

Der Riss

Regierung Merkels Flüchtlingsdiplomatie kommt seit Monaten kaum voran. Nun droht auf dem bevorstehenden EU-Gipfel der offene Showdown zwischen den verfeindeten Lagern.

An einem windigen Samstagmorgen sticht António Rocha im Norden der griechischen Insel Lesbos in See, um seinen Auftrag auszuführen: die Sicherung der Seegrenze zwischen Griechenland und der Türkei. Rocha, 52 Jahre alt und Offizier der portugiesischen Küstenwache, treibt die „Tejo“ gegen die meterhohen Wellen, die beiden 350-PS-Schiffsmotoren jaulen auf. Breitbeinig steht er am Steuer und hält nach Schlauchbooten mit Flüchtlingen Ausschau. „Nur ein Wahnsinniger würde heute rausfahren“, sagt der Mann mit Stoppelbart. Wahnsinnige, oder, genauer gesagt, Verzweifelte, gibt es in diesen Tagen allerdings genug.

Rocha und seine drei Kollegen sind erst seit einigen Wochen für die europäische Grenzschutzagentur Frontex in der Ägäis im Einsatz, aber die Geschichten, die sie in der acht Kilometer breiten Meerenge zwischen Lesbos und der türkischen Küste erlebt haben, lassen sie schon jetzt um Fassung ringen. Einmal brachte Rocha ein Schlauchboot auf, es war völlig überfüllt, und in ihrer Not hielten Mütter ihre Babys über die Bordwand. Sie wollten so erzwingen, als Erste gerettet zu werden.

Eines allerdings haben Rocha und seine Leute noch nie erlebt: dass ein Boot der türkischen Küstenwache die Flüchtlinge aufgehalten hätte. „Manchmal umfahren sie die Schlauchboote der Flüchtlinge und sagen, sie sollen umkehren“, sagt der griechische Verbindungsoffizier auf der „Tejo“. „Wenn dann nichts geschieht, ziehen die Türken einfach wieder ab.“

Es sind keine guten Nachrichten für die deutsche Kanzlerin, die am kommenden Donnerstag nach Brüssel reist, um mit den europäischen Partnern und der Türkei über eine Lösung der Flüchtlingskrise zu beraten. Ankara ist der wichtigste Baustein in Angela Merkels Strategie, der türkische Ministerpräsident Ahmet Davutoğlu ist deshalb zu dem Gipfel der europäischen Staats- und Regierungschefs eingeladen.

Doch nach Lage der Dinge hat Merkel keine guten Karten. Seit Ausbruch der Flüchtlingskrise gelten in Brüssel neue Regeln: Nicht Deutschland bestimmt mit seiner Macht und seinem Geld die Linie, Merkel ist darauf angewiesen, dass die Partner ihr aus gutem Willen und aus Einsicht folgen.

Merkel hat den Deutschen versprochen, die Flüchtlingszahlen zu reduzieren, in diesem Jahr sollen nicht noch einmal eine

Million Menschen kommen. Aber sie will das schaffen, ohne dass die Schlagbäume in Europa nach unten rauschen. Das macht die Sache so kompliziert: Nur wenn sich eine Koalition der Willigen findet, die bereit ist, Flüchtlinge aufzunehmen, besteht Hoffnung, dass Merkels Plan aufgeht.

Der Gipfel ist also ohnehin schon ein Spiel mit vielen Unbekannten, aber nun kommen auch noch Wladimir Putins Bomben auf Aleppo dazu, die Zehntausende Menschen an die türkische Grenze treiben. Merkel hat die Regierung in Ankara darum gebeten, den Verzweifelten Schutz zu gewähren, aber die Türkei beherbergt bereits über zwei Millionen Menschen aus Syrien, und je mehr kommen, desto größer ist die Versuchung, die Last einfach nach Europa weiterzureichen.

