

Arbeitspapier

Forschungsgruppe Globale Fragen
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit



Sabine Riedel

Fluchtursache Staatszerfall am Rande der EU

Die europäische Verantwortung

»SWP-Arbeitspapiere sind Online-Veröffentlichungen der
Forschungsgruppen. Sie durchlaufen kein förmliches
Gutachterverfahren.«

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Arbeitspapier FG Globale Fragen, 2015/2, Oktober. 2015, SWP Berlin

SWP-Berlin, Sabine Riedel
Fluchtursache Staatszerfall am Rande der EU
Die europäische Verantwortung
Oktober 2015

Inhalt

1	Einleitung	3
2	Flucht als Folge von Staatszerfall	5
2.1	Libyen: Menschenhändler und Islamisten als Profiteure des Staatszerfalls	5
2.2	Syrien: Eskalation des Staatszerfalls durch den Import des IS-Terrorismus.....	8
2.3	Türkei: Die Kooperation mit »moderaten« Terroristen als Bumerang.....	10
2.4	Balkan: Schwache Staaten fördern Auswanderung und Durchgangsmigration....	13
2.5	Ukraine: Staatszerfall trotz EU-Assoziation ..	15
3	Die Verantwortung europäischer Akteure ...	18
3.1	Großbritannien und Frankreich: Aus verfehlten Interventionen lernen	18
3.2	Deutschland: Solidarität mit Flüchtlingen ohne außenpolitisches Konzept	20
3.3	Ungarn, Rumänien u.a.: Neue »kulturelle« Grenzen durch Einwanderungspolitik	23
3.4	EU-Institutionen: Von der Aufweichung europäischer Normen zu Militäractionen	26
3.5	Italien, Griechenland, Spanien: Billige Arbeitskräfte durch Visafreiheit	30
4	Handlungsoptionen für Europa	34
4.1	EU: Migrationspolitiken harmonisieren statt zentralisieren.....	34
4.2	EU-Mitgliedstaaten: Grenzsicherung für eine Politik der Nichteinmischung	35
4.3	Europarat: Globale Stärkung der Menschenrechte und Sozialstandards	38
4.4	Gesamteuropa: Für ein Konzept überlappender Integrationsräume	40
4.5	Die OSZE stärken und ausbauen: Aufgaben des deutschen Vorsitzes in 2016	42

Über die Autorin:

Prof. Dr. habil. **Sabine Riedel** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der [SWP, FG Globale Fragen](#) und lehrt an der [Universität Magdeburg](#) Politikwissenschaft; Kontakt: sabine.riedel@swp-berlin.org.

Dieses Arbeitspapier ist im Rahmen von Vorträgen der Autorin im Sommer 2015 entstanden, u.a. in der Vortragsreihe der Universität Freiburg des Colloquium politicum und der Landeszentrale für Politische Bildung Baden-Württemberg zum Thema »Flüchtlingspolitiken im Vergleich« und auf dem 2. Magdeburger Symposium an der Universität Magdeburg zum Thema »Europa auf Grenzsuche: Gefahren und Chancen für den Frieden«.

Es basiert auf Vorarbeiten der Autorin wie z.B.:

- SWP-Studie [Illegale Migration im Mittelmeerraum](#), Berlin, S10, April 2011

- »[Die Migrationspolitik der EU im Mittelmeerraum](#) zwischen Sicherung der Außengrenzen und wirtschaftlicher Integration«, in: Sabine Ruß-Sattar, Peter Bender, Georg Walter (Hg.), Europa und der Arabische Frühling. Deutschland, Frankreich und die Umbrüche der EU-Mittelmeerpolitik, Baden-Baden 2013, S.119-141.

- »[Interreligiöse Dialog-Initiativen. Zur auswärtigen Kulturpolitik islamischer Staaten](#)«, in: Doron Kiesel, Ronald Lutz (Hrsg.), *Religion und Politik. Analysen, Kontroversen, Fragen*, Campus-Verlag, 2015, S. 337-362.

Weitere Hintergründe bietet das aktuelle Buch der Autorin [Die kulturelle Zukunft Europas. Demokratien in Zeiten globaler Umbrüche](#), VS-Verlag Wiesbaden 2015.

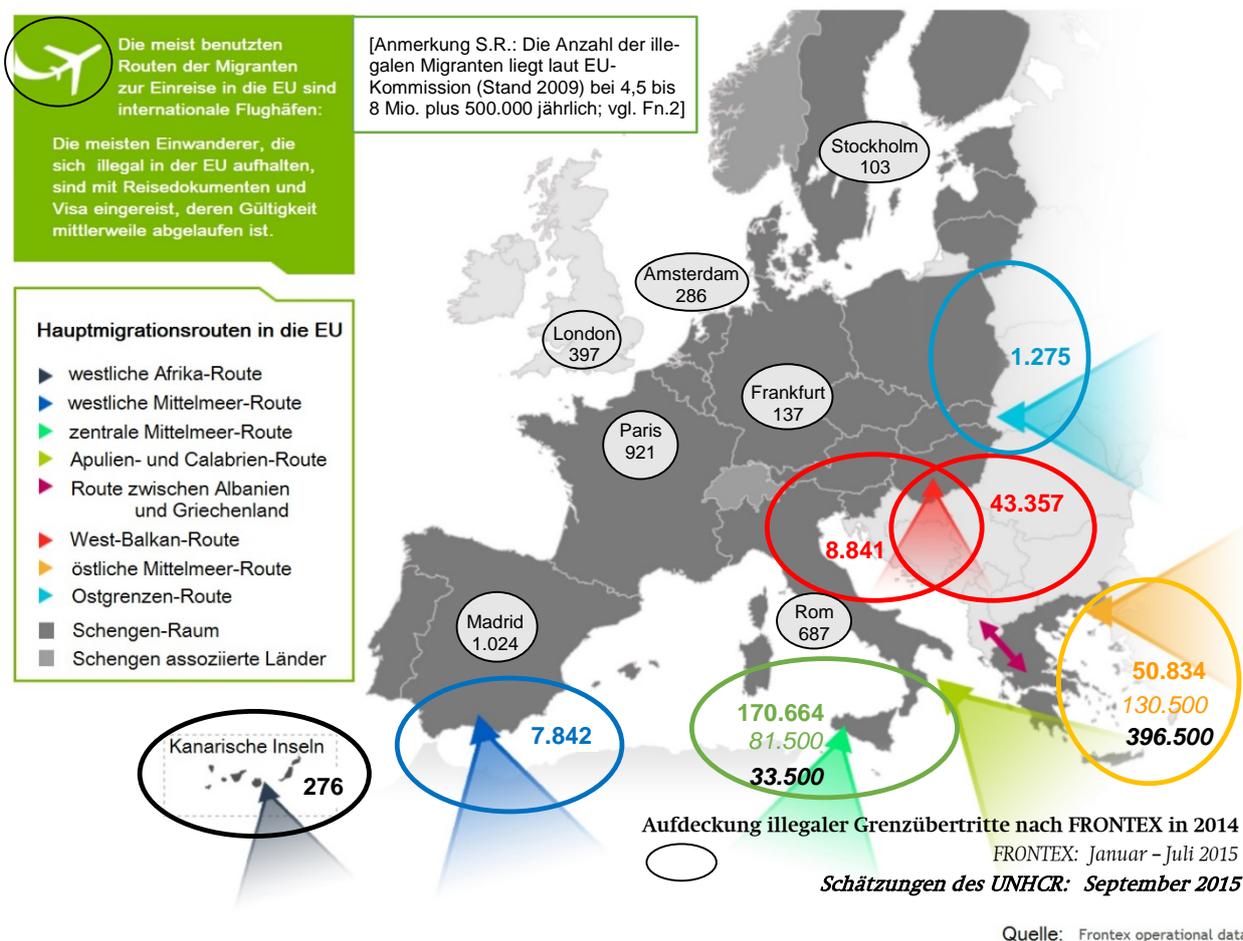
1 Einleitung

Dass Bürgerkriege und Staatszerfall entscheidende Ursachen von Migration und Flucht darstellen, bekommen die EU-Mitgliedstaaten derzeit direkt zu spüren: Nach Angaben der Europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX ist die Zahl der Migranten, die über die östliche Mittelmeerroute einwandert sind, in der ersten Jahreshälfte auf ca. 400.000 gestiegen, d.h. sie hat sich im Vergleich zu 2014 vervielfacht (vgl. Abb. 1). Während Flüchtlinge aus dem Nahen Osten diesen Weg über Griechenland und die Türkei nehmen, kommen die Migranten

seit 2011 kontinuierlich angestiegen und liegt derzeit bei 170.664 (2014). Ursache hierfür ist der Staatszerfall Libyens seit dem Sturz von Muammar al-Gaddafi, der bei den ca. 2 Millionen internierten Einwanderern aus Subsahara-Afrika Hoffnungen auf eine Weiterfahrt nach Europa weckte.

Der plötzliche Anstieg der Flüchtlingszahlen aus den Krisen- und Kriegsgebieten im EU-Nachbarnschaftsraum vermischt sich jedoch mit dem altbekannten Phänomen der illegalen Zuwanderung. Schon im Jahre 2009 wurde die Zahl der Migranten ohne Aufenthaltspapiere von dem EU-Forschungs

Abbildung 1: Haupttrouten der Migranten nach Europa nach FRONTEX (Stand Juli 2015)



Quellen: Eigene Bearbeitung (Übersetzung) der Karte: FRONTEX, *Migratory Routes Map*, <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>; die Zahlen für 2014 vgl. FRONTEX, *Annual Risk Analysis 2015*, Warschau, April 2015, S. 19 und 27, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf; FRONTEX-Zahlen Januar-Juli: News vom 7.8.2015, <http://frontex.europa.eu/news/record-number-of-migrants-enter-greece-in-july-dmt39y/>; Zahlen des UNHCR: Griechenland: 400.000 Neuankünfte über das Mittelmeer, 2.01.2015, <http://www.unhcr.de/presse/nachrichten/artikel/571e77e3acfe47e4e44917f5b105476b/griechenland-400000-neuankünfte-ueber-das-mittelmeer-1.html> [28.9.2015].

SWP-Berlin, Sabine Riedel
Fluchtursache Staatszerfall am Rande der EU
Die europäische Verantwortung
Oktober 2015

projekt Clandestino auf 4,5 Millionen geschätzt, während die EU-Kommission von bis zu 8 Millionen ausging.¹ Seither ist die EU um ca. 500.000 illegale Einwanderer jährlich gewachsen.² Die Forscher konnten zeigen, dass die meisten ganz legal in die EU kommen, z.B. mit einer Arbeitserlaubnis oder über eine visumsfreie Einreise. Viele kehren aber nicht in ihre Herkunftsländer zurück, sondern rutschen nach Ablauf ihrer Aufenthaltsfrist in illegale Beschäftigungsverhältnisse ab. Neuere Studien ergaben, dass heute schon ca. 30 Millionen Menschen in der EU illegal beschäftigt sind.³

Eine Politik der offenen Grenzen berücksichtigt weder die Ursachen von Flucht und Vertreibung, noch schätzt sie die Folgewirkungen für die EU-Mitgliedstaaten ab. Schon heute sind Schleuser und kriminelle Netzwerke die Profiteure der schwachen Staatlichkeit auf dem Balkan. Wie NGOs nachweisen, haben sie die Visa-Liberalisierung mit der EU dazu genutzt, um Südosteuropa zu einen Umschlagplatz für Menschenschmuggel und Drogenhandel auszubauen. Auch in den südlichen EU-Mitgliedstaaten Italien und Spanien hat der unkontrollierte Zuzug ausländischer Arbeitskräfte in Millionenhöhe zur Erosion der öffentlichen Infrastruktur beigetragen. Deren Sozialsysteme stehen heute in Zeiten der Wirtschaftskrise am Rande eines finanziellen Kollapses.

Grenzkontrollen dienen aber nicht nur zur Vorbeugung einer Ausweitung der illegalen Beschäftigung, sondern letztlich auch der Sicherheit der Flüchtlinge. Denn erst mit ihrer Registrierung erhalten sie einen international anerkannten Flüchtlingsstatus mit dem Recht auf ein Asylverfahren. In Deutschland wurden im Jahre 2014 im-

merhin 24,8 Prozent der Antragsteller als Flüchtlinge, aber nur 1,8 Prozent nach Artikel 16a des Grundgesetzes als asylberechtigt anerkannt.⁴ Weitere 35,2 Prozent (45.330 Anträge) sind Dublin-Fälle, also Antragsteller, die aus einem EU-Nachbarland eingereist sind. Weil der Flüchtlingsschutz z.B. in Griechenland, Spanien, Kroatien und Ungarn mangelhaft ist, oder gar kein nationales Asylgesetz existiert, wie in Italien, ist ein Streit über die Zuständigkeiten entbrannt. Dadurch wurde deutlich, dass eine von Brüssel zentralisierte Steuerung der Migrations- und Asylpolitik der falsche Ansatz ist. Denn die Neufassung des Dublin-Vertrags (Dublin-III-Verordnung 2013) hat nicht etwa die säumigen Staaten zur Einhaltung nationaler und internationaler Gesetze ermahnt, sondern stattdessen den »prüfenden Staat« für zuständig erklärt, also Länder mit relativ hohen Standards wie Deutschland (vgl. Abb. 17, S. 21).

Vor allem aber hat der Streit um eine Verteilung der Flüchtlinge den Blick auf die Bekämpfung der eigentlichen Fluchtursachen erschwert. Dabei können weitere humanitäre Katastrophen im Mittelmeer sowie in Osteuropa nur verhindert werden, wenn die europäischen Staaten auch ihre Außenpolitiken überdenken. Es ist an der Zeit, dass sie selbstkritisch hinterfragen, inwieweit sie dazu beitragen, dass in den Krisengebieten des Nahen Ostens, Nordafrikas und in Osteuropa der Migrationsdruck stetig steigt. Das Arbeitspapier zeichnet nach, wie die Interessenslagen in der EU derzeit verteilt sind und welche Einsichten bereits spürbar werden. So weist allein der Beschluss des britischen Unterhauses gegen eine weitere militärische Eskalation in Syrien darauf hin, dass die Bevölkerung nach friedlichen Alternativen sucht. Selbst in den USA mehrten sich jene Stimmen, die den Druck auf die reichen Golfstaaten erhöhen wollen, um dem gewaltsamen Islamismus den Geldhahn abzdrehen und Waffenlieferungen zu stoppen. Hier könnten sich die EU-Mitglieder bewähren und jene Erwartungen einlösen, die mit der Verleihung des Friedensnobelpreises an sie gerichtet wurden. Es liegt in ihrem eigenen Interesse, den Staatszerfall in ihrem Nachbarschaftsraum zu stoppen.

⁴ Dagegen wurden 33,4 Prozent oder 43.018 abgelehnt, vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *Aktuelle Zahlen zu Asyl*, August 2015, S. 9, [28.9.2015] https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/statistik-anlage-teil-4-aktuelle-zahlen-zu-asyl.pdf?__blob=publicationFile.

¹ Vgl. das Forschungsprojekt, International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), *CLANDESTINO - Undocumented Migration: Counting the Uncountable Data and Trends Across Europe, 2007-2009*, unter der Leitung von Anna Triandafyllidou, <http://research.icmpd.org/1244.html>; vgl. Sabine Riedel, *Illegale Migration im Mittelmeerraum. Antworten der südlichen EU-Mitgliedstaaten auf nationale und europapolitische Herausforderungen*, SWP-Studie, S10, Berlin, April 2010, 12 f; [28.9.2015] http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_S10_rds_ks.pdf

² Vgl. »Hartes Vorgehen gegen Schwarzarbeit: Jacques Barrot begrüßt EP-Abstimmung über Richtlinie zur Sanktionierung von Arbeitgebern illegaler Drittstaatsangehöriger«, IP/09/298, Brüssel, 19.2.2009, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-298_de.htm?locale=en [28.9.2015].

³ Friedrich Schneider, Colin C. Williams, *The Shadow Economy*, The Institute of Economic Affairs, London, 2013, S. 13, <http://www.iea.org.uk/sites/default/files/publications/files/IEA%20Shadow%20Economy%20web%20rev%207.6.13.pdf> [28.9.2015].

2 Flucht als Folge von Staatszerfall

In diesem ersten Kapitel wird zunächst der Zusammenhang zwischen dem Zerfall staatlicher Institutionen und dem Migrationsdruck dargestellt, der dadurch ausgelöst wird. Dabei geht es weniger um eine Analyse der komplexen innerstaatlicher Konflikte selbst, sondern vielmehr um die konkreten Folgen für die Bevölkerung, die dadurch in existentielle Not gerät. Damit soll in Erinnerung gerufen werden, welche entscheidenden Aufgaben der staatlichen Ordnung zukommen. Wird diese zur Disposition gestellt, erübrigen sich alle weiteren Fragen über eine gerechtere Verteilung der politischen Macht oder eine verantwortungsvolle Regierungsführung (»good governance«).

2.1 Libyen: Menschenhändler und Islamisten als Profiteure des Staatszerfalls

Die steigende Zahl der Schiffsunfälle im Mittelmeer ist alarmierend. Und dennoch kommen vermutlich noch mehr Flüchtlinge auf dem Weg zur nordafrikanischen Küste ums Leben. Dies lässt sich aus einer Statistik entnehmen, in der Journalisten alle offiziell registrierten Todesfälle dokumentieren. Deren Zahl beläuft sich seit dem Jahre 2000 auf mehr als 29.000 (Vgl. Abb. 2, S. 6).⁵ Die meisten Flüchtlinge stammen aus Ländern südlich der Sahara, aus der sogenannten Sahelzone. Sie gehört zu den ärmsten Regionen der Erde, weil sie schwierigen klimatischen Verhältnissen ausgesetzt ist. Die stete Ausdehnung der Wüste wird begleitet von einem Wechsel zwischen Dürreperioden und Überschwemmungen, der sich in den letzten Jahren verstärkt hat. Schon heute sind im Senegal, Mali, Nigeria, Eritrea und Somalia schätzungsweise 24 Millionen Menschen akut vom Hunger bedroht. Davon wurden bereits 2,8 Millionen zu Flüchtlingen, ohne die geringste Hoffnung auf eine Rückkehr in ihre Heimat.⁶

⁵ The Migrants File, *The human and financial cost of 15 years of Fortress Europe*, <http://www.themigrantsfiles.com/> [28.9.2015].

⁶ Katherine Edelen, »Europe is totally ignoring the root causes of migration across the Mediterranean«, in: *UN Dispatch*, 20. Mai 2015, <http://www.undispatch.com/europe-is-totally-ignoring-the-root-causes-of-migration-across-the-mediterranean/> [28.9.2015].

Zahlreiche Migranten kommen jedoch aus ehemaligen Bürgerkriegsgebieten der südlich angrenzenden Nachbarländer. Nach den gewaltsamen Auseinandersetzungen haben sich in den westafrikanischen Staaten Liberia, Sierra Leone, Guinea-Bissau und in der Elfenbeinküste Gewaltstrukturen verfestigt, die einen Kreislauf von Korruption, Armut und Kriminalität in Gang halten:

»Korruption höhlt die Staaten aus, und in dem Maße, in dem staatlichen Institutionen abgebaut wurden, gingen Jobs im öffentlichen Sektor verloren. Die Zahl der marginalisierten Jugendlichen stieg ins Astronomische. Selbst viele ausgebildete junge Männer hatten keine Aussicht auf eine feste Stelle. Die Jugendarbeitslosigkeit in Westafrika liegt heute bei rund 50 Prozent [...]. Die Alternativen für die Betroffenen sind:

- bewaffnete Raubüberfälle,
- Beitritt zu einer Miliz,
- Kokainschmuggel in den Westen oder
- die gefährliche Reise in Booten übers Mittelmeer nach Europa.«⁷

Mit der Auswanderung verlagerten sich diese Nachkriegsökonomien allmählich in Richtung Sahelzone und Nordafrika. Denn Flüchtlinge erhalten dort kein Asyl, sondern fallen in die Illegalität. Sie sind daher kriminellen Netzwerken ausgesetzt, wenn sie sich über Monate oder Jahre hinweg eine Weiterreise nach Europa verdienen wollen. So leben sie häufig in Zwangsarbeit oder sind der sexuellen Ausbeutung preisgegeben. Das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC) hat in Zusammenarbeit mit marokkanischen Forschern ermittelt, dass rund zwei Drittel der in Nordafrika ankommenden Flüchtlinge bereits krank sind und schon 40 Prozent Opfer eines Raubüberfalls waren. Etwa die Hälfte wird von Polizeikräften in Gewahrsam genommen und in ihre Herkunftsländer abgeschoben.⁸ Dennoch expandieren die Geschäfte des Menschenschmuggels, so

es of migration across the Mediterranean«, in: *UN Dispatch*, 20. Mai 2015, <http://www.undispatch.com/europe-is-totally-ignoring-the-root-causes-of-migration-across-the-mediterranean/> [28.9.2015].

⁷ John Emeka Akude, »Wurzeln der Milizengewalt in Westafrika«, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, 2009/6, S. 240, <http://www.dandc.eu/de/article/wurzeln-der-milizengewalt-westafrika> [28.9.2015].

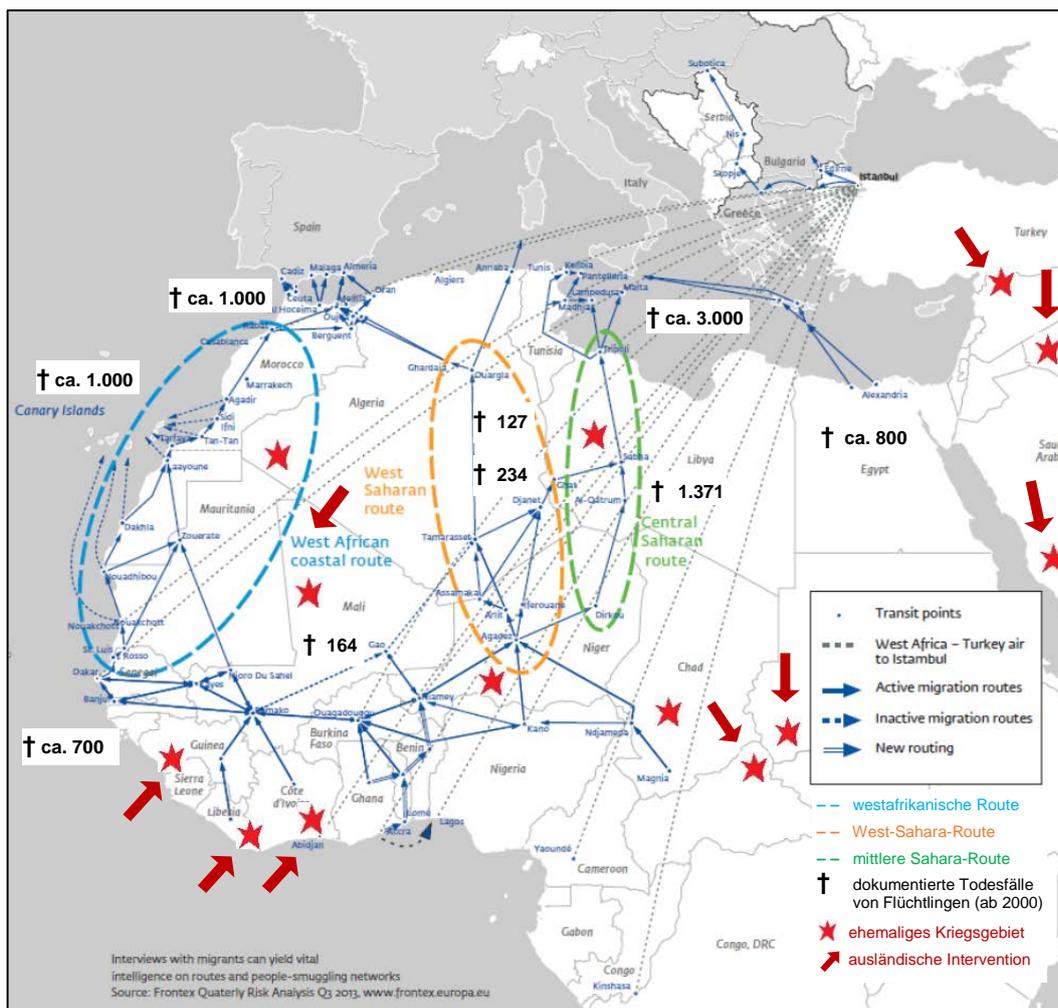
⁸ United Nations Office on Drugs and Crime, *Smuggling of migrants into, through and from North Africa*, Wien, Mai 2010, S. 40 [28.9.2015]. https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant_smuggling_in_North_Africa_June_2010_ebook_E_09-87293.pdf.

dass sich auch in Nordafrika global agierende Netzwerke etabliert und lokale Clans verdrängt haben. Weltweit verdienen sie am Menschenhandel mehr als sechs Milliarden Euro jährlich.⁹

Die Risiken der Flucht liegen jedoch allein aufseiten der Flüchtlinge, die gefährliche Wege durch

die Sahara nehmen, um an die Küsten Marokkos, Algeriens, Tunesiens und Libyens zu gelangen. Die ca. 1.800 km lange libysche Küste hat seit jeher Migranten angezogen, weil sie selbst vom Regime Gaddafis nicht vollständig bewacht werden konnte. Außerdem ist die Hafenstadt Zuwara nordöst-

Abbildung 2: Kriegsgebiete und innerafrikanische Migrationsrouten



Quelle: Eigene Bearbeitung der Karte: FRONTEX, *Twelve Seconds to Decide. In Search of Excellence: FRONTEX and the Principle of Best Practice*, FRONTEX, Frankreich 2014, S. 35, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/12_seconds_to_decide.pdf; Die Zahlen vgl.: *The Migrants Files. A database on the more than 29,000 migrants who died on their way to Europe since 2000*, <https://www.detective.io/detective/the-migrants-files/>, <https://wipokuli.wordpress.com/> [28.9.2015].

⁹ »Geschäfte mit den Flüchtlingen. Die Mafia mischt mit«, in: *Handelsblatt*, 13.5.2015, <http://www.handelsblatt.com/politik/international/geschaefte-mit-fluechtlingen-die-mafia-mischt-mit/11774056.html> [28.9.2015].

lich von Tripolis, nur etwa 200 km Luftlinie von der italienischen Insel Lampedusa entfernt. Deshalb entwickelte sie sich zu einem der begehrtesten Anlaufpunkte, nach den Kanarischen Inseln und den spanischen Enklaven Ceuta und Melilla im Norden Marokkos (vgl. Abb. 2). Zudem wurden die Flüchtlinge von Muammar al-Gaddafi zur Demonstration der »Afrikanischen Einheit« offiziell willkommen geheißen. Tatsächlich stieg die Zahl der Migranten in Libyen mit 6 Millionen Einwohnern allmählich von 1,5 Millionen (1999) auf über 2 Millionen im Jahre 2008 an.¹⁰

Mit Beginn der Unruhen im Februar 2011 versank Libyen in einen blutigen Bürgerkrieg, der sich zwar mit dem Sturz und Tod Gaddafis im Oktober 2011 beruhigte, seit dem Jahre 2014 jedoch erneut aufflammt. Er machte bislang eine halbe Million Libyer zu Binnenflüchtlingen und vertrieb ca. eine Million Gastarbeiter aus Ägypten, Tunesien und Algerien. Besonders problematisch waren die Folgen für Gastarbeiter und Migranten aus Subsahara-Afrika. Wie eine internationale Untersuchungskommission der UN berichtet, wurden sie häufig Opfer rassistisch motivierter Gewalttaten. Einige wurden entführt, ausgeraubt oder verschwanden spurlos aus den Flüchtlingslagern. Auch wenn sich Regierungstruppen mitschuldig gemacht hätten, so seien diese Übergriffe meistens von oppositionellen Gruppen ausgegangen.¹¹

Seit Anfang 2015 spitzt sich die Lage in Libyen zu, weil die irakische Terrormiliz »Islamischer Staat« (vgl. arab. الدولة الإسلامية), im dortigen rechtsfreien Raum einen idealen Standort gefunden hat, um sich weiterer Öleinnahmen zu bemächtigen und sich mit Waffen zu versorgen. Doch haben sich diese neuen Gewaltstrukturen nicht nur in Libyen eingenistet, sie expandieren derzeit in die Nachbarstaaten Mali, Algerien, Ägypten und Nigeria und destabilisieren ganz Nordafrika.¹² Der UN-

¹⁰ United Nations Office on Drugs and Crime, *The role of organized crime in the smuggling of migrants from West Africa to the European Union*, Wien, Januar 2011, S. 21f., [28.9.2015] https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant-Smuggling/Report_SOM_West_Africa_EU.pdf; UNODOC, *Smuggling of migrants into, through and from North Africa*, a.a.O., S. 7 [vgl. Fn. 8].

¹¹ Human Rights Council, *Report of the International Commission of Inquiry to investigate all alleged violations of international human rights law in the Libyan Arab Jamahiriya*, A/HRC/17/44, 1. Juni 2011, S. 44, 68 und 71 [28.9.2015] www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.44_AUV.pdf.

¹² »BND: Bürgerkrieg in Libyen destabilisiert Nordafrika«, in:

Sondergesandte für Libyen, der Spanier Bernardino León, machte auf die Interessensallianz zwischen Islamistenführern und Schleuserbanden aufmerksam. Beide wollten ein Ende des Bürgerkriegs hinauszögern, weil sie damit gute Geschäfte machten. Dies rechtfertigte seiner Meinung nach einen militärischen Einsatz seitens der EU, um die Schlepperboote vor der libyschen Küste zu zerstören.¹³

In Wahrheit zeigt sich in diesem Aktionismus die ganze Ohnmacht gegenüber den Folgen des libyschen Staatszerfalls, der mit der Militär-Intervention begann, die von EU-Mitgliedstaaten wie Frankreich und Großbritannien initiiert wurde (vgl. Kap. 3.1). Denn die neuen soziökonomischen Strukturen Libyens ähneln genau jenen Verhältnissen, die sich nach dem Ende der Bürgerkriege in Westafrika herausgebildet haben: Dieser Kreislauf von Korruption, Armut, Kriminalität und islamistisch motivierter Gewalt wird sich so nicht durchbrechen lassen. Traut man den Erfahrungen der italienischen Justiz aus ihrem Anti-Mafia-Kampf, ist dem nur mit einer Stärkung der Rechtsstaatlichkeit beizukommen. Doch hier versagt offenbar auch die europäische Politik, wie der Generalstaatsanwalt von Catania, Giovanni Slavi, zu berichten weiß:

»Die Kapitäne der Flüchtlingsboote haben keinen großen Anteil am großen Geschäft mit der Flucht nach Europa. Sie sind normalerweise die, die das Steuer halten und dafür gerade mal die Reise umsonst bekommen. Wenn sie ins Gefängnis gehen, gibt es tausend andere, die ihren Job übernehmen. [...] Giovanni Salvi erzählt von Erfolgen. Man habe die Chefs von Schleuserorganisationen in Ägypten ermittelt, die viele Tote auf dem Gewissen und schlimme Verbrechen begangen hätten. Nun aber gebe es Probleme mit der Auslieferung. Der Staatsanwalt von Catania steht offenbar auf verlorenem Posten in diesem Kampf [...].«¹⁴

Deutsche Welle, 5.3.2015 [28.9.2015] <http://www.dw.com/de/bnd-b%C3%BCrgerkrieg-in-libyen-destabilisiert-nordafrika/a-18294621>.

¹³ Adrian Croft, »Libya on verge of economic collapse, U.N. envoy warns«, in: *Reuters*, 28.5.2015 [28.9.2015] <http://uk.reuters.com/article/2015/05/28/uk-libya-security-talks-idUKKBN0OD29J20150528>.

¹⁴ Jan-Christoph Kitzler, »Verdienen am Traum von Europa. In Italien zeigt sich das ganze Problem im Kampf gegen die Schlepperbanden: Die wahren Täter sind schwer zu fassen, weil sie länderübergreifend und hochprofessionell arbeiten. Für einen echten Kampf gegen die Schlepper bräuchte es mehr internationale Polizeiarbeit - mit Methoden wie im Anti-Mafia-Kampf«, in: *Deutschlandfunk*, 16.6.2015, http://www.deutschlandfunk.de/schlepper-verdienen-am-traum-von-europa.795.de.html?dram:article_id=322756 [28.9.2015].

2.2 Syrien: Eskalation des Staatszerfalls durch Import des IS-Terrorismus

Trotz der Besonderheiten des Bürgerkriegs in Syrien, zeigen sich Parallelen zur Entwicklung in Libyen. Zwar kann sich Staatspräsident Baschar al-Assad im Gegensatz zu Gaddafi seit Beginn des militärischen Widerstandes im März 2011 an der Macht halten. Allerdings sind sein Rücktritt und die Einbindung oppositioneller Gruppen in die Regierung zentrale Forderungen der westlichen Staaten (vgl. die Genfer Friedensverhandlungen in 2014).¹⁵ Diese Bedingungen werden erst in jüngster Zeit von den USA überdacht, seitdem sich der aus dem Irak stammende »Islamische Staat« (IS) als ein zentraler Machtfaktor im syrischen Widerstand etabliert hat. Es steht zu befürchten, dass ein Kollaps des Regimes wie in Libyen den IS-Milizen und schließlich auch Al-Kaida zugutekommt.¹⁶

Obwohl der IS erst seit Mitte 2014 von sich reden macht, waren gewaltbereite islamistische Gruppen von Anfang an am Widerstand gegen beide Regime beteiligt. So rekrutierte sich die Libysche Rebellenarmee, die sich später in Nationale Befreiungsarmee umbenannte, nicht nur aus desertierten Soldaten und hohen Militärs. Ihr schlossen sich auch zahlreiche islamistische Kämpfer an, die aus dem Afghanistankrieg nach Libyen zurückgekehrt waren, dort inhaftiert und schließlich von Gaddafi noch vor Ausbruch des Arabischen Frühlings freigelassen wurden. Hierzu gehört z.B. Abdel Hakim Belhaj, Mitbegründer der Libyschen Islamischen Kampfgruppe in Afghanistan, der seit Ausbruch des Bürgerkriegs führende Positionen im neuen libyschen Nationalen Übergangsrat und Militärrat innehat.¹⁷ Im März 2015 schloss er sich in führender Position dem IS-Ableger in Libyen an.¹⁸

¹⁵ »Wenig Substantielles in Genf«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 16.2.2014, <http://www.sueddeutsche.de/politik/2.220/syrien-konferenz-wenig-substantielles-in-genf1.1890358> [28.9.2015].

¹⁶ »Syrien. Kehrtwende nach vier Jahren«, in: *Zeit online*, 15.3.2015, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2015-03/usa-kerry-verhandlungen-assad-syrien#comments> [28.9.2015].

¹⁷ Hadeel al-Shalchi, Maggie Michael, »Abdel Hakim Belhaj, Libya Rebel Commander, Plays Down Islamist Past«, in: *The worldpost*, 9.2.2011, updated 11.2.2011, [28.9.2015] http://www.huffingtonpost.com/2011/09/02/abdel-hakim-belhaj_n_946518.html.

¹⁸ Kyle Shideler, »U.S. backed rebel reportedly leads Islamic

Auch im Falle Syriens waren von Anfang an islamistische Gruppen am bewaffneten Widerstand beteiligt. Bei der Gründung des Syrischen Nationalrats (SNC) im August 2011 stellten sie schon die Hälfte der Mitglieder und forderten eine ausländische Militärintervention.¹⁹ In diesem Falle zögerten jedoch die westlichen bzw. europäischen Staaten, sich direkt in den syrischen Bürgerkrieg einzumischen. Stattdessen erhielten Oppositionelle, einschließlich Islamisten verschiedenster Couleur, finanzielle Unterstützung und Waffen aus den Golfstaaten Saudi-Arabien und Katar sowie aus der benachbarten Türkei.²⁰ Selbst als IS-Milizen im Juni 2014 den östlichen Teil Syriens und die zweitgrößte Stadt des Irak, Mossul, eroberten und ihrem »Kalifat« einverleibten (vgl. Abb. 3, S. 9), zogen sich ihre ausländischen Unterstützer nicht zurück. Mit der Plünderung nordsyrischer Erdölfelder und irakischer Banken konnte der IS zwar seine finanziellen Eigenmittel aufstocken. Doch ist damit gleichzeitig seine Abhängigkeit von ausländischen Geschäftspartnern gewachsen:

»Es ist eine Schande«, empörte sich der syrisch-katholische Patriarch Ignatius Joseph III. Younan, nachdem Terroristen des »Islamischen Staates« am letzten Wochenende alle 25.000 Christen aus Mosul vertrieben und das Ordinariat seiner Kirche niedergebrannt hatten. Es gebe nur einen Weg, diese mörderischen Kommandos zu stoppen – ihnen das Geld zu entziehen. »Woher beziehen diese Terroristen ihre Waffen? Von den fundamentalistischen Staaten am Golf, stillschweigend gebilligt von den westlichen Staatslenkern, weil sie deren Öl brauchen«, kritisierte der Geistliche.«²¹

State in Libya«, in: *The Washington Times*, 3.3.2015, <http://www.washingtontimes.com/news/2015/mar/3/frank-gaffney-jr-us-backed-rebel-reportedly-leads/> [28.9.2015].

¹⁹ Huda Zain, »Identitäten und Interessen der syrischen Oppositionellen«, in: Bundeszentrale für politische Bildung, *Dossier Islamismus*, , 14.2.2013, <https://www.bpb.de/politik/extremismus/islamismus/190499/der-islamische-staat-im-irak-und-syrien-isis> [28.9.2015].

²⁰ »Bürgerkrieg in Syrien: Assad-Gegner erwarten 100 Millionen Dollar aus den Golfstaaten, in: *Spiegel online*, 2.4.2012, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/golfstaaten-sollen-millionen-an-syrische-aufstaendische-zahlen-a-825135.html> [28.9.2015].

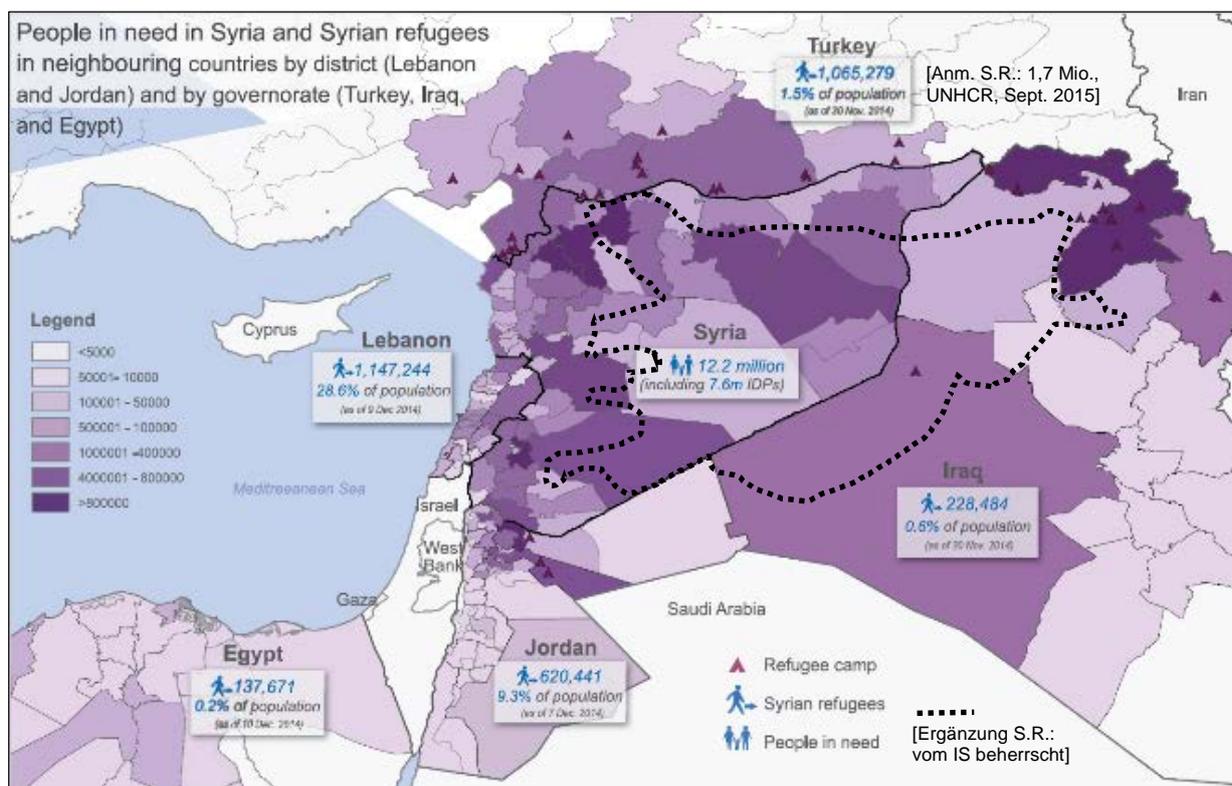
²¹ Martin Gehlen, »Die Sponsoren der IS-Gotteskrieger. Geldgeber aus den Golfstaaten haben lange die radikalen IS-Truppen unterstützt. Nun haben die Gotteskrieger eigene Geldquellen. Das ängstigt Kuwait und Saudi-Arabien«, in: *Zeit online*, 25.7.2014, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2014-07/islamischer-staat-gotteskrieger-finanzierung-syrien-irak> [28.9.2015].

Mit der Ausdehnung des vom IS beherrschten Staatsgebiets ist letztlich die schlimmste Befürchtung wahr geworden, dass sich nämlich Anarchie und Bürgerkrieg vom Irak aus auf die Nachbarländer ausbreiten könnten. Staaten wie Jordanien, der Libanon, Syrien oder Ägypten hatten die USA und ihre Verbündeten noch Anfang 2003 vor den Folgen eines Militäreinsatzes zum Sturz des irakischen Staatspräsidenten Saddam Hussein gewarnt. Bereits vier Jahre später sahen sie sich einer der größten Flüchtlingswelle seit dem Zweiten Weltkrieg ausgesetzt.²² Infolge des Zerfalls staatlicher Strukturen flohen von den 27 Millionen Einwohnern etwa 2,5 Millionen vor der anwachsenden

Gewalt ins Ausland. Der weitaus größte Teil, nämlich geschätzte 1,8 Millionen, ging nach Syrien,²³ weil Libanon und Jordanien bereits seit Jahrzehnten mehr als 2,4 Millionen Palästinenser beherbergen. Noch höher ist jedoch die Zahl der Binnenflüchtlinge im Irak, die von 2,7 Millionen (2006) auf aktuell 3,6 Millionen gestiegen ist.²⁴

Ebenso viele Syrer, d.h. 3,6 Millionen, wurden in den ersten zwei Jahre Bürgerkrieg zu Vertriebenen im eigenen Land, 1,3 Millionen verließen bis Ende Mai 2013 ihre Heimat.²⁵ Seitdem sich der aus dem Irak stammende IS dem syrischen Widerstand angeschlossen hat, spitzt sich die Lage weiter zu (vgl. Abb. 3 unten). Bis Mitte 2015 hat sich die Zahl

Abbildung 3: Syrische Flüchtlinge in den Nachbarländern (UNHCR, Stand Ende 2014)



Quelle: Bearbeitete Karte, vgl. UNHCR, *Overview: 2015 Syria response plan and 2015-2016 regional refugee and resilience plan*, Berlin, 18.12.2014, S. 1 [28.9.2015].

²² Amira El Ahl, Volkhard Windfuhr, Bernhard Zand, » Die zwei Millionen Besten. Jeder zehnte Iraker hat seine Heimat verlassen, die Eliten aus Bagdad schlagen sich in Jordanien und Syrien durch. Washington möchte, dass sich die Uno um die Krise kümmert, in: *Der Spiegel*, 20.8.2007, www.spiegel.de/spiegel/print/d-52637651.html [28.9.2015].

²³ »Irakische Flüchtlinge in Syrien. «Der Druck übersteigt unsere Kräfte«, Interview mit Syriens Innenminister Abd al_Maschid, in: *Spiegel online*, 2.10.2007, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/irakische-fluechtlinge-in-syrien-der-druck-uebersteigt-unsere-kraefte-a-508973-druck.html> [28.9.2015].

²⁴ UNHCR, *2015 UNHCR country operations profile - Iraq*, 2015, <http://www.unhcr.org/pages/49e486426.html> [28.9.2015].

²⁵ Junges UNO-Netzwerk Deutschland, *80.000 Tote und 4,9 Millionen Flüchtlinge*, 29.5.2013, <http://www.junges-uno-netzwerk.de/2013/05/80-000-tote-und-49-millionen-fluechtlinge/> [28.9.2015].

der Flüchtlinge auf 11,6 Millionen verdoppelt.²⁶ Damit wurde bislang die Hälfte der syrischen Bevölkerung zu Opfern einer Gewaltspirale, die als innerstaatlicher Konflikt begann und sich nun als Regionalkonflikt fortsetzt. Denn die IS-Milizen rekrutieren ihre Kämpfer aus der gesamten arabischen Welt, aus Afghanistan, den Golfstaaten Saudi-Arabien und Katar ebenso wie aus Libyen und Tunesien.²⁷ Dies hat die syrischen Konfliktparteien weiter radikalisiert: So suchte sich Staatspräsident Assad Verbündete im schiitisch-islamistischen Lager der Hisbolla im Libanon,²⁸ einer vom Iran unterstützten Miliz (vgl. arab. Partei Gottes – حزب الله). Dagegen entstand mit Gründung der sunnitisch-islamistischen Nusra-Front ein syrischer Ableger von Al-Qaida (vgl. arab. Unterstützungsfront – جبهة النصرة), eine Konkurrenzorganisation zum IS.

Schon wegen der bisherigen ausländischen Einflussnahme ist der gegenwärtige Frontverlauf des syrischen Bürgerkriegs kaum mehr zu durchschauen. Daher besteht die Gefahr, dass jede zusätzliche militärische Einmischung entweder die »Falschen« trifft und jene Staaten in den Krieg hineingezogen werden, die für die meisten Flüchtlinge heute noch als sicherer Hafen gelten. Oder es kommt sogar zu einer Eskalation und Konfrontation zwischen den weltweit größten Erdölproduzenten Russland, USA, Iran und Saudi-Arabien. Diese Risiken sprechen für einen sofortigen Stopp jedweder Waffenlieferung (vgl. Kap. 3.1 und 4.5.).

2.3 Türkei: Die Kooperation mit »moderaten« Terroristen als Bumerang

Eine besonders große Gefahr für Europa wäre jedoch eine Destabilisierung der Türkei, sollte sich der schleichende Prozess des irakischen und syrischen Staatszerfalls in Richtung Nordwesten ausbreiten. Schon infolge des Zweiten Golfkriegs zur

Befreiung Kuwaits von der irakischen Okkupation, waren im Verlauf des Jahres 1991 etwa eine halbe Million Menschen zur türkischen Grenze geflohen. Um den meist kurdisch stämmigen Irakern eine schnellstmögliche Rückkehr in ihre Heimat zu ermöglichen, setzte sich Ankara für die Einrichtung erster autonomer Schutzzonen im Nordirak ein.²⁹ Ab dem Jahre 2003 wurden dort auch jene Flüchtlinge untergebracht, die infolge des irakischen Bürgerkriegs nach der US-Militärintervention gegen Saddam Hussein ihre Heimatorte verlassen mussten. Dies erklärt die bislang niedrige Zahl von rund 67.000 Flüchtlingen in der Türkei bis zum Ausbruch des Syrienkonflikts.³⁰

Und dennoch schätzt das Schweizer Monitoring-Zentrum für Binnenflüchtlinge, dass in der Türkei rund eine Million Menschen als Vertriebene im eigenen Land leben. Dabei handelt es sich überwiegend um die kurdisch stämmige Bevölkerung aus dem Südosten des Landes, die im Zeitraum 1986–1995 vor dem Bürgerkrieg geflohen und nicht mehr zurückgekehrt ist. Der bewaffnete Aufstand unter Führung der Kurdischen Arbeiterpartei (PKK) hatte ein hartes Eingreifen der türkischen Armee gegen die Gründung eines eigenen Kurdenstaates provoziert, infolge dessen insgesamt drei Millionen zu Flüchtlingen wurden.³¹ Viele ließen sich an der kleinasiatischen Küste oder in den Großstädten nieder, vor allem in Istanbul und in Ankara (vgl. Abb. 4). Erst die Erdoğan-Regierung hat eine Aussöhnung zwischen beiden Bevölkerungsgruppen in Angriff genommen und seit dem Jahre 2004 Entschädigungen für begangenes Unrecht geleistet. Damit wurde die veränderte Siedlungsstruktur jedoch nicht rückgängig gemacht. Die dadurch gestiegene Mehrsprachigkeit hat dazu beigetragen, dass die meisten Kurden und andere Sprachminderheiten selbstbewusst eine Identität als türkische Staatsbürger pflegen und ihre Rechte einfordern, auch wenn dies nicht im Interesse des türkischen Nationalismus ist.

²⁶ UNHCR, *Total number of Syrian refugees exceeds four million for first time*, 9.7.2015, <http://www.unhcr.org/559d67d46.html> [28.9.2015].

²⁷ Julia Gerlach, »Terrormiliz IS. Das Exportland der IS-Kämpfer«, in: *Frankfurter Rundschau*, 18.2.2015, <http://www.fr-online.de/terrorgruppe-islamischer-staat/terrormiliz-is-das-exportland-der-is-kaempfer,28501302,29895224.html> [28.9.2015].

²⁸ »Was macht die Hisbollah in Syrien? ›Es geht nicht um Freundschaft zu Assad«, in: *n-tv*, 14.6.2015, www.n-tv.de/politik/Es-geht-nicht-um-Freundschaft-zu-Assad-article15296906.html [28.9.2015].

²⁹ Human Rights Watch, *Jordan. The Silent Treatment. Fleeing Iraq, Surviving in Jordan*, Kap. VIII., November 2006, www.hrw.org/reports/2006/jordan1106/index.htm [28.9.2015].

³⁰ Internal displacement monitoring centre (IDMC), *Turkey*, 2014, <http://www.internal-displacement.org/europe-the-caucasus-and-central-asia/turkey/> [28.9.2015].

³¹ Internal displacement monitoring centre (IDMC), *Turkey. Internal displacement in brief*, Dezember 2013, <http://www.internal-displacement.org/europe-the-caucasus-and-central-asia/turkey/summary> [28.9.2015].

Ein erneutes Aufflammen des kurdisch-türkischen Konflikts hätte deshalb nicht einfach nur eine Abspaltung südöstlicher Regionen zur Folge. Ein Großteil der Bevölkerung der Türkei würde ähnlich wie beim Zerfall Jugoslawiens in den 1990er Jahren auseinander gerissen und ein Bürgerkrieg wäre die unausweichliche Folge. Schon als Ministerpräsident ist Erdoğan dieses Problem offensiv angegangen und hat seit dem Jahre 2008 sein Versprechen zur rechtlichen Gleichstellung der ethnischen Minderheiten einzulösen begonnen. So wurde das Verbot zum Gebrauch des Kurdischen in der Öffentlichkeit aufgehoben, so dass heute kurdisch sprachige Programme gesendet werden können. Dennoch ist das Eis dünn und der Einfluss nationalistischer Politiker auf beiden Seiten noch immer sehr groß. Sowohl türkische als auch kurdische Nationalisten bestehen auf ihren Maximalforderungen, d.h. auf einem Führungsanspruch-

in Staat und Gesellschaft, was nur durch eine Teilung des Landes möglich wäre.³²

Dies gab den bisherigen AKP-Regierungen einen weiteren Vorwand dafür, den Islam als identitätsstiftenden Faktor zu fördern und ihn über die Religionsbehörde politisch zu steuern.³³ Vor allem aber sollte die islamistische Agenda außenpolitisch sichtbarer werden. So setzte der heutige Ministerpräsident Ahmet Davutoğlu schon in seiner Amtszeit als türkischer Außenminister auf eine Wiederbelebung des Pan-Islamismus vom Ende des 19. Jahrhunderts, wonach die Türkei eine Führungs- und Vorbildrolle für die Muslime im Nahen Osten und in Nordafrika entwickeln sollte. Dies ist nicht mit dem Osmanismus zu verwechseln, einem Reformprogramm, mit dem osmanische Sultane den Islam als Staatsreligion abschaffen und stattdessen ein modernes, überkonfessionelles Staatswesen schaffen wollten.

Abbildung 4: (meist kurdisch stämmige) **Binnenflüchtlinge in der Türkei**



Quelle: Bearbeitete Karte, vgl. Internal displacement monitoring centre (IDMC), *Internal displacement in Turkey*, 2005, <http://www.internal-displacement.org/europe-the-caucasus-and-central-asia/turkey/2005/internal-displacement-in-turkey>, 2014, <http://www.internal-displacement.org/europe-the-caucasus-and-central-asia/turkey/> [28.9.2015].

³² Vgl. Sabine Riedel, *Die kulturelle Zukunft Europas. Demokratien in Zeiten globaler Umbrüche*, Wiesbaden 2015, S. 200f.

³³ Vgl. Sabine Riedel, »Interreligiöse Dialog-Initiativen. Zur auswärtigen Kulturpolitik islamischer Staaten«, in: Doron Kiesel, Ronald Lutz (Hrsg.), *Religion und Politik. Analysen, Kontroversen, Fragen*, Frankfurt/M., 2015, S. 337-362.

Mit ihrem Rückgriff auf die Ideologie des Pan-Islamismus hat sich die die AKP-Regierung dazu verführen lassen, sich in das zwielichtige Fahrwasser islamistischer Terrornetzwerke zu begeben. Obwohl Ankara seit Jahrzehnten ein freundschaftliches Verhältnis zur Assad-Dynastie pflegte, schlug es sich nun auf die Seite der syrischen Opposition. Um jedoch zu verhindern, dass die kurdische Nationalbewegung davon profitiert und auf die Türkei zurückwirkt, ließ es islamistische Rebellen gewähren: Es duldet die Ausbildung neuer Kämpfer auf türkischem Territorium sowie deren Versorgung mit Waffen und Geld.³⁴ Nicht nur Menschenrechtsorganisationen werfen Ankara vor, sich an Kriegsverbrechen beteiligt zu haben. Die härteste Kritik kommt von der verbotenen Kurdenpartei PKK, die auch in EU-Mitgliedstaaten wie Deutschland als eine terroristische Vereinigung eingeschätzt wird. Nach dem IS-Anschlag vom 20.7.2015 in Suruç (kurd. Pirsûs), einer türkisch-kurdischen Grenzstadt zu Syrien, gab sie Ankara eine Mitschuld und behauptete, »dass die AKP-Regierung zum größten Unterstützer des IS-Faschismus im Mittleren Osten geworden ist«. ³⁵ Damit rechtfertigt sie ihre eigenen Gewalttaten gegen türkische Sicherheitskräfte, die ihrerseits hart gegen den kurdischen Separatismus vorgehen.

Mittlerweile ist auch die Türkei zur Zielscheibe der IS-Milizen geworden, spätestens seitdem diese in einer Video-Botschaft zur Eroberung Istanbuls und zum Aufstand gegen Staatspräsident Erdoğan aufgerufen haben.³⁶ Damit hat sich die Strategie einer Duldung des islamistischen Terrorismus als Bumerang erwiesen. Doch statt Konsequenzen zu ziehen und nach Wegen einer friedlichen Konfliktlösung zu suchen, geht die Türkei dazu über, nach »moderaten« islamistischen Terrorgruppen Ausschau zu halten und gegen den IS in Stellung zu bringen. Ihr Ziel ist es, die IS-Milizen aus Nordsyri-

en zu vertreiben und ähnlich wie im Nordirak eine autonome Zone einzurichten. Dorthin möchte man dann die mittlerweile zwei Millionen syrische Flüchtlinge z.T. kurdischer Herkunft abschieben.

Als solche »moderaten« Rebellen gelten die Milizen der syrischen Nusra-Front. Dieser Meinung ist nicht nur die türkische Regierung. Auch die US-Administration sucht nach alternativen Strategien, weil die Ausbildung und der Einsatz eigener Kämpfer in Syrien bislang nicht so erfolgreich war wie erhofft. Noch gibt es kritische Stimmen, die davor warnen, mit Verbündeten von al-Qaida zu verhandeln oder sie gar zu Bündnispartnern zu machen. Sie schlagen u.a. vor,

»die Vereinigten Staaten sollten ihre Anstrengungen verdoppeln, um die internationale Finanzierung der Nusra zu stoppen, indem man vor allem mit den Saudis und Kataris verhandelt, die nachweislich umfangreiche Spenden an die al-Qaida-Verbündete geleistet haben.«³⁷

Doch der Widerstand der Golfstaaten dagegen ist groß. Schließlich haben sie neben dem IS auch die Nusra-Front aufgebaut.³⁸ Nach dem Sturz Assads könnte diese vermeintlich »moderate« islamistische Terrorgruppe entmilitarisiert werden und an die Regierung kommen. Dies wird die Dominanz Saudi-Arabiens und dessen wahhabitische Lehre im Nahen Osten auf Dauer sichern.

Ein solcher Machtwechsel wird aller Voraussicht nach wie im Irak nicht zu stabilen politischen Verhältnissen führen, sondern anarchische Verhältnisse zu Folge haben. Dabei dürfte der wachsende religiöse Fanatismus auch die Türkei erfassen. Schon heute schwelt im Hintergrund ein Kampf zwischen der AKP und dem global agierenden Gülen-Netzwerk um islamistische Staatskonzepte. Sollte sich diese religiöse Kontroverse mit dem kurdisch-türkische Konflikt verbinden, dann ist mit einem Staatszerfall der Türkei und weiteren Millionen Flüchtlingen nach Europa zu rechnen.

³⁴ Hasnain Kazim, »Kriegsverbrechen: Menschenrechtler prangern Rolle der Türkei im syrischen Bürgerkrieg an«, in: *Spiegel online*, 11.10.2013, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/human-rights-watch-tuerkei-unterstuetzt-in-syrien-kriegsverbrechen-a-927332.html> [28.9.2015].

³⁵ »PKK macht die Türkei für das Massaker in Pirsûs verantwortlich«, in: *Kurdische Nachrichten*, 22.7.2015, <http://kurdischenachrichten.com/2015/07/pkk-macht-die-tuerkei-fuer-das-massaker-in-pirsus-verantwortlich/> [28.9.2015].

³⁶ »Aufstand gegen ›Teufel Erdogan‹. IS will Istanbul erobern«, in: *n-tv*, 18.8.2015, <http://www.n-tv.de/politik/IS-will-Istanbul-erobern-article15741616.html> [28.9.2015].

³⁷ Clint Watts, »Should the United States negotiate with terrorists?«, in: *Markaz, Middle East Politics & Policy*, 17.8.2015, <http://www.brookings.edu/blogs/markaz/posts/2015/08/17-us-negotiate-with-terrorists-nusra> [28.9.2015].

³⁸ Markus Bickel, »Nusra-Front in Syrien. Moderate Terroristen? Die Nusra-Front in Syrien bietet sich als Partner an, um das syrische Regime unter Baschar al Assad zu besiegen. Der Al-Qaida-Ableger war nicht nur an den jüngsten Erfolgen in Idlib beteiligt«, in: *Frankfurter Allgemeine*, 29.5.2015, <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/naher-osten/die-nusra-front-bietet-sich-dem-westen-an-13619254.html> [28.9.2015].

