



## **EU, Grenzschutz und Asyl: Plädoyer für eine moralische Flüchtlingspolitik**

Veranstalter: Südosteuropa-Gesellschaft  
München, 19. September 2017

*Bericht von Ivana Jerković, München*

□ Zum Thema Flüchtlingspolitik eröffnete in den Räumen der Südosteuropa-Gesellschaft Dr. Hansjörg Brey, Geschäftsführer der SOG, das Fachgespräch anhand einer kurzen Darstellung der aktuellen Entwicklungen und stellte den Referenten vor: Gerald Knaus, Gründer und Vorsitzender der Europäischen Stabilitätsinitiative (ESI) mit Sitz in Berlin, Brüssel, Istanbul und Wien, studierte in Oxford, Brüssel und Bologna, war in Bosnien und im Kosovo für verschiedene NGOs und internationale Organisationen tätig und ist Gründungsmitglied des European Council on Foreign Relations. Im September 2015 hatte ESI eine Studie zur Bewältigung der Flüchtlingskrise in der Ägäis veröffentlicht. Die darin vorgeschlagene Kooperation mit der Türkei diene bald als Blaupause für das EU-Türkei-Abkommen im März 2016. Es folgten weitere Analysen, die breite Debatten hervorriefen, u.a. „The Merkel Plan“ zur syrischen Flüchtlingskrise und „The Rome Plan“ zur Lage von Flüchtlingen im zentralen Mittelmeer. Knaus trete immer wieder mit ebenso kenntnisreichen wie kreativen Lösungsvorschlägen zu den aktuellen Migrationsfragen an die Öffentlichkeit.

Gerald Knaus begann seinen prägnanten Vortrag mit der Bemerkung, heute sei eine breite Diskussion über Grenzschutz, Werte, Ressourcen und Instrumente nötig. Obwohl die Zahlen der Ankünfte in der Ägäis seit dem EU-Türkei-Flüchtlingsabkommen stark gefallen seien, blieben viele Fragen offen. So fehlten weiterhin schnellere Asylverfahren an den Außengrenzen der EU, die Umverteilung der Flüchtlinge innerhalb der EU werde nicht umgesetzt, noch würden mit den Herkunftsländern Abmachungen für Rückführungen getroffen. Obwohl sich das so genannte Dublin-Verfahren als nicht funktionierend erwiesen habe, sei kein alternatives System in Sicht.

Infolgedessen fordert Knaus eine neue „moralische Flüchtlingspolitik“, welche zugleich grundlegenden humanitären Werten entsprechen und mehrheitsfähig sein könne. Um die einzelnen Elemente dieser Idee zu verstehen, müsse zuerst einmal konstatiert werden, dass – obwohl es Migration schon immer gab – die migrantischen Bewegungen in den letzten Jahren sowohl tiefe strukturelle Ursachen hätten, als auch Folge konkreter Ereignisse seien, vor allem des Krieges in Syrien. Dies bedeute, dass die massiven irregulären Migrationen außergewöhnlich seien und wir nicht vorhersagen könnten, wie sich die Situation zukünftig entwickeln wird.

**Rückführungsrealismus:** Jahrzehntelange Erfahrungen zeigen, so Knaus, dass Rückführungen von illegalen Migranten extrem schwierig sind. Die beste Lösung wäre es Menschen, die keinen Schutz bekommen, so schnell wie möglich zurückzuführen, doch dies gelinge momentan niemandem. Der Schlüssel für schnelle Rückführungen sei das Interesse der Herkunfts- bzw. Transitländer, die Menschen zurückzunehmen. Rückführungsabkommen seien nichts Neues. So habe es auch schon vor dem EU-Türkei-Abkommen ein Rückführungsabkommen zwischen Griechenland und der Türkei gegeben – jedoch wurde tatsächlich kaum jemand zurückgeführt. Das Problem war, so der Referent, dass damals weder Griechenland noch die Türkei an Rückführungen Interesse hatten. Die Griechen deswegen nicht, weil sie die Menschenmassen hätten festhalten und versorgen müssen, bis die Türkei sie zurückgenommen hätte – da war es einfacher, die Flüchtenden weiterziehen zu lassen. In der Türkei stellte man sich die Frage, warum das Land, das ohnehin so viele Flüchtlinge beherbergt, Griechenland und Europa hätte helfen sollen.

