EUROPA 04.03.2020 | Petra Bendel

Offenen Auges in die Katastrophe

Aus der Krise von 2015 hat die EU nichts gelernt – das rächt sich jetzt. In der Asyl- und Flüchtlingspolitik steht sie schlechter da als damals.

Lesen Sie diesen Artikel auch auf Englisch.

Zum zweiten Mal in kurzer Zeit stürzt die Europäische Union mit Ankündigung in eine formidable Krise ihrer Asyl- und Flüchtlingspolitik. Aus den Erfahrungen von 2015 hat sie nicht gelernt: Schon damals war lange offenkundig, dass die Kriege in Syrien, Afghanistan und Irak eine große Zahl an Flüchtlingen nach Europa treiben würden. Unterstützung für die Erstaufnahmestaaten aber blieb aus, was die Situation verschärfte. Längst hatte sich abgezeichnet, dass die mangelnde Solidarität und Verantwortungsteilung mit den durch das Dublin-System übermäßig belasteten europäischen Staaten an den Außengrenzen zu einer menschenrechtlichen Notsituation in den Aufnahmezentren Italiens und Griechenlands führen würden.

Nach der Aufnahme einer sehr hohen Anzahl von Flüchtlingen sperrten die EU-Mitgliedstaaten schließlich die Balkanrouten ab, errichteten neue Grenzzäune, statteten die Europäische Grenz- und Küstenwache FRONTEX erheblich besser aus und schlossen – neben anderen Partnerschaften mit Drittstaaten – die EU-Türkei-Erklärung, den „Türkei-Deal“ ab.

Dieser Deal litt freilich an Konstruktionsfehlern: Als politische Absichtserklärung ohne rechtliche Bindewirkung machte er die EU erpressbar durch den autoritären Partner Türkei. Dessen Qualität als sicherer Drittstaat kann angezweifelt werden. Zudem produziert die Türkei selbst immer mehr Flüchtlinge in großem Stil. Die Erklärung krankt abgesehen davon aber auch an der Tatsache, dass sich die Möglichkeit einer Rückführung von Griechenland in die Türkei allein auf syrische Flüchtlinge bezog. Ein großer Anteil der Schutzsuchenden in Griechenland stammt aber aus Afghanistan und dem Irak. Ferner hinkte die geringe Anzahl an Resettlement-Plätzen der Vielzahl an Flüchtlingen in der Türkei weit hinterher.

Die türkische Aufnahmepolitik war mit etwa 3,6 Millionen Flüchtlingen notorisch überlastet und die EU-Zahlungen reichten auf Dauer nicht aus.

Zwar ging die Zahl der Geflüchteten in den vergangenen Jahren erheblich zurück. Dieser Befund täuschte jedoch darüber hinweg, dass die türkischen Aufnahmekapazitäten mit etwa 3,6 Millionen Flüchtlingen notorisch überlastet waren und die EU-Zahlungen auf Dauer nicht ausreichten. Der Befund verdeckte zudem, dass sich Fluchtrouten teilweise verlagerten, dass die Zahl der Toten im Meer stieg und die Zahl der (meist afghanischen) Migranten und Flüchtlinge, die auf den griechischen Inseln eintrafen, stetig zunahm. Während die in der EU vereinbarte Übernahme von Schutzsuchenden aus den Hot Spots in Italien und Griechenland durch andere Mitgliedstaaten nur sehr schleppend erfolgte, war Griechenland teils nicht fähig, teils nicht willens, die humanitäre Katastrophe auf Lesbos, Samos, Kos und Chios zu stoppen. Die Folge: eine notorische Überlastung der Aufnahme- und Asylsysteme mit weitreichenden Menschenrechtsverletzungen.

Für die 2016 in Gang gesetzte Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) blieben es verlorene Jahre. Hier, in dem zu Recht viel kritisierten Dublin-System, liegt der zweite entscheidende Konstruktionsfehler der EU-Flüchtlings- und Asylpolitik: Über ihren Streitigkeiten verpassten die EU-Mitgliedstaaten über Jahre die Chance, einen Verteilungsmechanismus zu etablieren, der nicht nur für eine höhere Solidarität unter den Mitgliedstaaten, sondern auch für die Aufrechterhaltung menschen- und flüchtlingsrechtlicher Standards sorgen würde – die Chance für ein proaktiveres Flüchtlingsregime.

Auf diese ohnehin schon brüchige Architektur trifft nun im Jahr 2020 eine Krise, die durch den Einmarsch der Türkei in Nordsyrien verursacht, durch den Rückzug der USA verschärft und zum Stellvertreterkrieg mutiert ist. Ein von Beginn an wenig vertrauenswürdiger Partner spielt darin die Flüchtlingskarte aus, um die EU und die NATO unter Druck zu setzen, während immer mehr verzweifelte Menschen aus Idlib fliehen – eine zweite Krise mit Vorankündigung. Präsident Erdoğans Ankündigung, die Grenzen unkontrolliert zu lassen, bewegte viele in der Türkei Gestrandete, sich auf den Weg nach Europa zu machen. Wie groß diese Bewegung letztlich sein wird, ist fraglich. Mit ihrer gewaltsamen Rückweisung an der griechisch-türkischen Grenze und der Aussetzung des Asylsystems mit

dem Ziel, die Zuwanderung zu stoppen, setzt sich die griechische Regierung bewusst über geltendes EU- und Völkerrecht hinweg.

