



Der hilflose Kontinent

Flüchtlingspolitik Europa findet kein Rezept gegen die Krise, Tausende Asylsuchende irren von Grenze zu Grenze. Bringt ein neuer Vorschlag von Kommissionschef Juncker die Wende?

Für Jean-Claude Juncker ist Politik ein Handwerk, das vollen Körpereinsatz erfordert. Wenn die Kameras der Fotografen surren, busselt und drückt der EU-Kommissionspräsident gern seine Gesprächspartner. Je nach Belieben herzt er sie auch oder versetzt ihnen eine kleine Ohrfeige. Vor allem aber nutzt Juncker die vier Sprachen, die er fließend beherrscht, um seine Botschaften unters Volk zu bringen. Vom Französischen wechselt er übergangslos ins Englische, und wenn der Kommissionschef die Deutschen umsmeicheln will, streut er als Überleitung Sätze ein wie: „Und nun weiter in der Sprache des Weltmeisters.“

Manchmal aber verwendet der Luxemburger das Idiom des großen Nachbarlandes im Osten auch, um seinem Gemütszustand Ausdruck zu verleihen. Neulich kam er im kleinen Kreis auf die heftigen Vorwürfe zu sprechen, die seiner Behörde in der Flüchtlingsfrage vor allem aus Deutschland gemacht werden. „Das ist“, sagte er auf Deutsch, „zum Kotzen.“

Die menschliche Tragödie, deren Brennpunkte sich in den vergangenen Wochen von den Stränden des Mittelmeers auf die Verkehrsknotenpunkte und Binnengrenzen des Kontinents verlagerten, ist zur Schicksalsfrage für die EU geworden, für ihren Präsidenten genauso wie für die Staatengemeinschaft insgesamt. Der Union droht die Spaltung: Der Süden will die Flüchtlinge loswerden, der Osten keine aufnehmen, und die Kernländer Deutschland und Frankreich weigern sich, die Last allein zu tragen. Hunderttausende suchen in Europa Sicherheit vor Verfolgung und Bürgerkrieg, so wie es ihnen die europäischen Verträge versprechen. Stattdessen landen sie im zynischen Verschiebebahnhof eines europäischen Asylrechts, das seinen Namen nicht verdient.

Im Lissabon-Vertrag feiert die EU sich als „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“. Doch in diesen Tagen verlieren all die hehren Begriffe im Zeitraffer ihre Bedeutung. In Budapest stürmen Flüchtlinge aus Syrien Züge nach Deutschland. In Österreich erstickten 71 Menschen qualvoll in einem Lkw, darunter 4 Kinder. In den Vorstädten Roms leben Flüchtlinge in Slum-Siedlungen ohne Strom und Wasser. In Calais vegetieren Tausende unter Zeltplanen.

Fassungslos müssen die Europäer täglich neue Horrornachrichten aus der Parallelwelt der Flüchtlinge zur Kenntnis nehmen, zuletzt ging das Bild des ertrunkenen Flüchtlingsjungen Aylan um die Welt. Doch



Kanzlerin Merkel: Heftige Vorwürfe aus Deutschland



Ungarns Premier Orbán, Parlamentspräsident Schulz: „Nachhaltiger Schaden“

statt in der Krise solidarisch zusammenzustehen, flüchtet sich die europäische Politik in jene Routine, die viele Kritiker nicht zu Unrecht als organisierte Verantwortungslosigkeit bezeichnen. Die Mitgliedsländer des größten Wirtschaftsraums der Welt wären verpflichtet, die Not der Flüchtlinge zu lindern. Stattdessen wachsen an Europas Außengrenzen immer neue Zäune in den Himmel, und im Inneren herrscht Misstrauen.

