EUROPA 24.03.2020 | Theo Rauch

Ausweg aus dem Flüchtlingsdilemma

Die EU-Grenze gegenüber der Türkei sollte geschlossen bleiben. Für Asylsuchende müssen andere Wege gefunden werden.

Fast alle sind sich einig, dass die Situation auf Lesbos und an der türkisch-griechischen Grenze eine Bankrotterklärung der EU und damit auch der deutschen Migrationspolitik ist. Sei es aufgrund des Unvermögens der griechischen Behörden, sei es als gewolltes Resultat einer griechisch-europäischen Abschreckungsstrategie: Europa hat es nicht geschafft, ein ordentliches und effektives Asylverfahren auf den griechischen Inseln zu etablieren. Es hat damit nicht nur die menschenunwürdigen Zustände dort in den Lagern geschaffen, sondern auch seinen Beitrag zur Umsetzung des EU-Türkei-Abkommens nicht erfüllt. Die EU hat ebenfalls nichts getan, um der seit langem sich abzeichnenden neuen Flüchtlingskatastrophe um Idlib in Abstimmung mit der Türkei vorbeugend zu begegnen. Daher sollte man von Erdogans Reaktion, in der Türkei lebende Flüchtlinge in Richtung EU-Grenze in Marsch zu setzen, nicht überrascht sein.

<link regionen europa artikel detail offenen-auges-in-die-katastrophe-4123>Manche fordern nun von der EU, unter Verweis auf <link regionen europa artikel detail falsche-solidaritaet-4138>Völker- und Menschenrechte oder nur im Sinne eines humanitären Aktes, die griechische Grenze zu öffnen, um diesen Menschen – in Einklang mit der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) – ein Asylverfahren auf EU-Boden zu ermöglichen. Diese Forderung appelliert zum einen an die Notwendigkeit der Einhaltung des in der GFK verankerten Asylrechts für politisch Verfolgte und zum andern an die Hilfsbereitschaft für Menschen in Not. Der Flüchtlingsstatus der GFK bezieht sich jedoch nur auf den Schutz von unmittelbar politisch Verfolgten und nimmt Menschen, die aus sicheren Drittstaaten (Erstaufnahmeländern) einreisen wollen ausdrücklich davon aus. Die GFK fordert aber, dass auch Personen mit „offensichtlich unbegründeten“ Asylbegehren erst einmal Zugang gewährt wird, um ihnen die Gelegenheit zu geben, Tatsachen vorzutragen, die den Antrag begründen, bevor dieser als unbegründet abgelehnt werden kann. Insofern wäre eine Öffnung der griechischen Grenze zwecks Ermöglichung einer Antragstellung auch bei

Migrationswilligen, die bereits viele Jahre Aufnahme in der Türkei gefunden haben, völkerrechtlich geboten.

Ausgehend von einer – von vielen progressiven Kräften geteilten – einwanderungspolitischen Grundposition einer „Öffnung mit Grenzen“, einer Schaffung legaler Zugangswege nach Europa, verbunden mit einer Eindämmung der Nutzung irregulärer Wege, führt diese Forderung aber zu einem völkerrechtlichen Dilemma: Folgte man buchstabengetreu allein dem Gebot der Nicht-Zurückweisung der GFK, so müsste man allen Zugang Begehrenden ein Asylverfahren innerhalb des Landes gewähren, in das sie Einlass suchen. Dadurch würde man aber angesichts einer Situation mit hohem Migrationsdruck de facto einer grenzenlosen „Öffnung für Alle“ das Wort sprechen. Eine solche wäre das Ergebnis, wenn das Recht des visafreien Zutritts verbunden wird mit Forderungen nach Maßnahmen zur Integration ins Aufnahmeland bereits während des Asylverfahrens, zugunsten einer Duldung nach Ablehnung sowie einer sozialrechtlichen Gleichstellung Geduldeter und einer Verweigerung der Rückführung durch das Erstaufnahmeland.

