

Matthias Hoesch\*

# Grenzpolitiken und Flüchtlingsschutz

## Borders Policies and Refugee Protection

### Von der deskriptiven Analyse zur normativen Bewertung

#### From Descriptive Analysis to Normative Evaluation

<https://doi.org/10.1515/zfrs-2017-0017>

**Zusammenfassung:** In der sozialwissenschaftlichen Literatur wird die empirische Analyse gegenwärtiger Grenzpolitiken oftmals mit ethischen Bedenken verbunden. Der Beitrag greift als Beispiel die These heraus, dass Staaten in ethisch problematischer Weise versuchen, die Zahl der Flüchtlinge zu reduzieren, die auf ihr Territorium gelangen. Anhand von Positionen aus der Ethik der Migration soll gezeigt werden, unter welchen Bedingungen dieses Bedenken berechtigt sein kann.

**Abstract:** Social science literature often links the empirical analysis of current border policies to ethical concerns. This paper takes as an example the accusation that these policies subvert states' humanitarian obligations to refugees by reducing the number of asylum seekers reaching their territories. I draw on some established philosophical arguments of the ethics of migration, in an attempt to show the conditions under which such an accusation might be justified.

**Keywords:** Border studies, ethics of migration, human rights, refugees

Die empirische Forschung zu Migrationspolitik und Grenzregimen befasst sich mit einem Gegenstand, der in normativer Hinsicht zahlreiche drängende Fragen aufwirft, emotionalisiert und polarisiert. Wissenschaftler müssen sich in irgendeiner Weise zu dieser Tatsache verhalten.

Dabei haben sich unterschiedliche Wege herauskristallisiert. Die sogenannte „kritische Migrations- und Grenzregimeforschung“ versteht sich bewusst als interdisziplinäres Projekt mit dem Ziel, Grenzpolitiken als problematische Machtausübung zu analysieren und die politischen Folgen der akademischen Migrationsdebatte zu reflektieren. Teils wird Wissenschaft in diesem Zusam-

---

\*Korrespondenzautor: Dr. Matthias Hoesch, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Exzellenzcluster „Religion und Politik“, Johannisstraße 1, 48143 Münster, Telefon: +49 (0)251 8323577, E-Mail: matthias.hoesch@wwu.de

menhang sogar in einer notwendigen Verbindung mit politischem Engagement gesehen; Wissenschaftler unterlägen einem doppelten Imperativ („dual imperative“), nämlich akademisches Wissen zu generieren *und* politisch-ethisch aktiv zu sein.<sup>1</sup> Andere Ansätze versuchen dagegen bewusst, möglichst wenig normative Einstellungen in die Forschung einfließen zu lassen, um ein möglichst objektives Bild gegenwärtiger Grenzpolitiken zeichnen zu können. Mitunter wird den politisch aktuellen Fragen absichtlich aus dem Weg gegangen, indem Fragen der Grundlagenforschung ins Zentrum gestellt werden.

Auf die verschiedenen Gründe, die für oder gegen die unterschiedlichen Ansätze sprechen, kann ich hier nicht eingehen. Stattdessen möchte ich im Folgenden ein Beispiel aus der Literatur herausgreifen, das primär eine von normativen Vorannahmen befreite Analyse von Grenzpolitiken bezweckt, aber nicht davor zurückscheut, das Ergebnis dieser Analyse mit normativen Bedenken zu konfrontieren. Mein Ziel ist es zu zeigen, dass diese Herangehensweise sinnvollerweise um die Perspektive der philosophischen bzw. politiktheoretischen Migrationsethik ergänzt werden muss, die in der Migrationsforschung bislang selten zur Kenntnis genommen wird. Mithilfe einer normativen Theorie lassen sich ethische Bedenken, die sich im Rahmen empirischer Forschung ergeben, argumentativ stützen und präzisieren.<sup>2</sup>

Mein Beispiel ist Lena Laubes Buch *Grenzkontrollen jenseits nationaler Territorien. Die Steuerung globaler Mobilität durch liberale Staaten* (2013), dem eine empirische Studie zur Entwicklung der Grenzpolitiken von Österreich, Finnland und den USA zwischen 1970 und 2012 zugrunde liegt. Das Buch gelangt zu Ergebnissen, die auch nach der sogenannten Flüchtlingskrise noch unvermindert Geltung besitzen, und ruft zugleich in Erinnerung, dass sich die aufgeworfenen normativen Fragen keineswegs erst seit 2015 in aller Dringlichkeit stellen. Besonders attraktiv an der Studie ist, dass sie Interviews mit Vertretern der staatlichen Akteure umfasst, in denen auch mögliche Rechtfertigungen für bestimmte Regelungen thematisiert werden. Auf diese Weise wird eine moralische Vorab-Verur-

---

1 Vgl. insbesondere Jacobsen & Landau (2003) sowie Casas-Cortes et al. (2015). Eine moraltheoretische Fundierung der kritischen Migrationsforschung wird in Mecheril u. a. (2013) vorgelegt. Für den Versuch, Positionen der Migrationsethik mit der kritischen Migrationsforschung zu konfrontieren, vgl. Celikates (2016).

2 Mit der These, dass sich das Vorgehen als sinnvoll erweist, die deskriptive Analyse zunächst von normativen Wertungen zu trennen und die Ergebnisse nachträglich ethisch zu reflektieren, soll nicht behauptet werden, dass es nicht auch andere Wege geben kann, mit dem normativen Charakter des Forschungsgegenstands umzugehen.

teilung staatlicher Akteure verhindert, welche die Innenperspektive der betroffenen Staaten nicht adäquat miteinbezieht.<sup>3</sup>

Im Folgenden beginne ich mit einer Skizzierung zentraler Thesen des Buches und zeige auf, mit welchen verschiedenen normativen Bedenken Laube ihre Thesen verbindet. Von diesen Bedenken greife ich eines heraus, nämlich die Frage, ob die Exterritorialisierung von Grenzen in unzulässiger Weise verhindert, dass Flüchtende in liberalen Staaten einen Anspruch auf Asyl geltend machen können. Im Hauptteil meines Beitrags stelle ich dar, welche Thesen über diese Frage aus verschiedenen philosophischen Theorien zur Migrationsethik abgeleitet werden können, und deute an, welche dieser Theorien besonders überzeugt. Ich komme zu dem Ergebnis, dass sich Laubes ethisches Bedenken mit einigen Präzisierungen und Einschränkungen zu einer berechtigten Kritik an der Grenzpolitik vieler Staaten weiterentwickeln lässt.

## Grenzkontrollen jenseits nationaler Territorien: eine deskriptive Analyse

Laube zeichnet in ihrem Buch ein umfassendes Bild der Entwicklung von Grenzpolitiken liberaler Staaten. Stand in den 1990er Jahren noch die These im Raum, dass sich die Bedeutung von Grenzen möglicherweise reduziere und in einer globalisierten Welt Einreisebeschränkungen zunehmend wegfielen, wird der globale Trend Laube zufolge schon seit Jahren wieder anders interpretiert (Laube 2013: 15). Staatsgrenzen bleiben demnach auch im Zeitalter der Globalisierung von größter Wichtigkeit, aber die Art und Weise, wie Grenzschutz organisiert ist und welche Grenzpolitiken betrieben werden, ändert sich. Diese Entwicklung, die von Laube natürlich differenzierter aufgearbeitet wird, als ich hier darstellen kann, umfasse im Wesentlichen vier Merkmale: die Exterritorialisierung, Technologisierung, zunehmende Selektivität und Internationalisierung von Grenzpolitiken.

Das entscheidende Merkmal, das Laube betont, ist die „*Exterritorialisierung*“ von Grenzen, d. h. dass Grenzpolitiken zunehmend nicht mehr am Ort der Grenze selbst betrieben werden, sondern örtlich schwierig fassbar sind. Von Einsätzen auf hoher See über Rücknahmeabkommen bis zur Visa-Vergabepaxis in den Botschaften werde etwa europäische Grenzpolitik weltweit betrieben. Fernab von

---

<sup>3</sup> Die Auswahl der Befragten ist für diese Zwecke möglicherweise nicht ideal, weil sie sich auf Ministerialbeamte beschränkt (Laube 2013: 138). Experten für normative Fragen könnte man u. a. auch unter Parlamentariern und auf höchstrichterlicher Ebene vermuten.

den eigentlichen Grenzen komme dabei eine ganze Reihe von Instrumenten ins Spiel, mit denen Migration kontrolliert werden soll (Laube 2013: Kap. 6). Eines der wichtigsten Instrumente seien Sanktionen für Fluggesellschaften, die Reisende ohne Einreisegenehmigung transportieren (Laube 2013: 51 und 72).

Andere Instrumente der Migrationskontrolle sind nach Laube mit einer *Technologisierung* der Grenzpolitik verbunden: Es werden Informationserhebungen und Datenabgleiche durchgeführt sowie Frühwarnsysteme installiert, sodass so etwas wie ein vorausschauendes „Grenzmanagement“ möglich wird. Lange bevor Einreisewillige tatsächlich vor der Grenze stehen, sei in vielen Fällen deren baldige Ankunft den Behörden mehr oder weniger konkret bekannt (Laube 2013: 181 ff.).