Italien und Griechenland lassen Asylbewerber weiterreisen, obwohl sie nach

den europäischen Regeln eigentlich für sie zuständig wären. Die Regierungschefs Osteuropas schließen sich zusammen, um das Ansinnen der Kommission nach einer besseren Verteilung der Flüchtlinge möglichst wirkungsvoll zu torpedieren. Und auch die deutsche Kanzlerin Angela Merkel (CDU) hat die Flüchtlingsfrage erst dann zur Chefsache erklärt, als daheim Asylbewerberunterkünften brannten.

Jetzt stellt sie wortreich jene Regeln infrage, die Deutschland einst selbst zur Ab-



Toter Junge Aylan: Horrornachrichten aus der Parallelwelt der Flüchtlinge

schreckung von Einwanderern durchgesetzt hat. Kein Wunder, dass viele Regierungschefs der Kanzlerin seither vorwerfen, sie in der Asylfrage ähnlich bevormunden zu wollen wie zuvor schon bei der Griechenlandrettung.

Auch Kommissionschef Juncker ist es bisher nicht gelungen, die streitenden Regierungen auf eine gemeinsame Linie zu bringen. Nächste Woche will er ein neues Konzept vorlegen, mit denen Zehntausenden Flüchtlingen eine vorübergehende Heimat zugewiesen und Europas Asylrecht grundsätzlich neu geordnet werden soll.

Doch ob er bei den zaudernden Mitgliedstaaten diesmal bessere Chancen hat als bei seinen gescheiterten Anläufen der vergangenen Monate, ist zweifelhaft.

„Wenn wir jetzt nicht zu Lösungen kommen, gerät mehr ins Rutschen als die Regeln von Schengen und Dublin, da dürfen wir uns keine Illusionen machen“, warnt der Präsident des Europäischen Parlaments Martin Schulz (SPD). „Europa fußt auf dem Versprechen, dass man auf der Grundlage eines fairen Miteinanders gemeinsame Probleme löst. Wenn uns das in dieser Situation nicht gelingen sollte, nimmt diese Idee – die die einzige Chance Europas im 21. Jahrhundert ist – nachhaltigen Schaden.“

Einer, dem die europäische Idee noch etwas bedeutet, ist Hussain al-Ali. Am vergangenen Mittwoch steht er am Bahnhof Keleti in Budapest, aktuell einem der Brennpunkte der europäischen Katastrophe. Ali will in den Zug nach München, aber die Polizei hat den Bahnhof gerade mal wieder gesperrt.

Sirenen heulen über den Vorplatz. Am Abend fährt schließlich ein Lautsprecherwagen vor, umringt von Polizisten. Eine Frauenstimme fordert die „illegalen Migran-

ten“ in arabischer Sprache auf, sich in Ungarn registrieren zu lassen. Ihre Stimme geht im Lärm der Demonstranten unter, nach ein paar Minuten rufen sie „Lügner, Lügner“, und wenden sich ab.

Hussain al-Ali beobachtet die Szene mit etwas Abstand. Der Mann ist um die dreißig und trägt eine randlose Brille, er hat in Damaskus Germanistik studiert. Jetzt schläft er mit einem Dutzend anderer Syrer im Untergeschoss des Ostbahnhofs, zwischen Hunderten anderen Verzweifelten.

Er will weiter nach Deutschland, „warum halten uns die Ungarn auf?“, fragt er. „Sie wollen uns doch gar nicht haben.“

Die Frage ist berechtigt. Sie zielt auf einen Kern des Problems, auf Europas zentrales Prinzip des Asyl- und Flüchtlingsrechts, das die Regierungen im sogenannten Dublin-Verfahren verankert haben. Das Regelwerk sieht vor, dass der Staat für die Flüchtlinge zuständig ist, in dem diese zum ersten Mal den Boden der EU betreten.

Ali müsste also in einem Land bleiben, in das er nicht will und das auch nicht vorhat, ihn aufzunehmen. Denn die europäischen Regeln sind längst brüchig geworden. Wie Italien und Griechenland schickt auch Ungarn die Flüchtlinge oft einfach weiter. Und weil auch in Wien am vergangenen Montag zwischenzeitlich die Kontrollen eingestellt worden waren, fuhrten mehrere Tausend Flüchtlinge nach Rosenheim und zum Münchner Hauptbahnhof durch.