Anhand diverser Daten zeigte Knaus, dass das gleiche Problem auch in anderen europäischen Ländern bestand und besteht. Ausgenommen davon seien die Westbalkan-Länder, die aufgrund von verschiedenen Anreizen, wie z.B. der schon erfolgten Visa-Liberalisierung oder der EU-Beitrittsperspektive, in hohem Maße kooperierten. Anders sehe es beispielsweise in Nigeria aus, aus dem 2016 38.000 Menschen kamen und nur 120 zwangszurückgeführt wurden. Dass dasselbe Muster in verschiedenen Ländern mit unterschiedlichen Regierungen und Traditionen vorkomme, bestätige, dass das Grundproblem das der fehlenden Kooperation bzw. Interesse der Herkunftsländer sei. – Eine große Problematik sieht Knaus auch im Verhalten der EU-Länder im Kontext des Dublin-Abkommens. So würde Deutschland, wegen der dort herrschenden unzumutbaren Bedingungen, niemanden nach Griechenland und Ungarn schicken. Knaus zufolge würden die „perverse“ Anreize der Dublin-Verordnung, die in den letzten 20 Jahren nie funktioniert hätte, jede Krise eher verschärfen, als sie zu lösen.

**Verteilungsrealismus:** Die EU hat 2015 zwei Beschlüsse getroffen: Einen im Juli 2015, bei dem beschlossen wurde, 32.000 Menschen innerhalb der Gemeinschaft zu verteilen, während im September 2015 die Verteilung von weiteren 120.000 Flüchtlingen verkündet wurde. Diese Beschlüsse entzündeten eine große Debatte, die in einer Klage von Seiten der Visegrád-Länder kulminierte, welche schließlich im September 2017 vom EUGH abgewiesen wurde. Jedoch werde die Tatsache verdrängt, so Knaus, dass bis heute nicht eine einzige Person von den 120.000 verteilt worden sei, denn man sei immer noch dabei, 28.000 Menschen gemäß dem ersten Beschluss vom Juli 2015 umzuverteilen. Dass nach zwei Jahren nicht einmal der erste EU-Beschluss umgesetzt worden sei, zeige, dass die Ernsthaftigkeit, mit der die Programme entworfen wurden, unseriös sei.

**Prinzipien und strategische Ziele:** Gerald Knaus zufolge sollte eine zukünftige, „moralische EU-Flüchtlingspolitik“ auf vier Prinzipien basieren:

Als erstes gelte es, das **Non-refoulement-Prinzip** (Nichtzurückweisung) bzw. Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention zu bewahren. Demnach darf niemand in ein Gebiet zurückgewiesen

werden, in dem sein Leben oder seine Freiheit in Gefahr sind. Heutzutage werde die „Zeitgemäßheit“ der Flüchtlingskonvention immer wieder in Frage gestellt. So soll Orbán, in einer Rede im ungarischen Parlament nach den Anschlägen in Paris im November 2015, die Schließung der Grenzen für illegale Migranten dem Schutz des Lebens europäischer Bürger gegenübergestellt haben. Demnach stehe der Schutz des Lebens über jedem anderen Gesetz und es gebe aufgrund der Angst vor Terror keinen Anspruch, auch für Asylsuchende nicht, in die EU zu kommen – somit könne die Flüchtlingskonvention aufgehoben werden.

Ähnlich verhielte es sich mit dem immer wieder bemühten Argument, Australiens Umgang mit Flüchtlingen sei ein Vorbild, so der Referent: Im Jahr 2014 erklärte die australische Regierung, dass jeder, der mit einem Boot nach Australien käme, sofort abgeschoben werde. Diese Idee habe der österreichische Außenminister Sebastian Kurz übernommen, indem er sich für die sofortige Abschiebung derjenigen ausgesprochen habe, die illegal nach Europa kommen. Solch eine Politik stünde in direktem Widerspruch zu Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention. Es sei in Europa nicht möglich, das *Non-refoulement*-Prinzip aufzuheben, da dieses Prinzip in weiteren grundlegenden Vereinbarungen wie der Europäischen Menschenrechtskonvention, der EU-Grundrechte-Charta und in der Anti-Folter Konvention gesichert sei, so Knaus.

Außerdem werde bei der Debatte um Australien immer vergessen, um welche geringe Zahl von Flüchtenden es sich handle – auf der Insel Nauru waren zu schlimmsten Zeiten kaum 12.000 Menschen. Australien wisse bis heute nicht, was mit den Asylberechtigten und den Abzuschubenden zu machen sei. Knaus folgerte daraus, dass es keine „australische Lösung“ für die europäische Flüchtlingskrise gebe, weswegen das Prinzip „kein Nauru“ bzw. eine Ablehnung von australischen „Inselphantasien“ ein weiteres Prinzip der EU-Flüchtlingspolitik sein müsse.