Weiterhin gebe es zunehmend Versuche der *Selektion* von Einreisewilligen, und zwar nicht erst an der Grenze selbst. Ein typisches Instrument für eine solche frühzeitige Selektion sind umfangreiche Bedingungen für die Vergabe eines Visums gemeinsam mit den erwähnten Sanktionen für Fluggesellschaften, die Reisende ohne gültiges Visum befördern. Dies führt dazu, dass Fluggesellschaften fernab der Grenze genauestens darauf achten, nur Reisende mit Einreisegenehmigung zu transportieren, wobei diese Genehmigung wiederum nur einem Personenkreis erteilt wird, der die entsprechenden Auflagen erfüllt. Dadurch werde zwischen „erwünschter“ und „unerwünschter“ Migration unterschieden (Laube 2013: 290) und wirksam verhindert, dass unerwünschte Gäste überhaupt erst bis zur eigentlichen Grenze (also dem Transitbereich im Flughafen) gelangen.

Es gibt nach Laube aber auch genau umgekehrte Selektionsbestrebungen: Wenn ein Vertreter einer Firma etwa zum Zweck eines wichtigen Vertragsabschlusses einreisen möchte, könne er Sondereinreisegenehmigungen beantragen, die das Einreisen viel schneller und leichter machen, als dies ohne differenzierte Grenzkontrollen möglich wäre. Grenzpolitiken sollen demnach erwünschte Einreisen beschleunigen und gleichzeitig unerwünschte Einreisen eindämmen.

Schließlich gehe die *Exterritorialisierung* der Grenzen mit einer *Internationalisierung* der Grenzpolitik einher: Staaten betreiben Grenzpolitiken nicht immer allein, sondern oft im Zusammenschluss mit anderen Staaten. Ein hervorragendes Beispiel hierfür sei die Europäische Union, die den Schutz der Außengrenzen gemeinschaftlich regelt. Aber auch jenseits dieses extrem engen Zusammenschlusses von Staaten steige die Zahl internationaler Vereinbarungen mit dem Ziel, Grenzströme zu regulieren, immer weiter an (vgl. z. B. Laube 2013: 198).

An dieser Stelle erscheint eine kurze Zwischenbemerkung notwendig. Gegen Laubes Diagnose könnte im Hinblick auf die letzten Jahre der Einwand erhoben werden, dass es ein gewisses Revival der nationalen Grenze gegeben habe: Grenzzäune, Grenzmauern und geschlossene Schlagbäume auf der ganzen Welt, die

derzeit in den Medien viel Aufmerksamkeit erfahren, lassen die *physische*, genau lokalisierbare Staatsgrenze wieder in den Fokus rücken. Aber man darf sich von den symbolträchtigen Bildern realer Grenzen nicht über die Verstrickungen internationaler Grenzpolitik täuschen lassen: Wer beobachtet hat, wie etwa Österreich auf seine östlichen Nachbarn Einfluss genommen hat, um solche Grenzzäune zu errichten, der merkt, wie Grenzpolitik „exterritorial“ wird: Um das Management der *eigenen* Grenze zu erleichtern, erhalten *andere* Staaten Unterstützung und Anreize, ihr Territorium für Durchreisewillige zu schließen. Ich sehe daher keinen Anlass, wegen der jüngsten Entwicklungen Laubes Thesen über die Entwicklung der Grenzpolitiken westlicher Staaten fallen zu lassen.

## Grenzkontrollen jenseits nationaler Territorien: ethische Bedenken

Soweit handelt es sich um eine rein deskriptive sozialwissenschaftliche Analyse einer bestimmten Tendenz der Grenzpolitik von liberalen Industriestaaten. Mit ihr verbindet Laube verschiedene *ethische* Bedenken, die sie explizit äußert. Es lassen sich zumindest drei Kernpunkte dieser Bedenken unterscheiden.

Nach dem *ersten* Bedenken machen exterritoriale Grenzpolitiken die Zuschreibung von Verantwortung zunehmend unmöglich: Niemand will mehr schuld sein an den konkreten grenzpolitischen Entscheidungen und Katastrophen (Laube 2013: 287). Dafür deutet Laube im Wesentlichen zwei Ursachen an: Zum einen werde, wann immer etwas technisch kompliziert geregelt wird, für die Öffentlichkeit undurchschaubarer, warum diese Regelung richtig sein soll, und die normative Bewertung entsprechend unsicher. Die Zuschreibung von Verantwortung sei insbesondere schwierig, wenn mehrere Staaten gemeinsam agieren, etwa durch bilaterale Abkommen oder als Staatenverbund wie die Europäische Union (Laube 2013: 286). Zum anderen führe die grenzferne Grenzpolitik dazu, dass viele Probleme für die Öffentlichkeit gar nicht sichtbar würden, da sie fernab der Grenze vonstattengehen oder es gar nicht erst zur Anwendung von staatlicher Gewalt komme (Laube 2013: 291).

Dem *zweiten* Bedenken zufolge ist es in irgendeiner Weise unfair oder doppelzünftig, dass Migration für erwünschte Migranten erleichtert, für unerwünschte aber erschwert wird. Dabei deutet Laube einerseits einen Diskriminierungsvorwurf an: Der Grundsatz, dass gleiche Regeln für alle gelten, würde möglicherweise implizieren, dass entweder alle einen einfachen oder alle einen schweren Zugang haben. Andererseits bringt Laube vor, dass die divergierenden Einreisemöglichkeiten die Verschärfung von globalen Ungleichheiten zur Folge haben.

„Je selektiver liberale Staaten den Zugang zu ihrem Territorium gestalten, desto ungleicher werden [...] global gesehen Mobilitäts- und Lebenschancen verteilt“; die Benachteiligten würden zu „Außenseitern der Globalisierung“ (Laube 2013: 291).

Das *dritte* Bedenken nimmt unter den Migrationswilligen die Gruppe der Flüchtenden in den Blick. Ihm zufolge sind exterritorial angesiedelte Einreisebeschränkungen als Aushöhlen von internationalen Verpflichtungen zum Flüchtlingsschutz zu begreifen. Den Hintergrund des Vorwurfs bildet folgende Konstellation: Die meisten Staaten haben sich völkerrechtlich verpflichtet, Flüchtlinge nach den Regeln der Genfer Konvention aufzunehmen; und sehr viele Staaten bieten auch über die Genfer Konvention hinaus Migranten eine Bleibeperspektive, die in ihren Herkunftsländern besonders schweren Bedingungen ausgesetzt sind. Allerdings praktizieren so gut wie alle Staaten den Flüchtlingsschutz überwiegend nur nach dem völkerrechtlich verankerten Prinzip des Non-Refoulement, des Prinzips der Nichtzurückweisung von bedrohten Menschen. Nach diesem Prinzip ist es untersagt, Menschen in ihr Heimatland zurückzuführen oder an der Grenze zu einem unsicheren Staat abzuweisen, die genauer definierten Bedrohungen ausgesetzt sind.<sup>4</sup> Daraus folgt, dass der Geflüchtete, solange er das Staatsterritorium noch nicht betreten oder die Grenze noch nicht erreicht hat, keinerlei Anspruch hat, einen Asylantrag einzureichen.

Der Vorwurf besteht nun in der These, dass Staaten gleichzeitig internationale Verpflichtungen zum Flüchtlingsschutz eingehen und sich in ihrer Rhetorik auf ethische Maßstäbe einlassen, im Gegenzug aber alles tun, um zu verhindern, dass Flüchtende das Territorium betreten (Laube 2013: 284).<sup>5</sup> Damit unterbinden Staaten faktisch die Möglichkeit, dass Flüchtende ihre Ansprüche aus dem Völkerrecht geltend machen können. Ein wesentliches Instrument der Industriestaaten, das Laube bespricht, ist die erwähnte Regelung, der zufolge Fluggesellschaften nur Passagiere mit Einreiseerlaubnis transportieren dürfen: Indem Flüchtende das Territorium auf diese Weise gar nicht erst betreten, werde es ihnen unmöglich gemacht, einen Asylantrag zu stellen (Laube 2013: 104 ff. und 170 ff.). Laube nennt eine ganze Reihe weiterer Maßnahmen der Industriestaaten, die ähnliche Wirkungen hervorrufen.

Weiterhin referiert Laube eine Rechtfertigungsstrategie, die Ministerialbeamte regelmäßig vorbringen, um Maßnahmen zur Reduktion von Asylsuchenden auf dem eigenen Territorium als legitim auszuweisen (Laube 2013: 256–260

---

4 Art. 33 Genfer Flüchtlingskonvention.

5 Dieser Vorwurf wird in der Literatur durchaus häufig vorgebracht, vgl. etwa Campbell (2016); Vandvik (2008); Gibney (2006).

und 286):<sup>6</sup> Sie berufen sich schlicht auf das geltende Recht. Solche Maßnahmen seien im Rahmen der Genfer Flüchtlingskonvention und weiterer nationaler wie internationaler Bestimmungen zulässig. Nun wird zwar unter Juristen zuweilen die Meinung vertreten, dass das europäische Recht entgegen der gängigen Praxis eigentlich sehr wohl vorsehe, bedrohten Menschen ein Visum zu erteilen, damit ein Asylantrag möglich wird; dass das Prinzip des Non-Refoulement eigentlich auch die legale Einreise in entfernte Staaten umfasse; oder dass Staaten mit ihrer restriktiven Politik das Völkerrecht tatsächlich *brechen*.<sup>7</sup> Die Rechtsprechung und die herrschende Meinung folgen aber einer anderen Auffassung. Insofern ist zuzugestehen, dass die Maßnahmen juristisch nicht anfechtbar sind (oder zumindest nur wenige von ihnen).

