

Die Festung Europa und ihr „osmanischer Vorhof“

Zur Flüchtlingspolitik der EU Von Hans-Christoph Boppel

Die Europäische Union durchlebt momentan die schwerste Krise seit ihrer Gründung als Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl im Jahr 1951. Diese Krise hat viele Facetten: eine seit zehn Jahren faktisch stagnierende Wirtschaft bei hoher Arbeitslosigkeit in fast allen Mitgliedsstaaten, eine wachsende Disbalance in Bezug auf Lebensstandard, Gesundheitsversorgung und Bildungschancen, anhaltende Finanz- und Schuldenkrisen, ein schwerfälliges politisches Entscheidungssystem bei gleichzeitig mangelnder Reformbereitschaft der Europäischen Institutionen und nicht zuletzt eine wachsende Europafeindlichkeit, die durch den Erfolg rechtspopulistischer Parteien befeuert wird.

Trotz alledem ist die EU – im Vergleich zu den elenden Lebensverhältnissen in vielen Staaten an der Peripherie der EU, in Afrika, dem Nahen Osten, aber auch im Osteuropa außerhalb der EU und im westlichen Balkan – ein Magnet für alle Menschen, die Krieg, Bürgerkrieg, autoritären Regimen oder der Perspektivlosigkeit riesiger Flüchtlingslager in der Türkei, Jordanien, Libanon oder Kenia entfliehen wollen. Gerade Deutschland als das am meisten prosperierende Land der EU, mit der Verheißung von Sicherheit, Ordnung, Arbeit, Einkommen und Bildungschancen, ist für viele Flüchtlinge das Gelobte Land. Das war schon vor Merkels kurzzeitiger Willkommensrhetorik der Fall, ist dadurch allerdings noch potenziert worden.

Der Zustrom von Flüchtlingen aus dem Nahen Osten und Afrika ist nicht ursächlich für die Krise der EU, aber er verschärft sie und verstärkt nationale Eigeninteressen auf Kosten von Solidarität und gemeinsamer europäischer Identität.

Keine gemeinsame Haltung

Eine einheitliche Haltung in der Flüchtlingsfrage gibt es nicht, zu unterschiedlich ist die politische und gesellschaftliche Realität in den 28 Mitgliedsstaaten. Aber es gibt einen eindeutigen Trend: Europa schottet sich ab. Dass im östlichen Teil der EU die Bereitschaft zur Aufnahme von Flüchtlingen bei Null liegt, ist nicht wirklich verwunderlich. Dass aber auch in Skandinavien und in West- und Mitteleuropa, selbst in offenen Gesellschaften mit einer lan-

gen Tradition fortschrittlicher Migrationspolitik wie Schweden oder Niederlande, eine fremden- und flüchtlingsfeindliche Politik die Oberhand gewinnt, ist ein Alarmzeichen.

Momentan scheint es so, als wirke die Flüchtlingsfrage in vielen EU-Staaten wie Öl in das Feuer rechtspopulistischer, nationalistischer und europafeindlicher Kräfte. In Polen und Ungarn dominieren diese Kräfte bereits die Regierungen, in anderen Ländern treiben sie gemäßigt-konservative, liberale und sozialdemokratische Regierungen vor sich her, wie die AfD in Deutschland.

In der Flüchtlingsfrage muss sich beweisen, ob die Europäische Union nicht nur eine Wirtschafts-, sondern auch tatsächlich eine Wertegemeinschaft ist. Hier steht der Kern der europäischen Werte auf der Probe, wie er in der Europäischen Charta der Grundrechte im Jahr 2000 beschlossen wurde. Danach gründet sich die EU „auf die unteilbaren und universellen Werte der Würde des Menschen, der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität.“ In Artikel 18 der Charta werden das Recht auf Asyl und der Schutz bei Abschiebung, Ausweisung und Auslieferung garantiert. Auf dem Papier ist alles gut.

Doch die Praxis der europäischen Flüchtlingspolitik hält diesem Wertekodex immer weniger stand. Die Dublin-III-Verordnung, gültig seit Juli 2013, belässt das Problem der Flüchtlinge bei den an den Außengrenzen der EU gelegenen Erstaufnahmestaaten, im Wesentlichen Italien und Griechenland, teil-

weise auch Spanien und Malta. Gemäß Dublin-Verordnung entscheidet das Land über den Asylantrag, wo der Flüchtling EU-Boden betritt. Einen Solidaritätsmechanismus zwischen den EU-Mitgliedsstaaten gibt es nicht, vor allem Deutschland hatte dies 2013, anders als heute, vehement abgelehnt.