Weder gibt es eine einfache Fluchtursachenbehandlung noch eine einfache Migrationsaußenpolitik, die die Zahl der Schutzsuchenden schnell reduzieren kann.

Das treibt eine Entwicklung in Europa auf die Spitze, die sich ebenfalls lange abgezeichnet hatte: Denn die Vorzeichen für eine bessere Reaktion Europas stehen weitaus schlechter als vor fünf Jahren. Wenngleich Umfragen belegen, dass die Bürgerinnen und Bürger in den meisten EU-Mitgliedstaaten zufolge im Grundsatz weiterhin für die Aufnahme von Schutzsuchenden eintreten, meint doch zugleich die Mehrheit, dass der Zuzug von Flüchtlingen begrenzt werden muss. Zweifellos nehmen auch Rassismus und Rechtspopulismus in den meisten Mitgliedstaaten und auch gewalttätige Übergriffe auf Migranten und Flüchtlinge wie jüngst auf Lesbos zu.

Angesichts dessen tendiert der politische Wille für die Aufnahme und bessere Verteilung unter vielen Mitgliedstaaten gen Null; nur wenige erklären sich bereit, eine „Koalition der Willigen“ anzuführen. Demgegenüber verschwinden bereits gesetzte menschen- und flüchtlingsrechtliche Standards hinter dem primären Interesse, die Einwanderung möglichst zu begrenzen. Die daraus resultierende Politik eines „race to the bottom“ gefährdet die Rechte von Migranten und Flüchtlingen auf Nichtzurückweisung an den Grenzen, ihr Recht auf Bewegungsfreiheit durch Inhaftnahme, die Fragen der Statusanerkennung im Innern, ihre wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sowie ihre Rechte in den Asylverfahren.

Die Komplexität des Themas, die Vielfalt von Fluchtursachen und Problemen in den Erstaufnahme- und Transitstaaten verlangt nach ineinandergreifenden, kurz-, mittel- und langfristigen Lösungen auf mehreren Ebenen. Weder gibt es eine einfache Fluchtursachenbehandlung noch eine einfache Migrationsaußenpolitik, die die Zahl der Schutzsuchenden schnell reduzieren kann.

In der aktuellen Lage an der türkisch-griechischen Grenze ist von der griechischen Seite zuallererst ein Ende der Gewalt und eine Rückkehr zum Asylrecht zu fordern. Die an der Grenze festsitzenden Menschen müssen von UNHCR und den europäischen Agenturen geschützt und nötigenfalls evakuiert werden. Dabei muss die „Koalition der Willigen“ – zu der auch Deutschland zählt - als Notmaßnahme eine Umverteilung aus Griechenland in Betracht ziehen, in die auch aufnahmewillige

Kommunen einbezogen werden können.

So rasch wie möglich muss die EU den Konstruktionsfehler „Dublin“ überwinden und einen besseren Mechanismus der Verantwortungsteilung etablieren.

Solange es kein belastbares Verteilungssystem unter den Mitgliedstaaten gibt, muss diese Koalition mit gutem Beispiel und flexibel bei der Aufnahme von Schutzsuchenden vorangehen – das gilt auch für die Ausschiffung und Aufnahme von Seenotgeretteten. Solche pragmatischen Lösungen sind allerdings nicht auf Dauer gestellt: Sobald möglich muss vielmehr die EU den Konstruktionsfehler „Dublin“ überwinden und – evtl. in mehreren Schritten über ein Europa der zwei oder mehr Geschwindigkeiten – einen besseren Mechanismus der Verantwortungsteilung etablieren.

Nicht nur Griechenland, auch die Türkei muss – über internationale Organisationen und Nichtregierungsorganisationen und nicht durch einfache Geldtransfers - bei der Aufnahme und Integration der Flüchtlinge weiterhin unterstützt werden. Dazu bedarf es einer raschen Verhandlung mit der Türkei, bei der die Konstruktionsfehler der Vergangenheit soweit möglich vermieden werden. Dazu ist unbedingt ein besseres Monitoring der Menschen- und Flüchtlingsrechte vonnöten. Das gilt auch für andere Partnerschaften mit Drittstaaten.

Neben der Aufstockung humanitärer Hilfe in der Nähe von Krisenregionen bedarf es eines Ausbaus von Schutzkapazitäten sowie einer Stärkung entwicklungsorientierter und partizipativer Ansätze für Schutzsuchende wie für lokale Aufnahmebevölkerungen. Legale humanitäre Wege – über Resettlement – müssen ausgebaut, alternative reguläre Wege auch für Personen ohne Asylgrund eröffnet werden.

Einen neuen, ambitionierten „Pakt für Migration“ will die Kommission noch im März vorlegen. Wieder einmal. Auf die Kommission, aber auch auf die ab Juli bevorstehende deutsche Ratspräsidentschaft sind nun alle Augen gerichtet. Sie sollen nicht nur diese zweite Krise der Flüchtlingspolitik entschärfen, sondern auch strukturelle Maßnahmen für eine verlässlichere, belastbarere Architektur eines EU-Flüchtlingsregimes vorschlagen. Dieses muss endlich mit den ad-hoc-Lösungen brechen, den Schutz der Flüchtlinge in den Mittelpunkt stellen und weitsichtig auch außen- und entwicklungspolitische Pfeiler mit einbeziehen. Vorschläge gibt es genug. Anlass für Optimismus nicht.



Petra Bendel
Erlangen

Professorin Dr. Petra Bendel leitet den Forschungsbereich Migration, Flucht und Integration an der Universität Erlangen-Nürnberg.