Der Vorwurf, den Laube artikuliert, muss aber nicht in diesem juristischen Sinn verstanden werden. Stattdessen steht hier offenbar im Raum, dass die betreffenden Staaten das Völkerrecht zwar erfüllen, aber gegen die *moralischen* Ansprüche oder Güter verstoßen, die diesen Rechtsregeln zugrunde liegen. Durch die Exterritorialisierung können, wie Laube schreibt, „liberale Normen, die auf dem Territorium gelten, *formal erfüllt werden*, während die Möglichkeit für Migranten, ihre Rechte in Anspruch zu nehmen, räumlich abgeblockt wird“ (2013: 284; meine Hervorhebung).

Alle drei Bedenken, die ich hier eingeführt habe, sind bedeutsam und könnten anhand philosophischer und politiktheoretischer Theorien über die Legitimität staatlichen Handelns umfangreich diskutiert werden – und selbstverständlich könnten auch noch zahlreiche weitere Bedenken ergänzt werden. Im Folgenden möchte ich jedoch nur *ein* Problem herausgreifen, nämlich die letztgenannte Frage, ob und unter welchen Umständen die Exterritorialisierung der Grenzen dazu führt, dass Staaten in moralisch unzulässiger Weise ihre Verpflichtungen gegenüber Flüchtlingen verletzen.

---

<sup>6</sup> Eine zweite Rechtfertigungsstrategie sei kurz erwähnt: Teils unterstellen staatliche Akteure, dass jemand, der ein Land via Flugzeug verlassen kann, gar nicht politisch verfolgt sein *kann*, denn sonst würde der Staat die Ausreise verhindern (Laube 2013: 258 f.).

<sup>7</sup> Vgl. die Meinung des Generalanwalts des EuGH Paolo Mengozzi in seinem Schlussantrag vom 07.02.2017, Aktenzeichen C-638/16 PPU; aber auch Andeutungen bei Campbell (2016).

## Welche normative Frage steht im Raum?

Um Missverständnisse zu vermeiden, ist zunächst zu klären, welcher Frage ich im Folgenden nachgehen werde. Vorweggenommen habe ich bereits, dass es nicht um eine Frage des positiven Rechts geht, sondern um eine moralische Frage.

Betont werden muss außerdem, dass es hier *nicht* darum geht, eine These darüber zu vertreten, wie die Staatengemeinschaft ein System des Flüchtlings-schutzes alles in allem einrichten sollte. Wie ich an anderer Stelle argumentiert habe, gäbe es im Optimalfall ein internationales Verteilsystem, in dessen Rahmen eine Institution wie das UNHCR Flüchtlingen bestimmte Aufnahmeländer zuweisen könnte, sodass die Idee des *resettlement* eine weitaus wichtigere Bedeutung erlangte, als sie aktuell einnimmt (Hoesch 2017: 138 f.). Außerdem unterliegen die Staaten der Pflicht, das Entstehen von Fluchtursachen nach Möglichkeit zu verhindern.<sup>8</sup> Welche Fragen und Probleme sich jeweils stellen, ist verschiedentlich diskutiert worden.<sup>9</sup> Aber auf diese Themenkomplexe werde ich hier nicht näher eingehen.

In der Welt, wie sie jetzt ist und in den letzten Jahrzehnten war, gibt es kein wirksames internationales Verteilsystem. Die wesentliche Regel, nach denen der internationale Flüchtlingsschutz funktioniert, ist das Prinzip des Non-Refoulement – wobei ich die Frage, wer genau unter den Flüchtlingsbegriff fällt und wer darüber hinaus von diesem Prinzip geschützt wird, beiseite stellen muss.<sup>10</sup> Die Tatsache, dass das Prinzip des Non-Refoulement als Rechtsnorm existiert,<sup>11</sup> soll im Folgenden vorausgesetzt werden. Man kann unter dieser Voraussetzung nicht nur danach fragen, welche *zusätzlichen* Regelungen zu treffen die Staatengemeinschaft verpflichtet wäre. Man kann auch danach fragen, wie sich Staaten und Staatenverbände angesichts der Tatsache, dass es diese zusätzlichen Regelungen nicht gibt, verhalten sollten. Nur auf diese Frage zielt das ethische Bedenken, das Laube formuliert. Schließlich sind Laubes Gegenstand Grenzpolitiken jenseits des Territoriums, und nicht die internationale Flüchtlingspolitik im Ganzen.

---

**8** Dies betont Owen (2016a).

**9** Bauböck (2017); Owen 2016a; Gibney (2015) und die Literaturangaben dort.

**10** Schon in der juristischen Debatte gibt es Uneinigkeiten über die Interpretation des Begriffs; Regelungen zum subsidiären Schutz für Menschen, die nicht unter die Definition fallen, verkomplizieren eine Bewertung zusätzlich. In der philosophischen Literatur wird kontrovers diskutiert, ob der Flüchtlingsbegriff nicht viel weiter gefasst werden sollte; vgl. die Diskussionen in Shacknove (1985); Lister (2013) und Miller (2016: Kap. 5).

**11** Das Prinzip des Non-Refoulement ist mittlerweile als gewohnheitsrechtliches Prinzip des Völkerrechts anerkannt und gilt daher auch für Staaten, die die Genfer Flüchtlingskonvention nicht ratifiziert haben.



In der Philosophie unterscheidet man, um diese Unterschiede einzufangen, verschiedene Stufen nicht-idealer Theorien.<sup>12</sup> In einer idealen Theorie geht man davon aus, dass alle Akteure moralischen Regeln (oder in bestimmten Kontexten: Regeln der Gerechtigkeit) folgen. Man kann sich fragen, welche Regeln unter diesen Umständen angemessen wären. In einer idealen Theorie gibt es daher fast keine Flüchtlinge: Nur Naturkatastrophen und ähnliches würden Fluchtersachen schaffen, nicht aber ungerechtes Verhalten von Staaten.

Man kann im nächsten Schritt eine fast ideale Theorie konzipieren, in der gilt, dass einige Staaten Menschenrechte missachten. Nun stellt sich die Frage, wie die verbleibenden Staaten darauf reagieren sollten – und möglicherweise sollten sie darauf reagieren, indem sie die betroffenen Personen nach einem fairen Verteilssystem in andere Länder aufnehmen. Nimmt man an, dass es kein solches Verteilssystem gibt, bewegt man sich entsprechend auf einer tieferen Ebene von nicht-idealen Theorien. Eine solche Ebene ist für die Frage, die hier gestellt wird, einschlägig. Wir wollen hier nicht wissen, wie sich Staaten der idealen Theorie ein Stück weit nähern können, sondern wir wollen wissen, wie sie sich unter den gegebenen Umständen verhalten sollten, wenn es darum geht, Flüchtlinge vom Territorium fernzuhalten oder auf das Territorium einreisen zu lassen.

Auch diese Frage kann hier nicht in allen Facetten diskutiert werden. Verschiedene Strategien, Flüchtlinge vom Territorium fernzuhalten, können mit besonderen Problemstellungen einhergehen. Manche Strategien verletzen möglicherweise die Rechte unbeteiligter Dritter, sie provozieren lebensbedrohliche illegale Einreiseversuche oder sie sind moralisch zu kritisieren, weil bewusst falsche Annahmen über die Sicherheitslage und den Menschenrechtsschutz in den sogenannten sicheren Drittstaaten zugrunde gelegt werden. Ich blende all diese zusätzlichen Probleme aus und beschränke mich nur auf den Vorwurf, exterritoriale Grenzpolitiken seien illegitim, weil sie dazu führen, dass Flüchtende ihren Anspruch auf Prüfung eines Asylantrags in dem jeweiligen Land nicht geltend machen können. Außerdem gehe ich nicht der Frage nach, ob es legitim sein kann die Einreise von Personen zu verhindern, bei denen es eine hohe Wahrscheinlichkeit gibt, dass sie keinen Flüchtlingsstatus zuerkannt bekommen, aber auf anderen Wegen einen Aufenthaltsstatus erlangen oder illegal im Land verbleiben werden.

Natürlich gibt es in der Philosophie keine geteilte Methode der Rechtfertigung von moralischen Normen, und es wird nicht gelingen, ethische „Wahrheiten“ felsenfest zu beweisen. Dennoch offenbaren die Debatten der akademischen

---

<sup>12</sup> Zum Konzept idealer und nicht-idealer Theorien in der Migrationsethik vgl. Cassee (2016: 252f.); Bauböck (2017: Abschnitt 1); Hoesch (2017: 138–143).

Philosophie die zahlreichen Schwierigkeiten, denen sich normative Bewertungen ausgesetzt sehen, und sie bieten durchaus Potential, zu einem gut begründeten Ergebnis zu gelangen. Wer also seine empirischen Forschungsergebnisse normativ deuten will, der sollte sich den philosophischen Begründungsdebatten stellen. In diesem Sinne möchte ich im Folgenden vier wesentliche Ansätze vorstellen, die aufgeworfene Frage zu beantworten, und skizzieren, welche davon besonders überzeugend sind.

Die philosophische Debatte zur Migrationsethik adressiert die Frage nach der Zulässigkeit exterritorialer Grenzpolitiken in der Regel nicht direkt.<sup>13</sup> Daher ist es teils nötig, aus den besprochenen Theorien Schlussfolgerungen für die genannte Fragestellung zu ziehen.

## **Können Grenzpolitiken, die der Verhinderung der Einreise von Flüchtenden dienen, legitim sein?**

### **Flüchtlingsschutz als begrenzte humanitäre Verpflichtung**

Michael Walzer, der die philosophische Debatte zur Migrationsethik in den 1980er Jahren initiiert hat, versucht in seinem Ansatz fundamentale universalistische Prinzipien mit der Tatsache zu vermitteln, dass verschiedene Gesellschaften sehr unterschiedliche Moralvorstellungen entwickeln. Demnach seien nur wenige Normen mit universalem Anspruch vertretbar, und im Übrigen anzuerkennen, dass Gesellschaften je eigene Wertssysteme schaffen, die jeweils nur für diese Gesellschaften Gültigkeit besitzen.

Bezogen auf den Flüchtlingsschutz gesteht Walzer in diesem Sinn ein universal gültiges Abschiebeverbot für Menschen zu, die andernorts großen Gefahren ausgesetzt sind. Ihm zufolge hieße, einen Flüchtling abzuschieben, der einmal das Staatsterritorium betreten hat, „Gewalt gegen hilflose und verzweifelte Menschen anzuwenden“ (Walzer 1992: 92), und sei daher moralisch nicht erlaubt.

Darüber hinaus verweist er auf ein universales „Prinzip der gegenseitigen Hilfeleistung“ (Walzer 1992: 89), das aber nur dann einschlägig sei, wenn die Zahl der Betroffenen gering bleibt. Es gebe also durchaus bestimmte Fälle, in denen Einlassgesuche von Flüchtlingen nicht abgewiesen werden dürfen, die Zahl solcher Fälle sei aber sehr gering. Abgesehen von diesen Ausnahmen haben

---

<sup>13</sup> Die einzige Ausnahme ist Gibney (2006).

Staaten laut Walzer die Befugnis, für sich zu entscheiden, inwieweit sie aus moralischen Gründen Menschen aufnehmen möchten. Sie würden dies insbesondere dann tun, wenn sie gegenüber den Flüchtlingen ein „Gefühl der Verwandtheit“ entwickeln. „An dieses Gefühl müssen Flüchtlinge appellieren. Es ist ihnen dabei Erfolg zu wünschen; und dennoch gibt es Fälle, in denen sie mit Blick auf einen bestimmten Staat kein Anrecht auf diesen Erfolg haben.“ (Walzer 1992: 92)

Sieht man von der geringen Zahl von Menschen ab, die einen besonderen Anspruch geltend machen können, gilt also nach Walzer: Für welche Menge an aufzunehmenden Flüchtlingen auch immer ein Staat sich entscheidet, kann diese höchstens von innen, also aus den moralischen Empfindungen der Staatsbürger heraus, kritisiert werden, aber nicht mit einem von außen an das Land herangebrachten moralischen Standard. Für die Grenzpolitiken von Staaten hieße dies, dass Versuche des Fernhaltens von Flüchtlingen prinzipiell erlaubt wären und nur im Rahmen von internen moralischen Standards kritisiert werden könnten. Hat eine Gesellschaft entschieden, nur wenige Flüchtlinge aufzunehmen, dann ist sie demnach berechtigt, Grenzpolitiken zur Umsetzung dieses Entschlusses zu betreiben. Nur wenige Personen, die eine besondere Nähe zum potentiellen Aufnahmeland vorweisen können oder in besonderer Weise direkt von der Entscheidung eines Staates betroffen sind, haben einen klaren Anspruch auf Einlass (Walzer 1992: 91). In ähnlicher Weise hat Matthew Gibney vertreten, Staaten seien zur Aufnahme von Flüchtenden verpflichtet, solange dies nur einer geringen Anstrengung bedürfe („when the costs of doing so are low“, Gibney 1999: 178; vgl. ders. 2004: 229–261).

Beziehen wir diesen Ansatz auf Laubes Studie: Alle drei der von Laube untersuchten Staaten haben regelmäßig Asylanträge entgegengenommen; Österreich beispielsweise über lange Zeit hinweg mehr als 10.000 Anträge jährlich (wegen der Flüchtlingskrise im Jahr 2015 sogar 88.000).<sup>14</sup> Entsprechend gab es offenbar ausreichend Gelegenheit für Flüchtende, das Staatsterritorium zu erreichen – ausreichend, um die moderaten Anforderungen der universalen Hilfspflicht zu erfüllen. Innerhalb dieses Ansatzes wäre das zur Debatte stehende ethische Bedenken nicht haltbar.

---

<sup>14</sup> Vgl. [http://www.bmi.gv.at/301/Statistiken/files/2015/Asylstatistik\\_Dezember\\_2015.pdf](http://www.bmi.gv.at/301/Statistiken/files/2015/Asylstatistik_Dezember_2015.pdf) (Abruf: 19.10.2017). Von diesen Anträgen wurden längst nicht alle bewilligt, sodass die Zahlen offenlassen, ob eine ernsthafte Menge an Aufgenommenen letztlich erreicht wurde. Aber wenn die Prüfung der Asylberechtigung zu restriktiv vorgenommen wird, kann der Vorwurf nicht mehr lauten, dass Österreich zu wenige Asylsuchende einreisen lasse, sondern, dass die Anträge in unzulässiger Weise bearbeitet würden und die Rechtsauslegung nicht adäquat sei.

Walzer ist viel dafür kritisiert worden, dass er den Charakter der Pflicht, Flüchtlinge aufzunehmen, falsch einschätzt. Walzer setze demnach voraus, dass es sich lediglich um eine humanitäre Verpflichtung handle, deren Befolgung zwar wünschenswert sei, aber nicht eingefordert werden könne.<sup>15</sup> Demgegenüber sei die Pflicht der Aufnahme von Flüchtlingen aber eigentlich eine Menschenrechtsverpflichtung und ein Gebot der Gerechtigkeit. Dafür werden unterschiedliche Gründe genannt: Das internationale Staatensystem sei selbst eine machtttragende Struktur, die rechtfertigungsbedürftig ist; es sei anerkannt, dass die Verpflichtung zum aktiven Menschenrechtsschutz nicht nur Staaten, sondern auch die Staatengemeinschaft binde; ein System von Territorialstaaten sei nur zulässig, wenn die Grundbedürfnisse eines jeden Menschen von diesen Staaten gesichert werden.<sup>16</sup>

Ich denke, dass selbst im Rahmen eines Ansatzes, der Flüchtlingsschutz als humanitäres Gebot begreift, weiter reichende Pflichten gegenüber Flüchtlingen begründet werden können, als Walzer suggeriert – schließlich ist weithin anerkannt, dass Hilfe unter bestimmten Umständen geleistet werden *muss*. Im Folgenden übernehme ich aber die aktuell dominierende Auffassung und frage danach, was aus der Annahme folgt, dass Flüchtlingsschutz als Menschenrecht oder als Gebot der Gerechtigkeit aufgefasst wird.

## Das Prinzip des fairen Anteils

Wenn man Flüchtlingsschutz als menschenrechtliche Aufgabe der Staatengemeinschaft versteht, ist die Frage, wie viel jeder einzelne Staat dazu beitragen sollte, noch nicht gelöst. Da es in der nicht-idealen Theorie, die hier verhandelt wird, voraussetzungsgemäß keinen völkerrechtlichen Mechanismus gibt, müssen die einzelnen Staaten oder Staatenverbände in irgendeiner Form eine Antwort auf diese Frage finden, wenn sie wissen wollen, was sie jeweils tun dürfen, ohne eine Ungerechtigkeit zu begehen.

Anhand verschiedener Kriterien könnte in einer Art Gedankenexperiment bestimmt werden, welchen fairen Anteil ein einzelner Staat an der Gesamtmenge von Flüchtlingen aufnehmen müsste, die einen moralischen Anspruch auf Aufnahme geltend machen können, wenn sich alle Staaten an der Versorgung der Flüchtenden beteiligen würden. Als Kriterien für eine solche Verteilung werden

---

<sup>15</sup> Vgl. insbesondere Bauböck (2017: Abschnitt 1).

<sup>16</sup> Vgl. insbesondere Owen (2016b), aber auch Bauböck (2017); Carens (2013: 195 f.); Hoesch (2017: 137 f.) und Risse (2012).

aktuell diskutiert: Bevölkerungszahl, Bruttonozialprodukt, Arbeitslosenquote, Bevölkerungsdichte, Mitschuld an den Fluchtgründen und die Zahl der in der Vergangenheit aufgenommenen Flüchtenden.<sup>17</sup>

Nach einer These, die prominent von David Miller vertreten wird, sind Staaten auf Ebene der nicht-idealen Theorie verpflichtet, mindestens den auf diese Weise errechneten fairen Anteil an Flüchtenden aufzunehmen.<sup>18</sup> Man kann dies als das Prinzip des fairen Anteils bezeichnen. Wer seinen fairen Anteil erfülle, handelt demnach nicht ungerecht, wenn er weiteren Flüchtenden die Einreise verwehre. Es sei lediglich eine humanitäre Pflicht, über den fairen Anteil hinaus zusätzliche Flüchtende aufzunehmen; und über die Reichweite dieser humanitären Pflicht müsse dann wiederum jede Gesellschaft für sich entscheiden (Miller 2016: 93 und 193, Fn. 43).

Miller scheint damit von dem heute geltenden Prinzip des Non-Refoulement abweichen zu wollen (dessen normative Logik er zunächst verteidigt). Auch Nachbarstaaten von Krisengebieten könnten offenbar beschließen, ihren fairen Anteil erreicht zu haben und keine weitere Aufnahme mehr zuzulassen, ohne damit gegen Gerechtigkeitsprinzipien zu verstoßen. Dies ergibt sich jedenfalls aus Millers Annahme, dass einige Flüchtlinge letztlich gar keine Zuflucht finden (ebd.).

Miller lässt offen, auf welchen Wegen Staaten Flüchtende bis zu ihrem fairen Anteil einreisen lassen, ob über ein *resettlement*-Programm, eine Visum-Vergabe an Asylsuchende oder über den klassischen Weg einer (meist illegalen) Einreise über die physische Grenze. Daraus lässt sich folgern: Die Verhinderung der Einreise von Flüchtenden durch Grenzpolitiken wie die oben genannten ist nur dann zulässig, wenn gleichzeitig auf anderen Wegen die Einreise von Flüchtenden bis zum fairen Anteil sichergestellt ist. Für Staaten, die unter Flüchtenden als besonders attraktiv gelten, bedeutet dies laut Miller, dass solche Grenzpolitiken sogar eine Art Selbstverteidigung („self-defense“, 2016: 92) darstellen, um sich vor einer unverhältnismäßig großen Zahl von Flüchtenden zu schützen. Grenz-

---

<sup>17</sup> Vgl. Carens (2013: 214 f.); Bauböck (2017); Gibney (2015: 456 f.); Hoesch (2017); Holtug (2016). Ich übergehe den Vorschlag einiger Autoren, die Aufteilung der finanziellen Lasten der Versorgung von Flüchtenden von der Aufteilung der Flüchtenden selbst zu trennen.

<sup>18</sup> Es gibt einige Unklarheiten in Millers Formulierungen, da er an anderer Stelle in Zweifel zieht, ob objektive Kriterien für einen fairen Anteil überhaupt formulierbar sind. Teilweise klingt es, als würden Staaten ihren fairen Anteil bestimmen, indem sie festlegen, wie viel Einwanderung die Gesellschaft vertragen kann, ohne ihre Identität zu verlieren. Spätestens in Miller (2016: 193, Fn. 43) wird klar, dass dies nicht gemeint sein kann. Es geht stattdessen um eine Schätzung des fairen Anteils gemessen an der Gesamtzahl an Schutzbedürftigen, wobei verschiedene Länder unterschiedliche Kriterien anwenden werden.

politiken sind demnach sogar wichtige Instrumente, um das moralisch Richtige umzusetzen, und stehen der Moral nicht notwendig entgegen.

Was bedeutet das für die Evaluation von Grenzpolitiken liberaler Staaten wie Finnland und Österreich? Jedenfalls kann man unter den genannten Vorzeichen nicht pauschal sagen, dass *alle* liberalen Staaten zu Unrecht Strategien der Verhinderung der Einreise von Flüchtenden betreiben. Man müsste zunächst einmal deren fairen Anteil abschätzen, was eine große Aufgabe darstellt: Selbst wenn die Kriterien und deren Gewichtung feststünden, fehlen teilweise auch Daten. Wenn sich der faire Anteil an der Gesamtmenge der Flüchtenden bemisst, die zu Recht Aufnahme in ein anderes Land begehren, müsste diese Gesamtmenge erst einmal bestimmt werden. Die Zahl der vom UNHCR erfassten Flüchtlinge ist dabei nur begrenzt aussagekräftig, weil es einerseits viele Schutzbedürftige geben dürfte, die in dieser Statistik nicht auftauchen, und weil andererseits ein Teil der Bewohner von Flüchtlingslagern keine dringenden Gründe hat oder nicht gewillt ist, die Heimatregion dauerhaft zu verlassen.<sup>19</sup> Zudem handelt es sich um eine dynamische Zahl – immer neue Menschen fliehen vor Gewalt, andere können zurückkehren oder haben eine neue Heimat gefunden –, und es ist unklar, in welchem Zeitraum die Zahl der nicht ausreichend versorgten Flüchtlinge gegen Null gesenkt werden müsste.

Aber es scheint eine plausible Annahme zu sein, dass die meisten europäischen Staaten vor der Flüchtlingskrise ihren fairen Anteil nicht erreicht hatten, während in der Flüchtlingskrise einzelne Staaten ihren fairen Anteil überschritten haben. Österreich wäre möglicherweise nach Beginn der Flüchtlingskrise moralisch berechtigt gewesen, Maßnahmen zu ergreifen, die Zahl der Einreisenden gering zu halten. Miller konkretisiert sein Prinzip nicht weiter; es liegt aber auf der Hand, dass Österreich seiner Theorie zufolge keine exterritorialen Maßnahmen ergreifen darf, die den Nebeneffekt haben, dass *andere* Staaten deutlich

---

<sup>19</sup> Laut UNHCR gab es Ende 2016 weltweit 65,5 Millionen Flüchtlinge inklusive Binnenflüchtlinge (vgl. <http://www.unhcr.org/dach/de/services/statistiken/>; Abruf: 03.10.2017). Nicht alle davon benötigen eine Umsiedlung. Der Bericht des UNHCR *Projected Global Resettlement Needs 2018* gibt an, dass im Jahr 2018 geschätzt 1,2 Millionen Geflohene in andere Länder umgesiedelt werden müssten (vgl. <http://www.unhcr.org/protection/resettlement/593a88f27/unhcr-projected-global-resettlement-needs-2018.html>; Abruf: 04.10.2017). Bei dieser Zahl werden offenbar diejenigen nicht mitgezählt, denen es voraussichtlich ohne *resettlement*-Programm gelingt, Asyl in einem sicheren Staat zu beantragen. Die Gesamtzahl an Flüchtenden, die versorgt werden müssen, dürfte daher irgendwo zwischen diesen Zahlen liegen.

weniger als ihren fairen Anteil übernehmen – man denke an Österreichs Unterstützung des Schutzes der mazedonischen Grenze.<sup>20</sup>

Das Prinzip des fairen Anteils ist allerdings umstritten, weil es – wie erwähnt – zur Folge hat, dass manche Flüchtlinge keinen Schutz finden können. Daher wird von einigen Autoren vertreten, dass über den fairen Anteil hinaus bis zur Grenze des Zumutbaren Flüchtende aufzunehmen sind. Diese Debatte lohnt einen etwas genaueren Blick.

## „Taking up the slack“

Wenn einige Staaten ihrer Verpflichtung, Flüchtende im Umfang ihres fairen Anteils aufzunehmen, nicht nachkommen, müssen dann andere Staaten einspringen und einen größeren Anteil übernehmen? In der Philosophie wird diese Frage unter den Schlagwörtern „taking up the slack“ verhandelt. Eine Reihe von Autoren argumentieren, dass die verbleibenden Staaten dann eine entsprechend größere Zahl an Flüchtenden aufnehmen müssten. Allerdings gebe es für jeden Staat eine Art absoluter Belastungsgrenze. Wenn etwa eine Situation drohe, in der der Staat die Sicherheit seiner Bürger nicht mehr ausreichend gewährleisten könne oder starke ökonomische Verwerfungen drohten, sei er berechtigt, Flüchtende abzuweisen.<sup>21</sup>

Am ausführlichsten hat David Owen (2016a) gegen Millers These argumentiert. Owen führt zwei Argumente gegen Miller an. Nach dem ersten Argument lässt sich Millers Position gar nicht widerspruchsfrei formulieren. Nach dem zweiten Argument ändert das Erreichen des fairen Anteils die moralische Verpflichtung nicht in der von Miller beschriebenen Form.

Das erste Argument (Owen 2016a: 150 f.) soll zeigen, dass Miller nicht gleichzeitig vertreten kann, dass (1) Flüchtlingsschutz bis zum Erreichen des fairen Anteils ein *Gebot der Gerechtigkeit* ist und dass (2) *grundsätzlich* gilt, dass ein Gebot der Gerechtigkeit erfüllt wird, indem der faire Anteil übernommen wird. Jeder Staat unterliegt laut Owen dem Gebot der Gerechtigkeit, die Menschenrechte der Menschen auf seinem Territorium zu sichern, soweit er dazu in der Lage ist. Man kann sagen, dass es der faire Anteil eines jeden Staates ist, genau auf seinem Territorium für Menschenrechtsschutz zu sorgen. Fluchtursachen entstehen überwiegend dadurch, dass Staaten nicht bereit sind, dieser Aufgabe zu

---

<sup>20</sup> Vgl. etwa den Bericht der *Welt* vom 13.02.2016; <https://www.welt.de/politik/ausland/article152192740/Oesterreich-bereit-zur-Entsendung-von-Soldaten.html> (Abruf: 03.10.2017).

<sup>21</sup> So Brezger (2016); Owen (2016a: 159) und Twele (2016).

folgen. Wenn die These (2) gilt, hat jeder Staat das Gebot der Gerechtigkeit erfüllt, wenn er für Menschenrechtsschutz auf seinem eigenen Territorium sorgt. Es kann daher kein Gebot der Gerechtigkeit sein, Menschen aufzunehmen, die durch das Versagen anderer Staaten Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt sind. These (1) und These (2) können daher nicht gleichzeitig wahr sein.

Owens Einwand zielt auf ein fundamentales Problem ethischer Theoriebildung: Wie sind Situationen zu beschreiben, in denen wir ethische Urteile fällen möchten? Miller könnte argumentieren, dass er zur Beantwortung der Frage, wie viele Flüchtlinge ein Staat aufzunehmen habe, eine Situation voraussetzen muss, in der feststeht, dass es Flüchtende gibt; als mögliche Antwort darf nicht gegeben werden: „Keine, denn die Herkunftsstaaten der Flüchtenden sollten sich anders verhalten.“ Ist die Situation auf diese Weise fixiert, kann er den Gerechtigkeitsbruch der ersten Ebene ausblenden. Owen (2016: 151) lässt durchblicken, dass er eine Antwort dieser Art zumindest für möglich hält.

Miller könnte das binäre Modell „Gerechtigkeit versus humanitäre Verpflichtung“ aber auch gestufter konzipieren. Einer plausiblen Theorie zufolge hat ein Staat eine starke Pflicht, auf seinem Territorium für Menschenrechtsschutz zu sorgen; eine weniger starke Pflicht, Flüchtende bis zum Erreichen des fairen Anteils aufzunehmen, und eine noch schwächere Pflicht, die „non-compliance“ anderer Staaten auszugleichen. Diese schwache Pflicht dritter Stufe könnte möglicherweise leichter gegen konfligierende Ansprüche abgewogen werden, wie unten noch deutlich wird.

Mit einem zweiten Argument möchte Owen zeigen, dass das Erreichen des fairen Anteils nicht den moralischen Unterschied macht, den Miller unterstellt. Owen vertritt die These, dass in Millers Modell das Prinzip der Fairness zwischen Staaten zu Unrecht Priorität vor dem Prinzip der effektiven Rettung der Bedrohten genieße. Staaten hätten gemeinsam eine Pflicht, in fairer Weise effektiv Hilfe zu leisten. Das bedeutet, dass sie *als Kollektiv* gegenüber den Bedrohten eine Pflicht zur Rettung haben, und *innerhalb* des Kollektivs wechselseitig verpflichtet sind, für Fairness zu sorgen. Das entscheidende sei nun, dass ein Fehlverhalten bezüglich der zweiten Pflicht nicht zur Lasten der ersten Pflicht gehen dürfe.

„To insist that justice is limited to doing one’s fair share is illegitimately to shift the cost of the failure to ensure full compliance, when this occurs, from the group who owes the collective duty onto the group to whom it is owed. Thus, in cases of collective duties of justice, there is an obligation to accommodate fairness as far as possible within the duty to act effectively but not at the cost of failing to act effectively.“ (Owen 2016a: 154)

Owen schlägt vor, dass das Kollektiv der potentiellen Aufnahmeländer ständig neue Quoten für die bereitwilligen Staaten festlegen soll, sodass je nach Grad der „non-compliance“ einiger Staaten die Gesamtmenge an Flüchtenden neu auf die



Bereitwilligen verteilt wird (Owen 2016a: 153).<sup>22</sup> Es mag sein, dass eine Pflicht für Staaten besteht, solche Quoten für die jeweilige „Koalition der Willigen“ (oder besser „Koalition der Übriggebliebenen“) einzurichten – wobei ich bei sinkender Zahl von Willigen skeptisch bin, inwieweit diese These haltbar ist. Für die Fragestellung dieses Beitrags ist dies aber nicht zentral. Fakt ist, dass es eine solche Absprache zwischen Staaten bislang nicht gibt. Wie oben erläutert, fragen wir hier danach, wie sich Staaten angesichts der Tatsache verhalten sollen, dass es solche Koalitionen nicht gibt.<sup>23</sup>

Was folgt aber aus der These, dass andere Staaten für die Nicht-Willigen einspringen müssen, für die Frage nach der Legitimität von Politiken, die die Einreise von Flüchtenden verhindern sollen? Owen selbst trifft keine klare Aussage zu dieser Frage. Überraschenderweise urteilt er am Ende seines Beitrags, dass „with the plausible exceptions of Germany and Sweden, European states are acting unjustly“ (2016a: 163). Diese These verwirrt aus mehreren Gründen. Erstens sind Deutschland und Schweden klarerweise der Pflicht nicht nachgekommen, mit anderen bereitwilligen Staaten eine Verteilung von Flüchtlingen zu organisieren. Da es kaum bereitwillige Industriestaaten gibt, hätte Deutschland nach Owens Theorie ein Bündnis mit den Anrainerstaaten von Krisengebieten schließen müssen, was zu einer gewaltigen Umverteilung von diesen Staaten nach Deutschland geführt hätte – ich sehe nicht, was anderes aus Owens Theorie folgen könnte.

Wenn Owen die Effektivität des Flüchtlingsschutzes betonen möchte, dann hätte er zusätzlich urteilen sollen, dass Deutschland keine Flüchtlinge über Österreich einreisen lassen sollte, sondern stattdessen Flüchtende *direkt* aus Krisengebieten aufnehmen müsse. Wer sich auf österreichischem Boden befindet, kann schließlich nicht mehr geltend machen, in einer akuten Notlage zu sein.

---

<sup>22</sup> Bauböck (2017: Abschnitt 1) gibt vor, Owen in diesem Punkt zu folgen. Allerdings schlägt Bauböck vor, dass die Forderung eingelöst werden kann, wenn alle Staaten der Europäischen Union ein *internes* Verteilsystem einrichten. Doch müsste die Europäische Union v. a. eine Umverteilung von den Nachbarstaaten von Krisengebieten in die Union einführen, wenn sie Owens Idee gerecht werden wollte.

<sup>23</sup> Owen nennt ein drittes Argument, das sich mit der gleichen Überlegung als irrelevant entpuppt. Owen vertritt die These, dass es durchaus legitim sei, dass Staaten Regeln schaffen, denen zufolge auch solche Staaten, die ihren fairen Anteil erfüllen, für die Nichtaufnahme weiterer Flüchtlinge sanktioniert werden können – solange die Sanktion weniger hart ist als entsprechende Sanktionen für Staaten, die ihren fairen Anteil nicht erfüllen. Weil Strafe moralisch nur möglich sei, wenn eine Pflicht der Gerechtigkeit verletzt sei, müsse es sich bei der Pflicht, über den fairen Anteil hinaus Flüchtende aufzunehmen, um eine Gerechtigkeitsforderung handeln. Dies mag für den Fall zutreffen, dass sich Staaten Regeln unterworfen haben, die solche Strafen vorsehen. Solange es solche Regeln nicht gibt, sind aus meiner Sicht Sanktionen nicht zulässig.

Wie auch immer, es ist nicht zu sehen, wie Owen anhand seiner Theorie zeigen kann, dass Deutschland sich legitim verhalten haben könnte. Das beweist wiederum, wie anspruchsvoll seine Theorie im Kern ist.

Andere Autoren haben aus der Idee des „taking up the slack“ ausdrücklich den Schluss gezogen, dass ein jeder Staat bis zur Grenze des Zumutbaren Flüchtlinge aufnehmen müsse, solange es kein effektives Quotensystem gebe.<sup>24</sup> Unter dieser Annahme wäre der Vorwurf, dass Staaten ungerecht handeln, indem sie Asylsuchenden die Einreise verwehren, aktuell für fast alle Staaten der Erde berechtigt – jedenfalls für alle Industriestaaten.

Diese Schlussfolgerung, die über Owens eigene Thesen hinausgeht, erscheint mir nicht überzeugend. Wenn das entscheidende Kriterium das der *Effektivität* des Flüchtlingsschutzes ist, sind Staaten im Wesentlichen verpflichtet dafür zu sorgen, dass Menschen einreisen können, bei denen in irgendeiner Weise feststeht oder plausibel ist, dass kein anderer Staat sie aufnehmen wird. Wer an der Intuition festhalten möchte, dass Deutschland in der Flüchtlingskrise zumindest im Rahmen des moralisch Erlaubten gehandelt hat, der sollte zudem das Prinzip des fairen Anteils nicht voreilig verwerfen. Meines Erachtens entsteht die plausibelste Theorie über die moralische Zulässigkeit von Einreisehindernissen, wenn Owens Überlegungen in diese Richtung weitergeführt werden.

## Das qualifizierte Prinzip des fairen Anteils

Nach einem weiteren Vorschlag<sup>25</sup> ist daher zunächst an die im Zusammenhang mit Miller genannte These anzuknüpfen, dass Einreiseerschwernisse immer illegitim sind, solange ein Staat seinen fairen Anteil an Asylsuchenden nicht erreicht hat oder sie durch eine aktive Flüchtlingspolitik zu erreichen sucht. Diese These ist nun so zu ergänzen, dass Owens zweitem Einwand Rechnung getragen wird – jedoch in einer Weise, die es erlaubt, möglichst klare Zuweisungen von konkreter Verantwortung zu treffen, ohne dass die Existenz verbindlicher Regeln für diese Zuweisungen vorausgesetzt würde.