Dazu kommt der Ärger zu Hause: Die CSU spricht inzwischen über die eigene Kanzlerin wie über eine Potentatin, gegen die Widerstand erste Bürgerpflicht ist. Man kann Horst Seehofers Wort von der „Herrschaft des Unrechts“ als das übliche Alpengrollen abtun, doch der CSU-Chef ist es am Ende eben auch, der seinen Segen für eine Kontingentlösung mit der Türkei geben muss. Und seine Worte sprechen nicht dafür, dass er geneigt ist, Merkel das Leben leichter zu machen.

Auf dem bevorstehenden Gipfel könnte es nun zu einer beispiellosen Konfrontation kommen. Ungarns Regierungschef Viktor Orbán macht schon jetzt offene Stimmung gegen Merkels Pakt mit der Türkei und versucht mit einigen osteuropäischen Verbündeten, den Flüchtlingsstrom mit schierer Gewalt aufzuhalten. Teile der Union, aber auch manche in der SPD drücken ihm dabei heimlich die Daumen.

„Wir müssen die Balkanroute dichtmachen“, sagt Axel Schäfer, stellvertretender Chef der SPD-Bundestagsfraktion. „Wer in Europa offene Grenzen erhalten

will, muss auch Grenzen schließen können.“ Merkel wiederum versucht, ihre letzten Verbündeten um sich zu scharen, und plant dazu eine Art Sondergipfel im Vorfeld des Treffens in Brüssel.

Kern von Merkels Plan ist es, der Türkei ein Kontingent von Flüchtlingen anzubieten, im Kanzleramt ist die Rede von 200 000 bis 300 000 Menschen pro Jahr. Diese würden dann auf ganz Europa verteilt, jedes Land müsste, entsprechend seiner Größe und seiner Leistungskraft, Flüchtlinge aus dem Nahen Osten aufnehmen. Im Idealfall würden all jene, die sich auf eigene Faust auf den Weg über die Ägäis machen, gleich wieder zurück in einen türkischen Hafen gebracht. Dort könnten sie dann entscheiden, ob sie sich für einen Kontingentplatz bewerben – oder zurück in ihre Heimat fahren.

So weit die Theorie.

In der Praxis ist Merkel jedoch noch nicht entscheidend vorangekommen. Seit Oktober hat sie sechsmal mit der türkischen Regierung verhandelt, zuletzt am Montag. Doch ein Erfolg zeichnet sich nicht ab. Zum einen drängen die Türken darauf, dass das Kontingent eine Art Ventil wird. Derzeit beherbergt das Land rund 2,5 Millionen Flüchtlinge, und alle, die neu dazukommen, sollen mithilfe des Kontingents weiter nach Europa gereicht werden. Das wiederum stößt sich mit Merkels Plan, den europäischen Partnern ein festes Kontingent anzubieten, damit die Zahl der Flüchtlinge überschaubar bleibt.

Zum anderen fordern die Türken, dass die Flüchtlinge, die nach Europa weiterreisen dürfen, nicht nur in der Türkei ausgewählt werden, sondern auch in einer Schutzzone an der syrisch-türkischen Grenze. Das wiederum lehnt das Kanzleramt ab, weil es darin den türkischen Versuch sieht, mit internationaler Hilfe eine Schneise in das Gebiet der Kurden zu

Keine Lösung in Sicht Die EU und ihre Flüchtlingspolitik

23. April 2015

EU-Sondergipfel zur Flüchtlingspolitik: Die Gelder zur **Seenotrettung im Mittelmeer** werden wieder aufgestockt, der Kampf gegen Schleuser soll verstärkt werden.



25./26. Juni

EU-Gipfel: Staats- und Regierungschefs einigen sich über die Verteilung von 60 000 Flüchtlingen auf freiwilliger Basis. **Eine verbindliche Verteilungsquote findet keine Mehrheit.**

22. September

Der Rat der europäischen Innenminister **beschließt die Verteilung** von 120 000 Flüchtlingen aus Italien und Griechenland per Quote auf andere EU-Staaten. Gegen die Entscheidung stimmen mehrere osteuropäische Länder.



Kanzlerin Merkel: Auf den guten Willen der Partner angewiesen



Flüchtlinge vor Lesbos: Die Verzweiflung treibt die Menschen aufs Meer

schlagen, die in Syrien um ihre Unabhängigkeit kämpfen.

Merkels Plan wird auch nur dann funktionieren, wenn die türkische Polizei den Schleppern das Handwerk legt. Es spricht allerdings nicht viel dafür, dass Ankara sich darauf einlassen wird. Denn der türkische Präsident Recep Tayyip Erdoğan ist sich vollkommen klar, welche Macht ihm die Flüchtlinge über Europa geben. „Wir können die Tore nach Griechenland und Bulgarien jederzeit öffnen, und wir können die Flüchtlinge in Busse setzen“, sagte Erdoğan laut dem Protokoll eines Gesprächs mit EU-Kommissionschef Jean-Claude Juncker und Ratspräsident Donald Tusk im November bei Antalya. Erdoğan bestätigte am Donnerstag die Echtheit des Dokuments, das die griechische Internetseite Euro2day veröffentlicht hatte.

Andererseits dürfte es der Türkei auch bei gutem Willen schwerfallen, einen mehrere hundert Kilometer langen Küstenstreifen wirksam zu überwachen. „Vergesst es“, sagte kürzlich ganz undiplomatisch der türkische EU-Botschafter Selim Yenel im britischen „Guardian“, als er auf Merkels Flüchtlingsplan angesprochen wurde.

Zwar sollen demnächst Kriegsschiffe der Nato in der Ägäis patrouillieren und dabei Schleuser orten, die sich auf den Weg zu den griechischen Inseln machen. Es ist zumindest ein kleiner Erfolg für Merkel, denn bisher waren sich Griechenland und die Türkei noch nicht einmal über ihre Seegrenzen einig. Nun haben sich die beiden Nato-Länder darauf geeinigt, dass das Bündnis das Meer zwischen beiden Ländern überwachen darf. Aber es ist noch unklar, ob dies am Flüchtlingsstrom etwas ändert. Denn die Nato-Schiffe sollen selbst keine Flüchtlingsboote aufbringen.

„Auch wenn die Flüchtlingszahlen im Januar deutlich zurückgegangen sind, sind sie so hoch wie noch nie in den Wintermonaten“, heißt es in einem Bericht, den die EU-Kommission am Mittwoch vorgelegt hat. Im Januar kamen 60 000 Menschen in Griechenland an, eine Zahl, die Merkel den Deutschen kaum als Erfolg verkaufen kann.

Auch das macht die Sache so schwierig. Für die Kontingentlösung mit der Türkei braucht Merkel die Zusage der Partner, dass sie Deutschland nicht alleinlassen. CSU-Chef Seehofer hat intern bereits klargemacht, dass er es nicht akzeptieren wird, wenn Deutschland allein das Kontingent aus der Türkei beherbergen muss.

Merkel weiß, dass sie in Brüssel allenfalls auf eine sogenannte Koalition der Willigen zählen kann, 13 Länder hat man im Kanzleramt ausgemacht. Dazu gehören Staaten wie Luxemburg, Österreich, Schweden und die Niederlande. Merkel hat vor dem eigentlichen Gipfel ein Sondertreffen anberaumt, um sich mit ihren

25. Oktober

Westbalkan-Sondertreffen: Staaten entlang der Migrationsroute einigen sich mit der EU auf einen 17-Punkte-Plan für humanitäre Hilfe und Kooperation.

29. November

EU-Türkei-Gipfel: Die **Türkei** soll von der EU zunächst rund 3 Mrd. Euro zur Versorgung der Flüchtlinge im Land erhalten.

17./18. Dezember

EU-Gipfel: Staats- und Regierungschefs **vertagen konkrete Maßnahmen** über Grenzschutz und Flüchtlingsströme.

4. Februar 2016

Syrien-Geberkonferenz in London: Etwa 70 Staaten wollen mit mehr als 9 Mrd. Euro die Notleidende Bevölkerung in Syrien und die Flüchtlinge in den Nachbarstaaten unterstützen. Deutschland will 2,3 Mrd. Euro bis 2018 zahlen.