2.4 Balkan: Schwache Staaten fördern Auswanderung und Durchgangsmigration

Der Zerfall Jugoslawiens ist bis heute ein schweres Erbe der demokratischen Wende nach dem Ende des Ost-West-Konflikts vor 25 Jahren. Offiziell löste sich der jugoslawische Bundesstaat zwar in seine Teilrepubliken auf. Doch die herrschende Ideologie, die neuen Staatsgrenzen nach ethnisch-religiösen Kriterien zu korrigieren, verursachte Kriege und Vertreibungen. Schon der Ausbruch des Bosnischen Bürgerkriegs Anfang 1992 führte zu einer der größten Flüchtlingswellen in Europa seit dem Zweiten Weltkrieg: Rund die Hälfte der 4,4 Millionen Einwohner verlor ihr Hab und Gut. Davon wurden über 1,2 Millionen zu Flüchtlingen im eigenen Land,³⁹ noch einmal so viele Menschen suchten Zuflucht im Ausland, u.a. in Deutschland, das rund 350.000 Bosnier aufnahm. Über 300.000 wurden aus der kroatischen Krajina vertrieben (1991-1995). Auch aus der serbischen Provinz Kosovo wuchs die Zahl der Flüchtlinge und summierte sich infolge der ausländischen Militärintervention im Jahre 1999 schließlich auf 850.000 (UNHCR).⁴⁰

In den letzten 15 Jahren kehrte zwar ein Großteil der Vertriebenen wieder in ihre Heimatorte zurück. Doch sind die ethnischen Feindbilder noch immer präsent und verhindern deren Integration. So hat sich der ethnische Proporz in allen öffentlichen Einrichtungen als das Haupthindernis für eine Aussöhnung herausgestellt. Dieses Prinzip wurde aus dem Tito-System in die Dayton-Verfassung Bosnien-Herzegowinas übernommen. Danach bilden Bosniaken, Kroaten und Serben die drei »konstituierenden Völker« bzw. »Nationen« mit einem eigenen Bildungssystem, Parteien und Vertretungsrechten in allen staatlichen Institutionen.⁴¹ Doch

³⁹ Vgl. Internal displacement monitoring centre (IDMC), *Bosnia and Herzegovina: Ethno-political agendas still prolonging displacement*, 19.11.2014, <http://www.internal-displacement.org/europe-the-caucasus-and-central-asia/bosnia-and-herzegovina/2014/bosnia-and-herzegovina-ethno-political-agendas-still-prolonging-displacement> [28.9.2015].

⁴⁰ UNHCR, *Kosovo Crisis Update*, 4.8.1999 [28.9.2015], www.unhcr.org/3ae6b80f2c.html, vgl. ausführlicher: Sabine Riedel, Michael Kalman, »Die Destabilisierung Südosteuropas durch den Jugoslawienkrieg«, in: *Südosteuropa*, 1999, S. 258-315.

⁴¹ Vgl. engl. »Bosniacs, Croats, and Serbs, as constituent peoples« in: Office of the High Representative (OHR), *The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina: Annex*

führte dies zu einer Vertiefung der ethischen Konfliktlinien und begünstigt ethnisch-nationalistische Parteien. So fällt im Jahre 2009 der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte ein Urteil, wonach dieser Proporz diskriminierend gegenüber jenen wirke, die nicht einer der drei »Nationen« angehören. Sollte die bosnische Verfassung nicht revidiert werden, droht dem Land der Ausschuss aus dem Europarat.⁴²

Jedoch sind bislang alle Versuche der internationalen Staatengemeinschaft gescheitert, führende bosnische Politiker von der Notwendigkeit einer Verfassungsreform zu überzeugen. Keine der drei »Nationen« möchte auf ihre Privilegien verzichten, so dass der bosnische Gesamtstaat schwach und handlungsunfähig bleibt. Während die serbische Seite mit der Unabhängigkeit der Serbischen Republik droht, fordern kroatische Hardliner einen eigenen bosnischen Teilstaat. Diese Forderungen werden beflügelt, indem führende Vertreter der Bosniaken dem Gesamtstaat eine islamische Identität geben wollen und eine Mitgliedschaft in der Organisation für Islamische Zusammenarbeit (OIC) anstreben, der zur Zeit 56 Staaten angehören.⁴³

Dabei sieht es nicht danach aus, als ob sich der bosnische Islam nach europäischen Werten ausrichtet, d.h. die Religionsfreiheit und den religiösen Pluralismus fördert. Vielmehr hält der Einfluss des Wahhabismus aus den Golfstaaten u.a. nach Meinung des österreichischen Außenministers Sebastian Kurz seit 1992 unvermindert an:

»Wir wissen, dass es in Bosnien-Herzegowina nicht nur viel Einfluss von Saudi-Arabien und anderen Ländern gibt, die versuchen, den Islam zu verändern, sondern auch immer stärker werdende Radikalisierungstendenzen. Das ist brandgefährlich, denn das passiert in Europa. Wir brauchen aber einen Islam europäischer Prägung.«⁴⁴

4, *Constitution*, 14.12.1995, www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=380 [28.9.2015].

⁴² European Court of Human Rights, Grand Chamber, *Case of Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, Judgement, Strasbourg, 22.12.2009 [28.9.2015] <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=00196491#>.

⁴³ Stranka Demokratske Akcije, *Programska deklaracija [Programmatische Erklärung]*, Sarajevo, 26.5.2009, S. 5, www.sda.ba/dokumentaSDA/PROGRAMSKA%20DEKLARACIJA.pdf [28.9.2015].

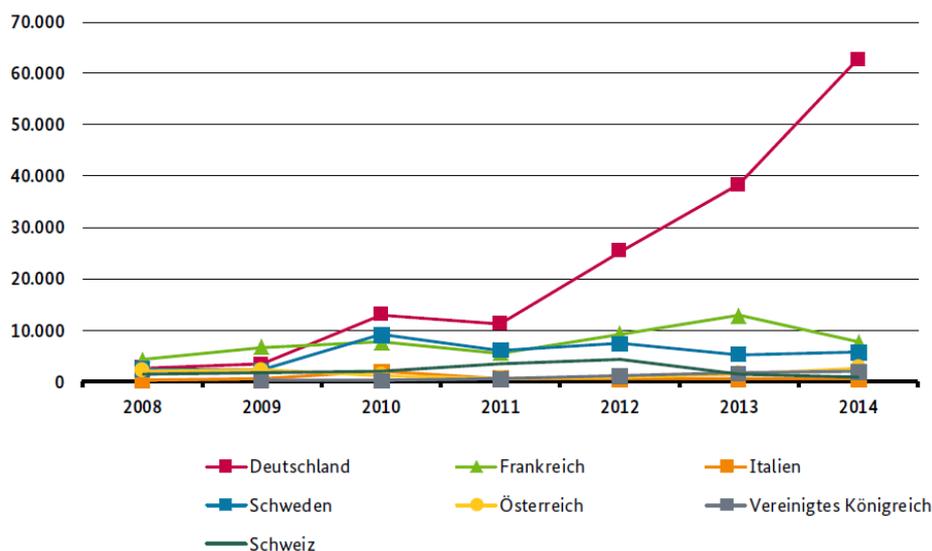
⁴⁴ »Kurz in Bosnien: ›Ohne Reformen sind Hilfgelder fraglich«, in: *Der Standard*, Wien, 18.6.2015, <http://derstandard.at/2000017681136/Kurz-in-Bosnien-Ohne-Reformen-sind-Hilfgelder-fraglich> [28.9.2015].

Der zunehmende Einfluss der wahhabitischen Lehre verändert das Leben der bosnischen Muslime entscheidend. So müssen sich z.B. Frauen zunehmend konservativen Kleidervorschriften beugen und ihren Körper bis auf Gesicht und Hände bedecken.⁴⁵ Da sich die oberste Behörde des bosnischen Islam (Rijaset) für die Muslime aus dem gesamten ex-jugoslawischen Raum zuständig sieht, sind Spannungen zu anderen Gemeinden in Südosteuropa um die Interpretation islamischer Glaubenslehren unausweichlich.⁴⁶ Zudem geraten die Muslime Südosteuropas auch direkt unter den Druck islamistischer NGOs aus den Golfstaaten, dem Libanon und Libyen. Sie profitieren von der schwachen Staatlichkeit Bosnien-Herzegovinas und insbesondere des Kosovo, das noch nicht einmal von allen EU-Mitgliedern als Staat anerkannt wurde.

Zwar spielen die verantwortlichen Stellen die Gefahr einer Radikalisierung herunter, doch häufen sich Festnahmen von islamistischen Kämpfern.⁴⁷ So wächst die Angst und die Warnung von Experten davor, dass dort der IS fußfassen könnte.⁴⁸

Vor dem Hintergrund schwacher staatlicher Strukturen, einer schleichenden Radikalisierung des Islam und einer unveränderten Wirtschaftskrise mit einer Arbeitslosenrate von durchschnittlich über 50 Prozent suchen viele Menschen im nahegelegenen Ausland eine Perspektive. Seitdem die EU im Jahre 2010 die Visumspflicht für die Länder des Westbalkan aufgehoben hat, d.h. für Serbien (ohne das Kosovo), Montenegro, die Republik Makedonien, Albanien und Bosnien-Herzegovina, sind die meisten nach Deutschland gegangen, wo sie sich die besten Chancen erhoffen (vgl. Abb. 5).

Abbildung 5: Asylanträge aus Staaten des Westbalkan in der EU (2008-2014)



Quelle: Eurostat.

Quelle: Stefan Alscher, Johannes Obergfell, Stefanie Ricarda Roos, *Migrationsprofil Westbalkan. Ursachen, Herausforderungen und Lösungsansätze*, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Working Paper 63, Nürnberg 2015, S. 24, http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/WorkingPapers/wp63-migrationsprofil-westbalkan.pdf?__blob=publicationFile [28.9.2015].

⁴⁵ Vgl. ausführlicher: Sabine Riedel, *Der Vielstimmige Islam in Europa. Muslimische Beiträge zu Integrationsdebatten*, SWP-Studie S 17, Juni 2010, S. 15f., [28.9.2015] http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2010_S17_rds_ks.pdf

⁴⁶ The Islamic Community of Bosnia and Herzegovina, *The structural organisation of the Islamic community*, [28.9.2015] <http://www.rijaset.ba/english/index.php/modules-menu/the-structural-organisation-of-the-islamic-community>.

⁴⁷ »Dschihad ›Made in Kosovo«, in: *Deutsche Welle*, 24.8.2014, <http://www.dw.com/de/dschihad-made-in-kosovo/a-17871026> [28.9.2015].

⁴⁸ Marko Prelec, »Countering Violent Extremism and the Islamic State in Kosovo«, in: *Balkanist*, 14.7.2015 [28.9.2015] <http://balkanist.net/countering-violent-extremism-and-the-islamic-state-in-kosovo/>

Der Balkan ist in den letzten 25 Jahren nicht nur eine Region mit den höchsten Auswanderungszahlen in Europa geworden, sondern hat sich auch zu einer wichtigen Durchgangsregion für Migranten der östlichen Mittelmeerroute entwickelt (vgl. Abb. 1). Und dennoch setzte sich die EU-Kommissarin Cecilia Malmström im Jahre 2009 für eine Aufhebung der Visumpflicht für den Westbalkan ein, während zur selben Zeit EU-Mitgliedstaaten wie Deutschland und Österreich ihre polizeiliche Zusammenarbeit gegen die dortige wachsende organisierte Kriminalität verstärkten, insbesondere »im Bereich des Rauschgiftschmuggels und der illegalen Migration«. ⁴⁹ Zudem verzeichnete die europäische Grenzschutzagentur FRONTEX bereits damals einen Anstieg der illegalen Grenzübertritte und stellte sie in einen direkten Zusammenhang mit der Visumsfreiheit zwischen der Türkei und den meisten Westbalkan-Staaten:

»Die Länder des Westbalkan, mit Ausnahme Serbiens (aber einschließlich des Kosovo), teilen mit der Türkei ein System der Visafreien Einreise. Hinsichtlich des direkten, regulären Personenverkehrs gibt es derzeit wöchentlich rund 48 Flüge von der Türkei nach Albanien, Bosnien-Herzegowina, Montenegro, Kroatien und Serbien (Kosovo).« ⁵⁰

Heute stellen Untersuchungen zu den Folgen der EU-Visaliberalisierung fest, dass sie die Balkanstaaten nicht nur für Flüchtlinge attraktiver gemacht haben. ⁵¹ Auch Menschenhändler erkannten deren neue Rolle als Transitländer in den Schengen-Raum. Sie nutzen die Not der Migranten aus, um ihre Geschäfte mit der illegalen Beschäftigung zum Blühen zu bringen, insbesondere in Form von Ausbeutung durch Kinderarbeit und Prostitution.

⁴⁹ Ole Schröder, »Auftakt des deutsch-österreichischen EU-Projektes in Wien zur polizeilichen Zusammenarbeit im Kampf gegen die Organisierte Kriminalität, Wirtschaftskriminalität und Terrorfinanzierung auf dem Westbalkan und der Türkei«, in: Bundesministerium des Innern, *Aktuelles & Presse*, 14.4.2010 [28.9.2015]

www.bmi.bund.de/SharedDocs/Reden/DE/2010/04/psts_wien.html.

⁵⁰ Eigene Übersetzung der engl. Quelle: FRONTEX, *Western Balkans. Annual Risk Analysis 2010*, Warschau, Mai/Juni 2010, S. 23, <http://frontex.europa.eu/news/western-balkans-annual-risk-analysis-2010-huXn8X> [28.9.2015].

⁵¹ Jacqueline Berman, Donatella Bradic, Phil Marshal, *Needs Assessment: Human Trafficking in the Western Balkans*, International Organization for Migration, Genf 2014, S. 11f., 36f., http://kosovo.iom.int/sites/default/files/CT%20Resreach%20publication%20ENG_WebSEP2014.pdf [28.9.2015].

2.5. Ukraine: Staatszerfall trotz EU-Assoziation

Die Visaliberalisierung mit den Staaten des Westbalkan stand in direktem Zusammenhang mit dem Abschluss von Stabilisierungs- und Assoziierungs-Abkommen: Albanien (2009), Montenegro (2010) und Serbien (ohne Kosovo, 2013). ⁵² Eigentlich ist der Aufbau funktionierender, rechtsstaatlicher Strukturen im EU-Nachbarschaftsraum das Ziel dieser Heranführungsstrategie. Und dennoch wurde auch Bosnien-Herzegowina Mitte 2015 mit einem Assoziierten-Status belohnt, ohne dass es substantielle Fortschritte beim Thema Verfassungsreform oder bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität gegeben hätte. Im Fortschrittsbericht vom Oktober 2014 heißt es noch:

»Bosnien-Herzegowina ist nach wie vor ein Herkunfts-, Transit-, und Zielland für den Menschenhandel. Bosnien-Herzegowina fehlt ein umfassendes System, um die allgemeinen Trends und Herausforderungen in Bezug auf den Menschenhandel zu identifizieren.« ⁵³

Auch die Ukraine, die Republik Moldau und Georgien sollten im Rahmen der Östlichen Partnerschaft über ein EU-Abkommen stabilisiert und näher an die EU herangeführt werden. ⁵⁴ Allerdings zeichnete sich in diesen Fällen eine umgekehrte Reihenfolge ab: Eine Visa-Liberalisierung erreichte die Moldau erst wenige Monate nach Unterzeichnung des Assoziierungsvertrags Ende April 2014, dagegen muss die Ukraine noch einige Zeit warten. Wird es nach den Aktionsplänen der EU-Kommission gehen, dürfte dieser Schritt noch ein paar Jahre dauern. Schließlich muss erst ein entsprechender »rechtlicher und institutioneller Rahmen« geschaffen werden, »insbesondere im Asylbereich und bei der Bekämpfung von Korruption, organisierter Kriminalität, Menschenhandel und Diskriminierung.« ⁵⁵ Auch wenn darin konstatiert wird,

⁵² European Union, *Countries on the road to EU membership*, http://europa.eu/about-eu/countries/index_en.htm [28.9.2015].

⁵³ Eigene Übersetzung der engl. Quelle: European Commission, *Bosnia and Herzegovina. Progress Report*, Oktober 2014, S. 57, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-bosnia-and-herzegovina-progress-report_en.pdf [28.9.2015].

⁵⁴ »EU-Assoziierungsabkommen mit der Ukraine gebilligt«, in: *Deutsche Welle*, 26.3.2015 [28.9.2015] <http://www.dw.com/de/eu-assoziierungsabkommen-mit-der-ukraine-gebilligt/a-18342914>.

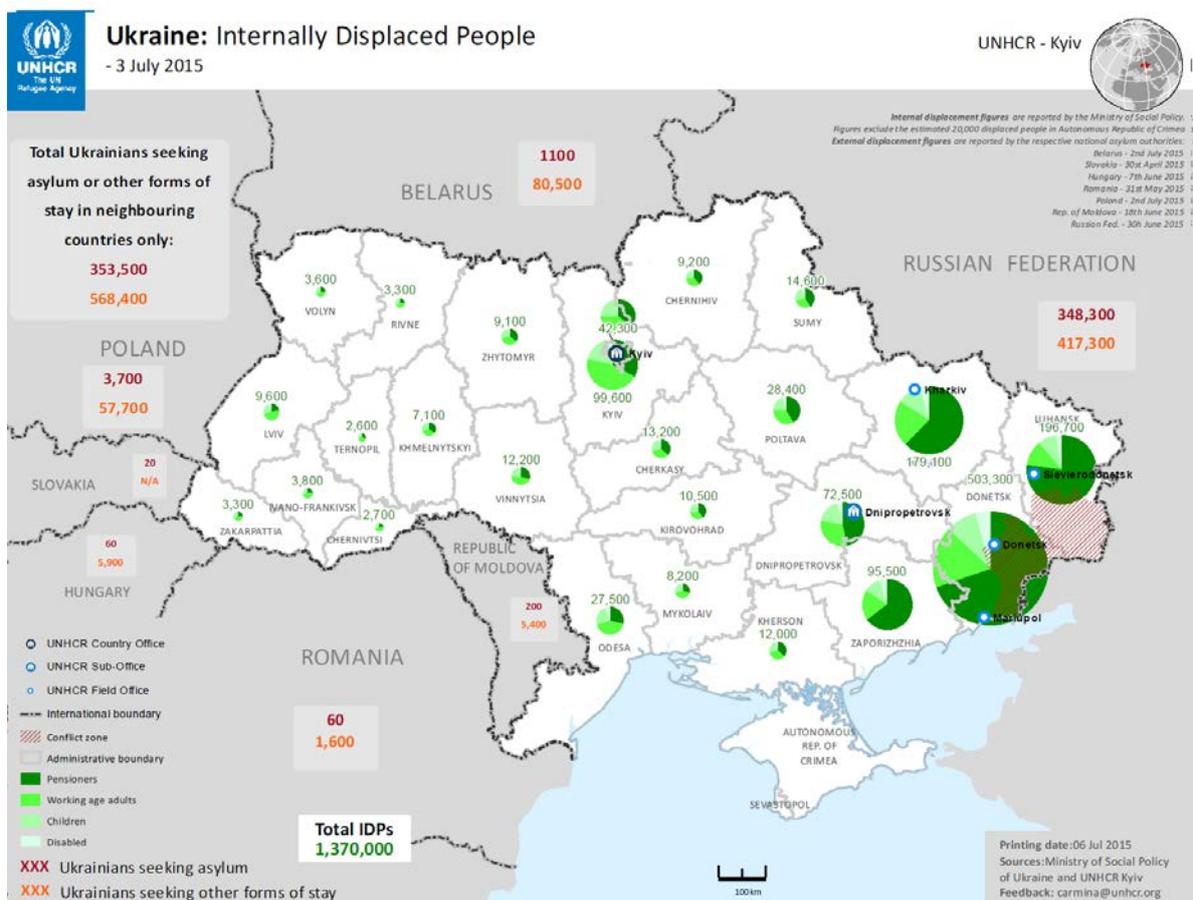
⁵⁵ Europäische Kommission, »Kommission bewertet die Um-

dass Kiew infolge des Bürgerkriegs in der Ostukraine mit »außergewöhnlichen Umständen« konfrontiert ist, halten es EU-Spitzenpolitiker für möglich, dass die Visumpflicht schon Anfang 2016 fällt, nämlich nach dem voraussichtlichen Inkrafttreten ihrer EU-Assoziierung.⁵⁶

Bei genauerer Betrachtung gibt es für eine solche optimistische Einschätzung eigentlich keinen Grund. Im Gegenteil müssten sich die EU-Mitgliedstaaten über einen potenziellen Anstieg ukrainischer Flüchtlinge Sorgen machen. Schon heute

liegt deren Zahl innerhalb und außerhalb des Landes bei ca. 2,1 Millionen, davon ca. 1,2 Millionen Binnenflüchtlinge. Dagegen sind 920.000 ins benachbarte Ausland gegangen, größtenteils in die Russländische Föderation (vgl. Abb. 6). Diesen offiziellen Zahlen des UN-Flüchtlingshilfswerks UNHCR vom Juli 2015 widersprechen jedoch polnische Wissenschaftler. Ihren Schätzungen zufolge liegt die Zahl ukrainischer Migranten in Polen nicht bei 60.000, sondern bereits bei 300.000 bis 400.000.⁵⁷ Für weitere 830.533 Ukrainer haben die

Abbildung 6: Ukrainische Flüchtlinge innerhalb und außerhalb des Landes (Stand: Juli 2015)



Quelle: geringfügig bearbeitete Graphik von: UNHCR, *Ukraine: Internally Displayed People*, Kiew, 3.7.2015, vgl. European Country of Origin Information Network, http://www.ecoi.net/index.php?countrychooser_country=190323::ukraine&command=showcountryhome&doctype=5&next=25 [28.9.2015].

setzung der Aktionspläne zur Visaliberalisierung durch die Ukraine und Georgien«, in: *Pressemittteilung*, 8.5.2015 [28.9.2015] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4949_de.htm.

⁵⁶ »EU lockt Ukraine und Georgien mit Visafreiheit 2016«, in: *Reuters Deutschland*, 22.5.2015 [28.9.2015] <http://de.reuters.com/article/worldNews/idDEKBN0070Z320150522>.

⁵⁷ Andrew MacDowall, »Ukraine's refugees find solace in Poland, Europe's most homogenous society«, in: *The Guardian*, 13.5.2015 [28.9.2015] <http://www.theguardian.com/world/2015/may/13/ukraines-refugees-find-solace-in-poland-europes-most-homogenous-society>.

SWP-Berlin, Sabine Riedel
Fluchtursache Staatszerfall am Rande der EU
Die europäische Verantwortung
Oktober 2015

polnischen Behörden Kurzzeitvisa ausgestellt, so dass sie in Polen einer Arbeit nachgehen können.⁵⁸ Die Zahl derjenigen Menschen, die in den Kriegsgebieten Donezk und Luhansk leben und die Folgen des Bürgerkrieges unmittelbar spüren, liegt nach Angaben des UN-Büros zur Koordinierung Humanitärer Hilfe (OCHA) bei 5,2 Millionen (Ende 2014). Ihnen fehlt es an Nahrung, Wohnraum und medizinischer Versorgung mit Medikamenten.⁵⁹ Neuere Berichte sprechen von einer halben Million Menschen ohne ausreichende Wasserversorgung.

Dabei droht erneut die Gefahr eines Aufflammens der Kämpfe, die im April 2014 begannen. Damals hatten separatistische Kräfte die Macht an sich gerissen, die Unabhängigkeit ihrer Gebiete ausgerufen und sich zum Föderativen Staat Neurussland zusammengeschlossen. Dies provozierte ein hartes militärisches Einschreiten Kiews, wodurch eine Spirale der Gewalt in Gang kam. Der bisher einzige Weg für eine friedliche Lösung des Konflikts wurde von der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) eingeschlagen. Mit dem Minsker Protokoll vom 5.9.2014 und den Minsker Vereinbarungen vom 12.2.2015 konnte ein Waffenstillstand ausgehandelt werden. Dabei sicherte der ukrainische Präsident Petro Porošenko den russischsprachigen Separatisten erstmals einen gesetzlich garantierten Autonomiestatus innerhalb der Ukraine zu.⁶⁰

Dieser Kompromiss wird jedoch von nationalistischen Parteien der Ukraine wie z.B. dem Rechten Sektor (ukr. Пра́вий се́ктор) abgelehnt. Ihre Forderungen nach Aufhebung der Autonomie für die Krim hatte Anfang 2014 die Unabhängigkeitsbestrebungen von Anfang der 1990er Jahre aufleben lassen und einen Konflikt mit Russland provoziert. Heute boykottiert er die Abstimmung über das mit der OSZE vereinbarte Gesetz zur lokalen Selbstverwaltung und beteiligt sich erneut an ge-

waltsamen Protesten auf dem Maidan. Problematisch ist seine Beteiligung an bewaffneten Auseinandersetzungen nicht nur im Südosten, sondern auch in der West-Ukraine an der Grenze zu Ungarn und der Slowakei.⁶¹ Dies könnte separatistische Kräfte auf den Plan rufen, die auf einer Eigenstaatlichkeit der Karpaten-Ukraine bestehen, die erst nach dem Zweiten Weltkrieg an Kiew ging.

Eine weitere große Gefahr droht mit der Zuspitzung der aktuellen Wirtschafts- und Finanzkrise des ukrainischen Staates. Schon im Mitte 2015 prognostizierte die Investmentbank Goldman Sachs, dass Kiew auf eine Staatspleite zusteure:

»Goldman geht zudem davon aus, dass der IWF die Bewertung für das mittelfristige Wachstum des Landes senkt. »Wir erwarten für die Ukraine eine Erholung, die wie ein 'L' und nicht wie ein 'V' verläuft«, schreiben die Analysten. Das bedeutet, dass sie nach dem steilen Einbruch der Wirtschaft von einer Stagnation für die kommenden Jahre ausgehen.«⁶²

Ende August 2015 konnte die ukrainische Regierung mit den internationalen Gläubigern einen Schuldenschnitt von 20 Prozent bzw. 3,1 Milliarden US-Dollar durchsetzen,⁶³ doch zu einem sehr hohen Preis: Der Internationale Währungsfonds IWF verlangt für sein in Aussicht gestelltes Rettungspaket in Höhe von 40 Milliarden US-Dollar Gegenleistungen. Hierzu gehören Subventionskürzungen bei Gas und Strom, was zu einer Erhöhung der Energiepreise führen wird, und vor allem Einsparungen bei öffentlichen und sozialen Dienstleistungen. Ähnliche Bedingungen formulierte das Europäische Parlament, als es schon Anfang 2015 Kiew einen Kredit in Höhe von 1,8 Milliarden Euro zusicherte. Keiner der Kreditgeber stellt einen Zusammenhang zur politischen Krise her. Dabei wäre es nicht schwer, über diesen Geldhebel beide Konfliktseiten zum Einlenken und zu einem nachhaltigen Friedensschluss zu bewegen.

⁵⁸ Andrew Rettman, »Poland fears mass exodus of Ukraine refugees«, in: *euobserver*, 27.8.2015 [28.9.2015] <https://euobserver.com/migration/130016>.

⁵⁹ United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *Ukraine, Situation report*, Nr. 17, 24.10.2014, <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Sitrep%2017%20-%20Ukraine.pdf> [28.9.2015].

⁶⁰ Vgl. »Der Maßnahmenkomplex zur Umsetzung der Minsker Vereinbarungen«, in: *Ukraine Nachrichten*, 12.2.2015, http://ukraine-nachrichten.de/ma%C3%9Fnahmenkomplex-umsetzung-minsker-vereinbarungen_4202_politik; vgl. das Originaldokument auf Russisch: <http://www.osce.org/ru/cio/140221?download=true> [28.9.2015].

⁶¹ »Drei Tote nach Schusswechsel in der Westukraine«, in: *Zeitonline*, 12.7.2015, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2015-07/gefechte-westukraine-drei-tote> [28.9.2015].

⁶² »Zahlungsausfall wohl im Juli. Goldman prophezeit Ukraine die Staatspleite«, in: *n-tv*, 27.6.2015 [28.9.2015] <http://www.n-tv.de/wirtschaft/Goldman-prophezeit-Ukraine-die-Staatspleite-article15384976.html>.

⁶³ »Schuldenschnitt für Ukraine. Gläubiger verzichten auf 20 Prozent«, in: *Wirtschaftswoche*, 27.8.2015 [28.9.2015] <http://www.wiwo.de/politik/europa/schuldenschnitt-fuer-ukraine-glaebiger-verzichten-auf-20-prozent/12242112.html>.

3 Die Verantwortung europäischer Akteure

Im vorangegangenen Kapitel wurde zum Teil schon auf die Komplexität der jeweiligen Konfliktkonstellationen hingewiesen, die an den EU-Außengrenzen bzw. im EU-Nachbarschaftsraum zum Staatszerfall beitragen. Stand dabei der Zusammenhang zu Flucht und Migration im Vordergrund, soll im Folgenden die Verantwortung verschiedener europäischer Akteure näher beleuchtet werden. Dabei geht es weniger um eine Schuldzuschreibung, sondern vielmehr um die Rückgewinnung politischen Gestaltungsspielraums. Hierzu gehören eine Analyse vergangener Fehler sowie der klare politische Wille für eine friedliche Konfliktlösung.

3.1 Großbritannien und Frankreich: Aus verfehlten Interventionen lernen

Spätestens seit dem Bekenntnis des US-Außenministers Colin Powell, dass der Irak keine Massenvernichtungswaffen besaß, verlor die Militärintervention im Irak (2003) ihre moralische Legitimation:

»Es war eine der größten Enttäuschungen meines Lebens. Ich habe an diese Beweise geglaubt. Ich war nicht der Einzige, die Engländer haben daran geglaubt, die Italiener, die Spanier. Auch die Deutschen, sie waren nur nicht der Meinung, dass wir deswegen in den Krieg ziehen sollten. Ich war der prominenteste Redner, also derjenige, der diese Beweise präsentierte. Wir hätten es besser wissen müssen.«⁶⁴

Von britischen Spitzenpolitikern, die wie Premierminister Tony Blair, an der Seite der USA die Militäroperationen lenkten, gibt es bislang kein entsprechendes Eingeständnis. Dabei hat seine Irak-Politik dem Image der Labour Party schwer geschadet:⁶⁵ Bei den Unterhauswahlen im Mai 2005 verloren sie 5,5 Prozentpunkte, 2010 dann weitere

⁶⁴ »Collin Powell im stern-Gespräch. »Republikaner ignorieren die Realität in Amerika«, in: *Stern*, 10.4.2013 [28.9.2015] <http://www.stern.de/politik/ausland/collin-powell-im-stern-gespraech-republikaner-ignorieren-die-realiaet-in-amerika-3018546.html>.

⁶⁵ »Irak-Krieg: Blairs Labour Party im Umfrage-Tief«, in: *Spiegel online*, 23.9.2013 [28.9.2015] <http://www.spiegel.de/politik/ausland/irak-krieg-blairs-labour-party-im-umfrage-tief-a-266791.html>.

