



Mehrdad Mehregani und Klaudia Wegschaider | Mai 2018

## Todesfalle Mittelmeer

### Sind Asylzentren außerhalb Europas die Antwort?

Die Flucht über das Mittelmeer endet für Tausende tödlich. Maßnahmen wie verstärkte Grenzsicherung und Kampf gegen Schlepper haben nicht verhindert, dass die Flucht immer gefährlicher wird. Ideen wie externe Asylzentren zielen darauf ab, Geflüchtete von der Überfahrt nach Europa abzuhalten. Zielführend sind diese Ideen jedoch nicht. Gebraucht werden praktikable und nachhaltige Lösungen.

Die Lage scheint sich entspannt zu haben. Weniger Menschen flüchten über das Mittelmeer nach Europa als in den Vorjahren. 172.301 Menschen waren es 2017 – etwa halb so viele wie 2016 (UNHCR 2018a). Die Zahl der Toten ist dabei von 5.096 im Jahr 2016 auf 3.139 im Jahr 2017 zurückgegangen. Allerdings ist die Flucht zuletzt immer gefährlicher geworden. Betrug auf Basis

von Daten des UNHCR (ebd.) der Anteil der Toten, die bei der Überfahrt tödlich verunglückten, 2015 noch 0,37 Prozent der über das Meer nach Europa Geflüchteten, stieg er 2016 auf 1,39 und 2017 sogar auf 1,78 Prozent. In 2018 setzt sich dieser Trend bislang fort und erreicht mit 2,27 Prozent einen noch höheren Wert, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Wintermonate auch in den Vorjahren besonders gefährlich waren.

ABBILDUNG 1 Anteil der Todesopfer im Mittelmeer in Relation zur Gesamtzahl der nach Europa Geflüchteten (2014–2017)



Eigene Berechnung auf Basis von Daten des UNHCR (2018) | BertelsmannStiftung

In anderen Worten: Von 1.000 Menschen, die über das Mittelmeer nach Europa flüchten, starben im Jahr 2015 vier Personen. 2017 waren es bereits 18 Menschen. In den ersten Monaten 2018 hat der Anteil noch weiter zugenommen – von 1.000 Menschen sterben 23 bei der Flucht über das Mittelmeer.

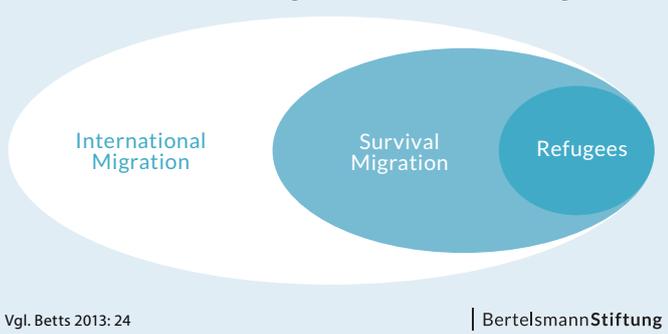
Die gestiegene Todesgefahr hängt unter anderem damit zusammen, dass die Geflüchteten 2017 zu fast 70 Prozent die sehr viel längere und damit gefährlichere zentrale Mittelmeerroute von Libyen nach Italien nah-

men, nachdem die östliche Route seit Umsetzung der EU-Türkei-Vereinbarung ab März 2016 faktisch geschlossen wurde (UNHCR 2018b)<sup>1</sup>.

### Sind Asylzentren außerhalb von Europa die Antwort?

Der politische Handlungsdruck, Antworten auf die anhaltende Flucht über das Mittelmeer und die hohe Opferzahl zu finden, ist immens. Das betrifft die Suche nach Lösungen für die nach internationalem Recht schutzberechtigten Personen. Dies gilt aber auch für die Personen, die keine Aussicht auf Asyl haben. Alle diese Menschen pauschal als „Wirtschaftsflüchtlinge“ zu bezeichnen ist irreführend, da viele von ihnen aus Verhältnissen fliehen, in denen ihre fundamentalen Menschenrechte bedroht sind. Betts (2013) spricht in diesem Fall von „Survival Migration“ bzw. „Überlebensmigration“.

ABBILDUNG 2 Überlebensmigration als Grauzone der Migration



Trotzdem stellen Geflüchtete ohne Schutzperspektive eine besondere Herausforderung für die europäischen Aufnahmeländer dar, da viele nach negativem Asylbescheid nicht freiwillig ausreisen oder zurückgeführt werden können.