Zusammengenommen implizieren diese Forderungen ein uneingeschränktes Recht auf Migration (und nicht nur auf Asyl) und eine Abschaffung nationalstaatlicher Grenzen. Das könnte man zwar diskutieren, es entspricht aber nicht dem derzeitigen Völkerrecht und auch nicht dem deutschen Recht auf Asyl. Eine derartige Öffnung der Außengrenzen der EU würde das Asylverfahren massiv überlasten, zumal wenn weiterhin keine alternativen legalen Zugangswege für Menschen mit anderen Migrationsmotiven eröffnet werden. Auf visafreien Zugang auch für offensichtlich unbegründete Antragsteller ohne Rückkehrperspektive zu bestehen, führt nicht zu einer Stärkung des Rechts auf Asyl, sondern zu dessen Delegitimierung.

Die verbreitete Akzeptanz bei großen Teilen der Bevölkerung, Schutz in der Not zu gewähren, würde durch eine Politik der unkontrollierten Zuwanderung überfordert.

Die verbreitete Akzeptanz bei großen Teilen der hiesigen Bevölkerung, Schutz in der Not zu gewähren, würde durch solch eine Politik der unkontrollierten Zuwanderung überfordert. Der effektive Zugang für politisch Verfolgte, d.h. die vom Völkerrecht intendierten Schutzbedürftigen, würde dadurch noch weiter erschwert. Bezogen auf die Situation an der türkisch-griechischen Grenze heißt das: Unser Menschenrechtsverständnis und unsere Humanität darf sich nicht auf jene fokussieren, die – politisch instrumentalisiert – sich an Zäunen drängen, sondern auf jene, die diesen Schutz aus humanitären Gründen und im Sinne

der GFK am dringendsten benötigen.

Wer EU-Außengrenzen für offensichtlich unbegründete Zutrittswillige schließt, muss also gleichzeitig leicht zugängliche, sichere und legale Zugangswege schaffen, um dem Völkerrecht und humanitären Ansprüchen gerecht zu werden.

Was heißt das für die aktuelle Krisensituation an der syrisch-türkischen Grenze, auf den griechischen Inseln und an der Grenze bei Edirne? Die politische Priorität muss auf die Fluchtursachenbekämpfung in Idlib gerichtet sein. Durch einen schnellen und effektiven Waffenstillstand gilt es, weitere Zerstörung von Leben und Lebensgrundlagen und fortgesetzte Vertreibungen zu verhindern. Dies setzt realistischerweise voraus, Assads Sieg und seinen Anspruch auf territoriale Hoheit über das syrische Staatsgebiet zu akzeptieren und dafür international überwachte Sicherheitsgarantien für die Zivilbevölkerung, Vereinbarungen mit den Widerstandskämpfern, Autonomierechte für die Kurden, verbunden mit Sicherheitsvorkehrungen an der türkischen Grenze im Interesse der Türkei, zu erwirken. Neben Russland und der Türkei sollte die EU eine Rolle als Garantiemacht anstreben und diesen Status durch massive Unterstützung von Wiederaufbauprogrammen untermauern.

Solange dies nicht gelingt und eine Rückkehr der bereits Geflüchteten bzw. Vertriebenen nicht möglich ist, gilt es von Seiten der EU als Teil der internationalen Gemeinschaft und als Hauptinteressent einer Vermeidung großräumiger Fluchtbewegungen, den Aufbau und Unterhalt bedarfsgerechter Siedlungen innerhalb international überwachter Sicherheitszonen auf syrischem Gebiet großzügig und zeitnah zu unterstützen. Damit würde auch die Türkei als Nachbar- und Zufluchtsland entlastet werden. Dieser Notwendigkeit einer internationalen solidarischen Lösung könnte durch eine internationale „Idlib-Konferenz“ entsprechendes Gewicht verliehen werden.

Sofern die Aufnahmekapazitäten solcher grenznahen Siedlungen überschritten werden und von UNHCR „Resettlement“-Bedarf für bestimmte Gruppen von Geflüchteten bzw. Vertriebenen angemeldet wird, soll ausgewählten Kontingenten ein zeitlich befristeter, „subsidiärer“ Schutz ohne individuelles Asylverfahren in freiwilligen EU-Ländern gewährt werden. Diese Kontingente sollen nach Möglichkeit aus homogenen Gemeinschaften bestehen, die auch im Aufnahmeland ihr Gemeinschaftsleben fortführen und nach möglicher gemeinsamer Rückkehr Reintegrations- und Wiederaufbauhilfe erhalten.