6,2 Prozent und die Regierungsmehrheit an die Konservativen. Auch der Untersuchungsbericht ist bis heute Verschlussache. Dennoch beginnt nach 12 Jahren eine Aufarbeitung, angestoßen z.B. von Jeremy Corbyn, der am 12.9.2015 zum neuen Vorsitzenden der Labour Party gewählt wurde und das Irak-Thema zur Chefsache machen will.⁶⁶

Ein öffentliches Schuldeingeständnis der Labour Party könnte den konservativen Tories politisch gefährlich werden, weil sie Anfang 2011 unter ihrem Premierminister David Cameron die treibende Kraft für Militärschläge gegen Libyen waren. Wie sich heute zeigt, wurde das Ziel, die dortige Zivil-Bevölkerung vor gewaltsamen Übergriffen zu schützen, nicht nur verfehlt. Man hat damit einen Bürgerkrieg ins Rollen gebracht und Terror-Milizen des Islamischen Staats den Boden für ihre heutigen militärischen Erfolge bereitet (vgl. Kap. 2.1.). Die Erfahrungen aus diesen beiden verfehlten Militär-Interventionen dürfte der Grund dafür gewesen sein, dass das britische Unterhaus Ende August 2013 mehrheitlich gegen eine Militärintervention in Syrien stimmte. Insgesamt 39 Abgeordnete der konservativ-liberalen Regierungskoalition votierten mit Nein.⁶⁷ Hierzu gehörte der konservative Abgeordnete David Davis, der sein Abstimmungsverhalten wie folgt erklärte:

»Wie uns die Geschichte lehrt, enden Konflikte dann, wenn alle kriegsführenden Parteien wissen, dass sie keine Aussichts mehr auf weitere militärische Erfolge haben. Das betrifft nicht nur die Parteien auf dem Boden, sondern auch ihre externen Sponsoren. So unterstützen z.B. Saudi-Arabien und Katar kriminelle islamistische Gruppen in Syrien. Ungeachtet ihres enormen diplomatischen Drucks, den sie auf uns ausüben, sollten wir sie unter Druck setzen, damit sie ihren Einfluss in der Region dazu nutzen, einige ihrer Partner in die Schranken zu weisen. Ansonsten gibt es keine Chance für eine Verhandlungslösung mit dem Assad-Regime. Die Folge wäre dann ein Kampf auf Leben und Tod, was mit ziemlicher Sicherheit auf einen Völkermord hinauslaufen würde [...]«⁶⁸

⁶⁶ »Jeremy Corbyn to apologise for Iraq war on behalf of Labour if he becomes leader«, in: *The Guardian*, 21.8.2015 [28.9.2015] <http://www.theguardian.com/politics/2015/aug/20/jeremy-corbyn-apologise-iraq-war-behalf-labour-leader?CMP=tw-gu>.

⁶⁷ »Syria crisis: Cameron loses Commons vote on Syria action«, in: *BBC News*, 30.8.2013 [28.9.2015] <http://www.bbc.com/news/uk-politics-23892783>.

⁶⁸ David Davis, *Voting against Syrian intervention was the right*

Ein besonders großer blinder Fleck zeigt sich in der britischen Außenpolitik, geht es um den Zusammenhang zwischen den von ihnen mitgetragenen Militärinterventionen und dem Anstieg der Flüchtlingszahlen. So erschüttert derzeit das Schicksal von Migranten ganz Großbritannien, die auf dem Weg über den Eurotunnel ihr Leben riskieren. Jede Nacht sind es durchschnittlich 100 bis 200 Menschen, die sogar mehrfach ihr Glück versuchen. Ende Juli 2015 wurden an einem einzigen Tag über 2.000 Versuche der illegalen Einreise gezählt, seit Jahresbeginn waren es bis dahin 37.000.⁶⁹ Dabei sind schon einige tödlich verunglückt, weil der Tunnel für Fußgänger gesperrt ist und die blinden Passagiere auf Lastwagen oder Züge springen. Die Regierung versuchte bislang mit einer Verstärkung der Grenzkontrollen der Lage Herr zu werden. Dennoch spitzte sich die Situation Anfang September 2015 erneut zu, als Migranten sich kurzerhand auf die Gleise setzten und so den Zugverkehr im Eurotunnel lahm legten.

Obwohl diese spektakulären Meldungen erst jetzt für Schlagzeilen sorgen, besteht das Flüchtlingsproblem bereits seit 2002. Damals beschwerte sich die britische Regierung über das Aufnahmelaager Sangatte in der Nähe von Calais, das viele Migranten für einen Transit nach Großbritannien nutzten. Die französischen Behörden hatten es im Jahre 1999 eingerichtet, um die an der Atlantikküste gestrandeten Flüchtling zu beherbergen. Anfangs waren es Kosovaren, später kamen Migranten aus Afrika und dem Nahen Osten (u.a. Afghanistan, Irak) hinzu. Der damalige französische Innenminister Nicolas Sarkozy kam den Briten entgegen und machte am 5.11.2002 die Tore des Lagers dicht. Doch damit tat sich Frankreich keinen Gefallen, schließlich brach der Flüchtlingsstrom nicht ab, so dass die Menschen dort seither unter freiem Himmel campierten. Die französische Öffentlichkeit nahm erst in dem Augenblick davon Notiz als die obdachlosen Einwanderer Pariser Parks aufzusuchen begannen.

thing to do – and it's working, published on Conservative Home [ohne Datum], <http://www.daviddavismp.com/david-davis-voting-against-syrian-intervention-was-the-right-thing-to-do-and-its-working/> [28.9.2015], eigene Übersetzung [S.R.].

⁶⁹ Damien Gayle, Alan Travis, Jessica Elgot, »Channel gridlock after migrants make 2,000 attempts to storm Calais terminal«, in: *The Guardian*, 28.7.2015 [28.9.2015] <http://www.theguardian.com/world/2015/jul/28/emergency-measures-on-kent-roads-to-combat-channel-tunnel-gridlock>.

Nicolas Sarkozy gewann mit seiner Politik der harten Hand gegenüber Flüchtlingen nicht nur die Präsidentschaftswahlen (2007), sondern läutete auch einen Kurswechsel in der französischen Außenpolitik ein. Während sein Amtsvorgänger Jacques Chirac sich im Jahre 2003 der Militärintervention im Irak widersetzte, war Sarkozy die treibende Kraft für ein militärisches Eingreifen in Libyen Anfang 2011. Diese Entscheidung kam überraschend, weil Frankreich mit den Ländern Nordafrikas freundschaftliche Beziehungen unterhält, unabhängig von deren autoritären Regierungsformen. Noch Ende 2007 wurde Muammar la-Gaddafi vom französischen Staatspräsidenten mit allen Ehren empfangen. Später stellte sich heraus, dass der libysche Diktator Nicolas Sarkozy sogar eine Wahlkampfpfende angeboten hatte. Doch wurde ihm diese Meldung zum Verhängnis, denn er verlor daraufhin die Stichwahl gegen seinen Herausforderer François Hollande (2012).⁷⁰

Mit Hollands Amtsantritt begann in Frankreich ein allmähliches Nachdenken über die Folgen der Militärintervention in Libyen. Deutliche Worte fand er im Frühjahr 2015, als sich die Flüchtlingskrise im Mittelmeer erneut zuspitzte:

»Der französische Präsident François Hollande sagte am Donnerstag, dass es zur Beendigung des Dramas im Mittelmeer notwendig sei, in Libyen ›die Fehler der Vergangenheit zu korrigieren‹, die sein Vorgänger Nicolas Sarkozy begangen hat. ›Auch wenn die Welt gegenüber dem, was in Libyen passiert, gleichgültig bleibt, selbst wenn wir mehr Mittel in die Hand nehmen, besser überwachen, mehr Präsenz auf dem Meer zeigen, die Zusammenarbeit verstärken und den Anti-Terrorkampf verbessern, so , bleibt es eine schreckliche Tatsache, dass dieses Land nicht mehr gesteuert und nicht mehr regiert wird, es versinkt im Chaos.«⁷¹

Dieses Eingeständnis blieb jedoch auf den libyschen Fall beschränkt und stellte keine grundsätzliche Kritik am militärischen Eingreifen dar. Das machen Beispiele wie Mali und die Zentralafrikanische Republik deutlich, wo die französische Au-

⁷⁰ »Enthüllung kurz vor der Stichwahl. Gaddafi bot Sarkozy Geld für den Wahlkampf«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 29.4.2012 [28.9.2015] <http://www.sueddeutsche.de/politik/enthuehlung-kurz-vor-der-stichwahl-gaddafi-bot-sarkozy-geld-fuer-den-wahlkampf1.1344433>.

⁷¹ »Migrants: Hollande veut ›réparer les erreurs d'hier‹ en Libye et vise Sarkozy«, in: *Public Sénat*, 23.4.2015 [28.9.2015] <http://www.publicsenat.fr/lcp/politique/migrants-hollande-veut-reparer-erreurs-dhier-libye-vise-sarkozy-891264>, eigene Übersetzung [S.R.].

ßenpolitik keinen Korrekturbedarf sieht. Selbst im Falle Syriens äußerste Hollande noch Anfang 2015 sein Bedauern darüber, dass Frankreich im August 2013 nicht militärisch eingegriffen habe.⁷²

Trotz dieses Eingeständnisses des französischen Staatsoberhaupts, für die heutigen Verhältnisse in Libyen und im Mittelmeer mit verantwortlich zu sein, schloss Paris Mitte Juni 2015 erste Grenzübergänge zu Italien und ließ über Flüchtlingsquoten innerhalb der EU nicht mit sich verhandeln.⁷³ Die Kandidaten der Präsidentschaftswahlen im Frühjahr 2017 bringen sich offenbar schon jetzt in Stellung. So fordert Nicolas Sarkozy, der sich wohl wieder der Wahl stellen wird, ein härteres Vorgehen gegen die illegale Migration, z.B. durch eine höhere Abschiebungsquote wie während seiner Amtszeit (2007-2012), und eine Wiedereinführung nationaler Grenzkontrollen. Dies kommt einer Aufkündigung des Schengen-Vertrags gleich und erhöht die Spannungen zwischen den EU-Mitgliedern. Sollte gar Marine Le Pen, die Vorsitzende des Front National, mit dem Flüchtlingsthema die Wahlen für sich entscheiden, dann dürften noch mehr europäische Verträge zur Disposition stehen.

3.2 Deutschland: Solidarität mit Flüchtlingen ohne außenpolitisches Konzept

Die Entwicklungen der letzten Jahre sowohl im EU-Nachbarschaftsraum als auch innerhalb der EU waren vorhersehbar. So widersprach der damalige deutsche Bundeskanzler Gerhard Schröder der amerikanischen Strategie, Saddam Hussein militärisch unter Druck zu setzen. Denn schon damals war klar: »Mit dem Angriff auf den Irak drohte die Destabilisierung der ganzen Region. Ein Bürgerkrieg, dessen Ende nicht absehbar war.«⁷⁴ Obwohl

⁷² »Hollande: Je regrette que nous ne soyons pas intervenus en Syrie«, in: *Europe 1*, 5.1.2015 [30.8.2015] <http://www.europe1.fr/international/hollande-je-regrette-que-nous-ne-soyons-pas-intervenues-en-syrie-2334527>.

⁷³ Jean-Pierre Stroobants, Frédéric Lemaître, Maryline Baumard, »Hollande refuse les quotas de réfugiés«, in: *Le Monde*, 20.5.2015 http://www.lemonde.fr/europe/article/2015/05/20/hollande-refuse-les-quotas-de-refugiés_4636849_3214.html [28.9.2015].

⁷⁴ »Zehn Jahre Irak-Krieg: Unser standfestes Nein. Ein Gastbeitrag von Frank-Walter Steinmeier«, in: *Spiegel online*, 18.3.2013, [http://www.spiegel.de/politik/deutschland/frank-walter-steinmeier-](http://www.spiegel.de/politik/deutschland/frank-walter-steinmeier-ueber-das-deutsche-nein-zum-irak-krieg-a-888681.html)

Schröder den französischen Staatspräsidenten Jacques Chirac neben sich wusste, wurde seine Entscheidung in der öffentlichen Meinung scharf kritisiert. Mehrfach war von einem »kategorischen Nein« die Rede, das »Deutschland ins internationale Abseits« treiben werde.⁷⁵ Der US-Verteidigungsminister Donald Rumsfeld prägte daraufhin das Bild vom »alten Europa«, womit er Deutschland und Frankreich meinte, und setzte so die übrigen Staaten Europas rhetorisch unter Druck.

Ähnlich erging es Außenminister Guido Westerwelle, als er sich im Frühjahr 2013 im UN-Sicherheitsrat hinsichtlich der Libyen-Resolution der Stimme enthielt. Auch ihm wurde vorgeworfen, Deutschland außenpolitisch zu isolieren. Zwar stand Frankreich diesmal aufseiten der Initiatoren, dennoch teilte er seine Skepsis gegenüber der geplanten Militärintervention u.a. mit Vertretern der BRICS-Staaten. Rückblickend sieht Westerwelle sich in seiner Einschätzung bestätigt:

»Die anhaltende Schwäche des libyschen Staates und die Destabilisierung der ganzen Region machen uns große Sorgen. Was wir gelernt haben sollten, ist doch: Ohne ein klares politisches Konzept erreichen wir eben keine nachhaltige Stabilisierung, von einer Demokratisierung will ich gar nicht erst sprechen. Die Sicherheitsratsresolution hat eine Flugverbotszone geschaffen und zu humanitären Interventionen ermächtigt, in großen Teilen der Welt wurde die Intervention aber als „regime change“ wahrgenommen.«⁷⁶

Die öffentlichen Diskussionen um einen deutschen Sonderweg setzten Politiker aller Parteien auch im August 2013 unter Druck, als es um einen möglichen Militärschlag gegen das Assad-Regime ging. Doch gab es gewichtige Gründe, warum sich diesmal kein namhafter Politiker dafür aussprach. Zum einen war Bundestagswahlkampf, in dem

[ueber-das-deutsche-nein-zum-irak-krieg-a-888681.html](http://www.spiegel.de/politik/deutschland/frank-walter-steinmeier-ueber-das-deutsche-nein-zum-irak-krieg-a-888681.html); vgl. Die Ansprache des Bundeskanzlers zu Beginn des Irak-Krieges am 20.3.2003: <http://gerhard-schroeder.de/2003/03/20/beginn-irak-krieg/> [28.9.2015].

⁷⁵ Christian Hacke, »Deutschland, Europa und der Irakkonflikt«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 24-25/2003, 2.6.2003, S. 8-16, <http://www.bpb.de/apuz/27577/deutschland-europa-und-der-irakkonflikt?p=all>; »Irak-Krieg. Kein Ja für nichts«, in: *Focus Magazin*, Nr. 6/2003 http://www.focus.de/politik/deutschland/irak-krieg-kein-ja-fuer-nichts_aid_195099.html [28.9.2015].

⁷⁶ »Guido Westerwelle im Interview. In meiner Amtszeit war deutsche Außenpolitik Friedenspolitik«, in: *Der Tagesspiegel*, 15.12.2013 [28.9.2015] <http://www.tagesspiegel.de/politik/guido-westerwelle-im-interview-warum-keine-deutschen-soldaten-nach-libyen-geschickt-wurden/92187142.html>.

man die die Gunst der Wähler suchte. Außerdem machte der Beschluss des britischen Unterhauses gegen ein militärisches Eingreifen offenbar nachdenklich und schließlich konnte die US-Regierung keinen glaubhaften Beweis vorlegen, um die Schuld Assads am Giftgaseinsatz zu belegen.

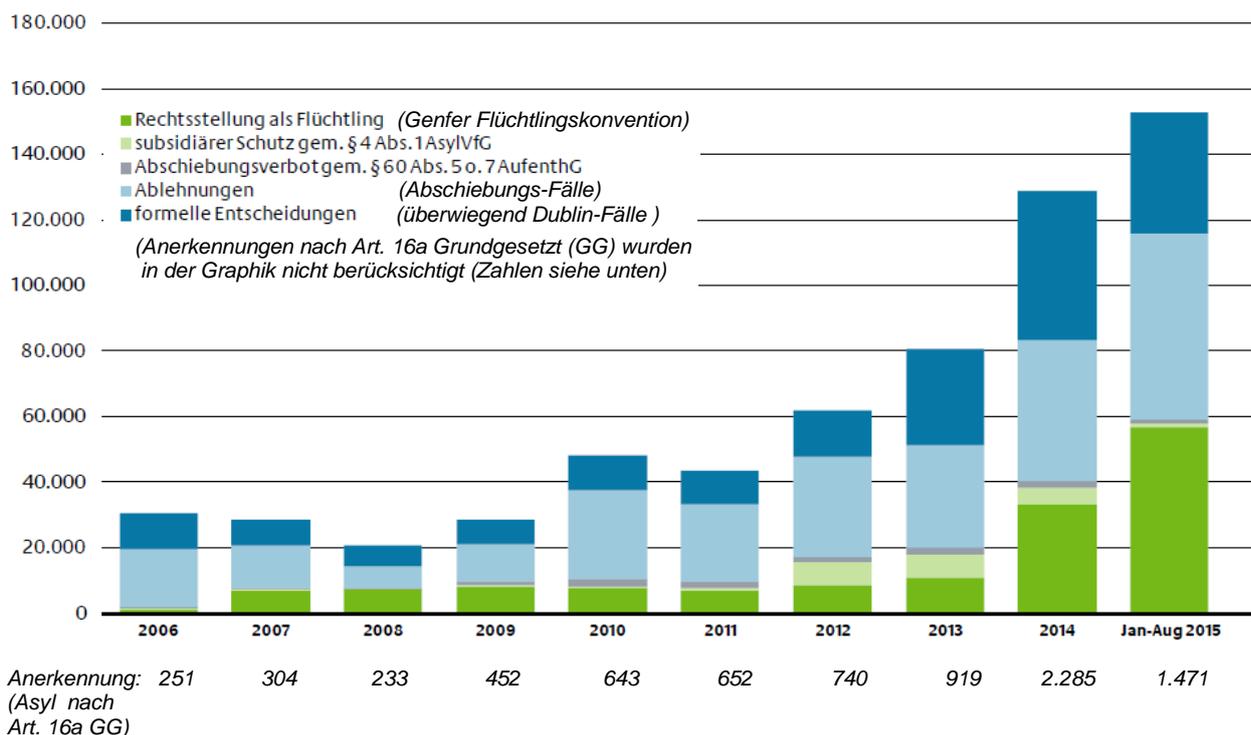
Die Bedenken gegenüber einer militärischen Lösung des Syrienkonflikts sind bis heute geblieben, doch ist daraus in den vergangenen zwei Jahren kein überzeugendes Konzept entstanden, wie es noch Ex-Außenminister Westerwelle anmahnte. Die offiziellen Positionen der heutigen Bundesregierung beschränken sich auf das Bekenntnis zur Solidarität mit den syrischen Flüchtlingen und dem Versprechen »Stabilität in der Region stärken«.77 Doch durch die humanitäre Hilfe allein, vor

Ort oder über die Aufnahme von Flüchtlingen, lässt sich zwar das Leid der betroffenen Menschen lindern, nicht aber die gesamte Region stabilisieren. Sie könnte ebenso gut dazu dienen, das »Gewissen« der kriegsführenden Parteien zu entlasten, so dass sie so weiter machen wie bisher.

Da den Menschen in den Kriegsgebieten nur der Friede Entlastung bringt, gehört zu einer effektiven Flüchtlingshilfe eine entsprechende Strategie:78 Ist der Rücktritt Assads als Forderung wirklich so zentral, dass man dafür den Krieg verlängert? Warum gilt die Kritik an dessen autokratischem Führungsstil nicht gleichermaßen für die Golfstaaten? Muss es nicht nachdenklich stimmen, dass Katar und Saudi-Arabien bisher sämtliche islamistischen Terrormilizen direkt oder indirekt

Abbildung 7: Deutsche Asylpolitik in Zahlen (2006 – August 2015)

Entwicklung der einzelnen Entscheidungsarten seit 2006 in absoluten Werten



Quelle: Ergänzungen (kursiv) der Graphik: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *Aktuelle Zahlen zu Asyl*, August 2015, S. 9, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/statistik-anlage-teil-4-aktuelle-zahlen-zu-asyl.pdf?__blob=publicationFile [28.9.2015].

77 Auswärtiges Amt, *Syrien. Stabilität in der Region stärken – Syrien-Flüchtlingskonferenz in Berlin*, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/NaherMittlererOsten/Transformation%20partnerschaften/uebersicht-syrien_node.html [28.9.2015].

alternativen zur Militarisierung«, in: Bundeszentrale für politische Bildung, *Dossier Innerstaatliche Konflikte*, 16.12.2013, [28.9.2015] <http://www.bpb.de/internationales/weltweit/innerstaatliche-konflikte/175239/meinung-syrien-alternativen-zur-militarisierung>.

SWP-Berlin, Sabine Riedel
Fluchtursache Staatszerfall am Rande der EU
Die europäische Verantwortung
Oktober 2015

unterstützt haben? Die deutsche Außenpolitik sollte jene Stimmen aus den USA und Großbritannien ernst nehmen, die vor einer Zusammenarbeit mit »moderaten« Terroristen warnen und stattdessen die Golfmonarchien in die Pflicht nehmen wollen. Ein Bündnis mit al-Qaida-Ablegern in Syrien lässt sich der deutschen Öffentlichkeit selbst dann nicht mehr vermitteln, wenn es mit ihnen zusammen gegen den Islamischen Staat gehen sollte (vgl. Kap. 2.2. und 2.3.).

Schließlich unterminieren deutsche Waffenlieferungen in die verschiedenen Krisengebiete des Nahen Ostens sämtliche Bemühungen der deutschen Flüchtlingshilfe. Dazu gehört einerseits die Belieferung der Kurdengebiete im Irak. Wer kann garantiert, dass sie allein auf den IS gerichtet sind? Vielleicht werden die Kurden sie dafür einsetzen, einen eigenen Staat zu gründen. Was passiert, wenn zu der jetzigen Anarchie auch noch ein Streit über eine Neuordnung der Staatsgrenzen entfacht wird? Bleiben funktionierende Staaten wie die Türkei von einer solchen Neuordnung verschont oder könnten die gelieferten Waffen unerwartet auch Kurden in Anatolien erreichen? Die Fluchtwellen infolge eines solchen Bürgerkrieges könnte auch Deutschland destabilisieren.

Zudem ist es kein Geheimnis, wofür die Panzer dienen, die von Deutschland aus nach Saudi-Arabien geliefert werden. Sie wurden z.B. Anfang 2011 in Bahrain eingesetzt, um den dortigen »Arabischen Frühling« niederzuschlagen. Warum steht Deutschland hier nicht auch auf Seiten der Bevölkerung? Haben diese Menschen nicht das gleiche Anrecht auf Solidarität wie die in Syrien? Die gleiche Frage müsste auch an »Belgien, Bulgarien, Frankreich, Großbritannien, Italien, Österreich, Russland, Tschechien und die USA« gestellt werden, die einer Studie von Amnesty International zufolge zwischen 2005 und 2009 umfangreiche Rüstungsgüter nach »Ägypten, Bahrain, Jemen, Libyen und Syrien« geliefert haben.⁷⁹ So hatte der bayerische Ministerpräsident Horst Seehofer im April 2015 die Gelegenheit, mit dem saudischen König Salman über diese Themen zu sprechen. Während er Menschenrechtsfragen anschnitt, lies er sich jedoch davon überzeugen, »dass der König

⁷⁹ Amnesty International, *The Middle East and North Africa. Lessons for an effective arms trade treaty*, London, 19.10.2011, Index number: ACT 30/117/2011, <https://www.amnesty.org/en/documents/act30/117/2011/en/> [28.9.2015].

sich »nicht nur in Saudi-Arabien, sondern weit darüber hinaus« für eine »friedliche Koexistenz« einsetze.⁸⁰ Abgesehen davon, dass die Golfstaaten bis heute Terrormilizen in Syrien und im Irak mit ihren Waffen beliefern, stellt sich die Frage nach der Glaubwürdigkeit bayerischer Flüchtlingspolitik. So macht Seehofer derzeit auf die prekäre Lage in Bayern aufmerksam, wo allein im Monat September 2015 insgesamt 225.000 Migrantinnen angekommen sind (vgl. Abb. 7).⁸¹ Doch sollte er seine Kritik nicht allein an die Bundeskanzlerin richten, sondern vor allem an das Bundesaußenministerium und sich mit konstruktiven Vorschlägen zur Bekämpfung der Fluchtursachen zu Wort melden.

Deutsche Waffenexporte gab es auch an die Ukraine. Allein in den Jahren 2008 und 2009, d.h. in der Regierungszeit der Ministerpräsidentin Julija Tymoschenko, wurde waffenfähiges Material im Wert von über 100 Millionen Euro exportiert.⁸² Trotz oder gar wegen des Krieges sollen die Rüstungsexporte an die Ukraine weiter steigen, nicht zuletzt wegen der zunehmenden Nachfrage aus den EU-Mitgliedstaaten Ostmitteleuropas wie z.B. Polen und dem Baltikum:

»Rüstungsexperten gehen jedoch davon aus, dass die Nachfrage von den Armeen in der Ukraine, Litauen oder Kroatien nach westlichem Kriegsgerät steigen wird. So prüft angeblich auch die polnische Armee zur Zeit, ihre 130 Kampfpanzer vom Typ Leopard zu modernisieren. Dagegen sind die Rüstungseinkäufer in Litauen vor allem an Panzerhaubitzen aus deutscher Produktion interessiert.«⁸³

⁸⁰ Sebastian Kraft, »Staatsbesuch im Nahen Osten. Seehofer will Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien«, in: Bayerischer Rundfunk, *B5 aktuell*, 20.4.2015, [28.9.2015]

<http://www.br.de/nachrichten/seehofer-saudi-arabien-katar-100.html>; vgl. hierzu ausführlicher: Sabine Riedel »*Interreligiöse Dialog-Initiativen. Zur auswärtigen Kulturpolitik islamischer Staaten*«, in: Doron Kiesel, Ronald Lutz (Hrsg.), *Religion und Politik. Analysen, Kontroversen, Fragen*, Frankfurt/M., 2015, S. 337-362.

⁸¹ »Seehofer droht wegen Flüchtlingen mit »Notwehr««, in: *Die Welt*, 7.10.2015, [8.10.2015]

<http://www.welt.de/regionales/bayern/article147338631/Seehofer-droht-wegen-Fluechtlingen-mit-Notwehr.html>

⁸² Deutscher Bundestag, »Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage [...] der Fraktion Die Linke. – Drucksache 18/635. Möglicher Regime-Chance in der Ukraine mit der Extremen Rechten«, in: *Drucksache 18/635*, 18.3.2014, [28.9.2015] <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/008/1800863.pdf>.

⁸³ Ulrich Friese, »Deutsche Rüstungsfirmen profitieren von Ukraine-Krise«, in: *Frankfurter Allgemeine*, 24.8.2015 [28.9.2015] <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/kmw-und-rheinmetall-profitieren-von-ukraine-krise-13766618.html>.

Dagegen warnen deutsche Forschungsinstitute der Friedens- und Konfliktforschung in ihrem jüngsten Friedensgutachten 2015 eindringlich vor einem »fatalen Wettrüsten« mitten in Europa.⁸⁴ Wenn Deutschland mehr Verantwortung übernehmen will, dann sollte intensiver über die Folgen militärischer Mittel diskutiert und alternativ stärker auf die Prävention und Kooperation gesetzt werden.

3.3 Ungarn, Rumänien u.a.: Neue »kulturelle« Grenzen durch Einwanderungspolitik

Anfang September 2015 geriet Ungarn in die Schlagzeilen, weil die Zahl der Migranten auf Tausende pro Tag answoll, die von Serbien kommend ohne Papiere einreisen wollten. Der ungarische Ministerpräsident Viktor Orbán machte dafür insbesondere Österreich und Deutschland verantwortlich. Beide Länder hatten nicht nur den Umgang der ungarischen Behörden mit den Flüchtlingen und deren Grenzsicherung kritisiert. Sie erklärten sich auch bereit die von Budapest abgewiesenen Migranten ohne bürokratische Hürden und damit auch ohne Kontrollen aufzunehmen. Orbán warnte davor, dass diese Politik Millionen weiterer Migranten anziehen werde.⁸⁵ Davon sei allerdings der Großteil weder politisch verfolgt noch durch Kriege bedroht. Vielmehr kämen die meisten Migranten aus wirtschaftlichen Gründen über den Westbalkan in die EU (vgl. hierzu Kap. 2.4). Daraufhin deutete die Tendenz, dass mittlerweile keiner der illegal Eingereisten in Ungarn bleiben wolle. Deshalb verlangt er von Wien und Berlin, keine weiteren Flüchtlinge mehr aufzunehmen.

Vor allem aber wies Orbán die Kritik anderer EU-Staaten an der ungarischen Asylpolitik zurück. Budapest habe genügend finanzielle und polizeiliche Kräfte, um die Grenzen zu sichern und die ankommenden Flüchtlinge zu versorgen. Dem widersprechen allerdings NGOs wie z.B. Pro Asyl. Sie

⁸⁴ Vgl. Stellungnahme der Herausgeber/innen: Janet Kursawe, Margret Johannsen, Claudia Baumgart-Ochse, Marc von Boemcken, Ines-Jacqueline Werkner (Hg.), *Friedensgutachten 2015*, Berlin, 2015, S. 4 [28.9.2015] <http://www.friedensgutachten.de/index.php?id=2015-296.html>.