Die Todesfälle Mittelmeer muss kurzfristig durch den Ausbau europäischer Rettungseinsätze angegangen werden. Gefragt sind aber vor allem nachhaltige Lösungen, die den Anreiz für Geflüchtete, überhaupt erst Boote zu besteigen, senken und damit auch den Schleppern die Geschäftsgrundlage entziehen. Vor diesem Hintergrund gewinnt in der politischen Debatte die Idee von Asylzentren außerhalb Europas neue Bedeutung. In solchen Einrichtungen sollen Asylberechtigte Schutz und Aussicht auf Aufnahme in Europa bekommen. Außerdem sollen sie Menschen ohne Schutzperspektive von einer Weiterreise nach Europa abhalten. Eine Variante dieser Idee sind die zuletzt von der österreichischen Regierung propagierten „Rescue Centers“, in die im Mittelmeer aufgegriffene Flüchtlinge gebracht werden sollen – ohne Aussicht auf Aufnahme in Europa.

Da Österreich in der zweiten Jahreshälfte 2018 die EU-Ratspräsidentschaft übernimmt und für diese Zeit einen europäischen Migrationsgipfel angekündigt hat, wird die Debatte vermutlich an Dynamik gewinnen.

Allerdings sind Ideen von Aufnahme-, Asyl- oder Rettungszentren außerhalb Europas nicht neu (Léonard und Kaunert 2016). Bereits 1986 machte Dänemark einen Vorstoß in diese Richtung. Der Resolutionsentwurf, in dem auch von Refugee Processing Centers die Rede war, bekam bei den Vereinten Nationen jedoch kaum Zuspruch. 2003 schlug das Vereinigte Königreich Regional Protection Zones und Transit Processing Centers vor. Ein Jahr später sprach sich der deutsche Bundesinnenminister Otto Schily für Aufnahmeeinrichtungen außerhalb Europas aus. 2014 schlug Bundesinnenminister Thomas de Maizière „Willkommens- und Ausreisezentren“ für Asylsuchende in Nordafrika vor.

Befürworter der Idee verweisen auf den vermeintlichen Erfolg der sogenannten Pacific Solution, die 2001 von Australien gestartet wurde und als kurzfristige Maßnahme angedacht war, aber mit Unterbrechungen bis heute verfolgt wird. Asylsuchende, die auf Booten versuchen, Australien zu erreichen, werden abgefangen und in Zentren außerhalb des australischen Territoriums gebracht. Diese Lager werden aufgrund der schlechten Bedingungen vor Ort und wiederholter Menschenrechtsverletzungen international jedoch stark kritisiert.

### Lösung für Schutzberechtigte nur bei Ausbau von Resettlement und Perspektiven vor Ort

Für Menschen mit Schutzbedarf nach internationalem Recht könnten die Zentren auf den ersten Blick Perspektiven und Schutz vor Verfolgung bieten. Um Drittstaaten zu unterstützen, in denen externe Asylzentren eingerichtet würden, sollen manche Schutzsuchende mittelfristig über Resettlementverfahren in anderen Staaten aufgenommen werden – auch in Europa. Allerdings ist fraglich, ob die europäischen Staaten ausreichend Resettlementplätze bereitstellen würden, um die Drittstaaten bei der Flüchtlingsaufnahme adäquat zu entlasten. Für Menschen mit Schutzbedarf wären die Zentren jedoch nur eine Option, wenn sie Aussicht auf Neuansiedlung in aufnahmebereite Staaten hätten.

Fraglich ist zudem, ob die externen Asylzentren Menschen mit Schutzbedarf langfristig von einer Weiterwanderung abhalten können. Bei anhaltenden Konfliktsituationen in den Herkunftsländern

1 Der relative Anteil der Toten wurde wie folgt berechnet: Zahl der Toten dividiert durch die Summe der Zahl der über das Mittelmeer nach Europa geflüchteten Personen und Zahl der Toten.

wird eine Rückkehr dorthin illusorisch. Zugleich wäre ein Verbleib in den Zentren unwahrscheinlich, wenn dort keine wirtschaftlichen Perspektiven für die Erwachsenen sowie Bildungschancen für Kinder und Jugendliche im Sinne lokaler Integration gegeben sind.