Politisch Verfolgte unter ihnen, die auch nach Friedensschluss Verfolgung befürchten müssen, können dann in den Aufnahmeländern

Asyl beantragen. Dabei sind besondere Regelungen zu treffen für islamistische Kämpfer, von denen auch in Zukunft bewaffnete Gewalt ausgehen könnte. Auch für nicht diesen „Resettlement"-Kontingenten zugehörige Geflüchtete, die weiterhin politische Verfolgung in Syrien zu befürchten haben, muss es legale Zugangswege zu Asyl in EU-Staaten geben. Dies ist durch rechtsstaatliche Asylverfahren (mit Rechtsbeistand, zivilgesellschaftlicher und internationaler Kontrolle) in dafür hinreichend ausgestatteten EU-Antragszentren nahe der syrisch-türkischen Grenze zu ermöglichen.

Die Corona-Krise bietet keine Legitimation, die skandalösen Zustände auf Lesbos zu verdrängen.

Auf den griechischen Inseln gilt es, schnellstmöglich die skandalösen Zustände in den Aufnahmelagern zu beenden. Hierfür sollte die EU – auch in Zeiten von Corona – durch großzügige Unterstützung für die betroffenen Inseln das Recht erwirken, die griechischen Behörden massiv bei der Durchführung beschleunigter Asyl-Vorverfahren zu unterstützen. Bewerber mit guten Chancen werden in bereitwillige EU-Länder aufgenommen; die andern werden entsprechend dem EU-Türkei-Abkommen zurückgebracht und im Gegenzug Kontingente von syrischen Geflüchteten aufgenommen. Solche Antragszentren zur beschleunigten Vorauswahl sollten auf den betroffenen Inseln langfristig aufrechterhalten werden. Kurzfristig wäre normalerweise eine Aufnahme humanitärer Kontingente von besonders notleidenden Lagerinsassen durch EU-Staaten geboten gewesen. Da dies aufgrund Corona-bedingter Reisebeschränkungen derzeit nicht realistisch erscheint, sind stattdessen humanitäre Aufnahmemöglichkeiten innerhalb Griechenlands zu finanzieren. Die Corona-Krise bietet jedenfalls keine Legitimation, die skandalösen Zustände auf Lesbos zu verdrängen.

Sofern diese alternativen legalen Zugangswege geboten werden, ist es nicht nur aus den eingangs genannten Gründen notwendig, sondern auch legitim, die EU-Außengrenzen gegenüber der Türkei für Menschen, die in der Türkei eine sichere Erstaufnahme gefunden haben, geschlossen zu halten. Diese können auf die im syrisch-türkischen Grenzraum zu eröffnenden Antragszentren verwiesen werden. Asylantragstellung an der

Grenze zur EU bliebe – der Intention des Asylrechts entsprechend – politisch verfolgten türkischen Staatsbürgern vorbehalten.

Mit diesem hier nur grob skizzierten Vorschlagspaket, in dem viele wichtige Details klärungsbedürftig bleiben, könnte die Zahl der in EU-Staaten Zuflucht Suchenden in mit den Aufnahmekapazitäten vereinbarten Grenzen gehalten werden. Gleichzeitig aber könnte weitaus mehr berechtigten Menschen Zugang und Schutz gewährt werden als dies über ein Asylverfahren auf europäischem Boden – ohne realistische Rückführungsperspektive für „offensichtlich Nicht-Berechtigte“ – möglich wäre. Am wichtigsten aber ist: Es handelt sich um eine geregelte, kontrollierte und bedarfsgerechte politische Aktion und nicht um eine perspektivlose Ad-hoc-Reaktion auf den Druck ausländischer Staatschefs und der durch Fernsehbilder kreierten Emotionen. Dies ist nicht nur eine effektivere Form von Schutzgewährung, sondern auch im politischen Umfeld der Aufnahmeländer akzeptabler. Vielleicht werden sich ja auch weniger EU-Länder sträuben, Aufnahmequoten zu akzeptieren, wenn dies im Rahmen eines geregelten Verfahrens mit kontrollierten Außengrenzen geschieht und sich in kalkulierbaren Größenordnungen hält.



Theo Rauch
Berlin

Dr. Theo Rauch ist außerplanmäßiger Professor am Zentrum für Entwicklungsländerforschung am Geographischen Institut der FU Berlin. Er befasste sich im Rahmen seiner entwicklungspolitischen Arbeit unter anderem mit den Möglichkeiten und Grenzen von Interventionen in der Internationalen Entwicklungszusammenarbeit.