Ein Regelbruch, sicherlich. Aber einer mit Ansage. Denn die deutschen Behörden hatten die Flüchtlinge zuvor mit widersprüchlichen Stellungnahmen zur Weiterreise geradezu ermutigt. Auch die Transitländer fühlten sich ermutigt, ihre Kontrollen weitgehend einzustellen.

Schließlich hatte es sich Deutschland mit dem Dublin-Verfahren bequem gemacht; andere, vor allem die EU-Staaten mit Außengrenzen, trugen die Hauptlast. Alle Vorstöße der EU-Kommission und des Europäischen Parlaments, das Regelwerk des Kontinents zu verbessern, sind in den vergangenen Jahren nicht zuletzt auch am Widerstand der Deutschen gescheitert.

Dabei war es nie ein Geheimnis, dass das gemeinsame europäische Asylsystem bislang nur auf dem Papier existiert. Auf welche Leistungen Flüchtlinge Anspruch haben, wie sie versorgt und untergebracht werden. Das alles unterscheidet sich von Land zu Land erheblich.

Die EU-Mitgliedstaaten können sich noch nicht einmal darauf verständigen, wer als Flüchtling zu gelten hat. So wurden 2014 in Finnland beispielsweise 43 Prozent der Asylanträge von Kosovaren anerkannt, in Deutschland lediglich 1,1 Prozent.

Egal, ob in armen Ländern wie Bulgarien oder in reichen wie Italien, die Mindeststandards für den Umgang mit Asylbewerbern sind europaweit nie konsequent umgesetzt worden. In Deutschland erhalten anerkannte Flüchtlinge Sozialleistungen, Sprachkurse, eine Wohnung. In Italien, immerhin die viertstärkste Volkswirtschaft der EU, bekommen sie von alledem nichts.

Stattdessen biwakieren in Rom Tausende Migranten in Parks oder in Behausungen wie dem „Palazzo Salam“, einem ehemaligen Universitätsgebäude am Stadtrand. Noch schlimmer ist die Lage in Griechenland, das nach der jahrelangen Wirtschaftskrise mit der Versorgung der Schutzsuchenden überfordert ist. Auf der Insel Kos wusste sich der Bürgermeister nicht anders zu helfen, als die Neuankommlinge fast ohne Essen und Trinken über Stunden und Tage in ein Stadion zu sperren.



Berichte wie diese erzeugen im Rest Europas nicht überall Solidarität. Im Gegenteil: Vor allem der Osten wendet sich ab, für viele Menschen dort scheint der Gedanke, Tausende Flüchtlinge aufzunehmen, eine Zumutung. Zwar haben die Osteuropäer in den vergangenen Jahren einen wirtschaftlichen Aufschwung erlebt, doch konzentriert sich der auf die Städte; die ländlichen Gegenden im Osten Ungarns, Polens oder der Slowakei ähneln mit ihrer Arbeitslosigkeit und miserablen Infrastruktur jenen Entwicklungsländern, aus denen viele Flüchtlinge kommen. Statt für Afrikaner zu sorgen, müssen wir erst mal unseren eigenen Leuten helfen, das ist die Haltung vieler Osteuropäer.

Zudem fühlen sich mindestens die Polen als Frontstaat im Konflikt mit Russland. Seit im Nachbarland Ukraine gekämpft wird, so glauben offenbar viele, könne man sich nicht noch mit Notleidenden aus anderen Weltgegenden belasten.