Weiterhin müsse Ziel einer neuen EU-Flüchtlingspolitik sein, die Zahl der **Todesfälle im Mittelmeer zu reduzieren**. Knaus verwies darauf, dass allein in der Ägäis 2015 und 2016 – vor dem EU-Türkei-Abkommen – um die 1.200 Menschen ihr Leben verloren, während sich die Anzahl der Ertrunkenen danach auf 45 reduziert habe. Im Vergleich dazu sind im zentralen Mittelmeer, allein zwischen Nordafrika und Italien, in den letzten vier Jahren um die 12.000 Menschen ertrunken. Bezogen darauf sieht Knaus eine einzige Lösung: Wer Menschenleben retten will, müsse die Flüchtenden davon abhalten, ihr Leben auf Schlauchbooten aufs Spiel zu setzen. Jedoch dürfe zu diesem Zweck aus Europa keine Festung gemacht werden, sondern das Prinzip gehe auf den Grundgedanken des Asyls zurück. Knaus sieht als Vorbild Paul Grüninger, der 1938 Grenzbeamter zwischen Österreich und der Schweiz war und dabei um die 10.000 flüchtende Juden rettete, weswegen er seines Amtes enthoben und bestraft wurde. Sein Argument war, dass man Leute nicht zurück in höchste Gefahr schicken dürfe – und genau dies sei die Idee der Flüchtlingskonvention und der Grundgedanke des Asyls.

Gerald Knaus zufolge müsste das Anliegen der EU einerseits die **volle Umsetzung des EU-Türkei-Abkommens** sein und andererseits, **neue Abkommen mit afrikanischen Herkunftsländern** zu schließen. Damit wäre das strategische Grundziel erreichbar, weniger irreguläre Ankünfte zu haben und trotzdem Schutz bieten zu können. Der Referent erinnerte daran, dass der Erfolg des EU-Türkei-Abkommens in kürzester Zeit sichtbar geworden war, da der Tagesdurchschnitt von über 1.100 Ankünften schon im April 2016 auf 120 sank, während der Tagesdurchschnitt 2017 wieder auf 62 gestiegen sei. Diesen Erfolg versteht er als Resultat der schnellen Rückführungen, die für diejenigen, die keinen Schutz beanspruchen können, als Signal diene, ihr Leben nicht auf Schlauchbooten zu riskieren, da die Möglichkeit zurückgeschickt zu werden, nun faktisch sehr hoch sei.

Laut Knaus bietet der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) klare Orientierungen, wer zurückgeschickt werden und wie man dies sicherstellen kann. Als Beispiel diene die so genannte „Tarakhel-Entscheidung“, bei der der EGMR festgehalten habe, dass die Schweiz niemanden im Rahmen der Dublin-Verordnung sogar nach Italien zurückschicken könne, sofern nicht präzise und detaillierte Informationen vorlägen, was mit dieser Person dort passiere. Dies bedeute, dass Menschen aus Griechenland nur in die Türkei geschickt werden könnten, wenn nachweisbar sei, dass sie dort sicher sind. Der UNHCR habe mit den türkischen Gesetzen kein Problem, doch die Frage sei, ob diese umgesetzt würden. Und das müsse im Einzelfall konkret nachgewiesen werden. Knaus zufolge ist genau dies ein Versäumnis der EU im Rahmen des Abkommens mit der Türkei: Das Ergebnis sei, dass bis heute niemand mit dem Argument „sicherer Drittstaat“ zurückgeschickt werden konnte oder es zukünftig werden kann. Knaus schlägt vor, das Dublin-Abkommen für diese Einzelfälle auf die Türkei auszudehnen und eine Institution mit Überprüfungsmechanismen zu schaffen.

Dafür müssten einige dringende Kriterien erfüllt werden: Zum einen sei es unbedingt nötig, dass die europäischen Aufnahmezentren auf den griechischen Inseln die Qualität, die in den EU-Richtlinien vorgesehen ist, tatsächlich auch umsetzen. Bis jetzt sei dies ein Versäumnis, obwohl es dabei nicht an Mitteln, sondern an Umsetzung, Management und Verantwortung mangle. Die zweite Notwendigkeit sei die Beschleunigung der Verfahren – niemand sollte länger als zwei Monate auf den Inseln bleiben. Zuletzt sei eine Ombudsperson zur Überprüfung der Lage der Zurückgeführten in der Türkei notwendig. Dafür würde die EU Flüchtlinge in Kontingenten übernehmen und eine großzügige, historisch einmalige Unterstützung von 6 Mrd. Euro für die Situation der Flüchtlinge in der Türkei leisten. Umgesetzt wären die drei Vorschläge, so Knaus, nicht nur eine effektive, die Zahlen der Ankünfte senkende, sondern auch eine moralische Flüchtlingspolitik.