⁸⁵ »Orbán verlangt Schließung der Grenzen«, in: *Zeit online*, 7.9.2015, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2015-09/fluechtlinge-ungarn-orban-grenzen> [28.9.2015].

dokumentierten bereits Anfang 2015, dass die Zahl der Asylsuchenden in Ungarn mit 42.777 Anträgen im Jahre 2014 zwanzigmal höher lag als noch zwei Jahre zuvor. Dadurch sei das dortige Asylsystem kollabiert, so dass viele Migranten obdachlos wurden oder unter Haftbedingungen leben.⁸⁶ Diese Praxis geht u.a. auf eine Reform des Asylgesetzes durch die Orbán-Regierung im Jahre 2010 zurück. Seitdem können einzelne Antragsteller bis zu 12 Monaten und Familien bis zu einem Monat in polizeiliches Gewahrsam genommen werden. Von einer Inhaftierung ist auch jener Personenkreis betroffen, der nach der Dublin-II-Verordnung aus einem anderen EU-Mitglied nach Ungarn zurückgeführt wurde, weil er von dort eingereist war.

Nach Auskunft des internationalen Flüchtlingswerks UNHCR sind gerade diese zurückkehrenden Transitmigranten von einer Abschiebung ohne Prüfung ihrer Asylanträge betroffen.⁸⁷ Über diese stete Verschlechterung des ungarischen Asylsystems waren alle EU-Mitgliedstaaten sowie die EU-Kommissarin für Innenpolitik, Cecilia Malmström, spätestens seit dem 25.9.2012 unterrichtet. Denn das europäische Netzwerk für Flüchtlinge und Exilanten (ECRE), zu dem sich über 70 Organisationen zusammengeschlossen haben, informierten alle zuständigen Stellen in einem offenen Brief über die Lage in Ungarn. Es verwies auf die Defizite der Dublin-II-Verordnung und forderte alle Staaten auf, keine Asylantragsteller mehr nach Ungarn als sicheren Drittstaat zurückzuschicken.⁸⁸

Selbst wenn sich die ungarischen Behörden durch den raschen Anstieg der Migranten überfordert sahen, so mussten sie aus einem ganz anderen Grund eigentlich darauf vorbereitet sein. Denn schon kurz nach dem Systemwechsel hatte die ungarische Regierung ein sogenanntes Statusgesetz verabschiedet (20.6.2010). Damit vergab Budapest

⁸⁶ Pro Asyl, »Systemische Mängel: Gericht stoppt Abschiebung von Flüchtling nach Ungarn«, in: *News*, 2.1.2015 http://www.proasyl.de/de/news/detail/news/systemische_maengel_gericht_stoppt_abschiebung_von_fluechtling_nach_ungarn/ [28.9.2015].

⁸⁷ UNHCR, *Ungarn als Asylland. Bericht zur Situation für Asylsuchende und Flüchtlinge in Ungarn*, April 2012, S. 6 und 9f. http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/2_europaisch/2_2_asyl/2_2_1/FR_eu_asyl_dublin-HCR_HUN_Bericht.pdf [28.9.2015].

⁸⁸ European Council on Refugees and Exiles (ECRE), *Dublin II Regulation transfers of asylum seekers to Hungary*, 25.9.2012, <http://www.ecre.org/component/news/news/135-european-countries-urged-to-stop-sending-back-to-hungary-asylum-seekers-who-have-transited-serbia.html> [28.9.2015].

Sonderrechte an ca. 3,5 Millionen Menschen im benachbarten Ausland (Rumänien, Slowakei, Serbien, Kroatien, Slowenien und Ukraine), die Ungarisch als Muttersprache beherrschen oder ungarische Wurzeln haben. Diese betrafen eine freie Einreise nach Ungarn, einschließlich einer Arbeitserlaubnis und kostenlose Sozialleistungen, jedoch unter der Voraussetzung, dass sich die Betroffenen als Ungarn deklarieren.⁸⁹

Diese Regelung hatte im Vorfeld des EU-Beitritts Ungarns (2004) keinerlei Diskussionen hervorgerufen, obwohl Ungarn damit auch dem Schengen-Vertrag beitrug und alle potentiellen »Auslandungarn« außerhalb der damaligen EU-Außengrenzen lebten. Nur wenige Jahre später führte dies zu zwischenstaatlichen Spannungen innerhalb der EU-Mitglieder. Denn die Orbán-Regierung beschloss direkt nach ihrem Amtsantritt im Jahre 2010 ein Gesetz zur Einführung der doppelten Staatsbürgerschaft. Seitdem haben alle »Auslandungarn«, die eigentlich Staatsangehörige eines Nachbarstaates sind, das Recht auf eine zweite, ungarische Staatsbürgerschaft, ohne dass sie in Ungarn selbst leben müssen.⁹⁰ Diese Entscheidung wurde nur von einzelnen EU-Mitgliedstaaten kritisiert, die Angst vor einer Desintegration ihrer Minderheit haben, wie z.B. die Slowakei. In den EU-Institutionen gab es bislang keinerlei Nachdenken über etwaige Konsequenzen mit der Begründung, die sei eine rein innenpolitische Angelegenheit Budapests. In Wahrheit berührt es jedoch die Sicherheit der EU-Außengrenzen, schließlich erhalten die betreffenden Ausländer, so z.B. die ungarisch stämmige Bevölkerung Serbiens, mit dem ungarischen Pass auch die Unionsbürgerschaft.

Ungarn verfolgt heute also eine zutiefst widersprüchliche Einwanderungspolitik. Während ihr Asylsystem mangelhaft ist und gegen internationale und europäische Standards verstößt, hält es seine Türen für mehr als 3 Millionen ausländischer Staatsbürger offen, wenn sich diese zur ungarischen Nation bekennen. Mit einer solchen »Kulturalisierung« seiner Außengrenzen steht Budapest nicht allein. Auch Rumänien, Bulgarien und Kroa-

tien sind der EU beigetreten, obwohl ihre Staatsangehörigkeitsgesetze die Tendenz zur »kulturellen« Expansion haben. D.h. auch sie dienen ausländischen Staatsbürgern aufgrund der Abstammung oder der derselben Muttersprache ihren Pass an.⁹¹ In den Augen der rumänischen Regierung sind z.B. die ca. 2,6 Millionen romanischsprachigen Bürger der benachbarten Republik Moldau Teil der rumänischen Nation. Bulgarien gab zwischenzeitlich die Zahl von 4 Millionen »Auslandbulgaren« bekannt, z.B. die Bürger der benachbarten Republik Makedonien. Ähnliches gilt für Kroatien, das den ca. 660.000 bosnischen Kroaten mit seinem Pass auch das Wahlrecht zubilligt.

Demgegenüber stehen eklatante Defizite in der Asyl- und Flüchtlingspolitik dieser neuen EU-Mitgliedstaaten. So stieg in Bulgarien die Zahl der Asylsuchenden von 1.000 (bis zum Jahre 2012) auf 9.100 im Jahre 2013 an; allein 4.000 Menschen kamen aus Syrien. So berichtete Pro Asyl schon im Januar 2014 davon, dass rund die Hälfte der Anträge überhaupt nicht angenommen wird, was gegen die Genfer Flüchtlingskonvention verstößt. Diese Menschen werden ähnlich wie in Ungarn häufig inhaftiert und schließlich abgeschoben. Für die Übrigen mangelt es an Unterkünften und an einer ausreichenden Versorgung mit Lebensmitteln.⁹² Eine ähnliche Lage dokumentieren christliche Flüchtlingsorganisationen in Kroatien. Schon vor dem EU-Beitritt gab es dort eklatante Mängel im Asylsystem, die bis heute nicht behoben wurden.⁹³

Dabei hätte Kroatien ähnlich wie Ungarn, Bulgarien oder Rumänien infolge seiner Willkommenskultur aus nationalistischen Motiven auf Einwanderungswellen vorbereitet sein müssen. Die Einwanderungs- und Flüchtlingspolitiken der neuen EU-Mitgliedstaaten Ostmitteleuropas werfen

⁸⁹ »Kritische Bemerkungen aus Nachbarländern. Ungarns umstrittenes »Statusgesetz«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 27.4.2001, <http://www.nzz.ch/article7CXSN-1.491426> [28.9.2015].

⁹⁰ »Schon 370.000 Neu-Ungarn durch vereinfachte Staatsbürgerschaft«, in: *Pester Lloyd*, 4.1.2013, <http://www.pestierloyd.net/html/1301370000neueungarn.html> [28.9.2015].

⁹¹ Vgl. ausführlicher: Sabine Riedel, *Doppelte Staatsbürgerschaften als Konfliktpotential. Nationale Differenzen unter europäischer Flagge*, SWP-Studie S 24, Oktober 2012, S. 9f., http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2012_S24_rds.pdf [28.9.2015].

⁹² Pro Asyl, »UNHCR fordert Überstellungsstopp nach Bulgarien«, in: *News*, 7.1.2014, http://www.proasyl.de/de/news/detail/news/unhcr_fordert_ueberstellungsstopp_nach_bulgarien/ [28.9.2015].

⁹³ Konferenz Weltkirche, »Flüchtlingsdienst: Kroatischem Asylsystem droht der Kollaps«, in: *Aktuelles*, 27.6.2013, http://weltkirche.katholisch.de/Aktuelles/20130627_Fl%C3%BCchtlingsdienst-Kroatischem-Asylsystem-droht-der-Kollaps; vgl. weitere Länderberichte: Dublin Transnational Project, *Dublin Project – Part II*, [ohne Datum], <http://www.dublin-project.eu/dublin/Dublin-Project/Dublin-Project-Part-II> [28.9.2015].

aber nicht nur eklatante menschenrechtliche Probleme auf. Noch schwerer wiegen die sich hieraus ergebenden Konsequenzen für die Stabilität der Länder im EU-Nachbarschaftsraum. Sie fördern nämlich einen schleichenden Prozess des Staatszerfalls, durch den der schon bestehende Migrationsdruck zusätzlich ansteigt.

Ein besonders anschauliches Beispiel hierfür ist Bosnien-Herzegowina. Seit dem Jahre 2009 mahnt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte eine Verfassungsreform an und fordert die Abschaffung der Privilegierung der drei »konstituierenden Völker« bzw. »Nationen« Bosniaken, Kroaten und Serben bei der Vergabe öffentlicher Ämter (vgl. Kap. 2.4).⁹⁴ Als Mitte 2013 Kroatien der EU beitrat, ohne sein ethnisches Nationsmodell zugunsten eines modernen Staatsbürgerschaftsrechts ändern zu müssen, wurden auch die bosnischen Kroaten, die von Zagreb einen zweiten kroatischen Pass erhielten, Unionsbürger der EU. Mit welchem Argument will man diese Menschen heute von der Notwendigkeit einer Verfassungsreform überzeugen? Freiwillig werden die bosnischen Kroaten wohl kaum auf ihren Nationsstatus verzichten, der ihnen die Privilegien als EU-Bürger sichert. Das einzige Druckmittel zur Stärkung eines bosnischen Gesamtstaates war bislang der Abschluss eines Assoziierungsvertrags. Obwohl Brüssel seit 2009 auf der Umsetzung des Urteils des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte bestand, änderte es plötzlich seinen Kurs. Ab Mitte 2015 ist Bosnien-Herzegowina nun assoziiertes EU-Mitglied, ohne die geforderten Reformauflagen erfüllt zu haben. Dieser Schritt wird den dortigen Staatszerfall nicht mehr aufhalten, sondern ihm eine zusätzliche Dynamik geben. Die nationalistisch orientierten Parteien gewinnen eine Wahl nach der anderen.

In ähnlicher Weise schwächen die Außenpolitiken Bulgariens und Rumäniens die Staatlichkeit der beiden EU-assozierten Republiken Makedonien und Moldau.⁹⁵ Doch von besonders großer sicherheitspolitischer Relevanz sind die EU-Außenpolitiken gegenüber der Ukraine. Schon lange vor

dem Umsturz Ende Februar 2014 haben Ungarn, Rumänien, Bulgarien, Polen und die Slowakei aufgrund der sprachlichen Verwandtschaft dort »Nationsangehörige« ausgemacht. Geht man von offiziellen Zahlen des ukrainischen Amts für Statistik aus, gehört knapp eine Million Ukrainer zu einer der anerkannten nationalen Minderheiten aus den oben genannten EU-Mitgliedstaaten.⁹⁶

Das Angebot eines EU-Passes an diesen Personenkreis unterminiert nicht nur den Gedanken des Minderheitenschutzes, sondern destabilisiert den ukrainischen Staat. Aus Gründen seiner politischen Konsolidierung hat die ukrainische Gesetzgebung den Besitz eines zweiten Passes untersagt. Adressiert war dieses Anliegen an die ca. 8,3 Millionen Ukrainer russischer Muttersprache bzw. Identität im Südosten des Landes. Von ihrer sozialen Integration hing und hängt besonders heute die Zukunft der Ukraine ab. Wenn EU-Mitglieder vor der Vergabe russischer Pässe warnen, dann sollten sie mit gutem Beispiel vorangehen und selbst auf eine Indienstnahme der Staatsbürgerschaft verzichten. Eigentlich akzeptiert Russland die doppelte Staatsbürgerschaft nur auf Grund bilateralen Verträge.⁹⁷ Seit dem Georgienkrieg im August 2008 begann Moskau, der russischsprachigen Bevölkerung Georgiens wie auch der Krim russische Pässe auszustellen und setzte damit sogar sein damals gutes Verhältnis zur Ukraine aufs Spiel.⁹⁸ Defensiv verhielt sich Russland bisher im Baltikum, wo rund 20 Prozent der Bevölkerung Russisch als Muttersprache spricht. Die Balten haben mit ihrer Staatsgründung (1991) diese Minderheit jedoch zu Staatenlosen gemacht, die weder einen baltische Staatsangehörigkeit noch einen russischen Pass besitzen. Ein mögliches Übergreifen des Separatismus von der Ukraine aufs Baltikum hätten sie deshalb mit zu verantworten.

⁹⁴ European Court of Human Rights, Grand Chamber, *Case of Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, Judgment, Strasbourg, 22.12.2009 [28.9.2015] <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=00196491#>.

⁹⁵ Vgl. weitere Hintergründe hierzu: Sabine Riedel, *Doppelte Staatsbürgerschaften als Konfliktpotential*. [vgl. Fn. 91]; dies., *Die kulturelle Zukunft Europas. Demokratien in Zeiten globaler Umbrüche*, Wiesbaden 2015, S. ...

⁹⁶ Vgl. *About number and composition population of Ukraine by data All-Ukrainian population census'2001 data*, <http://2001.ukrcensus.gov.ua/eng/results/general/nationality/> [28.9.2015]

⁹⁷ Vgl. Russian Visalink, *The Russian Federation law on Russian Federation citizenship*, Federal Law No. 62-FZ of May 31, 2002, <http://visalink-russia.com/russian-federation-law-russian-federation-citizenship.html> [28.9.2015].

⁹⁸ Winfried Scheider-Deters, *Die Ukraine: Machtvakuum zwischen Russland und der Europäischen Union*, Berlin, 2. Auflage, S. 63.

3.4 EU-Institutionen: Von der Aufweichung europäischer Normen zu Militäraktionen

Wie die oben dargestellten Entwicklungen zeigen, verfolgen die EU-Mitgliedstaaten in der Außenpolitik immer noch ihre jeweils eigene nationale Agenda. Solange die Europäische Union noch nicht zu einem gemeinsamen Staat zusammengewachsen ist, besteht die Aufgabe Brüssels darin, in einzelnen außen- und sicherheitspolitischen Belangen jeweils einen gemeinsamen Nenner zu finden. Diese koordinierende Funktion der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit ist seit der Erweiterung auf nun 28 EU-Mitglieder zwar schwierig, aber dennoch möglich. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass der geschaffene normative Rahmen, wie er in den einzelnen Verträgen gesetzlich formuliert wurde, nicht aus dem Blick gerät und weiterhin der Orientierung dient. Die Verantwortung für die Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen liegt in der Hand der EU-Kommission, weshalb sie auch als »Hüterin der Verträge« bezeichnet wird.⁹⁹

Hinsichtlich der Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik ist die EU-Kommission ihren Verpflichtungen in den letzten Jahren nur unzureichend nachgekommen. Zwar gab es hier und da kritische Stellungnahmen gegenüber einzelnen Mitgliedstaaten, doch lag dem keine konzeptionelle Strategie zugrunde, die europäischen Standards zu verteidigen und langfristig sogar zu erhöhen. So rügte z.B. die EU-Kommission im Sommer 2010 Frankreich und Italien, weil sie Roma-Familien mittels finanzieller Anreize in ihr Heimat absobten. Andere EU-Mitglieder, die ebenso verfahren, gerieten dagegen nicht in die Schlagzeilen. Vor allem aber gab es keine öffentliche Beanstandung an der rumänischen Integrationspolitik. Dabei hatte der Menschenrechtskommissar des Europarats schon vor dem EU-Beitritt Rumäniens auf eklatante Defizite hingewiesen. Die Roma-Angehörigen, deren Zahl zwischen 600.000 (Volkszählung 2002) und 2,5 Millionen (NGO-Schätzungen) liegt, seien zur Hälfte arbeitslos und lebten von Sozialhilfen unter

⁹⁹ Eckart D. Stratenschulte, »Europäische Kommission«, in: Bundeszentrale für politische Bildung, *Dossier Europäische Union*, 4.12.2014, <http://www.bpb.de/internationales/europa/europaeische-union/42952/europaeische-kommission> [28.9.2015].

dem Existenzminimum (Stand 2006).¹⁰⁰ Selbst Roma-Siedlungen nahe der Hauptstadt Bukarest hätten keine Versorgung mit Wasser und Strom und seien überfüllt (Stand 2010).¹⁰¹ Die EU-Kommission tut sich offenbar schwer mit ihrer Kritik, weil sie selbst die Aufnahme Rumäniens empfohlen hatte, obwohl sie in ihrem abschließenden Bericht zugab, dass »die soziale Inklusion der Roma-Minderheit ein strukturelles Problem bleiben wird.«¹⁰² Sämtliche Fortschrittsberichte für Rumänien und Bulgarien beschränken sich bis heute auf die Bekämpfung der Korruption und die Justizreform. Von Defiziten bei der Integration der Roma-Bevölkerung oder bei der Aufnahme von Asylsuchenden ist darin nirgendwo die Rede.¹⁰³

Dieser laxer Umgang der EU-Kommission mit der Einhaltung zentraler Verträge und Verordnungen erklärt letztlich auch das Scheitern des Dublin-Systems. Dabei ist »Eine Verordnung [...] ein verbindlicher Rechtsakt, den alle EU-Länder in vollem Umfang umsetzen müssen.«¹⁰⁴ Die Dublin-II-Verordnung im Besonderen (vgl. EG Nr. 343/2003) wurde auf Vorschlag der EU-Kommission vom Rat der Staats- und Regierungschefs am 18.2.2003 verabschiedet und trat bereits einem Monat später in Kraft. Danach blieb derjenige Staat für die Prüfung eines Asylantrags zuständig, in den der Asylsuchende zuerst eingereist ist. Die neue Verordnung unterschied sich von ihrem Vorläufer, der Dublin-Vereinbarung aus dem Jahre 1990, durch einen wesentlichen Punkt: Anstelle der nationalen Asylgesetze sollte allmählich ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS, Vgl. Abb. 8) aufgebaut

¹⁰⁰ *Follow up Report on Romania (2002–2005). Assessment of the Progress Made in Implementing the Recommendations of the Council of Europe Commissioner for Human Rights*, Strasbourg, 29.3.2006, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=984009&Site=COE> [28.9.2015].

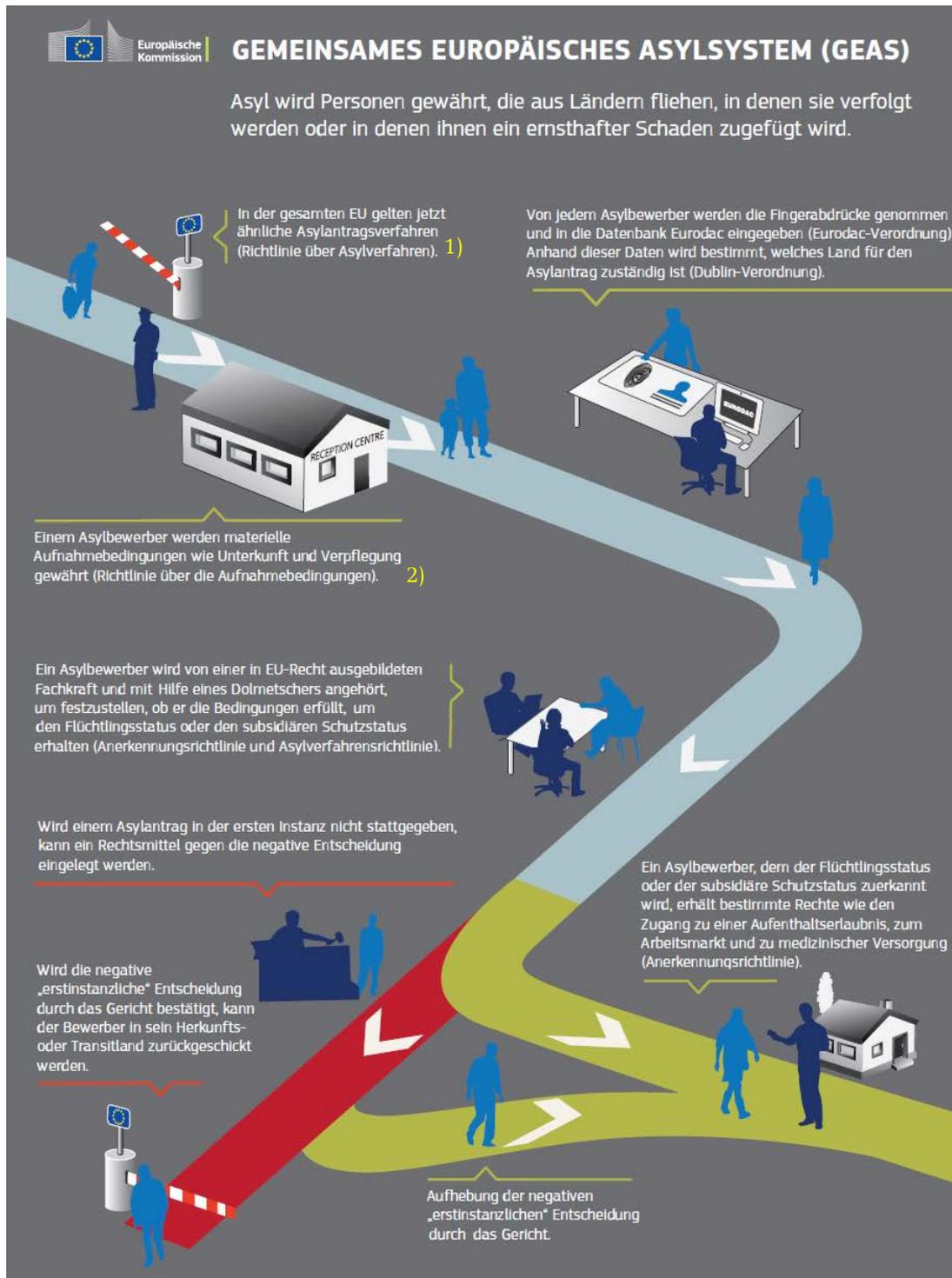
¹⁰¹ *Letter from the Council of Europe Commissioner for Human Rights to Mr Emil Boc, Prime Minister of Romania*, Strasbourg, 16.12.2010, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1720845&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FEC679> [28.9.2015].

¹⁰² Commission of the European Communities, *Monitoring report on the state of preparedness for EU membership of Bulgaria and Romania*, Brüssel, 26.9.2006, S.40 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/sept/report_bg_ro_2006_en.pdf [28.9.2015].

¹⁰³ European Commission, *The reports on progress in Bulgaria and Romania*, http://ec.europa.eu/cvm/progress_reports_en.htm [28.9.2015].

¹⁰⁴ Europäische Union, »Verordnungen, Richtlinien und sonstige Rechtsakte«, in: *EU-Recht*, http://europa.eu/eu-law/decision-making/legal-acts/index_de.htm [28.9.2015].

Abbildung 8: Das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS): Anspruch und Wirklichkeit



Kommentar 1) und 2): Dieses Versprechen steht bisher nur auf dem Papier. Die Defizite im Asylsystem einiger EU-Mitgliedstaaten, z.B. in Italien, Griechenland, Ungarn, Bulgarien, Rumänien, Kroatien, sind so groß, dass nationale Gerichte (u.a. in Deutschland) die Rückführung von Antragstellern in diese Länder untersagt haben (vgl. Kap. 3.4).

Quelle: geringfügig bearbeitete Graphik von: Europäische Kommission, *Das Gemeinsame Europäische Asylsystem*, Luxemburg, 2014, S. 2, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_de.pdf [28.9.2015].

werden, das sich mit gemeinsamen Mindestnormen auf die Genfer Flüchtlingskonvention stützt und später von einer Europäischen Asylbehörde verwaltet bzw. kontrolliert wird.¹⁰⁵ Im Haager Programm des Europäischen Rats (2004), das die Europäische Union zu einem einheitlichen europäischen Rechtsraum umgestalten wollte, ist bereits über die »Vereinheitlichung« hinaus von einer »Vergemeinschaftung« der Asylpolitik die Rede:

»In ihrer zweiten Phase hat die gemeinsame europäische Asylregelung das Ziel, ein gemeinsames Asylverfahren und einen einheitlichen Status für Menschen einzuführen, denen Asyl oder subsidiärer Schutz gewährt wird. Diese Regelung wird auf der umfassenden Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention und anderer einschlägiger Verträge beruhen und auf einer gründlichen und vollständigen Bewertung der in der ersten Phase angenommenen Rechtsakte aufbauen.«¹⁰⁶

So bleibt es ein Rätsel, warum die EU-Kommission keinerlei Anstrengungen unternahm, um im Verlauf des Beitrittsprozess zumindest die neuen EU-Mitgliedstaaten wie z.B. Ungarn, Bulgarien, Rumänien oder Kroatien zur Einhaltung der Genfer Flüchtlingskonvention zu verpflichten (vgl. Kap. 3.3.). Dennoch begann das Dublin-System am Fall Griechenland auseinanderzubrechen. Im Jahre 2011 entschied der Europäische Gerichtshof (EuGH), dass infolge »systemischer Mängel« im dortigen Asylsystem keine Asylsuchende nach Griechenland zurückgeführt werden dürften.¹⁰⁷ Es folgte eine Entscheidung des Verwaltungsgerichts Frankfurt (2009), was darauf schließen lässt, dass diese Mängel bereits vor Ausbruch der dortigen Finanzkrise bestanden. Aus diesem Grund haben viele Flüchtlingsorganisationen die EU-Institutionen dazu gedrängt, die Praxis der Rückführung von

Asylsuchenden in das Land ihrer Einreise aufzugeben und das Dublin-System zu reformieren.

So kam es schließlich zu einer Reform des Dublin-Systems bzw. zur Verabschiedung einer neuen Dublin III-Verordnung (26.6.2013). Auch wenn sie von vielen Seiten als Verbesserung des Flüchtlingsschutzes interpretiert wird, sprechen Argumente dagegen bzw. für einen schleichenden Abbau bisheriger Standards. Konkret lässt sich dies am Beispiel Italiens verfolgen. Allein in der ersten Hälfte des Jahres 2015 waren dorthin 57.000 Migrant*innen illegal eingereist. Rom weigert sich, diese Menschen zu registrieren, obwohl es nach Dublin II für deren Asylverfahren zuständig wäre. Nach der neuen Rechtslage (Dublin III) kann es sich nun von dieser Pflicht befreien, wenn die Asylsuchenden in andere EU-Mitgliedstaaten weiterreisen und dort ihre Anträge stellen. Denn die neue Verordnung nimmt die Länder, die gegen die EU-Grundrechtecharta und die Genfer Flüchtlingskonvention verstoßen nicht etwa in die Pflicht, sondern akzeptiert stillschweigend deren »systematische Schwachstellen«.¹⁰⁸ Stattdessen wird der »prüfenden Staat« für zuständig erklärt, d.h. derjenige Staat, in dem die Flüchtlinge letztlich ankommen und registriert werden (vgl. Abb. 9).

Im Falle Italiens zog das Nachbarland Frankreich bereits erste Konsequenzen und machte seine Grenzen dicht.¹⁰⁹ In der Folge initiierte der italienische Ministerpräsident Matteo Renzi eine EU-weite Diskussion über eine Quote zur gerechteren Verteilung der Flüchtlinge.¹¹⁰ Allein diese Zusammenhänge deuten darauf hin, dass selbst diese gerecht anmutende Lösung hauptsächlich dazu dient, von den eigentlichen Problemen, nämlich den grundsätzlichen Mängeln im Asylsystem, abzulenken und den Status quo zu verteidigen. Dieser Weg führt weder in Richtung einer Harmoni-

¹⁰⁵ Constantin Hruschka, »Die Dublin II-Verordnung. Voraussetzungen und (menschen)rechtliche Standards ihrer Anwendung«, in: Informationsverbund Asyl e. V. (Hrsg.), *Das Dublin-Verfahren. Hintergrund und Praxis*, Beilage zum Asylmagazin, Berlin, 1–2/2008, S. 1–15 [28.9.2015]

www.asyl.net/fileadmin/user_upload/redaktion/Dokumente/beilage_1-2-2008.pdf

¹⁰⁶ Europäischer Rat, »Haager Programm der Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, 2005/C 53/01, Brüssel, 3.3.2005, S. 3, [28.6.2015] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:DE:PDF>

¹⁰⁷ Pro Asyl, »EuGH bestätigt: Keine Abschiebung nach Griechenland«, in: *News*, 14.11.2013 http://www.proasyl.de/de/news/detail/news/eugh_bestaetigt_keine_abschiebung_nach_griechenland/ [28.9.2015].

¹⁰⁸ Vgl. zur Lage der Asylsuchenden in Italien bis zum Jahre 2011: Schweizer Flüchtlingshilfe, *Asylverfahren und Aufnahmebedingungen in Italien*, Bern, 2011,

<https://www.fluechtlingshilfe.ch/assets/asyrecht/rechtsgrundlagen/asyverfahren-und-aufnahmebedingungen-in-italien.pdf> [28.9.2015].

¹⁰⁹ »Grenze Frankreich-Italien. Flüchtlings-Chaos in den Alpen«, in: *ZDF Heute*, 14.6.2015, <http://www.heute.de/grenze-zwischen-frankreich-und-italien-kein-weiterkommen-fuer-fluechtlinge-38869744.html> [28.9.2015].

¹¹⁰ »EU-Streit über Flüchtlinge: ›Ihr verdient es nicht, Europa genannt zu werden‹«, in: *Spiegel online*, 26.6.2015, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/fluechtlinge-in-der-eu-matteo-renzi-kritisiert-eu-kollegen-scharfa-1040750.html> [28.9.2015].

Abbildung 9:

Die Dublin-III-Verordnung (26.6.2013)

KAPITEL II

ALLGEMEINE GRUNDSÄTZE UND SCHUTZGARANTIEN

Artikel 3

Verfahren zur Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz

(1) Die Mitgliedstaaten prüfen jeden Antrag auf internationalen Schutz, den ein Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats einschließlich an der Grenze oder in den Transitzonen stellt. Der Antrag wird von einem einzigen Mitgliedstaat geprüft, der nach den Kriterien des Kapitels III als zuständiger Staat bestimmt wird.

(2) Lässt sich anhand der Kriterien dieser Verordnung der zuständige Mitgliedstaat nicht bestimmen, so ist der erste Mitgliedstaat, in dem der Antrag auf internationalen Schutz gestellt wurde, für dessen Prüfung zuständig.

Erweist es sich als unmöglich, einen Antragsteller an den zunächst als zuständig bestimmten Mitgliedstaat zu überstellen, da es wesentliche Gründe für die Annahme gibt, dass das Asylverfahren und die Aufnahmebedingungen für Antragsteller in diesem Mitgliedstaat systemische Schwachstellen aufweisen, die eine Gefahr einer unmenschlichen oder entwürdigenden Behandlung im Sinne des Artikels 4 der EU-Grundrechtecharta mit sich bringen, so setzt der die Zuständigkeit prüfende Mitgliedstaat, die Prüfung der in Kapitel III vorgesehenen Kriterien fort, um festzustellen, ob ein anderer Mitgliedstaat als zuständig bestimmt werden kann.

Kann keine Überstellung gemäß diesem Absatz an einen aufgrund der Kriterien des Kapitels III bestimmten Mitgliedstaat oder an den ersten Mitgliedstaat, in dem der Antrag gestellt wurde, vorgenommen werden, so wird der die Zuständigkeit prüfende Mitgliedstaat der zuständige Mitgliedstaat.

Quelle: Vgl. Art. 3 Abs. 2, in: »Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des europäischen Parlaments und des Rats vom 26. Juni 2013 zur Festigung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung)«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, L 180/31, 29.6.2013, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&qid=1399150600127&from=DE> [28.9.2015]; rot unterlegt sind eigene Hervorhebungen.

sierung der geltenden Asylgesetzgebung innerhalb der EU noch zu europäischen Mindeststandard.

Wie weitere Beispiele zeigen, schotteten sich nämlich immer mehr Einzelstaaten ab: So hat Frankreich im Juli 2015 sein Asylgesetz reformiert, um die Verfahren zu beschleunigen und schneller abschieben zu können.¹¹¹ Auch Dänemark hat zwischenzeitlich seine Grenzen geschlossen, um die aus Ungarn nach Deutschland illegal eingereisten Migranten von einer Weiterfahrt nach Skandinavien abzuhalten. Da viele EU-Mitglieder die Quotenregelung ablehnen und nach Dublin III keine Rückführung von Flüchtlingen in Mittelmeeranrainer möglich ist, die gegen die Genfer Flüchtlingskonvention verstoßen (vgl. Abb. 9), trägt Deutschland heute die Hauptverantwortung für alle bereits aufgenommenen Flüchtlinge und diejenigen, die noch kommen werden. So war es nur eine Frage der Zeit, bis die recht hohen deutschen Standards bei der Flüchtlingshilfe mit der Reform des Asylrechts (15.10.2015) zurückgefahren wurden.

Am Ende scheiterte das Dublin-System dran, dass die EU-Institutionen der Meinung waren, den zweiten vor dem ersten Schritt machen zu können, nämlich ohne eine vorherige Harmonisierung der nationalen Asylsysteme ein europäisches Asylsystem einzuführen. Ein weiterer Irrtum liegt in der Annahme, man könne die Asylgesetzgebung europäisieren, ohne dabei die Einwanderungspolitik insgesamt in den Blick zu nehmen. Bis heute liegt die Visavergabe in der Hand der Nationalstaaten, die darüber ihre Arbeitsmärkte steuern (vgl. Kap. 3.5). Nach offiziellen Schätzungen der Europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX muss heute „etwa eine Milliarde Staatsangehörige von 37 Ländern kein Visum vorweisen“, um in einen der EU-Mitgliedstaaten einzureisen [Stand: 2010].¹¹² Hieraus erklärt sich die Schätzung von 4,5 bis 8 Millionen Einwanderern, die sich ohne gültige Papiere in der EU aufhalten.¹¹³

Diese gängige Praxis der Visumpolitik macht deutlich, dass FRONTEX allein gar nicht in der La-

¹¹¹ Französische Botschaft, »Reform des Asylrechts: Frankreich beschleunigt Verfahren«, in: *Frankreich Infos*, 18.8.2015, <http://www.ambafrance-de.org/Reform-des-Asylrechts-Frankreich-beschleunigt-Verfahren> [28.9.2015].

¹¹² Eigene Übersetzung der Quelle: FRONTEX, *General Report 2010*, Warschau, 2010, S. 8, http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Annual_report/2010/frontex_general_report_2010.pdf [28.9.2015].

¹¹³ Vgl. Fn. 2.

ge ist, die EU-Außengrenzen effektiv zu kontrollieren. Anstatt die visumsfreie Einreise, die nachweislich schon seit Jahren von der organisierten Kriminalität missbraucht wird, kritisch zu hinterfragen und die traditionelle Grenzkontrolle auf nationalstaatlicher Ebene zu stärken, werden nun die Finanzmittel für den europäischen Grenzschutz aufgestockt. Anfang Juli 2015 bewilligte das Europäische Parlament 26,8 Millionen Euro und damit eine Verdreifachung des Budgets für FRONTEX.¹¹⁴ Zudem initiierte die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, die Italienerin Federica Mogherini, einen Beschluss des europäischen Rates zur militärischen Bekämpfung der Schleuserkriminalität im Mittelmeer. Darin sieht selbst die Bundesregierung einen »umfassenden europäischen Gesamtansatz«, der sich in drei Phasen gliedert. Nach einer ersten Überwachungsphase soll ein militärischer Eingriff folgen, »um Schiffe und an Bord befindliche Gegenstände, die von Schleusern oder Menschenhändlern benutzt oder mutmaßlich benutzt werden, in Einklang mit dem anwendbaren Völkerrecht auszumachen, zu beschlagnahmen und zu zerstören oder unbrauchbar zu machen.«¹¹⁵ Doch bezweifelt UN-Generalsekretär Ban Ki Moon,¹¹⁶ dass hierzu ein UN-Mandat zustande kommen wird. Flüchtlingsorganisationen rechnen sogar mit einer Verschlimmerung der Situation und warnen vor einem Verstoß des Völkerrechts.¹¹⁷ Schließlich besteht die Gefahr, dass sich die EU mit diesen Militäraktionen in die innerlibyschen Auseinandersetzungen im Kampf gegen den Islamischen Staat hineinziehen lässt, mit noch ungeahnten Folgen (vgl. auch Kap. 2.1).

¹¹⁴ »Flüchtlinge: Frontex bekommt deutlich mehr Geld«, in: *FinanzNachrichten*, 7.7.2015, www.finanznachrichten.de/nachrichten-2015-07/34263262-fluechtlinge-frontex-bekommt-deutlich-mehr-geld-003.htm; European Parliament, *Draft amending budget No 5/2015 - Responding to migratory pressures*, Strasbourg, 7.7.2015, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2015-0248+0+DOC+PDF+VO//EN> [28.9.2015].

¹¹⁵ »Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage [...] der Fraktion Die Linke. Militärische EU-Mission EUNAVFOR MED zur Migrationskontrolle im Mittelmeer«, in: *Deutscher Bundestag, Drucksache 18/5730*, 6.8.2015, S. 3, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/057/1805730.pdf> [28.9.2015].

¹¹⁶ »Flüchtlinge. EU und UN: Mit Kanonen auf Schlepper?«, in: *Deutsche Welle*, 11.5.2015, <http://www.dw.com/de/eu-und-un-mit-kanonen-auf-schlepper/a-18443616> [28.9.2015].

¹¹⁷ Pro Asyl, »Krieg gegen Schlepper: Militäreinsatz ist völkerrechtswidrig«, in: *News*, 22.6.2015, http://www.proasyl.de/de/news/detail/news/krieg_gegen_schlepper_militaereinsatz_ist_voelkerrechtswidrig [28.9.2015].

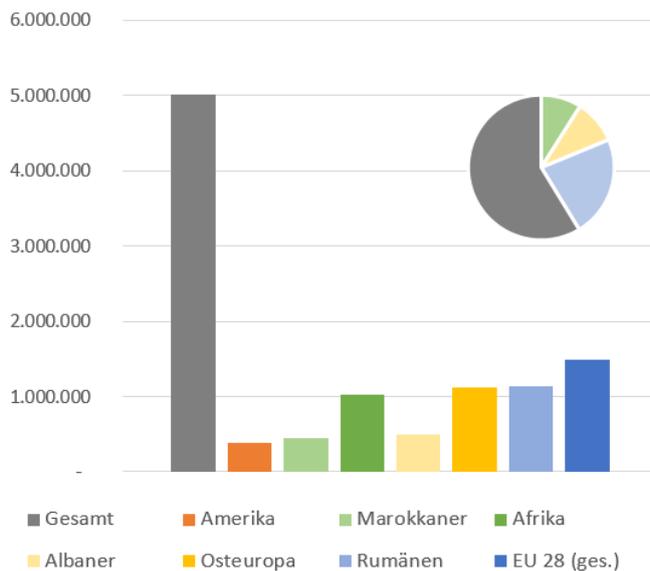
3.5 Italien, Griechenland, Spanien: Billige Arbeitskräfte durch Visafreiheit

Es sei zunächst an die Zahl von 57.000 Migranten erinnert, die in der ersten Hälfte 2015 illegal nach Italien eingereist waren und von den Behörden an andere EU-Staaten weitergereicht werden sollten. Dadurch kam die Diskussion über eine EU-weite Quotenregelung für Flüchtlinge in Gang. Demgegenüber steht die wachsende Zahl an billigen ausländischen Arbeitskräften, die im Verlauf des letzten Jahrzehnts ganz offiziell nach Italien eingewandert sind. Schon im Jahre 2002, also noch vor der EU-Osterweiterung, hatte Italien die Visumpflicht für Rumänen und Albaner aufgehoben, so dass diese heute ein Drittel der gesamten ausländischen Bevölkerung Italiens von 4,9 Millionen stellen. Lag ihre Zahl schon im Jahre 2008 bei rund einer Million, sind es aktuell 1,6 Millionen (2014, vgl. Abb. 10).¹¹⁸ Wissenschaftler und NGOs vermuten, dass die Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer in dieser Größenordnung das Problem der illegalen Migration verschärft hat. Denn Viele kehrten nach Ablauf ihrer Arbeitserlaubnis nicht mehr in ihre Heimatländer zurück, sondern rutschten in illegale Beschäftigungsverhältnisse ab. Dies erklärt die hohe Zahl an Ausländern ohne Papiere in Italien, die im Jahre 2008 schon bei einer Million gelegen hat. Die Hälfte davon stammt vermutlich ebenfalls aus Osteuropa, aber auch aus Nordafrika und China. Entsprechende soziologische Untersuchungen konnten zeigen, dass diese Menschen modernen Ausbeutungsbedingungen ausgesetzt sind. D.h. sie verdienen mit Schwarzarbeit im Schnitt ein Drittel weniger als ihre offiziell beschäftigten Kollegen, sind weder kranken- noch sozialversichert und haben keinen Arbeits- bzw. Arbeitnehmerschutz.¹¹⁹ Der Zusammenhang zwischen einer verstärkten Anwerbung billiger

¹¹⁸ Istituto nazionale di statistica, *Foreign Citizens. Resident Population by sex and citizenship on 31st december october 2014, Italy, All Countries*, http://demo.istat.it/str2014/index_e.html [28.9.2015].

¹¹⁹ Vgl. Sabine Riedel, *Illegale Migration im Mittelmeerraum* [...], 2010, 22 f. [vgl. Fn. 1]; Quelle dort: Francesco Fasani, »Country Report Italy«, in: European Commission, *Research Project Clandestino, Undocumented Migration. Counting the Uncountable. Data and Trends across Europe*, November 2008 (revised August 2009), http://ec.europa.eu/external_relations/immigration/immigration_research/country_reports/country_report_italy.pdf [28.9.2015].

Abbildung 10: **Ausländer in Italien** (2014)



Quelle: Eigene Zusammenstellung, vgl.: Istituto nazionale di statistica, *Foreign Citizens. Resident Population by sex and citizenship on 31st december october 2014, Italy, All Countries*, http://demo.istat.it/str2014/index_e.html [28.9.2015].

Arbeitskräfte aus dem Ausland und dem Anstieg der illegalen Migration ist auch in Griechenland zu beobachten. Schon lange vor Ausbruch der dortigen Finanzkrise lag der Anteil der Albaner an der ausländischen Bevölkerung bei rund 75 Prozent, was etwa 5 Prozent der Bevölkerung Griechenlands entsprach (2007).¹²⁰ Soziologische Studien zufolge stellten Albaner zu dieser Zeit mit 64 Prozent auch die größte Gruppe unter den illegalen Migranten (geschätzte Zahl von 280.000 in 2007). Sie wurden und werden wohl bis heute von einer Schattenwirtschaft angezogen, die weit über dem europäischen Durchschnitt liegt, nämlich bei 27 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP,

¹²⁰ Vgl. Hellenic Statistical Authority (ESYE), *Foreign Population by citizenship and sex (Year 2005) – Μεταναστευτική κίνηση πληθυσμού κατά υπηκοότητα και φύλο (Έτος 2005)*, http://www.statistics.gr/portal/page/portal/ESYE/BUCKET/A1605/Other/A1605_SPO_15_TB_AN_00_2005_01_F_GR.xls [28.9.2015]; vgl. die Zahlen für 2007: Sabine Riedel, *Illegale Migration im Mittelmeerraum [...]*, 2010, 26 f. [vgl. Fn. 1]; ab 2008 gibt das Griechische Amt für Statistik keine länderspezifischen Informationen mehr an.

2010).¹²¹ Zum Vergleich: In Italien beträgt der Anteil der Schattenwirtschaft 26,9 Prozent des BIP (2010), in Deutschland 15,7, Frankreich 14,8, im Vereinigten Königreich 12,5 und in den USA 8,7.

Ein besonders anschauliches Beispiel dafür, welche weitreichende sozioökonomische Folgen die Anwerbung billiger Arbeitskräfte durch eine Visa-liberalisierung haben kann, ist Spanien. Innerhalb von nur einer Dekade (2000 – 2010) wuchs die ausländische Bevölkerung um fast 5 Millionen, so dass sich deren Anteil an der Gesamtbevölkerung von 2 auf 12 Prozentpunkte erhöhte (Quelle: vgl. Abb. 11). Die meisten kamen nicht etwa aus Afrika, auch wenn die Marokkaner bis heute die zweitgrößte Einwanderungsgruppe darstellen (2014: 774.383). Vielmehr liegen, wie in Italien, auch hier die Rumänen an erster Stelle (2014: 797.054). Hinzu kommen ausländische Arbeitnehmer aus ganz Zentral- und Südamerika (zusammen heute ca. eine Million), vornehmlich aus Ecuador. Viele sind mittlerweile aus der Statistik herausgefallen, weil sie entweder die spanische Staatsbürgerschaft angenommen haben oder aber infolge der Wirtschaftskrise Spaniens den Rücken gekehrt haben.

Auch im Fall Spaniens übte der rasche Zuzug an billigen Arbeitskräften eine zusätzliche Anziehungskraft auf illegale Migranten aus, deren Zahl auf eine weitere Million geschätzt wird. Sie waren und sind von dem abrupten Einbruch der spanischen Wirtschaft insbesondere des Immobilienmarktes besonders hart getroffen. Denn die Baubranche sowie die Gastronomie haben traditionell den größten Anteil an der Schattenwirtschaft (Anteil am BIP 2010: 22,8).¹²² Doch auch die legal beschäftigten Ausländer trifft es hart, weil der spanische Staat angesichts leerer Kassen immer weniger bereit ist, für sie Sozialleistungen zu übernehmen oder sie für eine Rückkehr in ihre Heimat abzufinden.¹²³ Denn schon die Spanier müssen sich mit harten Einschnitten ins Sozialsystem abfinden:

¹²¹ Vgl. Friedrich Schneider, Andreas Buehn, *Shadow Economies in Highly Developed OECD Countries: What Are the Driving Forces?*, IZA Discussion Paper No. 6891, October 2012, S. 25, <http://ftp.iza.org/dp6891.pdf> [28.9.2015]; vgl. das Forschungsprojekt CLANDESTINO des International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) in Fn. 1.

¹²² Vgl. a.a.O., S. 25, <http://ftp.iza.org/dp6891.pdf> [28.9.2015].

¹²³ Ute Müller, »Keine Jobs mehr – Einwanderer fliehen aus Spanien«, in: *Die Welt*, 21.10.2012, <http://www.welt.de/politik/ausland/article110084580/Keine-Jobs-mehr-Einwanderer-fliehen-aus-Spanien.html> [28.9.2015].

»Die Sozialhilfe ist oftmals befristet auf 12 oder 24 Monate. Und diese kleine Stütze reicht meist nicht einmal, um ein Dach über dem Kopf zu bezahlen. Beim Arbeitslosengeld liegt der Satz für Alleinstehende - je nach vorherigem Einkommen - zwischen rund 500 und 1100 Euro. Hat der Arbeitslose Familie, werden noch einmal höchstens 300 Euro draufgelegt. Gezahlt wird maximal zwei Jahre lang. Anfang des Jahres 2014 bezogen knapp der Hälfte der sechs Millionen Arbeitslosen in Spanien keine Leistung mehr.«¹²⁴

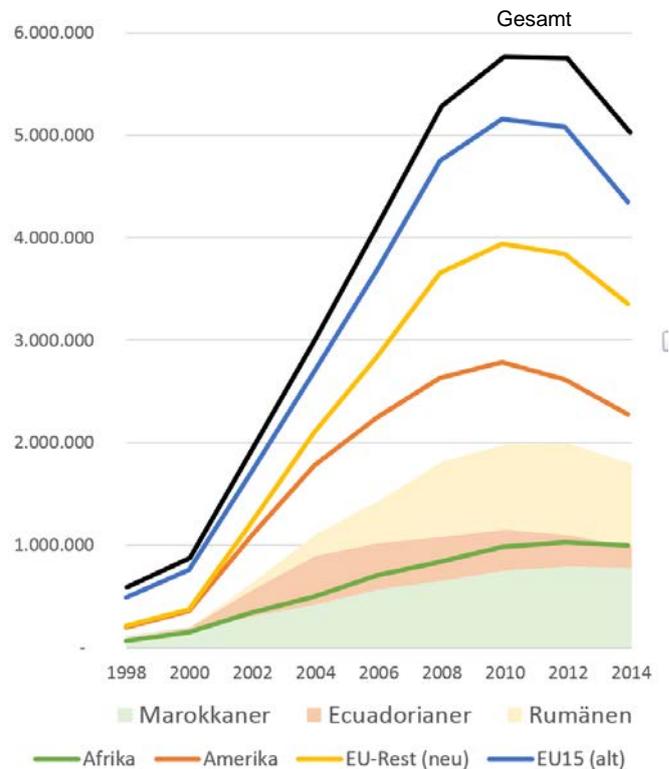
Die Erfahrungen der südeuropäischen EU-Mitglieder Italiens, Griechenlands und Spaniens, machen deutlich, dass deren Zuwanderung in Millionenhöhe nur in Zeiten des Wirtschaftsaufschwungs positive Effekte hatte. Mit Ausbruch der Wirtschaftskrise rächte sich diese Art der Arbeitsmarktpolitik, weil nun Sozial- und Krankenkassen die doppelten Kosten leisten müssen, was nicht mehr zu schultern ist. Die Sozialleistungen werden gekürzt und auf wenige Jahre begrenzt. Wenn selbst die einheimische Bevölkerung der Armut und Obdachlosigkeit preisgegeben ist, trifft es ebenso Ausländer und Flüchtlinge. Jede weitere Zuwanderung wird als eine existentielle Bedrohung empfunden.

Abschließend solle noch einmal der Bogen zum Gesamtthema dieses Arbeitspapiers gespannt und die Frage aufgeworfen werden: Was hat die Arbeitsmarktpolitik durch Visaliberalisierung mit dem Phänomen des Staatszerfalls zu tun? Ein Zusammenhang wird dann erkennbar, wenn man die Folgen für die Herkunftsländer etwas genauer in den Blick nimmt. Denn es wird nicht nur die Masse an einfachen Arbeitskräften abgeworben, die z.B. als Erntehelfer, auf dem Bau oder im Gastrogewerbe ein neues Auskommen finden. In der Regel gehen vor allem die gut ausgebildeten Fachkräfte und hinterlassen in ihren Heimatländern eine schmerzliche Lücke, allgemein bekannt unter dem Ausdruck »Braindrain (Gehirn-Abfluss)«.

So wird in Deutschland bereits darüber nachgedacht, dem vermeintlichen Ärztemangel durch die Anwerbung weiterer ausländischer Mediziner zu begegnen. Denn Großbritannien macht es vor: Dort kommt jeder dritte Arzt aus dem Ausland,

¹²⁴ Ralph Schulze, »Spanien Sozialleistungen: Viele Arme, wenig Hilfen – Kaum Kindergeld und Sozialhilfe – Familien in Not«, in: *Spanien live*, 19.2.2014, <http://www.spanienlive.com/index.php/Burokratie/spanien-sozialleistungen-arme-hilfen-kindergeld-sozialhilfe-familie> [28.9.2015].

Abbildung 11: Ausländer in Spanien (1998–2014)



Quelle: Eigene Zusammenstellung: Bis auf die Gesamtzahl (schwarz) sind die farblichen Linien und Flächen jeweils kumulative Darstellungen. Die Flächen zeigen Migranten Gruppen nach ausgewählten Ländern, die Linien fassen Kontinente bzw. Länder der EU (je alt und neu) zusammen: vgl.: Instituto Nacional de Estadística, *Principales series de población desde 1998. Población por Nacionalidad, sexo y año*, Madrid 2015; [28.9.2015] <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t20/e245/p08/&file=pcaxis>.

meist aus den ehemaligen Kolonialgebieten.¹²⁵ Diesem positiven Effekt stehen aber meist negative Folgen für die weniger wohlhabenden Herkunftsländer entgegen: Sie können ihre Bevölkerung oft

¹²⁵ Tina Groll, »Migranten im Wartestand. In Deutschland fehlen Mediziner, aber zahlreiche eingewanderte Ärzte dürfen nicht arbeiten, weil ihre Ausbildung nicht anerkannt wird. Zwei von ihnen erzählen«, in: *Zeit online*, 24.6.2010, <http://www.zeit.de/karriere/bewerbung/2010-06/aertzemangel-migranten> [28.9.2015].

nicht mehr angemessen medizinisch versorgen, was dem Trend zur Abwanderung einen zusätzlichen Schub gibt. Außerdem geht diesen Ländern mit jeder ausgewanderten Fachkraft die staatlichen Ausbildungskosten verloren. Nach Schätzungen der Vereinten Nationen liegen sie durchschnittlich pro Kopf bei 184.000 US-Dollar.¹²⁶

Wie sich diese negativen Effekte konkret auswirken, lässt sich in Mittelosteuropa beobachten: Viele neue Unionsbürger haben die Arbeitnehmerfreizügigkeit und Reisefreiheit der EU genutzt und ihrem Land den Rücken gekehrt. Unter den mehr als drei Millionen Rumänen, die seit 1990 ausgewandert sind, waren nach Angaben des rumänischen Ärztebundes rund 21.000 Mediziner. Allein in den letzten Jahren, d.h. seitdem die Übergangsregelungen zum Schutz westeuropäischer Arbeitsmärkte ausgelaufen sind, sei die rumänische Ärzteschaft um 30 Prozent geschwunden. Dasselbe Bild zeigt sich in Bulgarien, Polen oder Ungarn. Das Motiv der Abwanderung ist immer dasselbe: Eine bulgarische Ärztin aus Veliko Tärnovo (ca. 73.000 Einwohner) verdient wie ein Kollege aus Ungarn etwa 500 Euro monatlich. In Deutschland oder Österreich können sie dagegen gut das fünffache Einkommen oder noch mehr erreichen.¹²⁷

Nach den Medizinerinnen gehen die Anästhesiologen, Radiologen und das Pflegepersonal mit erheblichen Folgen nicht nur für die medizinische Versorgung der Bevölkerung.¹²⁸ Dieser Braindrain wirkte sich insgesamt negativ auf Politik und Gesellschaft der neuen EU-Mitgliedstaaten aus.

»Auf den Nenner gebracht: Kompetenz, Jugend und Geld verlassen die betroffenen Länder. Zurück bleibt graue Perspektivlosigkeit – und maßlose Enttäuschung in den Bevölkerungen über ›Freiheit‹ und ›Demokratie‹.

Wenn Regierungen der verarmenden Länder versuchen, sich dagegen zu stemmen, wird das im reichen Westen als rückwärtsgewandt kritisiert. In Ungarn etwa versuchte die erste Fidesz-Regierung (von 1998 bis 2002), massiv in Bildung zu investieren, um das kleine Land mit einem Kompetenzvorteil auszustatten. Pro Kopf hatte Ungarn eines der höchsten Bildungsbudgets in Europa. Aber im Grunde übernahm das relativ arme Land damit nur die relativ hohen Ausbildungskosten für Fachkräfte, die letztlich in den Westen auswanderten.«¹²⁹

Das eigentliche Dilemma daran ist, dass die in Not geratenen neuen EU-Mitgliedstaaten heute dieselbe Arbeitsmarktpolitik betreiben und ihrerseits billige Fachkräfte anwerben. Dies verknüpfen sie mit einer Vergabe ihrer Staatsbürgerschaften an Sprachminderheiten im Ausland, was für neuen Konfliktstoff sorgt (vgl. Kap. 3.3). Abgesehen von diesen unkalkulierbaren Risiken einer zunehmenden Destabilisierung des EU-Nachbarschaftsraums lässt sich festhalten: Allein die innereuropäische Arbeitsmigration in dieser Größenordnung und in dieser Qualität hat die Sozialsysteme sowohl in den Ziel- als auch in den Herkunftsländern empfindlich geschwächt. Diese wertvollen Erfahrungen sollten in der aktuellen Diskussion um die Aufnahme von Flüchtlingen und bei der Anwerbung von Migrantinnen unbedingt berücksichtigt werden.

¹²⁶ James Stewart, Darlene Clark, Paul F. Clark, »Abwanderung und Anwerbung von Fachkräften im Gesundheitswesen: Ursachen, Konsequenzen und politische Reaktionen«, in: *focus Migration*, Kurzdossier 7, Hamburg 2007, S. 1, http://www.hwwi.org/uploads/tx_wilpubdb/KD07_Gesundheit.pdf [28.9.2015].

¹²⁷ »Auswanderung. Rumänien und Bulgarien bluten aus: Geistige Eliten im Ausland. Immer mehr gebildete Menschen zieht es weg aus Rumänien und Bulgarien. Die Auswanderung fällt ihnen mit der europaweiten Freizügigkeit leichter – den Ländern fehlen Fachkräfte«, in: *Augsburger Allgemeine*, 6.1.2014, <http://www.augsburger-allgemeine.de/politik/Rumaenien-und-Bulgarien-bluten-aus-Geistige-Eliten-im-Ausland-id28334797.html> [28.9.2015].

¹²⁸ Paul Flückiger, »Polen und Ungarn. Dramatische Abwanderung von Medizinerinnen. Viele Ärzte und Pflegekräfte wandern aus Polen nach Deutschland, Großbritannien oder andere westliche Länder ab. Ungarn hat ähnliche Probleme. Die Folgen sind gravierend«, in: *Der Tagesspiegel*, 2.4.2013, <http://www.tagesspiegel.de/politik/polen-und-ungarn-dramatische-abwanderung-von-medizinerinnen/8011382.html> [28.9.2015].

¹²⁹ Boris Kálnoky, »Abwanderung ist für den Osten eine Katastrophe. Vermeintlicher Sozialtourismus armer Osteuropäer bewegt die Gemüter. Beim genaueren Hinsehen stellt sich heraus: Es ist umgekehrt. Osteuropa verliert seine besten Köpfe an reichere West-EU-Länder«, in: *Die Welt*, 31.1.2014, <http://www.tagesspiegel.de/politik/polen-und-ungarn-dramatische-abwanderung-von-medizinerinnen/8011382.html> [28.9.2015].

4 Handlungsoptionen für Europa

In diesem letzten Kapitel werden insbesondere für die deutsche Politik Handlungsmöglichkeiten diskutiert, die sich unmittelbar aus der vorangehenden Analyse ergeben. Als Gliederungspunkte dienen die verschiedenen Entscheidungsebenen, die eine jeweils eigene Schwerpunktsetzung erfordern. Dabei sollen die folgenden Überlegungen als Stichworte verstanden werden, um Diskurse über eine Bekämpfung der eigentlichen Fluchtursachen anzustoßen. Die deutsche und europäische Flüchtlingspolitik darf keine »Nabelschau« bleiben.

4.1 EU: Migrationspolitiken harmonisieren statt zentralisieren

Mit der jüngsten Zuspitzung der Flüchtlingskrise trat deutlich zu Tage, dass die Europäische Union (noch) keinen Staat darstellt. Es war ein grober Fehler, sich auf ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS) zu verlassen, das noch Zukunftsmusik ist, und dafür den nationalen Gestaltungsspielraum bzw. den Schutz der eigenen Grenzen zu vernachlässigen. Jetzt ist der Schaden deshalb so groß, weil spätestens seit Verletzung und Aussetzung des Schengen-Abkommens eine Atmosphäre des Misstrauens unter den EU-Mitgliedstaaten entstanden ist. Doch nicht die Artikulierung nationaler Interessen ist ein anti-europäischer Makel, sondern das Anfachen von Streit unter den Mitgliedstaaten über den vermeintlich richtigen europäischen Kurs. Denn das EU-System besteht eben nicht nur aus Verordnungen und Richtlinien der EU-Kommission. Vielmehr ist selbst nach dem Lissabon-Vertrag immer noch die intergouvernementale Zusammenarbeit der Nationalstaaten das Rückgrat der Europäischen Gemeinschaften.