#### Resettlement ...

.. ist ein Instrument im Rahmen des internationalen Flüchtlingschutzes und bezeichnet nach Definition des Flüchtlingskommissariats der Vereinten Nationen (UNHCR) die „Neuansiedlung von Flüchtlingen aus einem Staat, in dem sie bereits um Schutz nachgesucht haben, in einen aufnahmebereiten Drittstaat (...). Eine Entscheidung für Resettlement wird vorzugsweise dann getroffen, wenn eine Rückkehr in den Herkunftsstaat auf absehbare Zeit nicht möglich ist und ein dauerhafter Verbleib im Erstzufluchtstaat nicht zumutbar erscheint (...).“ Quelle: UNHCR 2018c

#### Keine Lösung für Migranten ohne Schutzstatus

Die Asylzentren sind insbesondere für den Umgang mit Überlebens- oder Arbeitsmigranten keine Lösung. Denn für sie würde schnell deutlich, dass nach Prüfung ihrer Fälle keine Aussicht auf Resettlement nach Europa besteht. Gleichzeitig wird eine freiwillige Rückkehr in das Herkunftsland für viele unattraktiv oder unmöglich sein. Eine Rückführung aus den Zentren würde – wie im Fall von Abschiebungen aus Europa – voraussetzen, dass die Staatsangehörigkeit eines Asylsuchenden eindeutig bestimmt werden kann und die Herkunftsländer bereit sind, die Menschen wieder aufzunehmen. Die Herausforderung, die schon in Europa mit einer allgemein funktionierenden polizeilichen Infrastruktur schwer zu lösen ist, würde somit auf Drittstaaten verschoben und vermutlich noch verschärft. So bestünde die Gefahr, dass aus den Asylzentren de facto Haftlager würden, um die Menschen von einer Weiterwanderung abzuhalten. Dies wäre aus humanitären und menschenrechtlichen Gründen jedoch untragbar.

#### Praktische Umsetzung unwahrscheinlich

Viele Staaten in Afrika dürften wenig Interesse daran haben, der Einrichtung von Asylzentren auf ihrem Territorium zuzustimmen. Einerseits könnten sie befürchten, selbst vermehrt Ziel für Geflüchtete zu werden. Andererseits müssten sie Asylsuchende ohne Schutzperspektive zurückführen oder gestrandete Migranten integrieren. Zudem fehlt aufgrund der Migrationspolitik der vergangenen Jahrzehnte oft das nötige Vertrauen zwischen den afrikanischen Ländern und der Europäischen Union. Afrikanische Staaten beklagen schon länger, dass sich Europa sei-

ner internationalen Verantwortung entziehe. Zudem könnten sie die Errichtung externer Asylzentren als weiteren Versuch Europas deuten, die Verantwortung für Asylsuchende nach Afrika zu verlagern – nach dem Motto „Out of Sight, out of Mind“ (vgl. Carrera und Guild 2017).

Unter den EU-Mitgliedstaaten selbst war die Idee externer Asylzentren bisher nicht mehrheitsfähig. Es ist daher fraglich, ob ein möglicher Vorstoß der österreichischen EU-Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2018 daran etwas ändern würde. Auch die EU-Kommission hat sich bislang nicht für externe Asylzentren ausgesprochen.

Zudem steht der UNHCR, der das weltweite Mandat für Geflüchtete hat, solchen Zentren bisher äußerst kritisch gegenüber. Eine Kooperation mit dem UNHCR wäre aber unabdingbar für die internationale Akzeptanz und Umsetzung dieser Idee.

## Alternative Lösungsansätze

Die Idee externer Asylzentren kann nicht einlösen, was sie verspricht. Gebraucht werden praktikable und nachhaltige Lösungen – sowohl mit Blick auf verfolgte Geflüchtete mit Schutzbedarf nach internationalem Recht als auch für Überlebens- und Arbeitsmigranten.

#### Stärkung der Erstaufnahmestaaten

Da Asylsuchende oft zunächst Schutz in ihren unmittelbaren Herkunftsregionen suchen, sollte das erste Ziel sein, die Erstaufnahmestaaten wesentlich stärker finanziell und strukturell zu fördern. Die Voraussetzung für das Funktionieren eines solchen Ansatzes ist, dass Geflüchtete dort eine Perspektive auf ein Leben in Sicherheit, Selbstständigkeit und Würde haben. Erforderlich sind daher signifikante Investitionen der internationalen Staatengemeinschaft vor Ort, insbesondere in Bildung, Arbeit und Gesundheitsversorgung. Die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen der Aufnahmestaaten müssen dabei wesentlich stärker als bislang in der Entwicklungszusammenarbeit berücksichtigt werden.