Es sind deshalb nicht nur Rechtspopulisten wie Ungarns nationalkonservativer Regierungschef Viktor Orbán, die sich ge-

gen die Flüchtlingspolitik aus Berlin und Brüssel wenden. Viele Osteuropäer sind der Meinung, dass sich Deutschland mit hohen Standards und langwierigen Asylverfahren vielen Flüchtlingen als Zielland geradezu andiene. Auch die widersprüchlichen Botschaften Berlins zum Dublin-Verfahren riefen auf dem Rest des Kontinents Kopfschütteln hervor. „Das ist menschlich verständlich, aber der Effekt ist, dass über die Balkanroute noch mehr Menschen nach Deutschland wollen“, sagt selbst ein zurückhaltender Diplomat wie Luxemburgs Außenminister Jean Asselborn.

Luxemburg hat derzeit die Ratspräsidentschaft inne und Asselborn die wenig dankbare Aufgabe, in der Flüchtlingsfrage zu vermitteln. „Wenn es uns gelingt, dass sich am Ende nicht der Süden Europas und die klassischen Länder gegen den Osten stellen, haben wir viel erreicht“, sagt er.

Noch ist davon wenig zu sehen. Um die widerstrebenden Ostländer zum Einlenken

zu bewegen, bringen Politiker aus aufnahmewilligen EU-Ländern bereits Sanktionen ins Spiel. „Die Europäische Union sollte Projekte in jenen Ländern, die derzeit kaum Asylwerber aufnehmen, nur noch dann mitfinanzieren, wenn es dort endlich eine Bereitschaft zur ausreichenden Aufnahme gibt“, sagt der österreichische Bundeskanzler Werner Faymann.

Die Idee hat auch Anhänger in der Bundesregierung. Entwicklungshilfeminister Gerd Müller (CSU) und die sozialdemokratische Umweltministerin Barbara Hendricks etwa haben sich im kleinen Kreis bereits ähnlich geäußert.

Der Streit belastet die EU inzwischen auch dort, wo die Flüchtlingsfrage gar nicht auf der Tagesordnung steht. So trafen sich vor der Sommerpause die Ständigen

Ende der Gemeinsamkeit

Die Flüchtlingspolitik der Europäischen Union

Die Briten, Iren und Dänen sind laut EU-Verträgen von der gemeinsamen EU-Asylpolitik ausgenommen. Sie sind bei dem von der EU-Kommission vorgeschlagenen Schlüssel nicht berücksichtigt.

SCHENGEN-ABKOMMEN, seit 1995 in Kraft: keine Grenzkontrollen mehr innerhalb des Schengen-Raums*, strenge Kontrolle der Einreise über die Außengrenzen.

Realität: An den Außengrenzen lässt sich der Zustrom von Flüchtlingen kaum mehr kontrollieren.

DUBLIN-VERFAHREN, seit 1997 in Kraft: Flüchtlinge müssen in dem Land Asyl beantragen, über das sie in die EU eingereist sind.