Die Europäische Kommission hatte im Mai und September 2015 Vorschläge zur Umverteilung von insgesamt 160.000 Flüchtlingen auf andere EU-Mitgliedsstaaten gemacht. Doch selbst diese angesichts der für 2015 geschätzten Gesamtzahl von ca. 1,2 Mio. Flüchtlingen bescheidene Maßnahme scheitert am Widerstand der Mitgliedsstaaten. Nur ein paar Hundert Flüchtlinge sind nach diesem Plan bisher umgesiedelt worden. Der härteste Widerstand gegen eine Umverteilung kommt aus der „Vise-grád-Gruppe“ (Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn).

Das EU-Türkei-Abkommen

Am Ende einer langen Kette nationaler Alleingänge, die zur Abriegelung der sogenannten Balkan-Route führte, steht als kleinster gemeinsamer Nenner die „Erklärung EU-Türkei“, auf die sich die EU-Mitgliedsstaaten und die Türkei am 18. März 2016 geeinigt haben. Diese Abmachung ist allerdings kein Konzept für eine strategisch angelegte Migrations- und Flüchtlingspolitik, sondern eine Notmaßnahme, um der Flüchtlingsströme Herr zu werden, ohne den Anspruch auf einen asyl- und menschen-

23. April 2016: Bundeskanzlerin Merkel besucht ein Flüchtlingslager an der türkisch-syrischen Grenze. An ihrer Seite der damalige türkische Ministerpräsident Davutoğlu, der das EU-Türkei-Abkommen ausgehandelt hatte.



Foto: Merr Macchi/Xinhua

rechtskonformen Umgang mit Flüchtlingen völlig aufzugeben. Mit dem „EU-Türkei-Deal“ werden die widerstrebenden Positionen innerhalb der EU auf einen pragmatischen Nenner gebracht und Deutschland kommt in der Flüchtlingsfrage aus seiner isolierten Position heraus und findet sich wieder in der Führungsrolle. Mit hohem Risiko. Wesentliche Elemente des „EU-Türkei-Deals“ sind:

- Alle Flüchtlinge, die seit dem 20. März 2016 irregulär nach Griechenland kommen, werden zurück in die Türkei verbracht. Damit will man das Geschäftsmodell der Schlepper brechen.
- Damit das Abkommen dem Europa- und dem Völkerrecht entspricht, soll es keine „kollektiven Ausweisungen“ geben. Jeder Asylantrag muss in Griechenland einzeln geprüft werden. Wer nachweisen kann, dass er in der Türkei nicht sicher ist, hat in der EU Anspruch auf Schutz. Darüber wird in einem Eilverfahren entschieden.
- Die Türkei hat zugesagt, alle Flüchtlinge entsprechend der Genfer Flüchtlingskonvention zu behandeln.
- Sonderregelung für syrische Flüchtlinge: Für jeden Syrer, der aus Griechenland in die Türkei zurückverbracht wird, soll ein Syrer aus einem der türkischen Lager über legale Verfahren in die EU übernommen werden. Für dieses Austauschverfahren stehen maximal 72.000 Plätze zur Verfügung, angesichts der Flüchtlingszahlen 2014 und 2015 scheint diese Obergrenze wenig realitätstauglich.

Mit dem Abkommen wächst die Türkei in eine Schlüsselrolle zur Bewältigung des europäischen Flüchtlingsproblems und sie tut dies nicht, ohne politische und finanzielle Gegenleistungen:

- Die bisher zugesagten drei Milliarden Euro für Flüchtlingshilfe werden um weitere drei Milliarden Euro bis 2018 aufgestockt.
- Auch in die lange auf Eis liegenden Beitrittsverhandlungen soll wieder Bewegung kommen: Die Türkei wollte fünf neue Verhandlungskapitel eröffnen, am Ende hat man sich zunächst auf nur eines geeinigt, das politisch eher harmlose Kapitel 33 (Haushaltspolitik).
- Für die Türkei ist die Visafrage der eigentliche politische Knackpunkt. Sie dringt seit Jahrzehnten darauf, dass türkische Bürger ohne Visum in die EU einreisen können. Für diese Visafreiheit sieht eine



22. Mai 2016: Binali Yıldırım, enger Vertrauter von Staatschef Erdoğan, wird AKP-Parteivorsitzender und Ministerpräsident.