Die Möglichkeit einer solchen klaren Zuweisung von Verantwortung liegt sicherlich vor, wenn ein Flüchtender, aus seinem Herkunftsland oder einem unsicheren Drittstaat kommend, an der Grenze zu einem potentiellen Aufnahmestaat erscheint. Ihn in dieser Situation abzuweisen, würde bedeuten, ihn direkt

---

<sup>24</sup> So Twele (2016), Brezger (2016) und – möglicherweise nicht intendiert, aber von der These impliziert, dass Flüchtlinge prinzipiell nicht abgewiesen werden dürfen – Angeli (2011: 178).

<sup>25</sup> Ich vertrete diesen Vorschlag in Hoesch (2017: 140–143).

in eine unzumutbare Situation zu entlassen. Das Prinzip der Fairness gegenüber anderen Staaten kann – Owens Argument folgend – eine solche Zurückweisung nicht rechtfertigen. Indem der Flüchtende in den Nachbarstaat einreisen möchte, legt er sein Schicksal gewissermaßen in die Hand eines konkreten Staates. Miller formuliert treffend: „the refugee by applying to S makes herself vulnerable to S“ (2016: 84).<sup>26</sup> Aus dieser konkreten Beziehung zwischen Flüchtendem und einem bestimmten Staat entsteht eine besondere Schutzpflicht.

Die Nachbarstaaten von Krisenregionen tragen daher eine besondere Verantwortung – durch ihre örtliche Nähe wird zwar nicht ihr fairer Anteil erhöht, aber sie sind diejenigen Akteure, die zunächst einmal einspringen müssen. Durch die Tatsache, dass das geltende Recht mit dem Prinzip des Non-Refoulement die Verantwortung der Nachbarstaaten rechtlich fixiert, können sich weiter weg befindliche Staaten sogar einigermaßen darauf verlassen, dass Flüchtende in den Nachbarstaaten eine erste Anlaufstelle finden. Ich übergehe hier die vielen Sonderprobleme, die sich stellen, wenn die Nachbarstaaten von Krisengebieten ihre Pflichten nicht ordnungsgemäß erfüllen, oder wenn die Nachbarstaaten lediglich geschützte Flüchtlingslager zur Verfügung stellen, aber keine Eingliederung in die Gesellschaft ermöglichen.

Mit dem Anerkennen der besonderen Verantwortung der Nachbarstaaten ist Owens Bedenken vollständig Rechnung getragen, dass das Prinzip der Fairness zwischen Staaten keinen Vorrang vor dem Prinzip der effektiven Hilfe genießen darf. Doch kommt nun das Fairnessprinzip selbst ins Spiel. Denn die Fairness gebietet, dass weiter weg befindliche Staaten den Nachbarstaaten einen bedeutenden Teil der Last abnehmen. Voraussetzungsgemäß gibt es aber in der nicht-idealen Theorie, wie sie hier verhandelt wird, keinen institutionellen Verteilmechanismus. Gibt es trotzdem Staaten, die vom Fairnessprinzip direkt adressiert werden, und denen wir eine klare Verantwortung zusprechen können?

Zunächst ist klar, dass diejenigen Staaten in der Verantwortung stehen, die ihren fairen Anteil noch nicht erreicht haben. Daher gilt weiterhin, dass diese Staaten, wenn sie ihren fairen Anteil nicht durch eine aktive Flüchtlingspolitik erreichen, nicht legitimerweise Flüchtende davon abhalten dürfen, ihr Territorium zu erreichen, wenn diese von den Nachbarstaaten der Krisengebiete in andere Länder weiterreisen möchten.

In der realen Welt halten sich die meisten Staaten nicht an diese Regel. Aus diesem Grund verbleibt faktisch ein Großteil der Last auf den Schultern der Nachbarstaaten. Müssen nun Staaten, die sich weiter weg befinden und ihren fairen Anteil erreicht haben, jedoch nicht in dem Umfang überproportional belastet

---

26 Vgl. auch die Diskussion dieses Aspekts in Bauböck (2017: Abschnitt 1).

sind wie die Nachbarstaaten, einspringen und den Nachbarstaaten Kontingente abnehmen, wie ich oben aus Owens Theorie geschlussfolgert habe? Das ist eine schwere Frage, und sie kann *nicht* mit Owens Argument beantwortet werden – denn voraussetzungsgemäß hat jeder Asylsuchende bereits einen Staat gefunden, der ihm einigermaßen Sicherheit bietet.

Oben habe ich ein gestuftes Modell der Stärke von Pflichten eingeführt: Während die Pflicht, Flüchtlinge bis zum fairen Anteil aufzunehmen, eine relativ starke Pflicht ist, ist die Pflicht, für andere Staaten einzuspringen, die ihren fairen Anteil nicht übernehmen, demnach nur eine sehr schwache Pflicht, die nicht zu erfüllen höchstens zu einer schwachen Kritik berechtigen würde. Nehmen wir also an, es gibt eine schwache Verpflichtung, über den fairen Anteil hinaus Flüchtende aufzunehmen – und zwar besteht diese Verpflichtung zwischen allen bereitwilligen Staaten, die ihren fairen Anteil erreicht oder leicht überschritten haben, und allen Staaten, die ihren fairen Anteil extrem überschritten haben, weil sie Nachbarländer von Krisenregionen sind. Der einzelne überlastete Staat steht einem Kollektiv gegenüber, das *als Kollektiv* helfen sollte, in dem aber zunächst einmal kein Staat, der seinen Anteil bereits erfüllt, direkt in Verantwortung genommen werden kann.

Hinzu kommt hinzu, dass Unsicherheit darüber herrscht, welche weiteren Staaten sich möglicherweise doch noch breitschlagen lassen, weitere Flüchtende aufzunehmen, oder ob es Flüchtenden gelingt, in andere Staaten weiterzureisen und dort Asyl zu beantragen, auch wenn diese anderen Staaten dies nicht wünschen. Wenn der überlastete Staat konkrete Staaten um Hilfe bittet, dann können Staaten, die ihren fairen Anteil bereits leisten, mit einigem Recht auf andere Staaten verweisen, die ihren fairen Anteil noch nicht erfüllt haben. Es ist schließlich nicht ausgeschlossen, dass solche Staaten doch noch weitere Flüchtende aufnehmen werden.

Dennoch lassen sich in dieser Situation meines Erachtens unter bestimmten Umständen wiederum konkrete Ansprüche begründen. Denn wenn sich ein Flüchtender aus einem der extrem geforderten Staaten (Staat A) an die Grenze zu einem angrenzenden Staat (Staat B) begibt, um dort Asyl zu suchen, kommt es erneut zu der Möglichkeit einer klaren Verantwortungszuschreibung. Staat B könnte nicht mit der Begründung, er habe seinen fairen Anteil bereits erreicht, die Einreise des Flüchtenden zu verhindern suchen. Denn mit dieser Handlung würde Staat B *klar erkennbar* und *aktiv* dazu beitragen, dass Staat A seinen fairen Anteil in stärkerer Weise überschreiten muss, als Staat B dies tut. Das Handeln des Staates B wäre gegenüber Staat A unfair.

Ähnliches gilt für exterritoriale Politiken, die Auswirkungen darauf haben, ob Menschen andere Staaten erreichen können. Wenn Österreich etwa verhindert, dass Menschen nach Mazedonien gelangen können, verhindert Österreich

nicht nur deren Weiterreise nach Westeuropa. Es wird auch ausgeschlossen, dass die Schutzbedürftigen in Mazedonien Zuflucht finden. Die sogenannten Transitstaaten haben aber auch ihren fairen Anteil zu erfüllen, und es gibt unter Umständen durchaus juristische Wege, sie zum Erfüllen dieser Pflicht zu zwingen, wenn Flüchtende erst einmal auf ihrem Territorium angelangt sind. Obwohl der Transitstaat nicht das Reiseziel der Flüchtenden ist, können Grenzpolitiken dazu führen, dass Flüchtende in diesen Staat einreisen und der Staat die Zuständigkeit übernimmt. Solche Einreisen in Transitstaaten zu verhindern, um die eigene Zahl an Schutzsuchenden zu senken, stellt ein aktives Verhindern einer gerechteren Verteilung von Flüchtenden zwischen Staaten dar und ist daher aus moralischer Sicht illegitim.

Versuchen wir eine Auswertung dieser Ergebnisse: Wann sind demnach Grenzpolitiken illegitim, die zu verhindern suchen, dass Flüchtende das Territorium eines Staates erreichen? Sie sind illegitim, wenn

- der Staat seinen fairen Anteil nicht erreicht hat bzw. nicht durch eine aktive Flüchtlingspolitik zu erreichen sucht, oder
- wenn der Staat seinen fairen Anteil bereits erreicht hat, aber die fragliche Handlung oder Regelung dazu führen würde, dass der Schutzsuchende in eine unzumutbare Lage versetzt wird, oder
- wenn der Staat seinen fairen Anteil bereits erreicht hat, aber die fragliche Handlung oder Regelung erkennbar aktiv dazu beitragen würde, dass Flüchtende aus Staaten, die ihren fairen Anteil deutlich überschritten haben, nicht in Staaten weiterreisen können, die ihren fairen Anteil nicht oder weniger stark überschritten haben als jene.