Deshalb sollten die einzelnen EU-Mitgliedstaaten wie Deutschland einen Schritt zurücktreten und erst einmal die Flüchtlings- und Asylpolitiken der anderen Länder zur Kenntnis nehmen. Sie wurden nach den jeweiligen nationalen Gesetzgebungen und Verfassungen beschlossen. Schon aus diesem Grund trägt eine übereilte europäische

Zentralisierung dieses Politikfelds nicht die Handschrift demokratischer Systeme. Dies gilt insbesondere für die anvisierte Verteilung der Flüchtlinge nach einem Länderschlüssel. Die bisherigen Vorschläge sind weder durch demokratische Verfahren zustande gekommen noch basieren sie auf Verträgen. Ein Streit darüber lenkt nur von der Verantwortung der Nationalstaaten ab und verdrängt die Diskussion über die Einhaltung und Harmonisierung geltender Rechtsnormen.

Schon seit einigen Jahren weist das deutsche Bundesamt für Migration und Flüchtlinge darauf hin, dass wichtige internationale Verträge innerhalb der EU-Mitglieder ganz unterschiedlich angewendet werden.¹³⁰ So beinhaltet z.B. die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) selbst keine konkreten Rechtsstandards. Vielmehr sind diese von der jeweiligen nationalen Gesetzgebung abhängig:

»Artikel 12. Personalstatut

1. Das Personalstatut jedes Flüchtlings bestimmt sich nach dem Recht des Landes seines Wohnsitzes oder, in Ermangelung eines Wohnsitzes, nach dem Recht seines Aufenthaltslandes.«¹³¹

Deutschen Behörden war also bewusst, dass hier großer Abstimmungsbedarf zwischen den EU-Mitgliedern besteht. Dennoch trat am 1.3.2015 eine Reform des Asylbewerberleistungsgesetzes in Kraft, dass den Flüchtlingsschutz in Deutschland an hob und die Differenz zu anderen EU-Ländern vergrößerte. Danach bezogen Asylsuchende (bis zur Reform vom 15.10.2015) nach einer Wartezeit von 15 Monaten Harz-IV-Leistungen über die Job-Center (d.h. nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch, SGB II).¹³² Dadurch wurden allerdings Flüchtlinge aus dem EU-Nachbarschaftsraum in Deutschland rechtlich besser gestellt als die Bürger aus anderen

¹³⁰ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *Podiumsdiskussion »Genfer Flüchtlingskonvention – aktuelle Situation und künftige Herausforderungen«*, Nürnberg, 5.10.2011, [28.9.2015]

www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Themendossiers/NTAA-2011/nuernberger-tage-asyl-auslaenderrecht-2011-podiumsdiskussion.pdf?__blob=publicationFile

¹³¹ UNHCR, *Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (In Kraft getreten am 22. April 1954)*,

http://www.unhcr.de/fileadmin/user_upload/dokumente/03_profil_begriffe/genfer_fluechtlingskonvention/Genfer_Fluechtlingskonvention_und_New_Yorker_Protokoll.pdf [28.9.2015].

¹³² Deutscher Bundestag, »Gesetzesentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Sozialgerichtsgesetzes«, in: *Drucksache 17/2592*, S. 2, 22.9.2014 [28.9.2015]

<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/025/1802592.pdf>.

EU-Staaten. Denn Unionsbürger, die Schutz im deutschen Sozialsystem suchen, sind als »Sozialtouristen« nicht willkommen,¹³³ so dass ihnen entsprechende Leistungen vorenthalten werden können. Deutschland hat also in der Asyl- und Flüchtlingspolitik eigene nationale Akzente gesetzt und kann deshalb nicht anderen EU-Mitgliedern nun ein anti-europäisches Verhalten vorwerfen.

Berechtigt ist dagegen die Kritik, wenn EU-Länder die gemeinsam beschlossenen Vereinbarungen zur Eröffnung von Asylverfahren verletzen (vgl. Kap. 3.3). Defizite in der Umsetzung der Dublin-Verordnungen sind schon seit 2010 bekannt. Hier steht insbesondere die EU-Kommission im Zwielicht, denn sie hätte ihrer Rolle als »Hüterin der Verträge« nachkommen müssen. So geht z.B. EU-Kommissarin Cecilia Malmström zurzeit hart mit Ungarns Grenzsicherung ins Gericht.¹³⁴ Warum hat sie Budapest und andere EU-Mitglieder wie Italien, Bulgarien, Rumänien oder Kroatien nicht schon früher unter Druck gesetzt und den Verstoß gegen die Genfer Flüchtlingskonvention oder die EU-Grundrechtecharta geahndet? Stattdessen hat sie als zuständige Kommissarin u.a. für Migration die Dublin-III-Verordnung (2013) auf den Weg gebracht und den säumigen Ländern sogar erst ermöglicht, ihre Migranten an andere Länder weiterzureichen (vgl. S. 28). Diese Versäumnisse gilt es aufzuarbeiten, bevor neue Pläne geschmiedet werden. Die Einhaltung geltender Verträge muss auch im Interesse Deutschlands liegen. Nicht die Einhaltung von Quoten, sondern diese Widersprüche in den Dublin-Verordnungen sollte Gesprächsthema auf Brüsseler Gipfeltreffen sein.

Eine weitere Sackgasse, in welche die EU durch eine Zentralisierung bzw. Kompetenzverlagerung nach Brüssel geraten ist, zeigt sich beim Thema Visa-Liberalisierung. Eigentlich wäre es die Aufgabe der EU-Kommission gewesen, auch die Visaregime zu harmonisieren. Doch spätestens seit dem Vertrag von Lissabon (2009), darf sie auf diesem Politikfeld initiativ werden. Bereits im Jahre 2010 brachte EU-Kommissarin Cecilia Malmström, die

früher für Inneres und heute für Handel zuständig ist, eine entsprechende Richtlinie auf den Weg. Darin heißt es, dass die Volkswirtschaften der EU einen »strukturellen Bedarf im Bereich Saisonarbeit« habe,¹³⁵ der durch die Arbeitskräfte aus der EU nicht mehr gedeckt werden könne. Zur selben Zeit hatten Spanien, Italien und Griechenland über eine Visa-Liberalisierung mehrere Millionen Menschen als Gastarbeiter angeworben (vgl. S. 30 und 31). Die meisten von ihnen sind trotz Wirtschaftskrise nicht in ihre Heimatländer zurückgegangen, weil es ihnen dort noch schlechter gehen würde. Trotz dieser neuen, für die südlichen Mitgliedstaaten fast schon prekären Situation hielt und hält die Kommission an ihrer Politik der Anwerbung weiterer Arbeitskräfte fest. Seitdem hat sie nicht nur die Staaten des Westbalkans, die Moldau u.a. von der Visumpflicht befreit, sondern auch Russland (bis 2014), der Türkei und der Ukraine Visa-Erleichterungen in Aussicht gestellt. Diese Politik muss zur Stützung der schwachen Volkswirtschaften der EU revidiert werden.

4.2 EU-Mitgliedstaaten: Grenzsicherung für eine Politik der Nichteinmischung

Im gegenwärtigen politischen System der EU liegt die auswärtige Politik noch überwiegend in der Hand der Nationalstaaten. Gemeinsame Ziele werden ausschließlich auf intergouvernementaler Ebene beschlossen, was so viel heißt wie, dass alle EU-Mitglieder mit gleicher Stimme sprechen können, z.B. auch die militärisch neutralen Länder wie Österreich, Irland, Schweden oder Finnland. Für Verfechter eines gesamteuropäischen Staates ist dieser Themenbereich deshalb noch eine große Baustelle, auf der es angeblich noch viel zu tun gibt. Es stimmt allerdings nachdenklich, dass die Vertreter einer von Brüssel zentral gesteuerten EU-Außenpolitik meist auf militärische Optionen setzen. Dies zeigt sich am Beispiel der geplanten Mili-

¹³³ »Sozialhilfe für EU-Bürger«, in: *EU-Info Deutschland*, <http://www.eu-info.de/europa-punkt/politikbereiche/sozialhilfe/> [28.9.2015] <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/025/1802592.pdf>.

¹³⁴ »EU-Kommissarin kritisiert Grenzzäune und Mauern«, in: *Handelsblatt Liveblock*, 16.9.2015, [28.9.2015] <http://www.handelsblatt.com/politik/international/liveblog-ungarische-polizei-setzt-traenengas-gegen-fluechtlinge-ein/12326538.html>.

¹³⁵ Europäische Kommission, *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rats über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Ausübung einer saisonalen Beschäftigung*, KOM(2010) 379 endg., Brüssel, 13.7.2010, S. 3, http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/com_2010_379_de.pdf [28.9.2015].

täroperationen im Mittelmeer gegen die dortige Schleuserkriminalität

Allein die Schwerpunktsetzung auf eine Überwachung des Mittelmeers ist sachlich nicht zu begründen. Denn die meisten illegalen Einwanderer kommen mit Hilfe internationaler Schleuserringe über den Landweg oder nutzen die visafreie Einreise (vgl. Abb. 1, S. 3 und Abb. 12, S. 37). So war bereits im Frühjahr 2015 absehbar, dass sich auch auf der West-Balkan-Route der Migrationsdruck verstärken wird und die Polizeikräfte zum Schutz der EU-Außengrenzen sowie der Landesgrenzen entsprechend aufgestockt werden müssten.¹³⁶ Dies geschah jedoch erst Monate später, als es Anfang September zu einer Notlage kam und die Grenzen kontrolliert werden sollten. Doch selbst in dieser Situation kritisierten deutsche Medien die Arbeit der Grenzschrützer u.a. durch Bilder über das harte Durchgreifen gegen Einwanderer, die gewaltsam Polizisten attackieren.¹³⁷ Dabei kam Ungarn nur seinen Verpflichtungen aus dem Schengen-Abkommen nach, nämlich das »unbefugte Überschreiten der Außengrenzen« zu verhindern.¹³⁸

Erst am 13.9.2015 setzte auch die Bundesregierung zur Kontrolle der deutsch-österreichischen Grenze die Bundespolizei ein, doch nicht, um ankommende Migranten am illegalen Grenzübertritt zu hindern, sondern nur um die Schleuser festzunehmen.¹³⁹ Kurz darauf warnte Münchens Sozialreferentin Brigitte Meier, dass die Aufnahmekapazitäten der Stadt erschöpft und die Lage kurz vor Eröffnung des Oktoberfestes »bald sicherheitstechnisch

nisch nicht mehr zu bewältigen« sei.¹⁴⁰ Derweil erhöhen Vertreter aus Brüssel in Sachen Grenzsicherung ihren Druck auf die Mitgliedstaaten. Hierzu gehört neben der EU-Kommissarin Cecilia Malmström auch der Präsident des Europaparlaments Martin Schulz: »Schauen Sie sich die Ungarn an: Sie bauen diesen Zaun, der das Problem nicht löst [...]«. ¹⁴¹ Dabei heißen beide Politiker europäische Militäraktionen im Mittelmeer gut, obwohl diese nicht minder konfliktreich sind und sogar eine militärische Konfrontation mit Libyen provozieren.

So stellt sich die Frage, warum hier mit zweierlei Maß gemessen wird und die Schleuserkriminalität für den West-Balkan scheinbar keine Rolle spielt. Dabei profitieren gerade kriminelle Netzwerke von den schwachen staatlichen Strukturen, insbesondere in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo, sowie von der Reisefreiheit, die über Visa-Liberalisierungen bis in die EU hineinreicht. Diese Entwicklung hat den Balkan für das internationale Drogenkartell und den globalen Menschenhandel seit 2010 noch attraktiver gemacht (vgl. S. 15). Deshalb ist ein Umdenken erforderlich: Strenge Grenzkontrollen sind heute der einzige Weg, um diese Länder aus der Klammer der organisierten Kriminalität zu befreien, ihnen beim Aufbau rechtstaatlicher Institutionen zu helfen und Frauen und Kinder wirksam vor Missbrauch (Kinderarbeit und Prostitution) zu schützen. Eine Sicherung der Außengrenzen dient nicht zuletzt den Flüchtlingen selbst. So weisen selbst NGOs mahndend daraufhin, dass Asylsuchende ohne Registrierung und Prüfung ihrer Personalien, keinen Flüchtlingsstatus erhalten. Erst mit dem Besitz eines solchen Personalstatus erwerben sie sich nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) Aufenthalts- und Unterhaltsrechte im Gastland.

Im Windschatten der organisierten Kriminalität konnten sich bereits gewaltbereite Islamisten,

¹³⁶ »Regierung wusste im Frühjahr Bescheid – und tat nichts. Schon im Frühjahr warnte die Bundespolizei die Bundesregierung wegen der wachsenden Flüchtlingszahlen. Doch die setzte seinerzeit andere Prioritäten – mit dramatischen Folgen für Deutschland«, *Die Welt*, 20.9.2015, <http://www.welt.de/politik/deutschland/article146598848/Regierung-wusste-im-Fruhjahr-Bescheid-und-tat-nichts.html> [28.9.2015].

¹³⁷ Keno Verseck »Flüchtlinge in Ungarn: Schlacht an der Grenze«, *Spiegel online*, 16.9.2015, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/fluechtlinge-und-polizei-gewalt-an-ungarischer-grenze-a-1053301.html> [28.9.2015].

¹³⁸ Vgl. Art. 3 in: »Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985«, in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, 22.9.2000, S. 20, [28.9.2015] <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/350358/publicationFile/3763/SchengenBesitzstand.pdf>.

¹³⁹ Jörg Diehl, »Bundespolizei: Das passiert bei den Grenzkontrollen«, in: *Spiegel online*, 15.9.2015, [28.9.2015] <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundespolizei-fluechtlingskrise-einsatzbefehl-der-beamten-a-1053024.html>.

¹⁴⁰ Christine Kenschke, »Flüchtlinge. München überfordert – SPD-Frau fängt an zu weinen«, in: *Die Welt*, 21.9.2015, [28.9.2015] <http://www.welt.de/vermischtes/article146674134/Muenchen-ueberfordert-SPD-Frau-faengt-an-zu-weinen.html>.

¹⁴¹ Jörg Diehl, »Europa und die Flüchtlingskrise: Wenn wir wollen, können wir schnell handeln. Ein Interview von Markus Becker und Peter Müller mit Martin Schulz«, in: *Spiegel online*, 5.9.2015 <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/martin-schulz-warnt-vor-scheitern-europas-in-der-fluechtlingskrise-a-1051440.html>; vgl. auch: »Flüchtlinge in Ungarn: Viktor Orbán und Martin Schulz zur aktuellen Lage«, *Phoenix*, 3.9.2015, <https://www.youtube.com/watch?v=usXo2GvRjQ4> [28.9.2015].

darunter auch IS-Kämpfer, in Südosteuropa festsetzen (vgl. S. 13f.). Wer deshalb für eine pauschale Öffnung von EU-Grenzen ohne Sicherheitskontrollen eintritt, muss alternative Konzept vorlegen, wie er die Unionsbürger zu schützen gedenkt und die Verantwortung für mögliche Fehleinschätzungen übernehmen. Insbesondere die Flüchtlinge sind der Gefahr ausgesetzt, dass ihre Peiniger sie bis nach Europa verfolgen. Allein in Deutschland agieren aktuell rund 44.000 Islamisten in 15 verschiedenen Organisationen. Dazu zählen auch Al-Qaida-Ableger und der Islamische Staat (IS), die ihre Aktivitäten in Europa auf die Rekrutierung von Kämpfern konzentrieren. Dabei arbeiten auch sie mit Methoden des organisierten Verbrechens, d.h. mit Erpressungen und Gewalt. Anfang 2015 stieg

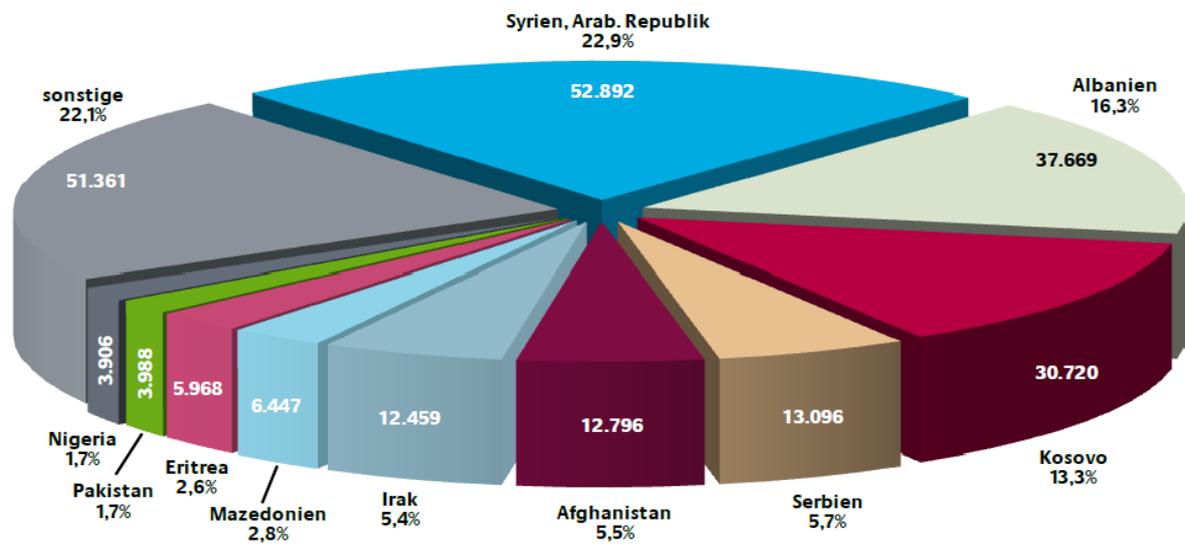
der Kreis »freiwilliger« Jihadisten, die in Kriegsgebiete geschickt werden, auf rund 600 an.¹⁴² So wächst die Gefahr, dass Deutschland zu einem Zufluchtsort für gewaltbereite Islamisten wird. Schon heute steuern sie auch von hier aus ihre Kriege mit dem Ziel, die Staatenwelt des Nahen Ostens und Nordafrikas zu destabilisieren, die Grenzen zu ändern und neue Systeme zu etablieren.

Doch auch andere gewaltbereite Organisationen nutzen den deutschen Rechtsstaat mit seinen toleranten Gesetzen als Plattform, um die staatliche Ordnung in ihrem Heimatland zu verändern. Hierzu gehört die in der Türkei verbotene Kurdische Arbeiterpartei (PKK). Obwohl es mittlerweile gemäßigte Kurdenparteien gibt, die Separatismus und Gewalt ablehnen, konnte die PKK einen Sym-

Abbildung 12: Herkunftsländer der Asylsuchenden in Deutschland (1.1.– 31.8.2015)

Hauptherkunftsländer im Zeitraum 01.01. bis 31.08.2015

Gesamtzahl der Erstanträge: 231.302



Zum Vergleich: *Naher Osten* (Syrien/Irak/Afghanistan): 78.147 33,8 %
Westbalkan (Mazedonien, Serbien, Kosovo, Albanien): 87.932 38,1 %

Quelle: Ergänzungen (kursiv): Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *Aktuelle Zahlen zu Asyl*, August 2015, S. 7, [28.9.2015] https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/statistik-anlage-teil-4-aktuelle-zahlen-zu-asyl.pdf?__blob=publicationFile.

¹⁴² Bundesministerium des Inneren, *Verfassungsschutzbericht 2014*, S. 91f., <http://www.verfassungsschutz.de/embed/vsbericht-2014.pdf>; »Razzia in Berliner Islamistszene«, *Spiegel online*, 22.9.2015, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/berlin-razzia-gegen-mutmassliche-unterstuetzer-von-islamisten-a-1054066-druck.html> [28.9.2015].

pathisantenkreis im Ausland erhalten, der bis in die deutsche Parteienlandschaft hineinreicht.¹⁴³ Wie die jüngsten Entwicklungen zeigen, geht es ihnen nicht um friedliche Lösungen, sondern um Waffenlieferungen und ein Anheizen ihres Befreiungskampfes. Auch hier sind Grenzkontrollen nötig, um den Import von Ideologien und das Einsickern von Organisationen zu verhindern, die Waffen und Menschen für ihre Kriegsziele rekrutieren. Deutschland muss sich davor schützen, in einen Bürgerkrieg auf türkischem Boden hineingezogen zu werden, der bereits in deutschen Großstädten gewaltsam ausgetragen wird. Im Gegenteil sollten wir an einer Stabilisierung der Türkei interessiert sein, schließlich kann sie sich nur demokratisieren, wenn sie nicht im Chaos versinkt.

Letztlich sollte sich Deutschland auch in der Syrienfrage für einen friedlichen Weg der Konfliktlösung entscheiden und einer Politik der Nichteinmischung folgen. Dies bedeutet keinesfalls, die Hände in den Schoß zu legen, sondern die Souveränität der Staaten und ihre Fähigkeit zu respektieren, selbst Verantwortung zu tragen. Die Assad-Dynastie ist in Syrien schon seit 45 Jahren an der Macht. Wer sich erst heute an diesem autoritären System stößt, möchte möglicherweise verhindern, dass sich dieses Land wie die Staaten Nordafrikas auf den Weg zur Demokratie macht und stattdessen ein islamistisches System errichten. Daran sollte sich Deutschland nicht beteiligen, sondern im Gegenteil seine diplomatischen Beziehungen nutzen, um die Golfstaaten als Hauptgeldgeber gewaltbereiter Islamisten in die Schranken zu weisen. Wer dagegen ein militärisches Eingreifen der Bundeswehr fordert, riskiert nicht nur einen Verfassungsbruch.¹⁴⁴ Er will vor allem nicht die Folgen der Libyen-Intervention zur Kenntnis nehmen, die mittlerweile von namhaften französischen und britischen Politikern als desaströs eingeschätzt werden (vgl. S. 18). Noch schlimmer: Er setzt sogar

¹⁴³ Ulla Jelpke, »PKK-Verbot aufheben, politische Diskriminierung von Kurden beenden«, *Die Linke im Bundestag*, 26.2.2015, <http://www.linksfraktion.de/reden/rede-bundestag-pkk-verbot-aufheben-politische-diskriminierung-kurden-beenden/>; »Kampf gegen den IS. Kauder will verbotene PKK unterstützen«, *Handelsblatt*, 16.10.2014, <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/kampf-gegen-den-is-kauder-will-verbotene-pkk-unterstuetzen/10845348-all.html> [28.9.2015].

¹⁴⁴ »Chef der Münchner Sicherheitskonferenz: Ischinger fordert »militärische Handlungsoptionen« für Syrien«, in: *Spiegel online*, 15.9.2015, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/syrien-ischinger-fordert-militaerische-handlungsoptionen-a-1052944.html> [28.9.2015].

neue Flüchtlingsströme aufs Spiel, ohne dass er einen konkreten Weg zum Frieden aufzeigen kann.

4.3 Europarat: globale Stärkung der Menschenrechte und Sozialstandards

Die Flüchtlingskrise ist mittlerweile nicht nur für die betroffenen Menschen zu einer Belastungsprobe geworden, sondern auch für diejenigen, die sich für den Erhalt der europäischen Sozialsysteme einsetzen. Dieser Zusammenhang wird von den deutschen Medien nur unzureichend hergestellt, obwohl er offensichtlich ist. Nicht ohne Grund wehren sich gerade die neuen EU-Mitglieder gegen die Aufnahme von Migranten bzw. Flüchtlingen. Denn sie müssen ihrer Bevölkerung erklären, warum sie in den letzten 25 Jahren eklatante Einschnitte in ihren Sozialsystemen vorgenommen haben und nun Geld für Migranten in die Hand nehmen. Allein schon die Berichterstattung über die dortige soziale Not ist äußerst schwierig und politisch hart umstritten. So wurde z.B. der jährliche Armutsbericht der ungarischen Regierung um einige Monate auf die Zeit nach den Kommunalwahlen im Oktober 2014 verschoben: Die Tageszeitung *Pester Lloyd* gab hierzu folgenden Bericht:

»Eurostat hat im Vorjahr die Zahl der »Menschen, die in Ungarn in Armut und Armutsgefährdung« leben mit 3,3 Mio, also ca. 33% der Bevölkerung angegeben, nochmals 100.000 mehr als 2012 und eine halbe Million mehr als 2008. Während in Ungarn also 1/3 in solch beschämenden Umständen leben müssen, sind es - wiederum laut Eurostat - in Polen 1/4, in der Slowakei 1/5 und in Tschechien nur rund 1/7 der Bevölkerung. [...] Eine Erhebung der OECD, zusammen mit Gallup ergab, dass fast die Hälfte der ungarischen Haushalte nicht beständig ausreichend Lebensmittel für eine adäquate Ernährung kaufen können, rund 40.000 Kinder regelmäßig hungern (2010: 20.000) und ca. 250.000 (120.000) Kinder nicht angemessen ernährt werden. Die Studie 2010 führte die Fidesz-Regierung noch selbst durch, um das Versagen der Vorgänger zu illustrieren, die Zahlen vier Jahre später trugen o.g. ausländische Organisationen zusammen.«¹⁴⁵

¹⁴⁵ »Keine »Bad News« vor den Wahlen: Regierung hält Armutsbericht zurück«, *Pester Lloyd*, 7.10.2014.

In Deutschland liegt das Armutsrisiko derzeit bei ca. 15,8 Prozent, so das Ergebnis des 4. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung (2013): »Seine Kernbotschaft lautet: Arbeit ist das wichtigste Mittel gegen Armut.«¹⁴⁶ Doch der unkontrollierte Zuzug von einer Million Migranten allein in 2015 dürfte auch das deutsche Sozialsystem ins Wanken bringen, so dass Einschnitte bei den Sozialleistungen eine Konsequenz sein könnten. Regierungsvertreter deuteten bereits an, dass die Asylsuchenden nicht vorübergehend in Deutschland bleiben werden. Denn allein zwei Drittel seien Männer und überwiegend unter 35 Jahre alt. Sie müssten in den deutschen Arbeitsmarkt integriert werden, was das Arbeitsministerium allein im kommenden Jahr drei Milliarden Euro kosten werde.¹⁴⁷ Die wenigsten Bewerber hätten Deutschkenntnisse, die Hälfte habe gar keinen Berufsabschluss und 15 bis 25 Prozent eine akademische Ausbildung. So gibt es bereits Spekulationen über »Ausnahmen« beim Mindestlohn oder über dessen Absenkung.¹⁴⁸ Selbst Frank-Jürgen Weise, der neue Chef der Flüchtlingsbehörde und Leiter der Arbeitsagentur, gibt zu: »Die vielen Geringqualifizierten bringen mehr Druck in die Arbeitswelt.«¹⁴⁹

Diese Zahlen und Statements deuten darauf hin, dass sich die deutsche Flüchtlingspolitik derzeit von wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Vorgaben leiten lässt. Auch dies steht für einen nationalen Alleingang Deutschlands und ignoriert die angespannte Lage auf den Arbeitsmärkten in

<http://www.pesterloyd.net/html/1440armutsbericht14.html> [28.9.2015].

¹⁴⁶ Die Bundesregierung, *Arbeit ist das wichtigste Mittel gegen Armut. 4. Armuts- und Reichtumsbericht – Bundestagsdebatte*, 25.4.2013, www.bundesregierung.de/Content/DE/Infodienst/2013/04/2013-04-25-armuts-und-reichtumsbericht/2013-04-25-armut-und-reichtumsbericht.html?nn=437032#group1 [28.9.2015].

¹⁴⁷ Sven Astheimer, »Arbeitsmarkt. Vielen Flüchtlingen droht Arbeitslosigkeit. Immer mehr Geringqualifizierte strömen nach Deutschland. Der Chef der Arbeitsagentur Weise dämpft im Gespräch mit der F.A.Z. übertriebene Erwartungen schneller Erfolge und fordert einfachere Verfahren«, in: *Frankfurter Allgemeine*, 17.9.2015, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/vielen-fluechtlingen-droht-die-arbeitslosigkeit-13807121.html> [28.9.2015].

¹⁴⁸ »Ifo-Institut Viele Flüchtlinge nicht für Arbeitsmarkt qualifiziert. Münchner Wirtschaftsexperten glauben, dass die Mehrheit der Flüchtlinge sich schwer tun wird, eine Beschäftigung zu finden - und schlagen drastische Maßnahmen vor«, in: *Frankfurter Allgemeine*, 20.9.2015, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/ifo-institut-viele-fluechtlinge-sind-nicht-fuer-arbeitsmarkt-qualifiziert-13813576.html> [28.9.2015].

¹⁴⁹ Sven Astheimer, »Arbeitsmarkt. Vielen Flüchtlingen droht Arbeitslosigkeit [...]«, in: *FAZ* 17.9.2015 [vgl. Fn. 147].