Ein ähnliches Problem bestehe auch in Italien, von wo fast niemand zurückgeschickt werde, obwohl kaum jemand Recht auf Asyl bekommt, so der Referent. Hauptsächlich liege das an einem zu langsamen Asylverfahren, welches in Italien im Durchschnitt fünf Jahre dauere. Wer in diesen fünf Jahren nicht anerkannt wird oder untertaucht, kann niemals zurückgeschickt werden. Demnach sollte eine zentrale Frage der zukünftigen EU-Flüchtlingspolitik sein: Wie schaffen wir es, solidarischen europäischen Prinzipien gemäße und **schnelle Asylverfahren an den EU-Außengrenzen** durchzusetzen? Dies sei die Schlüsselfrage, so Knaus, denn ansonsten erzeugten wir einen „Magnet Europa“, da jeder Afrikaner, der es schafft, lebendig durch die Sahara, Libyen und das Mittelmeer zu kommen, in Europa bleibe, weil es praktisch keine Rückführungen gebe.

Wenn die EU ein ernstes strategisches Ziel hätte und es ihr gelänge, die Anzahl derjenigen, die irregulär durch die Ägäis kommen, auf dem jetzigen Niveau zu halten, im zentralen Mittelmeer auf das Niveau von vor vier Jahren zu senken und dafür humanitäre Umsiedlungen umzusetzen, dann könnte sie pro Jahr 300.000 Menschen Schutz bieten. Sie hätte jedoch nicht die Masse von mindestens 100.000 Menschen pro Jahr, die ankommen, Asylanträge stellen, abgelehnt werden und trotzdem bleiben, so Knaus. Dafür müsse das strategische Ziel der EU-Flüchtlingspolitik sein, Schutz durch Umsiedlungen zu bieten, und nicht ein Magnet für jedermann zu sein – auch für jene, die keinen Schutz bräuchten.

**Fehlende Instrumente:** Als Beispiel für ein Instrument, welches die EU dringend bräuchte, nannte Knaus das niederländische Asylverfahren, das um Amsterdam herum inzwischen gelte. Nach einer Reform vor einigen Jahren habe man es dort geschafft, die Dauer der Asylverfahren (inklusive Berufung) auf sechs Wochen zu begrenzen und dabei sogar die Qualität der Verfahren zu steigern. Während eines Verfahrens werde dem Asylsuchenden vom Staat ein vollfinanzierter

Rechtsbeistand gewährt, die Begründungen seien lang und ausführlich und das ganze Verfahren sei offen und transparent. Letztendlich würden solide, klare Entscheidungen getroffen, bei denen man nach einigen Wochen genau wisse, wer bleiben könne und wer zurückgeschickt werde. In Zürich sei 2014 dieses Modell in einem Pilot-Projekt übernommen worden und man kam zu ähnlichen Ergebnissen: Qualitäts- und Geschwindigkeitssteigerung.

Knaus zufolge hätte dieses Modell – umgesetzt an den EU-Außengrenzen – einen enormen positiven Außeneffekt, da die EU mit den Herkunftsländern aushandeln könnte, diejenigen, die abgelehnt würden, zu einem Stichtag schnell zurückzuführen. Dies hätte mit Sicherheit eine dramatische Auswirkung auf die Zahlen der Ankünfte. Dafür seien jedoch Abkommen mit den Herkunftsländern nötig, die – wie das EU-Türkei-Abkommen – auf klaren Prinzipien beruhten. (Verträge mit Libyen kämen dabei nicht in Frage, so Knaus, da dieses Land die Flüchtlingskonvention nicht unterschrieben habe und keinerlei Garantien gebe. Ebenso nicht Abkommen mit Transitstaaten, die man bezahle, um Jagd auf Migranten und Schlepper zu machen.) Es ginge um Abkommen mit Herkunftsländern wie Nigeria oder Senegal, die bereit sein müssten, ohne Verzögerungen und im eigenen Interesse ihre Bürger zurückzunehmen. Dafür müsse die EU diesen Staaten Angebote machen. Als historisches Beispiel nannte Knaus Abkommen zwischen den USA und Kuba, durch die Kuba eigene Bürger zurücknahm und die USA dafür Kontingente für legale Migration anbot. Umgesetzt in den afrikanischen Ländern könnte man die Menschen, die durch solch ein solides Verfahren ein Aufenthaltsrecht bekämen, innerhalb der EU verteilen.