Roadmap 72 Bedingungen der EU vor, die von der türkischen Seite bis Ende April 2016 erfüllt sein sollten. Obwohl zum Stichtag noch mindestens 5 dieser Bedingungen nicht erfüllt waren, darunter die essentiellen EU-Forderungen zur Stärkung der Meinungsfreiheit und zur Milderung der Anti-Terror-Gesetzgebung, hat die EU-Kommission am 4. Mai – unter dem Vorbehalt der Erfüllung der noch offenen Bedingungen – Rat und Parlament empfohlen, der Visa liberalisierung für die Türkei zuzustimmen.

Wie geht es weiter?

Nach dem von Erdoğan erzwungenen Rücktritt des pragmatisch agierenden Premiers Davutoğlu, der das Abkommen mit der EU ausgehandelt hatte, lässt der türkische Präsident die Muskeln spielen und hat die türkischen Anti-Terror-Gesetze für nicht verhandelbar erklärt. Auch in Sachen Meinungsfreiheit kennt Erdoğan kein Pardon. Bleibt es bei dieser apodiktischen Haltung und bleibt die EU konsequent, dann dürfte die Visafreiheit nicht gewährt werden und das ganze Abkommen wäre bedroht. Während die EU-Kommission bereit scheint, einen „Rabatt“ zu geben, um die Einigung nicht zu gefährden, geht das Europaparlament auf Gegenkurs: der Justizausschuss hat am 10. Mai beschlossen, die Beratungen über die Visafreiheit gar nicht erst aufzunehmen, solange die 72 Bedingungen nicht nachweislich erfüllt sind.

Die Gefahr, dass die EU ihre Werteorientierung auf dem Altar des Pragmatismus opfert, ist damit nicht vom Tisch. Dabei ist noch nicht einmal klar, ob der ganze Deal überhaupt funk-

tioniert. Zwar sind die Ankünfte von Flüchtlingen in Griechenland deutlich zurückgegangen, aber für ein Fazit ist es noch zu früh. Mit besserem Wetter und neuen Ausweichrouten via Italien kann sich alles wieder ändern.

Geht das Abkommen schief, steht die EU, aber besonders die deutsche Außenpolitik, vor einem Fiasko. Ein Europa ohne Binnengrenzen, wie im Schengener Abkommen festgelegt, wäre kaum noch haltbar. Vor allem Griechenland würde zum Flüchtlingsvorhof der EU, mit katastrophalen Folgen für dieses ohnehin schon gebeutelte Land.

Über die aktuelle Flüchtlingskrise darf das größere Thema der Migration nicht vergessen werden. Europa ist ein Kontinent, der Zuwanderung braucht. Von 2005 bis 2014 ist die Bevölkerung der EU um nur 2,4 Prozent – von 495 auf 507 Millionen – gestiegen, in den USA dagegen um 7,7 Prozent. Zehn EU-Mitgliedsstaaten haben einen negativen Bevölkerungssaldo. Die EU braucht deshalb ein langfristiges Konzept zur Aufnahme nicht nur von asylsuchenden Flüchtlingen, sondern auch von Wirtschaftsmigranten.

Am 6. April 2016 hat die EU-Kommission ein Konzept zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) vorgelegt, das sichere und kontrollierte Wege für eine legale Einwanderung nach Europa gewährleisten soll und auch Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftsmigration einschließlich einer Reform der EU-Blue-Card beinhaltet. Am 4. Mai wurde das Konzept um ein Vorschlagspaket ergänzt. Bis diese Maßnahmen Wirklichkeit werden, müssen sie erst die Mühlen von Rat und Parlament durchlaufen. Das kann erfahrungsgemäß Jahre dauern und ist für die Lösung der aktuellen Flüchtlingskrise nicht mehr als ein fernes Licht am Ende des Tunnels.



Hans-Christoph Boppel ist Leiter des Fachbereichs „Klima, erneuerbare Energien, Umweltwirtschaft, nachhaltige Entwicklung und Verbraucherschutz“ in der nordrhein-westfälischen Landesvertretung bei der EU in Brüssel und war von 2005 bis 2013 als Referatsleiter in der Landesregierung NRW für Eine-Welt-Politik zuständig. Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder.