

Die irakische Flüchtlingskrise

Ein regionales Sicherheitsrisiko



Dr. MURIEL ASSEBURG, geb. 1968, leitet die Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).

Muriel Asseburg und Steffen Angenendt | **Die Flüchtlingszahlen aus dem Irak steigen immer weiter, die Nachbarländer, allen voran Syrien und Jordanien, sind mittlerweile völlig überlastet. Es ist höchste Zeit, dass sich Deutschland stärker engagiert, um dieser humanitären Katastrophe zu begegnen und weitere Destabilisierung in der Region zu verhindern.**

Nach Schätzungen des UNHCR sind im Herbst 2007 über vier Millionen Iraker und Irakerinnen auf der Flucht, jeden Monat kommen rund 60 000 neue hinzu. Damit spielt sich derzeit im Nahen Osten die größte Flüchtlingskatastrophe in der Region seit 1948 ab.

Bislang haben sich die Industriestaaten kaum um diese Entwicklung gekümmert. Die Appelle des Hohen Flüchtlingskommissars für eine größere finanzielle und materielle Unterstützung der Hilfsprogramme fanden ebenso wenig Resonanz wie die Bitte, Flüchtlinge aufzunehmen. Die EU-Staaten haben Aufnahme und Versorgung der Flüchtlinge weitestgehend den Nachbarstaaten, allen voran Syrien und Jordanien, überlassen. Wegen der fehlenden internationalen Unterstützung verschlechtern sich die Lebensbedingungen der Vertriebenen und Flüchtlinge rapide. Syrien und Jordanien sind inzwischen so überlastet, dass sie begonnen haben, die Zuwanderung weiterer Flüchtlinge zu unterbinden.

Angesichts der ungewissen Zukunft des Irak besteht die große Gefahr, dass in der Region ein weiteres dauerhaftes Flüchtlingsproblem entsteht. Die Erfahrung zeigt, dass solche lang andauernden Flüchtlingsphänomene die Befriedung von Konfliktgebieten nachhaltig erschweren, regionale Instabilität schüren und weitere Fluchtbewegungen auslösen. Nicht zuletzt um dieser zusätzlichen Destabilisierungsgefahr für die Region zu begegnen, sollten die Europäer einen angemessenen Beitrag zur Unterstützung der Flüchtlinge und der Aufnahmestaaten leisten, und zwar sowohl finanziell und materiell als auch im Hinblick auf die Aufnahme von Flüchtlingen.



Dr. STEFFEN ANGENENDT, geb. 1958, arbeitet in der Forschungsgruppe Globale Fragen der SWP über Demographie und Migration.

Die Dimension des Flüchtlingsproblems

Rund die Hälfte der etwa vier Millionen Flüchtlinge sind Binnenflüchtlinge, die übrigen haben überwiegend in den Nachbarländern Zuflucht gesucht. Insbesondere seit den Bombenanschlägen auf die Moschee in Samarra im Februar 2006 hat die Zahl der Vertriebenen und Flüchtlinge dramatisch zugenommen. Mittlerweile ist jeder fünfte bis sechste Iraker auf der Flucht, weil er direkt (Vertreibung, Folter, Vergewaltigung, Mord, Erpressung, Entführung) oder indirekt (Anschläge, militärische Auseinandersetzungen) von Gewalt bedroht ist oder keine Lebensperspektive mehr an seinem angestammten Wohnort sieht.

Syrien und Jordanien haben rund 1,7 bis 2,2 Millionen Flüchtlinge aufgenommen und tragen damit die Hauptlast. In Syrien halten sich nach Schätzungen des UNHCR 1,2 bis 1,4 Millionen Flüchtlinge auf (bei einer Bevölkerung von rund 19 Millionen Menschen), in Jordanien 500 000 bis 750 000 (Bevölkerung: sechs Millionen), in Ägypten bis zu 70 000, im Iran über 50 000, im Libanon 20 000 bis 40 000, in der Türkei 10 000 und in den kleinen Golf-Staaten insgesamt 200 000. Während Syrien und Jordanien auch nach der Invasion von 2003 ihre Grenzen für irakische Flüchtlinge offen hielten, lehnten Saudi-Arabien und Kuwait die Aufnahme von Flüchtlingen ab.

Als besonders positiv ist die bisherige Politik Syriens hervorzuheben: Syrien ist das einzige Land, das Irak-Flüchtlingen unbürokratisch Zuflucht sowie prinzipiell kostenfreien Zugang zu staatlichen Dienstleistungen im Gesundheits- und Bildungssektor gewährt hat – und dies, obwohl im Sommer 2006 zusätzlich vorübergehend rund 200 000 Libanon-Flüchtlinge ins Land kamen und sich bereits seit Jahrzehnten rund 450 000 palästinensische Flüchtlinge bzw. deren Nachkommen im Land aufhalten. Bis Oktober 2007 konnten irakische Staatsbürger visumfrei einreisen, seither werden maximal dreimonatige Visa ausgestellt. Die Visa müssen jeweils neu beantragt werden, wofür die Flüchtlinge das Land verlassen und erneut einreisen müssen. Viele Flüchtlinge ziehen wegen der damit verbundenen Gefahren einen illegalen Aufenthalt vor. In Jordanien bestand zwar früher schon eine Visumpflicht, diese wurde aber in der Praxis großzügig gehandhabt. Inzwischen werden auch hier nur noch dreimonatige Visa erteilt, was zu einer Zunahme des illegalen Aufenthalts führt. Dies hat in beiden Ländern zur Folge, dass immer mehr Flüchtlinge keinen sicheren Aufenthaltsstatus und keinen Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen haben.

Syriens Politik ist als positiv hervorzuheben: Es gewährt unbürokratisch Zuflucht und kostenlose Leistungen.

Schwierige Lebensbedingungen

Die Lebensbedingungen der Flüchtlinge in den beiden Hauptaufnahmeländern verschlechtern sich zunehmend: Die Flüchtlinge haben meistens Ersparnisse mitgebracht, um ihren Aufenthalt zu finanzieren, denn eine Arbeitserlaubnis wird in der Regel nicht erteilt. Die Ersparnisse sind inzwischen in vielen Fällen aufgebraucht, zusätzlich erhöhen die durch die starke Nachfrage gestiegenen Mieten und Lebenshaltungskosten den finanziellen Druck. Viele Flüchtlinge sind folglich auf Nahrungsmittelhilfe durch soziale Einrichtungen angewiesen;

eine Gesundheitsversorgung findet nur noch bei akuten Erkrankungen statt. Vor allem eine psychologische Betreuung von traumatisierten Flüchtlingen und Folteropfern fehlt. Der allergrößte Teil der Flüchtlinge ist im informellen Sektor beschäftigt; Prostitution und Kriminalität nehmen zu.

Problematisch ist die Lage von Kindern und Jugendlichen. Sie können zwar in beiden Ländern mittlerweile öffentliche Schulen besuchen, aber häufig fehlen die für die Einschulung erforderlichen Dokumente oder die Mittel für die notwendigen Schulmaterialien. Ein Ergebnis ist, dass in Syrien nur rund ein Zehntel der irakischen Kinder zur Schule geht. Doch auch schon dieser geringe Anteil irakischer Schüler setzt die Schulsysteme der beiden Länder unter Druck; inzwischen sind Klassen mit 50 und mehr Schülern keine Seltenheit.

Die schlechteren Lebensbedingungen und die restriktive Aufnahmepolitik haben auch dazu geführt, dass ein Teil der Flüchtlinge in den Irak zurückkehrt, obwohl die Sicherheitslage dies eigentlich nicht zulässt. Nach Angaben der irakischen Regierung sind im Oktober 2007 46 000 Flüchtlinge zurückgekehrt. Die Regierung interpretiert diese Rückwanderung als Beleg für eine verbesserte Sicherheitslage im Land und damit als politischen Erfolg. Untersuchungen der Hilfsorganisationen deuten jedoch darauf hin, dass diese Rückkehr in vielen Fällen nicht freiwillig erfolgt, sondern dem zunehmenden Druck und der Perspektivlosigkeit in den Aufnahmestaaten geschuldet ist.

Sicherheitsrisiken

Das irakische Flüchtlingsproblem birgt die Gefahr einer massiven Destabilisierung der Region, die schon aufgrund der Vielzahl der Flüchtlinge noch dramatischer ausfallen könnte als die destabilisierenden Effekte, die das palästinensische Flüchtlingsproblem in den letzten 60 Jahren gezeitigt hat. Insbesondere besteht die Gefahr, dass Nachbarstaaten im Extremfall weitere Fluchtbewegungen durch militärische Mittel zu verhindern suchen, dass

Das Flüchtlingsproblem birgt die Gefahr einer massiven Destabilisierung der Region.

Flüchtlinge ihren Aufenthalt zur Unterstützung des bewaffneten Kampfes nutzen und dass es zwischen Flüchtlingen und einheimischer Bevölkerung zur Konkurrenz um knappe öffentliche Mittel kommt, etwa beim Zugang zu Gesundheitsversorgungen und Bildungseinrichtungen. Solche Spannungen nehmen in der Regel auch zu, wenn die finanzielle und materielle Unterstützung der Geber im Laufe lang anhaltender Flüchtlingskrisen abnimmt, also eine so genannte „donor fatigue“ einsetzt. Damit gehen dann oftmals die Zunahme von illegaler Beschäftigung, Prostitution und Kriminalität einher.

Bislang haben die irakischen Flüchtlinge die ethnischen und konfessionellen Auseinandersetzungen ihres Heimatlands nicht, wie befürchtet, in die Aufnahmestaaten hineingetragen. Dennoch sind die Spannungen zwischen Flüchtlingen und einheimischer Bevölkerung etwa in Syrien größer geworden. Letztere treibt neben der Angst vor einem Überschwappen der Konflikte die Sorge vor einer Zunahme von Kriminalität und Prostitution und vor „Überfremdung“ um. Zudem leiden insbesondere die Einwohner von Damaskus unter einem drastischen Anstieg der Lebensmittelpreise, Transportkosten und Mie-

Bild nur in Printausgabe verfügbar

© Hicks / NYT / Redux / laif

Khan Bani Saad, nördlich von Bagdad, November 2003: Bei Selbstmordanschlägen auf eine Polizeistation sterben 15 Menschen, zwei Mädchen werden verletzt

ten und sehen sich im informellen Sektor der Konkurrenz von Billigarbeitskräften gegenüber. Außerdem unterhält ein Teil der Flüchtlinge Verbindungen zu den sunnitischen Aufständischen oder zu schiitischen Milizen. Letztlich gilt: Je schlechter die Verhältnisse, in denen die Flüchtlinge leben müssen, desto größer die Gefahr von Kriminalität; je mehr die Aufnahmestaaten und die Hilfsorganisationen überfordert sind, desto größer die Spannungen zwischen Flüchtlingen und einheimischer Bevölkerung; und je schlechter die Lebensperspektiven der Flüchtlinge sind, desto größer sind die Gefahr der Radikalisierung und das Risiko, Opfer von Agitation zu werden.

Mittel- bis langfristig stellen Flucht und Vertreibung aber für den Irak selbst das gravierendste Problem dar. Ein großer Teil der Bevölkerung ist mittlerweile entwurzelt, und gerade die gut ausgebildete und finanzkräftige Mittelschicht ist ins Ausland geflohen. Damit fehlen dem Irak wichtiges Humankapital für den Wiederaufbau und ein bedeutsamer politisch moderierender Faktor. Zudem sind immer mehr Angehörige der Minderheiten (vor allem verschiedener christlicher Glaubensgemeinschaften) auf der Flucht, da sie besonders unter ethnischen (bzw. konfessionellen) „Säuberungen“ und Angriffen auf ihre Kultur und Lebensweise leiden bzw. keine starke Gruppe haben, die sie schützt. Damit geht nicht zuletzt der kulturelle Reichtum der irakischen Gesellschaft verloren – keine guten Voraussetzungen für eine offene, pluralistische Gesellschaft.

In Verbindung mit den Spannungen in Basra und im Süden, dem bevorstehenden Referendum in Kirkuk, den vermehrten Angriffen auf Minderheiten (insbesondere Christen, Yeziden, Palästinenser) und einer möglichen türkischen Militäroffensive in Kurdistan dürfte es zu weiteren Vertreibungen

und Fluchtbewegungen kommen. Ihnen wird aber wegen der neuen Beschränkungen Jordaniens und Syriens die Flucht aus dem Irak kaum mehr möglich sein. Darüber hinaus haben einige irakische Provinzen den Zuzug für Binnenflüchtlinge stark eingeschränkt. Deren Lage ist sogar häufig noch prekärer als die der Flüchtlinge, die das Land verlassen konnten. Sie leiden an massiver Unterversorgung – nicht zuletzt bedingt durch die heikle Sicherheitssituation, wegen der nur wenige internationale Hilfsorganisationen vor Ort tätig sind.

Was kann Deutschland tun?