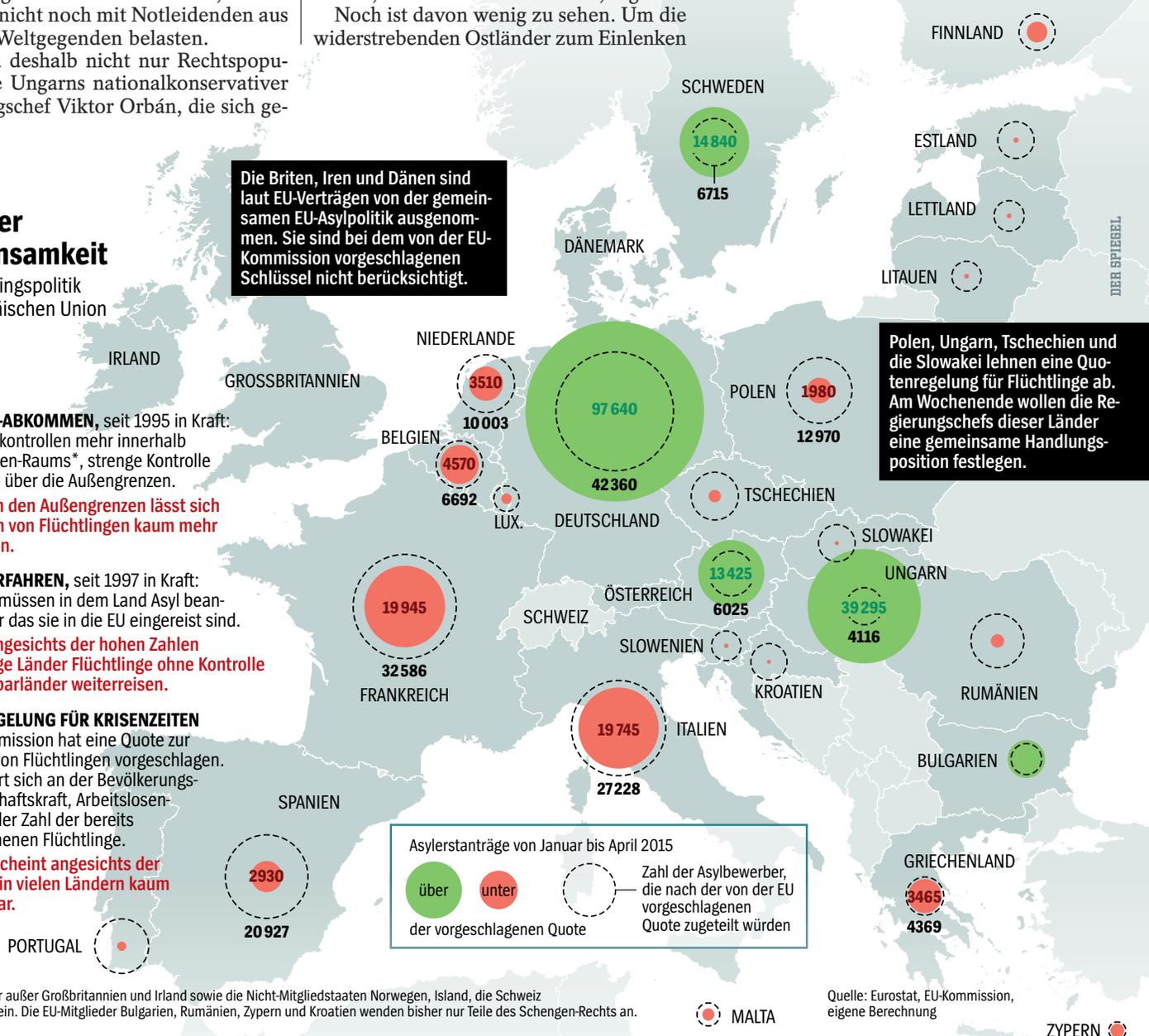
Realität: Angesichts der hohen Zahlen lassen einige Länder Flüchtlinge ohne Kontrolle in EU-Nachbarländer weiterreisen.

QUOTENREGELUNG FÜR KRISENZEITEN

Die EU-Kommission hat eine Quote zur Aufnahme von Flüchtlingen vorgeschlagen. Sie orientiert sich an der Bevölkerungszahl, Wirtschaftskraft, Arbeitslosenquote und der Zahl der bereits aufgenommenen Flüchtlinge.

Die Quote scheint angesichts der Ablehnung in vielen Ländern kaum durchsetzbar.

Polen, Ungarn, Tschechien und die Slowakei lehnen eine Quotenregelung für Flüchtlinge ab. Am Wochenende wollen die Regierungschefs dieser Länder eine gemeinsame Handlungsposition festlegen.



*Alle EU-Länder außer Großbritannien und Irland sowie die Nicht-Mitgliedstaaten Norwegen, Island, die Schweiz und Liechtenstein. Die EU-Mitglieder Bulgarien, Rumänien, Zypern und Kroatien wenden bisher nur Teile des Schengen-Rechts an.

Quelle: Eurostat, EU-Kommission, eigene Berechnung

Vertreter der EU-Mitgliedstaaten, um über den Haushalt für das Jahr 2016 zu beraten, eine Routine-sache. Der deutsche Spitzendiplomat Reinhard Silberberg konnte es sich dennoch nicht verkneifen, die Osteuropäer wegen ihres un-solidarischen Verhaltens in der Flüchtlingsfrage zu tadeln.

Die Polen hatten die Forderung Junckers nach einer verbindlichen Verteilungsquote für Flüchtlinge im Frühjahr mit ihrem Konzept der „freiwilligen Solidarität“ gekontert. Die Aufstellung des Haushalts, das wäre doch auch was für diese „freiwillige Solidarität“, sagte Silberberg nun in dem elitären Zirkel. Einige seiner Kollegen wechselten unsichere Blicke: Meint der das ernst, droht Deutschland wirklich, weniger Geld nach Brüssel zu überweisen? Immerhin steuert die Bundesrepublik den dicksten Batzen zum EU-Budget bei.

Die Flüchtlingsdebatte rührt am Kern der Union, niemand weiß das besser als Kommissionschef Juncker. Der Mann war fast 20 Jahre lang Premierminister in Luxemburg und in der Finanzkrise Chef der Euro-Gruppe, es gibt keine europäische Weichenstellung in den vergangenen Jahrzehnten, die Juncker nicht mitgeprägt hätte. Bei seinem Amtsantritt vor zehn Monaten hatte er versprochen, dem bürokratischen Brüsseler Apparat ein politisches Gesicht zu geben. Doch nun hat die Krise ein Gesicht, Zehntausende Gesichter, und Junckers Kommission wirkt wie eine Behörde grauer Beamter, die der Jahrhundertaufgabe nicht gewachsen ist.

Juncker weiß, dass er endlich einen Plan vorlegen muss, der zugleich wirksam und mehrheitsfähig ist. Nächsten Mittwoch, bei seiner Rede zur Lage der Union vor dem Europaparlament, will er einen neuen Anlauf wagen. „Dann liegt es an den Mitgliedstaaten, etwas daraus zu machen“, sagt Günther Oettinger, der deutsche EU-Kommissar.

Junckers Plan sieht vor, dass die Kommission bereits in der kommenden Woche einen permanenten Notfallmechanismus für die Verteilung von Flüchtlingen beschließt. Künftig sollen sie nach vorher beschlossenen Kriterien (Wirtschaftskraft, Einwohnerzahl, bisherige Belastung durch Migranten) auf die Mitgliedstaaten verteilt werden. Mit diesem Notfallmechanismus will Juncker das Verfahren von Dublin retten, das Länder wie Italien, Griechenland und Ungarn überfordert.

Strittig ist derzeit, in welchen Situationen die EU-Kommission diesen Notfallmechanismus ausrufen kann. Juncker drängt auf maximale Flexibilität für seine Behörde und möglichst wenig Einspruchs-



EU-Kommissionschef Juncker
„Das ist zum Kotzen“

rechte der Mitgliedstaaten. Eine Entscheidung der Kommission, so seine Vorstellung, solle vom Rat nur mit qualifizierter Mehrheit gestoppt werden können.

Dem Vorhaben muss das Parlament zustimmen, doch hier ist ihm eine breite Mehrheit sicher. Parlamentspräsident Schulz macht schon mal klar, dass das Vorhaben Priorität genießt. „Wenn wir über die Bankenunion im Eilverfahren abstimmen können, muss dies im Fall der Flüchtlinge erst recht möglich sein.“

Flüchtlinge, die sich schon heute in der EU aufhalten, sollen zudem neu unter den Mitgliedsländern aufgeteilt werden, so der zweite Punkt des Juncker-Plans. Bereits im Sommer hatten sich die EU-Länder nach langem Zaudern darauf geeinigt, 40 000 Flüchtlinge aus Griechenland und Italien freiwillig aufzunehmen, doch bisher ist das Soll nicht erfüllt. Trotzdem will Juncker die Zahl noch mal aufstocken – und zwar um 120 000 Flüchtlinge. Geht es nach ihm, sollen bereits die EU-Innenminister bei ihrem Treffen Mitte September zustimmen.