Mittelost und Südeuropa. Flüchtlingshilfe muss dagegen gezielt eingesetzt und nicht nach dem Gießkannenprinzip gewährt werden, ansonsten können die Versprechen an bedürftige Familien bald nicht mehr gehalten werden. Der unkontrollierte Zustrom an Migranten könnte eine soziale Abwärtsspirale in Gang setzen, so wie in Spanien. Dort hat die Anwerbung von 5 Millionen ausländischer Arbeitskräfte innerhalb eines Jahrzehnts zum Zusammenbruch des dortigen Sozialsystems beigetragen: Heute sind Sozialhilfen auf maximal zwei Jahre befristet, danach sind die Menschen – mit und ohne spanische Staatsangehörigkeit – der Obdachlosigkeit preisgegeben (vgl. S. 32). Der Kampf um die öffentlichen Ressourcen führte im Jahre 2012 zu einer Sperrung der kostenlosen Gesundheitsversorgung für illegale Einwanderer. In seinem 30-seitigen Bericht beklagt der Kommissar für Menschenrechte des Europarats die Verschlechterung der Menschenrechtssituation in Spanien: Besonders die Schwachen der Gesellschaft hätten unter den Folgen der Wirtschaftskrise und der Austeritätspolitik zu leiden, an erster Stelle die Kinder, von denen bereits jedes dritte in Armut aufwuchs (Stand 2011). Die Sparmaßnahmen tangierten weiterhin das öffentliche Schulsystem und erschwerten die Inklusion von sozial schwächeren Schichten und Behinderten.¹⁵⁰

Mit diesen Länderberichten tritt eine weitere Fehlentwicklung der EU zu Tage, die korrigiert werden sollte: Brüssel hat sukzessive den Europarat in den Hintergrund gedrängt, der schon seit dem Jahre 1949 besteht. Ursprünglich stellte er den Nukleus einer rechtstaatlichen Ordnung im Nachkriegseuropa dar, denn der Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention (1950) war Voraussetzung für eine Mitgliedschaft. Die Europäische Gemeinschaft (EG) beschränkte sich dagegen anfangs auf eine Wirtschaftskooperation, die erst mit Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA, 1987) eine politische Integration anstrebte. Hierfür übernahm sie nicht nur Flagge und die Hymne des Europarats (die 12 Sterne auf blauem Hintergrund und die Neunte Sinfonie

¹⁵⁰ Commissioner for Human Rights, *Report by Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Following his visit to Spain from 3 to 7 June 2013*, CommDH(2013)18, Strasbourg, 9.10.2013, S. 5-11 [28.9.2015].

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2389885&SecMode=1&DocId=2077824&Usage=2>.

SWP-Berlin, Sabine Riedel
Fluchtursache Staatszerfall am Rande der EU
Die europäische Verantwortung
Oktober 2015

von Ludwig van Beethoven). Im Jahre 2000 setzte die EU schließlich eine eigene Grundrechtecharta in Kraft, die sie als eine Ergänzung der Europäischen Menschenrechtskonvention betrachtet.¹⁵¹

Schaut man sich jedoch das Berichtswesen der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) an, die sich mit der Umsetzung der EU-Grundrechtecharta befasst, ist von der teils schon prekären Menschenrechtslage in den südlichen oder östlichen EU-Mitgliedstaaten kaum die Rede. Neben partiellen Aspekte wie z.B. Gesetzesnormen für die Barrierefreiheit öffentlicher Gebäude stand auf der Grundrechtskonferenz Ende 2014 das Flüchtlingsthema ganz oben auf der Agenda.¹⁵² Wie aber die Rechte von Asylsuchenden geschützt werden können, wenn sogar elementare Grundrechte der Unionsbürger gefährdet sind, wurde nicht erläutert. Umso mehr rückt derzeit die Tätigkeit des Europarats in den Mittelpunkt, der mit seinen heute 47 Mitgliedern immer noch die wichtigste gesamteuropäische Organisation darstellt.¹⁵³ Als Anwalt für Rechtsstaatlichkeit und Demokratie ist er eine verlässliche Instanz geblieben, während die EU offenbar ihre Grundwerte immer mehr ökonomischen und politischen Zielvorgaben unterordnet. Zudem schließt der Europarat mit seiner Menschenrechtspolitik auf zur globalen Perspektive und ergänzt die Vereinten Nationen in ihrem Bemühen, Fluchtursachen wie Staatszerfall oder Wirtschaftskrisen zu thematisieren und Alternativen aufzuzeigen.¹⁵⁴

¹⁵¹ Vgl. Sabine Riedel, *Die kulturelle Zukunft Europas. Demokratien in Zeiten globaler Umbrüche*, Wiesbaden 2015, S. 92f.

¹⁵² Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, *Schlussfolgerungen der Grundrechtskonferenz 2014*, 10-11.11.2014, <http://fra.europa.eu/de/publication/2015/schlussfolgerungen-der-grundrechtskonferenz-2014> [28.9.2015].

¹⁵³ Europarat, <http://www.coe.int/de/> [28.9.2015].

¹⁵⁴ Christine Hackenesch, Julia Leininger, »Entwicklungspolitik. Nur gute Lebensbedingungen halten von Flucht ab. Wie auf steigende Flüchtlingszahlen und Tausende Tote im Mittelmeer reagieren? Die Fluchtursachen in den Herkunftsländern lassen sich bekämpfen – wenn auch nicht überall«, *Zeit online*, 6.5.2015, www.zeit.de/politik/ausland/2015-05/europaeische-fluechtlingspolitik-replik-auf-theo-sommer/komplettansicht [28.9.2015].

4.4 Gesamteuropa: Für ein Konzept überlappender Integrationsräume

Während der Europarat mit seiner Europäischen Menschenrechtskonvention sozusagen das politische Gewissen Europas darstellt,¹⁵⁵ gibt es auf der wirtschaftlichen Ebene keinen entsprechenden gesamteuropäischen Kooperationsrahmen. Deshalb befindet sich die EU bislang in einer nahezu konkurrenzlosen Position. Die meisten Staaten im EU-Nachbarschaftsraum streben eine Assoziierung mit dem Wunsch an, sich dieselbe Beitrittsperspektive zu verschaffen wie die ehemaligen osteuropäischen Reformstaaten der EU. Wie ihre Vorgänger erhoffen auch sie sich Beitritts Hilfen, die ihre Wirtschaften ankurbeln und Arbeitsplätze schaffen.¹⁵⁶

Doch im Gegensatz zu den Staaten der EU-Ost-erweiterung haben die heutigen Länder des EU-Nachbarschaftsraums allesamt nur wenig demokratische Erfahrungen. Bis zum Wendejahr 1991 waren die Ukraine, die Republik Moldau und Georgien Sowjetrepubliken und die Jahrhunderte davor überwiegend kultureller und politischer Bestandteil des Russischen Reiches. Die Westbalkanländer blieben ebenfalls bis zum Ende des letzten Jahrhunderts im Machtwechsel von absolutistischen Monarchien zu sozialistischen Diktaturen gefangen. Das Verständnis einer modernen Staatlichkeit, die zentralstaatliche Macht nach dem demokratischen Prinzip verteilt und an regionale und kommunale Akteure abgibt, kann sich erst seit rund zwei Jahrzehnten entwickeln.

Bisher erweisen sich ihre neuen politischen Systeme als äußerst labil, so dass sie auch in absehbarer Zeit ein zentrales Kriterium für den anvisierten EU-Beitritt nicht erfüllen werden, nämlich: »stabile Institutionen, die Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und den Schutz von Minderheiten garantieren.«¹⁵⁷ Im Gegenteil ist ihr

¹⁵⁵ Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Europäische Menschenrechtskonvention*, Rom. 4.11.1950, http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_DEU.pdf [28.9.2015].

¹⁵⁶ Die Bundesregierung, »Vorteile eines größeren Europas«, in: *Europa. EU-Mitgliedstaaten*, [28.9.2015] <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatistischeSeiten/Breg/Europa/Artikel/2005-11-08-europa-vorteile-der-erweiterung.html>

¹⁵⁷ European Commission, »Conditions for membership«, in: *European Neighborhood Policy and Enlargement Negotiations*,

Staatsverständnis überwiegend von einer kulturellen Exklusion geprägt, das große Bevölkerungsgruppen an einer angemessenen politischen Teilhabe hindert. Dies provoziert Gegenbewegungen, die separatistische Forderungen aufstellen und die staatliche Einheit auch gewaltsam in Frage stellen. So leiden nicht nur die (potentiellen) Kandidatenländer Türkei, Bosnien-Herzegowina und die Republik Makedonien, sondern auch die neu assoziierten Staaten wie die Ukraine, die Moldau und Georgien unter großen innerstaatlichen Spannungen.

Das häufig vorgebrachte Argument, die EU-Anbindung würde eine »zivilisierenden Wirkung« auf diese Länder entfalten, kann durch die bisherigen Erfahrungen nicht bestätigt werden. So ist z.B. die Republik Makedonien schon seit 14 Jahren assoziiertes EU-Mitglied, dennoch kam es Anfang Mai 2015 zu gewaltsamen Auseinandersetzungen, die eine erneute Zuspitzung des Konflikts befürchten lassen.¹⁵⁸ Selbst die Türkei, mit der schon seit 2003 EU-Aufnahmeverhandlungen geführt werden, sieht sich trotz ihrer neuen Minderheitenpolitik mit einem gewaltsamen kurdischen Separatismus konfrontiert (vgl. S. 12). Schließlich konnten auch die jüngsten EU-Assoziierungsverträge mit der Ukraine und der Moldau die dortigen Sezessionsprozesse weder aufhalten noch rückgängig machen (vgl. S. 15-17). Im Gegenteil muss sich Brüssel heute fragen lassen, ob es nicht zu deren politischen Polarisierung beigetragen hat. Schließlich verlangt es ihnen eine Militär- und Wirtschaftskooperation ab, die sich konfrontativ gegen Russland und somit gegen einen Kulturraum richtet, dem sie Jahrzehnte, wenn nicht Jahrhunderte angehörten.

Diese neuen Assoziierungsverträge leiden demnach unter dem konzeptionellen Defizit, dass sie die Staaten im EU-Nachbarschaftsraum gegenüber Dritten abschotten, statt deren Rolle als Brückenbauer zu unterstreichen und zu festigen. Hinzu kommt, dass der neue EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker im Jahre 2014 mit dem Versprechen gewählt wurde, »dass in den nächsten fünf Jahren [...] keine Erweiterung der Europäi-

schen Union erfolgen wird«.¹⁵⁹ Aus Sicht der EU mag dies eine sinnvolle und rationale Entscheidung sein, um den eigenen Konsolidierungsprozess voranzubringen. Doch aus der Perspektive von Staaten, die ihre Beziehungen zu ihren bisherigen Partnern abgebrochen oder eingefroren haben, um den EU-Assoziierungsstatus zu erhalten, ist dies ein enttäuschendes Signal. Wie die aktuellen Entwicklungen zeigen, entfaltet dies eher eine destabilisierende Wirkung, die mit immer neuen Krediten allein nicht aufgefangen werden kann. Vielmehr ist ein innovatives Konzept erforderlich, das diesen Ländern im EU-Nachbarschaftsraum mehr eigene Handlungsspielräume eröffnet.

Ein solcher Ansatz wäre, die EU-assozierte Mitgliedschaft aufzuwerten, indem Brüssel auf ab- und ausgrenzende Elemente seiner Assoziierungsverträge verzichtet. Den Staaten des EU-Nachbarschaftsraums sollte also die Möglichkeit gegeben werden, sich gleichzeitig auch anderen regionalen Kooperationsinitiativen anzuschließen, z.B. der Eurasischen Wirtschaftsunion (EAWU) oder auch der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ). Bei der Erarbeitung eines solchen Konzepts zur Entwicklung überlappender Integrationsräume kann die EU sogar aus ihren eigenen Erfahrungen schöpfen: Denn sie nahm bisher keinerlei Anstoß an der Mitarbeit ihrer Mitglieder Dänemark, Schweden und Finnland im Nordischen Rat, der auch eine spezielle Wirtschaftskooperation ermöglicht (Art. 18-25).¹⁶⁰ Das Konzept überlappender Integrationsräume in Europa würde nicht nur in Brüssel für Entlastung sorgen, sondern auch die Selbstverantwortung und Eigeninitiative der EU-assozierten Mitglieder stärken.

Natürlich stecken auch hier Probleme im Detail. So weisen Ökonomen auf den Unterschied zwischen Freihandelszonen und einer weiter reichende Zollunion hin. Denn die Ukraine stand im Jahre 2013 scheinbar vor der Alternative: Entweder entscheidet sie sich für ein Freihandelsabkommen mit der EU, das eine allmähliche Zollfreiheit für bestimmte Waren anstrebt, oder aber sie schließt

http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/index_en.htm [28.9.2015].

¹⁵⁸ »Hintergründe zu den gewaltsamen Auseinandersetzungen im makedonischen Kumanovo unklar«, in: *Pelagon* 11.5.2015, <http://pelagon.de/?p=5339> [28.9.2015].

¹⁵⁹ Europäische Kommission, Vertretung in Deutschland, »Die Juncker-Kommission: Ein starkes und erfahrenes Team für den Wandel«, in: *EU-Aktuell* 10.9.2014, http://ec.europa.eu/deutschland/press/pr_releases/12662_de.htm [28.9.2015].

¹⁶⁰ The Nordic Council, *The Helsinki Treaty*, 23.3.1962, <http://www.norden.org/en/om-samarbejdet-1/nordic-agreements/treaties-and-agreements/basic-agreement/the-helsinki-treaty> [28.9.2015].

sich der Zollunion mit der heutigen Eurasischen Wirtschaftsunion an.¹⁶¹ Sowohl Moskau wie auch Brüssel setzten die Ukraine unter Druck. Vor allem die EU-Kommission argumentierte, dass beide Mitgliedschaften unvereinbar seien. Dabei gab man aber leichtfertig politische Gestaltungsspielräume aus der Hand, die eine Konfrontation vermieden hätten. Denn es gibt hierfür konkrete Gegenbeispiele: So ist die EU z.B. im Jahre 2000 mit der Republik Südafrika ein Freihandelsabkommen eingegangen, obwohl Pretoria der Zollunion des südlichen Afrika (Southern African Customs Union, SACU, gegründet 1910) angehört. Zugegebenermaßen betrat die EU dadurch Neuland, weil sie das Freihandelsabkommen als ein Instrument der Entwicklungspolitik erproben wollte.¹⁶² Warum war die EU nicht bereit, im Falle der Ukraine, derartige kreative Vorschläge zu prüfen, zumal das Verhältnis zur Ukraine und Russland politisch wesentlich mehr Gewicht hat als das zu Südafrika?

4.5 OSZE stärken und ausbauen: Aufgaben des deutschen Vorsitzes in 2016

Aus dieser verpassten Chance für eine engere Wirtschaftskooperation auf gesamteuropäischer Ebene sind neue sicherheitspolitische Probleme erwachsen. Denn die jüngste politische Polarisierung zwischen den EU-Mitgliedstaaten und Russland gab

¹⁶¹ Veronika Movchan, »Die Ukraine und die Zollunion von Russland, Belarus und Kasachstan: würde sich eine engere Integration auszahlen?«, in: Bundeszentrale für politische Bildung, *Dossier Russland*, 3.6.2013, <http://www.bpb.de/internationales/europa/russland/162295/analyse-die-ukraine-und-die-zollunion-von-russland-belarus-und-kasachstan?p=all> [28.9.2015].

¹⁶² Europäische Kommission, »Südafrika«, in: *Steuern und Zollunion*, [ohne Datum] http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_duties/rules_origin/prefrential/article_787_de.htm; Mareike Meyn, »Das Freihandelsabkommen zwischen Südafrika und der EU und seinen Implikationen für die Länder Southern African Customs Union (SACU)«, in: Andreas Knorr, Alfons Lemper, Axel Sell, Karl Wohlmuth (Hg.), *Berichte aus dem Wirtschaftspolitischen Colloquium der Universität Bremen*, Nr. 82, April 2003, IWIM – Institut für Weltwirtschaft und Internationales Management, S. 4, <http://www.iwim.uni-bremen.de/publikationen/pdf/b082.pdf> [28.9.2015].
Evita Schmiege, »EU-Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit Sub-Sahara-Afrika. Kompromisslinien für ein konstruktives Verhandlungsergebnis bis September 2014«, in: *SWP Aktuell*, Nr. 70, November 2013, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2013A70_scm.pdf [28.9.2015].

separatistischen Tendenzen in den ukrainischen Gebieten Donezk und Luhansk Auftrieb. Damit stieg die Zahl jener Regionen, die sich von ihren Staaten abgespalten haben, ohne eine allgemein anerkannte eigene Souveränität zu erreichen: Bosnien-Herzegowina steht noch immer unter einer internationalen Treuhänderschaft. Auch dem Kosovo (ehem. serbische Provinz), Nordzypern (Republik Zypern), Transnistrien (Republik Moldau), Abchasien und Südossetien (Georgien) blieb bislang eine solche Anerkennung vonseiten der Mehrheit der internationalen Staatengemeinschaft versagt. Sie wurden zu sogenannten De-facto-Regimen, die nur eine partielle Völkerrechtssubjektivität besitzen. D.h. sie können zwar Verträge schließen, aber nicht als vollwertige Mitglieder in internationalen Organisationen mitwirken.¹⁶³ Aus diesem Grund sind fragile Staaten ein großes Sicherheitsrisiko. Die Europäische Sicherheitsstrategie (12.3.2003) rechnet neben dem Terrorismus, der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Regionalkonflikten und der Organisierten Kriminalität den »Zusammenbruch von Staaten« zu den fünf Hauptbedrohungen des 21. Jahrhunderts:

»Schlechte Staatsführung – Korruption, Machtmissbrauch, schwache Institutionen und mangelnde Rechenschaftspflicht – sowie zivile Konflikte zersetzen Staaten von innen heraus. Dies kann zum Zusammenbruch der staatlichen Institutionen führen: Afghanistan unter dem Taliban-Regime ist hierfür ein bekanntes Beispiel. Der Zusammenbruch von Staaten ist ein alarmierendes Phänomen, das die Weltordnungspolitik untergräbt und die regionale Instabilität vergrößert.«¹⁶⁴

Deshalb stehen die EU-Mitgliedstaaten heute vor dem besonderen Dilemma, dass sie mit ihrer derzeitigen Assoziierungspolitik genau diese Risiken selbst fördern. Denn die abtrünnigen Provinzen der Ukraine, der Moldau oder Georgiens kommen ja infolge ihrer Sezession nicht in den Genuss der zugesagten EU-Hilfen. Dadurch vergrößern sich aber die ökonomischen Ungleichgewichte zu ihren Mutterstaaten, was eine Wiedervereinigung erschwert, die man politisch eigentlich einfordert. Die Republik Zypern ist geradezu ein Paradebei-

¹⁶³ Karl Doehring, *Völkerrecht: Ein Lehrbuch*, Heidelberg, 2. Auflage, 2004, S. 118f.

¹⁶⁴ Europäische Union, *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie*, Brüssel, 12. 12.2003, [28.9.2015] <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>.

spiel für dieses Paradoxon. Im Vorfeld ihrer EU-Mitgliedschaft hieß es, die Integration würde sich bald als Magnet für den abtrünnigen türkischsprachigen Norden des Landes erweisen. Doch genau im Gegenteil vertiefte sich die wirtschaftliche und politische Teilung der Insel seit dem EU-Beitritt des überwiegend griechischsprachigen Teils.

Deshalb wäre es eine überlegenswerte Strategie, zur Lösung von Sezessionskonflikten auch abtrünnigen Regionen Hilfen unter bestimmten Rahmenbedingungen zuzusagen: So dürften Verhandlungen nicht als Vorstufe zu einer politischen Anerkennung verstanden werden, so dass die Mutterstaaten sich dem nicht verschließen. Vielmehr sollten sich die betreffenden Regionen im Gegenzug zu Gesprächen über eine Rückkehr in den Gesamtstaat verpflichten, der ebenfalls Zugeständnisse z.B. im Rahmen einer Staatsreform machen müsste. Gleichzeitig sollte man mit Russland darüber sprechen, wie man diese politisch und ökonomisch instabilen Regionen des EU-Nachbarchaftsraums zu einem Nukleus überlappender Integrationsräume entwickeln könnte, die sowohl mit der EU als auch mit der Eurasischen Union assoziiert wären. Strategisches Ziel müsste es sein, nach einer staatlichen Wiedereingliederung dieser De-facto-Regime auch die jeweiligen Mutterstaaten den überlappenden Integrationsräumen anzuschließen, so dass sie auf diesem Weg eine Art Brückenfunktion übernehmen würden.

Der geeignete institutionelle Rahmen für die Entwicklung eines Konzepts überlappender Integrationsräume wäre die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Denn sie erwies sich im Fall der Ukraine als einziger Akteur, der die Autorität besaß, die Konfliktparteien an einen gemeinsamen Verhandlungstisch zu bringen. Angesichts der kontroversen Diskussionen über die Einhaltung der Minsker Vereinbarungen wäre eine Erweiterung der Lösungskonzepte um die sozio-ökonomische Dimension sinnvoll und notwendig. Denn ohne eine konkrete wirtschaftliche Perspektive und Anreize für die abtrünnigen Regionen wird jeder erzielte Kompromiss brüchig bleiben.

Die Minsker Gespräche haben ein weiteres Defizit deutlich gemacht: Trotz OSZE fehlt es an einem Sicherheitskonzept auf gesamteuropäischer Ebene. Nach dem Kaukasuskrieg zwischen Georgien und Russland im Sommer 2008 haben führende Mitglieder der heute 57 OSZE-Staaten ihr Engage-

ment sukzessive heruntergefahren.¹⁶⁵ Sie beschuldigten sich gegenseitig, die Überwachungsmissionen in Krisengebieten für eigene Interessen eingespannt zu haben. Russland verstärkte daraufhin sein Engagement für den Aufbau eines neuen gesamteuropäischen Regimes kollektiver Sicherheit. Doch schon der erste Vertragsentwurf (29.11.2009) stieß in den USA und in den EU-Mitgliedstaaten auf Vorbehalte.¹⁶⁶ Sie befürchteten, hinter dem russischen Vorschlag könne sich eine »versteckte Agenda« verbergen, die den Status Quo festige. Dies würde neuere Tendenzen im Völkerrecht ignorieren, nämlich am Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen und am Souveränitätsprinzip der Staaten zu rütteln. Deshalb sollten bestehende Kooperationsrahmen wie die OSZE oder der NATO-Russland-Rat genutzt und ausgebaut werden.¹⁶⁷

Dieser neue Kurs im Völkerrecht, in bestimmten Fällen durch »humanitäre Interventionen« die Souveränität von Staaten in Frage zu stellen,¹⁶⁸ hat in den letzten Jahren aber eher zum Staatszerfall beigetragen oder ihn sogar erst ausgelöst, wie im Falle des Irak oder Libyens. Dabei konnten die intervenierenden Staaten ihr Versprechen schlichtweg nicht einlösen, nach ihren Interventionen für einen Wiederaufbau zu sorgen. So ist bislang noch kein Ende der Folgewirkungen abzusehen, sondern mit weiteren Millionen von Flüchtlingen zu rechnen. Angesichts dieser enttäuschenden Erfahrungen erscheint der Vorschlag Russlands zum Aufbau eines kollektiven Sicherheitssystems, das auf dem Souveränitätsprinzip der Staaten und der Unverletzlichkeit der Grenzen basiert, in einem neuen Licht und sollte noch einmal geprüft werden.

Zwar haben sich die Voraussetzungen dafür infolge der Ukrainekrise eher verschlechtert. Doch

¹⁶⁵ »Kaukasus-Konflikt: OSZE-Beobachter machen Georgien schwere Vorwürfe«, in: *Spiegel online*, 30.8.2008, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/kaukasus-konflikt-osze-beobachter-machen-georgien-schwere-vorwuerfe-a-575396.html> [28.9.2015].

¹⁶⁶ President of Russia, *The draft of the European Security Treaty*, 29.11.2009, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/6152>. [28.9.2015].

¹⁶⁷ Graeme P. Herd, Pál Dunay, »Der europäische Sicherheitsvertrag: kollektive Sicherheit oder kollektive Untätigkeit?«, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg / IFSH (Hg.), *OSZE-Jahrbuch 2010*, Baden-Baden, A. 51-68, S. 59f. <http://ifsh.de/file-CORE/documents/jahrbuch/10/HerdDunay-dt.pdf> [28.9.2015].

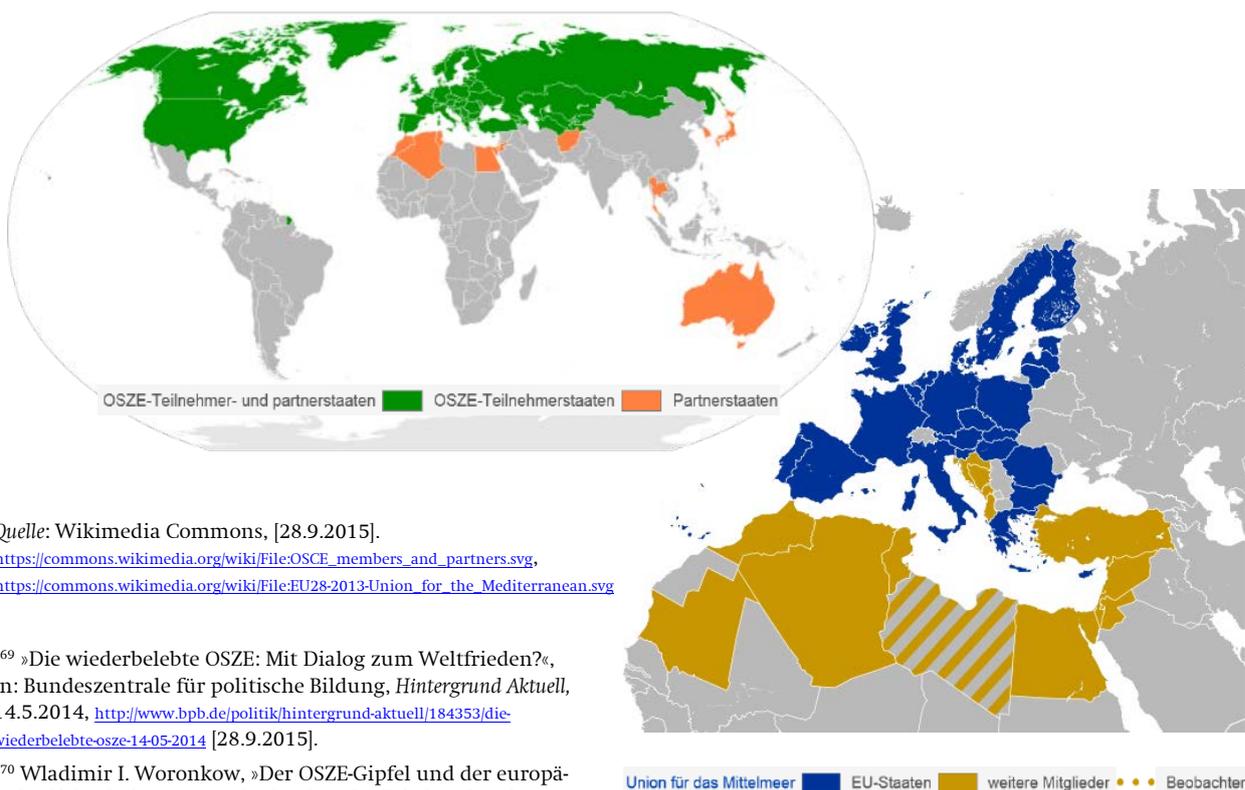
¹⁶⁸ Peter Rudolf, »Schutzverantwortung und humanitäre Intervention«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2.9.2013, <http://www.bpb.de/apuz/168165/schutzverantwortung-und-humanitaere-intervention?p=all> [28.9.2015].

gerade weil ohne Russland weder dieser Konflikt gelöst noch der Syrienkrieg beendet werden kann, bleibt die OSZE derzeit der entscheidende politische Rahmen. Deutschland könnte unter seinem Vorsitz einen Konsultationsprozess anstoßen, um die OSZE zu einem neuen Regime kollektiver Sicherheit auszubauen. Dies entspräche nicht nur den bisherigen Vorstellungen der westlichen Staaten,¹⁶⁹ sondern würde offensichtlich auch auf die Zustimmung Russlands stoßen.¹⁷⁰ Im Rahmen einer solchen strategischen Neuausrichtung sollte auch über eine neue sicherheitspolitische Rolle der OSZE-Mittelmeerpartnerschaft nachgedacht werden.¹⁷¹ Wenn dabei Jordanien, Syrien und Libyen miteinbezogen werden könnten, die bereits in der Mittelmeerunion ihren Platz haben (vgl. Abb. 13),

gäbe es reale Möglichkeiten, nicht nur Themen wie »Migration/Menschenhandel, Terrorismus, Radikalisierung, Medienfreiheit« zu behandeln,¹⁷² sondern auch den voranschreitenden Staatszerfall in Nordafrika und im Nahen Osten aufzuhalten.

Bedenkenträgern sei entgegengehalten: Den Grundstein für den KSZE-Prozess legten Anfang der 1970er Jahre der deutsche Bundeskanzler Willy Brandt und sein Minister Egon Bahr. Sie waren die Architekten einer neuen Entspannungspolitik, die auf dem Höhepunkt des Kalten Kriegs die Hardliner auf Seiten der USA und der Sowjetunion an den Verhandlungstisch brachten. Angesichts der heutigen globalen Krisensituation könnte sich die deutsche Außenpolitik erneut bewähren und zur Sicherung des Weltfriedens beitragen.

Abbildung 13: Die OSZE-Mittelmeerpartnerschaft und die Mittelmeerunion



Quelle: Wikimedia Commons, [28.9.2015].

https://commons.wikimedia.org/wiki/File:OSCE_members_and_partners.svg,

https://commons.wikimedia.org/wiki/File:EU28-2013-Union_for_the_Mediterranean.svg

¹⁶⁹ »Die wiederbelebte OSZE: Mit Dialog zum Weltfrieden?«, in: Bundeszentrale für politische Bildung, *Hintergrund Aktuell*, 14.5.2014, <http://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/184353/die-wiederbelebte-osze-14-05-2014> [28.9.2015].

¹⁷⁰ Wladimir I. Woronkow, »Der OSZE-Gipfel und der europäische Sicherheitsvertrag«, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg / IFSH (Hg.), *OSZE-Jahrbuch 2010*, Baden-Baden, S. 39-49, <http://ifsh.de/file-core/documents/jahrbuch/10/Woronkow-dt.pdf> [28.9.2015].

¹⁷¹ Organization for Security and Co-operation in Europe, *The OSCE Mediterranean Partnership for Co-operation. A Compilation of Relevant Documents and Information*, Wien [ohne Datum], <http://www.osce.org/networks/132176?download=true> [28.9.2015]

¹⁷² »Halbzeit« im deutschen Vorsitz der OSZE Mittelmeerpartnerschaft, in: Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der OSZE, *Deutschland in der OSZE*, Wien [ohne Datum], [28.9.2015] http://www.wien-osze.diplo.de/Vertretung/wienosce/de/01a/Deutschland_20in_20der_200SZE.html