Zum Abschluss resümierte Gerald Knaus noch einmal die Voraussetzungen einer humanen Flüchtlingspolitik: (1) Kontrolle an den Außengrenzen; die Bevölkerungen müssen sehen, dass die Staaten Kontrolle darüber haben, wer einreist. (2) Schnelle Rückführungen jener, die keinen Schutz bekommen, was für die Akzeptanz der Flüchtlingskonvention wichtig ist. (3) Schnelle Asylverfahren; (4) Kooperationen mit den Herkunftsländern. Dass Deutschland pro Jahr 200.000 Menschen Schutz biete (entsprechend der von der CSU geforderten „Obergrenze“) und im Gegenzug niemand irregulär nach Europa käme, wäre ein vernünftiges Ziel in den Koalitionsverhandlungen zwischen den deutschen Parteien. Knaus zufolge ließen sich dafür politische Mehrheiten finden.

In der Diskussion mit dem Publikum wurde zunächst das Interesse der Herkunftsländer an der Kooperation mit der EU angesprochen. Knaus sah diesen Punkt als Schlüssel dafür, dass es überhaupt zum EU-Türkei-Abkommen kam. Neben den direkten Folgen, die durch schnelle Rückführungen in die Türkei entstanden seien (wie Abnahme der Ankunftsahlen, weniger Druck an den Grenzen, niedrigerer Aufwand der Küstenwachen), sei für die Türkei die konkrete Unterstützung durch die EU in Form von finanzieller Unterstützung, das Versprechen von Übernahme-Kontingenten und von Visa-Liberalisierung der entscheidende Anreiz gewesen. Das alles bekomme die Türkei für die nun ca. 80 Menschen, die sie monatlich zurücknehme.

Ein Vorschlag für Verhandlungen mit den afrikanischen Herkunftsländern wäre somit, ihnen das zu versprechen, was sie sich von der EU immer wünschten: Eine jährlich festzulegende Anzahl an Stipendien sowie leichteren Zugang zu Arbeitsvisa. Nigeria müsste z.B. nicht alle Menschen auf einmal zurücknehmen, sondern man würde einen Stichtag definieren, und die EU könne sich zugleich bei Vertriebenen in Nigeria humanitär engagieren. Das Problem sei, so Referent und Fachgespräch-Teilnehmer, dass bis jetzt nicht oft mit den Herkunftsländern, sondern mit Transitländern, Schleppern und verschiedenen parastaatlichen Strukturen verhandelt werde. In der Diskussion wurde die Übertragbarkeit des EU-Türkei-Abkommens auf die afrikanischen Länder bezweifelt, da es sich bei der Türkei um den Sonderfall eines Transitlandes handele, während es in Afrika die Herkunftsländer sind. Auch die Übertragbarkeit des niederländischen Asylverfahrens

auf Deutschland wurde von Teilnehmern hinterfragt, da es in der Bundesrepublik wegen der spezifischen Gerichtslage nicht möglich sei, Asylverfahren zu beschleunigen. Dazu meinte Knaus, dass Deutschland genau deswegen an einer europäischen Lösung interessiert sein müsse.

Schließlich wurde das Konzept der „sicheren Drittstaaten“ am Beispiel der Türkei diskutiert. Laut Knaus bringe es nichts, einen Staat einfach als sicher zu erklären. Rechtlich relevant sei immer allein, ob dieser Staat für die konkrete einzelne Person, die zurückgeführt wird, sicher ist. Die EU solle von der Türkei Garantien fordern, dass die zurückgeführten Menschen ein gerechtes Asylverfahren bekämen und dies möglichst als Bedingung für die nächste finanzielle Unterstützung setzen, was u.a. Teil des Abkommens sei. – Schließlich hob der Referent den Mangel an gegenseitigem Lernen innerhalb Europas als grundlegendes Problem hervor: Warum funktioniere etwas in den Niederlanden, aber nicht in Italien? Es gebe zu viel oberflächliche Diskussion, anstatt echte praktische Erfahrungen aus anderen Ländern anzuschauen und regionalspezifische Kenntnisse zu schätzen.