Letztlich ist die Verbesserung der Sicherheitslage im Irak die entscheidende Bedingung dafür, dass der Großteil der Flüchtlinge zurückkehren bzw. repatriiert werden kann. Es liegt auf der Hand, dass Deutschland hierauf nur beschränkten Einfluss nehmen kann und dass ein Stabilisierungsprozess noch Jahre, wenn nicht Jahrzehnte dauern wird. Deutschland sollte sich deshalb in größerem Maße an der Hilfe für die Flüchtlinge und an den Lasten beteiligen, die die Flüchtlinge für die Aufnahmestaaten mit sich bringen. Ein stärkeres Engagement für die Flüchtlinge sollte auch als Chance begriffen werden, mittel- bis langfristig zu Wiederaufbau und Stabilisierung des Irak beizutragen.

Im Rahmen der Arbeitsgruppe zur Flüchtlingspolitik des so genannten Nachbarschaftsprozesses sollten auch Saudi-Arabien und Kuwait, die die Aufnahme von Flüchtlingen bislang kategorisch abgelehnt haben, sowie der Irak

Deutschland sollte sowohl den Flüchtlingen als auch den Aufnahmestaaten helfen.

selbst, dazu angehalten werden, Verantwortung zu übernehmen. Dies können die Europäer allerdings nur glaubwürdig tun, wenn sie sich selbst stärker engagieren. Deutschland kann nur dann glaubhaft auftreten, wenn es nicht (wie dies bis Mai 2007 der Fall war) selbst eine Politik

praktiziert, aufgrund derer bereits rund 19 000 Irakern in Deutschland der Flüchtlingsstatus mit der Folge aberkannt worden ist, dass sie letztlich von Abschiebung bedroht sind. Denn eine solche Politik stellt nicht nur den Schutz von Flüchtlingen in Deutschland und die Möglichkeit in Frage, dass sie hier ein menschenwürdiges Leben führen können, sie ist auch ein falsches Signal an die Aufnahmestaaten in der Region.

Ein deutsches Engagement sollte sich im Wesentlichen auf vier Bereiche konzentrieren:

1. Aufnahmestaaten unterstützen

Deutschland sollte wesentlich stärker als bislang dazu beitragen, dass die Aufnahmestaaten (vor allem Syrien und Jordanien) und die Flüchtlingsorganisationen in die Lage versetzt werden, Fluchtwege offen zu halten und eine angemessene Versorgung zu bieten. Neben der Basisversorgung sollten Bildung, Ausbildung und Traumabearbeitung im Vordergrund stehen – etwa durch Unterstützung des „Joint UNHCR-UNICEF Education Appeal“. Bislang sind die von Deutschland gezahlten bzw. versprochenen Beträge – u.a. die von der Ministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung im Herbst 2007 zugesagten vier Millionen Euro für Schulbau in Syrien – nicht mehr als ein Tropfen auf den heißen Stein.

2. Flüchtlingskontingente aufnehmen

Bislang sind nach Angaben des UNHCR nur vier Prozent der aktuellen Irak-Flüchtlinge und -innen in der EU aufgenommen worden. Staaten, die selbst an den Kampfhandlungen beteiligt sind, müssen ihrer Verpflichtung nachkommen, diejenigen Iraker zu schützen, die bedroht sind, weil sie mit ihnen z.B. als Übersetzer oder Fahrer kooperiert haben. Deutschland sollte sich an der Aufnahme verletzter oder traumatisierter Flüchtlinge, die in der Region nicht ausreichend versorgt werden können, beteiligen. Zudem sollte Deutschland begrenzte Flüchtlingskontingente, beispielsweise im Rahmen von Resettlement-Programmen des UNHCR, aufnehmen. Diese Programme bieten Flüchtlingen Schutz außerhalb der Region.

3. Humankapital fördern

Gleichzeitig sollten Irakern verstärkt Visa und Stipendien für Studium und Ausbildungsplätze angeboten werden. Auf diese Weise könnten sie sich in Deutschland Wissen und Fertigkeiten aneignen, die sie benötigen, um einen späteren Wiederaufbau ihres Landes aktiv mitzugestalten.

4. Versorgung der Binnenflüchtlinge verbessern

Die Unterstützung für den UNHCR und andere Hilfsorganisationen sollte ausgeweitet werden, um die Versorgung der Binnenflüchtlinge im Irak zu verbessern. Lokal ansässige Organisationen, vor allem der irakische Rote Halbmond, sind angesichts der schwierigen Sicherheitslage am besten geeignet, vor Ort Hilfe zu leisten, bedürfen aber internationaler Unterstützung. Deutschland sollte sich hier besonders engagieren, um einer weiteren Destabilisierung des Irak entgegenzuwirken. Anders als Staaten, die an Kampfhandlungen beteiligt sind, käme ihm dabei zugute, dass es als Geber akzeptiert wird.