Nach den Streitigkeiten der vergangenen Monate erscheint das optimistisch. Doch Juncker hofft, dass er sich dieses Mal, anders als beim EU-Gipfel Ende Juni, auf Kanzlerin Merkel und Frankreichs Präsident François Hollande verlassen kann. Damals hatten sich beide nicht sonderlich engagiert, der Gipfel endete als Desaster und mit dem zwischenzeitlich berühmt gewordenen Wutausbruch des italienischen Regierungschefs Matteo Renzi: „Entweder es gibt Solidarität – oder verschwendet nicht unsere Zeit“, schimpfte er damals. Inzwischen haben Merkel und Hollande

den Ernst der Lage begriffen. Am Donnerstag teilten beide mit, dass sie für eine feste Quote eintreten wollen.

Um die Osteuropäer zum Einlenken zu bewegen, will Juncker zudem Maßnahmen durchsetzen, mit der die Zahl der Asylanträge gedrückt werden soll. Künftig soll in der ganzen Union die Regel gelten: Jedes Land, dem die EU den Status eines Beitrittskandidaten verliehen hat, gilt als sicherer Drittstaat. Asylverfahren etwa für Serben oder Albaner könnten so schneller abgewickelt werden. Daneben will Juncker die Rückführung abgelehnter Flüchtlinge beschleunigen. Entsprechende Abkommen mit afrikanischen und anderen Ländern will die EU nun zügig aushandeln.

Zudem will Juncker den Mitgliedstaaten ausnahmsweise sogar die Möglichkeit einräumen, sich der Verpflichtung zu entledigen, Flüchtlinge aufzunehmen. Voraussetzung ist allerdings, dass das EU-Mitglied „vorübergehende, systemische Gründe“ vorweisen kann, die es ihm nicht erlauben, sofort bei der Verteilung mitzumachen. Ein-

malig und höchstens zwölf Monate lang soll dieser Staat dann stattdessen wenigstens mit Geld bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise helfen. Die Ausnahmeklausel soll sowohl bei der Verteilung der 120 000 Flüchtlinge wie später dann beim permanenten Mechanismus gelten.

Ob das die Zweifler überzeugt, ist fraglich. Die polnische Ministerpräsidentin Ewa Kopacz etwa kann Junckers Plan schon deshalb kaum zustimmen, weil am 25. Oktober Parlamentswahlen anstehen. Ihrer Partei, der Platforma Obywatelska, droht eine Niederlage, mit einer offenen Flüchtlingspolitik würden die Chancen genull sinken.

In den anderen Ländern Osteuropas dürfte die Akzeptanz ähnlich gering ausfallen. „Quoten halten keine Migranten auf“, sagt etwa der slowakische Außenminister Miroslav Lajčák. „Sie verhindern nicht, dass rücksichtslose Schmuggler ihre schmutzigen Geschäfte mit dem menschlichen Leiden weitermachen.“

Juncker fehlt es in der Flüchtlingsfrage nicht an gutem Willen, das bescheinigen ihm sogar seine Gegner. Doch ob er es schafft, den Mitgliedsländern die nötigen Kompromisse abzuhandeln, ist ungewiss. Nicht zuletzt, weil das Problem beständig größer wird.

Die für humanitäre Hilfe zuständige Generaldirektion der Kommission präsentierte unlängst eine neue Schätzung zur Entwicklung der Zahl der Syrien-Flüchtlinge. Erwartete Zunahme bis Ende des Jahres: ein bis zwei Millionen Menschen.

Sven Becker, Ann-Katrin Müller, Peter Müller, Maximilian Popp, Jan Puhl, Christoph Schult

FOTO: PATRICK SEEGER / PICTURE ALLIANCE / DPA