#### Ausbau von Resettlement und humanitären Visa

Angesichts der Langlebigkeit der Kriege und Konflikte im Nahen Osten und in Teilen Afrikas wird eine adäquate finanzielle und strukturelle Stärkung der Erstaufnahmestaaten allein jedoch nicht ausrei-

chen. Flankierend müssen weitere Maßnahmen zur Entlastung der Aufnahmeländer ergriffen werden. Humanitäre Visa europäischer Staaten für besonders schutzbedürftige Asylsuchende können ein Weg sein – nicht nur im Kontext des Familiennachzugs.

Entscheidend wird es aber auf den Ausbau der Resettlementkapazitäten der europäischen Mitgliedstaaten ankommen. Resettlementverfahren bieten wesentliche Vorteile. Asylgesuche können entweder komplett oder im Rahmen zeitlich schnellerer Erstprüfungen bereits im Ausland durch den UNHCR in Kooperation mit den aufnahmebereiten Staaten durchgeführt werden. Der von der Europäischen Kommission im Juli 2016 vorgestellte Vorschlag für ein gemeinsames europäisches Rahmenverfahren für Resettlements würde helfen, einen EU-weit einheitlichen Ansatz für Neuansiedlungen besonders Schutzbedürftiger nach Europa zu schaffen. Allerdings werden die von der Europäischen Kommission (2017) vorgeschlagenen 50.000 Resettlement-Plätze kaum ausreichen, die Erstaufnahmestaaten in den Herkunftsregionen der Schutzsuchenden zu entlasten.

### Migrationspartnerschaften weiterentwickeln

Die Frage nach dem Umgang mit Asylsuchenden ohne Schutzperspektive ist wesentlich komplexer. Um diese Form der Migration besser kontrollieren zu können, reichen Grenzsicherungsmaßnahmen allein nicht aus. Auch wenn der Hauptteil der Migration in Afrika innerhalb des Kontinents erfolgt, wird der Migrationsdruck von Afrika nach Europa angesichts der demographischen Entwicklungen vermutlich nicht abnehmen, sondern eher weiter ansteigen.

Nötig ist ein konstruktiver Ansatz, bei dem faire Migrationspartnerschaften zwischen europäischen und afrikanischen Staaten an Bedeutung gewinnen. Konstruktiv werden diese Partnerschaften, wenn sie neben der Kontrolle irregulärer Migration auch legale Arbeitsmigration ermöglichen – nicht nur für Hochqualifizierte. Diese Partnerschaften müssen im Interesse aller Beteiligten sein – für die Menschen, die Perspektiven für sich und ihre Familien suchen, für die Herkunftsländer, die von Rücküberweisungen profitieren und für die Zielländer in Europa, die verstärkt Fachkräfte nachfragen, aber angesichts steigender Migrationsskepsis auch auf den sozialen Zusammenhalt achten müssen.

### Impressum

© Mai 2018  
Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
www.bertelsmann-stiftung.de

Autoren:  
Mehrddad Mehregani  
Project Manager  
Programm Integration und Bildung  
Telefon: +49 5241 81-81506  
mehrddad.mehregani@bertelsmann-stiftung.de

Kludia Wegschaider  
Project Manager  
Programm Integration und Bildung  
Telefon +49 5241 81-81322  
kludia.wegschaider@bertelsmann-stiftung.de

Lektorat: Sibylle Reiter  
Gestaltung: werkzwei Detmold  
Titelfoto: werkzwei Detmold

### Quellen

**Betts, Alexander (2013).** *Survival Migration*. Ithaca und London: Cornell University Press.

**Carrera, Sergio, und Elspeth Guild (2017).** *Offshore Processing of Asylum Applications: Out of Sight, Out of Mind?* Centre for European Policy Studies.

**Europäische Kommission (2017).** Lage der Union 2017 – Kommission präsentiert nächste Schritte hin zu einer entschlosseneren, wirksameren und gerechteren Migrations- und Asylpolitik der EU. Europäische Kommission, Pressemitteilung. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-3406\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3406_de.htm) (Download: 31.1.2018).

**Léonard, Sarah, und Christian Kaunert (2016).** „The Extraterritorial Processing of Asylum Claims“. *Forced Migration Review* 51.

**UNHCR (2018a).** *Operational Portal, Refugee Situations, Mediterranean Situation*. <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean> (Download: 21.5.2018).

**UNHCR (2018b).** *Operational Portal, Refugee Situations, Mediterranean Situation, Italy*. <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5205> (Download: 11.3.2018).

**UNHCR (2018c).** *Resettlement und humanitäre Aufnahme*. [www.unhcr.org/dach/de/was-wir-tun/resettlement-und-humanitaere-aufnahme](http://www.unhcr.org/dach/de/was-wir-tun/resettlement-und-humanitaere-aufnahme) (Download: 13.3.2018).