Sofern damit, setzt man sehr grobe Annahmen über den fairen Anteil verschiedener Staaten voraus, eine normative Bewertung konkreter Grenzpolitiken möglich ist, ergibt sich beispielsweise, dass die EU-Grenzpolitik der Verhinderung illegaler Einreisen aus moralischer Sicht zu kritisieren ist, solange es keine umfangreichen legalen Einreisewege für Flüchtende gibt, denn die EU im Ganzen hat ihren fairen Anteil sicherlich noch nicht erreicht. Wie schon vorweggenommen, sind zahlreiche nationale Grenzpolitiken wie die Österreichs ebenfalls kritikwürdig. Dagegen erscheint es aus moralischer Sicht gerechtfertigt, wenn ein Staat wie Schweden versucht, mit grenzpolitischen Maßnahmen die Einreise von Flüchtenden aus Dänemark zu verhindern.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Mit 3,3 Zuerkennungen des Flüchtlingsstatus pro 1000 Einwohnern stellte Schweden 2015 den Spitzenreiter Europas dar; vgl. <https://mediendienst-integration.de/artikel/wer-nimmt-die-meisten-fluechtlinge-auf-2015.html> (Abruf: 19.10.2017). Seit Januar 2016 verfolgt Schweden

## Fazit

Ich habe anfangs drei ethische Bedenken erläutert, die Laube im Hinblick auf ihre Diagnose einer zunehmenden Exterritorialisierung von Grenzen geäußert hat. Von diesen dreien habe ich das Bedenken herausgegriffen, dass sich Staaten mit bestimmten Grenzpolitiken in unzulässiger Weise von ihren Verpflichtungen gegenüber Flüchtlingen befreien. Die Tatsache, dass Grenzpolitiken auf die von Laube beschriebenen Weisen komplexer werden und zunehmend weitab vom eigenen Territorium vonstattengehen, ist moralisch gesehen nicht sonderlich problematisch. Problematisch ist eher, was Staaten faktisch aus der zunehmenden Komplexität machen, wozu die Techniken also eingesetzt werden. Mit Sprengstoff kann man Bomben bauen, aber auch nützliche Tunnel. Genauso können *smart borders* und exterritoriale Grenzpolitiken dazu eingesetzt werden, sich seiner humanitären Pflichten zu entledigen; sie könnten aber auch helfen, die faire Verteilung von Flüchtlingen im Rahmen des Möglichen zu steuern – insbesondere dann, wenn es keine internationalen Institutionen gibt, die eine faire Verteilung wirksam steuern können.

Die Beurteilung, ob sich Staaten mit ihren Grenzpolitiken ihren Verpflichtungen zum Flüchtlingsschutz entziehen, setzt allerdings eine Moraltheorie voraus, die eine Antwort auf die Frage gibt, wer unter nicht-idealen Bedingungen zur Aufnahme welcher Flüchtlinge verpflichtet ist. Solange eine solche Moraltheorie fehlt, bleiben Bedenken gegen die Grenzpolitiken liberaler Staaten vage und unbegründet.

Verschiedene normative Theorien, die in der politiktheoretischen und philosophischen Debatte vertreten werden, geben in unterschiedlicher Weise eine Antwort darauf, ob das ethische Bedenken haltbar ist; teils müssen sie weiterentwickelt werden, damit sie überhaupt eine Antwort auf die konkrete Frage geben können. Vier solcher Theorien habe ich vorgestellt, wobei ich mehrere reale Probleme ausklammern musste, die die normative Bewertung noch weiter erschweren. Gegen zwei der Theorien wurden in Anlehnung an die migrationsethische Literatur wichtige Einwände vorgebracht; wer sich dennoch auf diese Theorien berufen möchte, müsste auf diese Einwände reagieren. Die dritte Theorie, die von David Owen vertreten wird, erwies sich für die Evaluation von Grenzpolitiken nur als beschränkt brauchbar. Daher habe ich sie zu einem vierten Ansatz weiterzuentwickeln versucht. Gemäß dieser meiner Auffassung nach plausibels-

---

verschiedene Maßnahmen zur Regulierung und Reduktion des Zuzugs; vgl. <http://www.spiegel.de/politik/ausland/fluechtlinge-schweden-hebt-passkontrollen-an-grenze-zu-daenemark-auf-a-1145814.html> (Abruf: 04.10.2017).

ten Theorie ist Laubes ethisches Bedenken weitgehend haltbar, allerdings nicht pauschal, sondern unter zahlreichen Bedingungen, die teilweise aufwändig zu bestimmen sind.

Mit dieser Konklusion soll das Bedenken, das Laube in ihrer Studie formuliert hat, nicht entwertet werden. Meine Überlegungen sollen im Gegenteil zeigen, dass das Bedenken einer kritischen Analyse standhält, sodass es als gerechtfertigter Vorwurf gelten kann. Für die meisten westlichen Staaten der Welt ist zutreffend, dass ihre Grenzpolitiken dazu dienen, sich dem zu entziehen, wozu sie moralisch verpflichtet wären.

## Literatur

- Angeli, Oliviero (2011) Das Recht auf Einwanderung und das Recht auf Ausschluss. *Zeitschrift für Politische Theorie* 2: 171–184.
- Bauböck, Rainer (2017) Refugee Protection and Burden-sharing in the European Union. *Journal of Common Market Studies* (im Erscheinen).
- Brezger, Jan (2016) So viele wie nötig und möglich! Die Pflicht zur Aufnahme von Flüchtlingen und die Spielräume politischer Machtbarkeit, S. 57–69 in T. Grundmann & S. Achim (Hrsg.), „*Welche und wie viele Flüchtlinge sollen wir aufnehmen?*“ *Philosophische Essays*. Stuttgart: Reclam.
- Campbell, John R. (2016) Asylum v. sovereignty in the 21st century: how nation-states breach international law to block access to asylum. *International Journal of Migration and Border Studies* 2: 24–39.
- Carens, Joseph (2013) *The Ethics of Immigration*. Oxford: Oxford University Press.
- Casas-Cortes, Maribel et al. (2015) New Keywords: Migration and Borders. *Cultural Studies* 29: 55–87.
- Cassee, Andreas (2016) *Globale Bewegungsfreiheit. Ein philosophisches Plädoyer für offene Grenzen*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Celikates, Robin (2016) Migration. Normative und sozialtheoretische Perspektiven, S. 229–244 in R. Kreide & A. Niederberger (Hrsg.), *Internationale Politische Theorie*. Stuttgart: Metzler.
- Gibney, Matthew (1999) Liberal Democratic States and Responsibilities to Refugees. *American Political Science Review* 93: 169–181.
- Gibney, Matthew (2004) *The Ethics and Politics of Asylum*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gibney, Matthew (2006) A thousand little Guantanos: Western states and measures to prevent the arrival of refugees, S. 139–169 in K. E. Tunstall (Hrsg.), *Displacement, Asylum, Migration: The Oxford Amnesty Lectures 2004*. Oxford: Oxford University Press: 139–169.
- Gibney, Matthew (2015) Refugees and justice between states. *European Journal of Political Theory* 14: 448–463.
- Hoesch, Matthias (2017) Was kann philosophische Aufklärung mit Blick auf die Flüchtlingskrise leisten? *Angewandte Philosophie. Eine internationale Zeitschrift* 1/2016: 130–143.
- Holtug, Nils (2016) A fair distribution of refugees in the European Union. *Journal of Global Ethics* 12: 279–288.

- Jacobsen, Karen & Landau, Loren (2003) The dual imperative in refugee research: some methodological and ethical considerations in social science research on forced migration. *Disasters* 27: 185–206.
- Laube, Lena (2013) *Grenzkontrollen jenseits nationaler Territorien: Die Steuerung globaler Mobilität durch liberale Staaten*. Frankfurt a. M./New York: Campus.
- Lister, Matthew (2013) Who are Refugees? *Law and Philosophy* 32: 645–671.
- Mecheril, Paul, Thomas-Olalde, Oscar, Melter, Claus, Arens, Susanne & Romaner, Elisabeth (2013) Migrationsforschung als Kritik? Erkundung eines epistemischen Anliegens in 57 Schritten, S. 7–55 in: dies. (Hrsg.), *Migrationsforschung als Kritik? Konturen einer Forschungsperspektive*. Wiesbaden: Springer.
- Miller, David (2016) *Strangers in Our Midst. Political Philosophy of Immigration*. Harvard: Harvard University Press.
- Owen, David (2016a) Refugees, Fairness and Taking up the Slack: On Justice and the International Refugee Regime. *Moral Philosophy and Politics* 3: 141–164.
- Owen, David (2016b) In Loco Civitatis: On the Normative Basis of the Institution of Refugeehood and Responsibility for Refugees, S. 269–290 in S. Fine & L. Ypi (Hrsg.), *Migration in Political Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Risse, Matthias (2012) *On Global Justice*. Princeton (NJ): Princeton University Press
- Shacknove, Andrew E. (1985) Who is a Refugee? *Ethics* 95: 274–284.
- Twele, Marcel (2016) Von Menschenrechten und Hilfespflichten, S. 30–44 in T. Grundmann & S. Achim (Hrsg.), „*Welche und wie viele Flüchtlinge sollen wir aufnehmen?*“ *Philosophische Essays*. Stuttgart: Reclam.
- Vandvik, Bjarte (2008) Extraterritorial Border Controls and Responsibility to Protect: A View From ECRE. *Amsterdam Law Forum* 1: 27–35.
- Walzer, Michael (1992) *Sphären der Gerechtigkeit*. Frankfurt a. M.: Fischer.