ANADOLU AGENCY / GETTY IMAGES

IMAGO EST & OST

DER SPIEGEL



IMAGO / ZUMA PRESS

Flüchtlingslager an der syrisch-türkischen Grenze: Schneise in das Gebiet der Kurden?

Unterstützern zu beraten, es soll in der österreichischen Vertretung in Brüssel stattfinden.

Schon das zeigt, wie gespalten die EU in der Flüchtlingsfrage ist. Denn neben der „Koalition der Willigen“ gibt es eine ganze Reihe von Staaten, die die Aufnahme von Flüchtlingen ganz grundsätzlich ablehnen. „Kontingente erhöhen nur die Anreize für Migration“, sagt beispielsweise der slowakische Außenminister Miroslav Lajčák.

Die Merkel-Gegner sammeln sich um den ungarischen Regierungschef Orbán, der von Anfang an Merkels Politik für falsch hielt und sie als „moralischen Imperialismus“ bezeichnete. Orbán, aber auch der slowenische Regierungschef Miro Cerar wollen keine komplizierten Verhandlungen mit der Türkei, und schon gar nicht wollen sie einer Lösung zustimmen, die am Ende dazu führt, dass sie muslimische Flüchtlinge in ihren Ländern unterbringen müssen. „Eine der wichtigsten Aufgaben der kommenden Zeit ist es, den deutsch-türkischen Pakt abzuwenden“, soll Orbán am Mittwoch auf einer Fraktionsklausur seiner recht nationalen Fidesz-Partei gesagt haben.

Orbán und seine Verbündeten haben damit begonnen, einen Plan umzusetzen, der Merkels Vorhaben direkt zuwiderläuft. Sie wollen Mazedonien dabei helfen, seine Grenze zu Griechenland abzuriegeln. So wollen sie den Strom der Flüchtlinge über die Balkanroute abschneiden.

Mazedonien ist zwar kein Mitglied der EU, aber schon jetzt haben Ungarn und andere Länder 80 Beamte in das Land geschickt, die bei der Abriegelung der Grenze helfen sollen. Bei einem Treffen der Visegrád-Staaten – eines Verbunds osteuropäischer EU-Mitglieder – am kommenden Montag wollen Polen, Tschechien, Ungarn und die Slowakei besprechen, wie sie die Balkanroute endgültig dichtmachen können. Er wolle keine Konfrontation mit der Kanzlerin und ihrem Plan, sagt der slowa-

kische Außenminister Lajčák. „Aber solange eine gemeinsame europäische Strategie fehlt, ist es legitim, dass die Staaten auf der Balkanroute ihre Grenzen schützen. Dabei helfen wir ihnen.“

Aus Sicht Merkels hat der Plan der Osteuropäer gravierende Probleme. Sicherlich, die Zahl der Flüchtlinge würde zurückgehen, fürs Erste jedenfalls. Allerdings fürchtet die Kanzlerin, dass Griechenland ins Chaos abgleitet, wenn sich dort Zehntausende Flüchtlinge stauen. Ein Szenario, so die Sorge, auf das Russlands Präsident Putin nur wartet, um sich Athen mit Finanzspritzen anzudienen und die Europäer wieder ein kleines bisschen mehr zu spalten.

Zudem ist offen, wie nachhaltig eine solche Grenzschließung wäre. Die Erfahrung lehrt, dass Flüchtlinge in der Regel rasch auf eine neue Route ausweichen, in diesem Fall böte sich der Weg über Albanien und Italien nach Deutschland an.

An den großen Durchbruch kommende Woche glaubt wohl noch nicht einmal Merkel selbst. Die Zeit arbeitet gegen sie. Im Kanzleramt hat man registriert, dass auch Bundesinnenminister Thomas de Maizière die Geduld verliert und auf eine schnelle Reduzierung der Flüchtlingszahlen drängt. „Die Zeit läuft davon“, sagte er vor zwei Wochen im SPIEGEL-Gespräch. In der Regierungszentrale wurden die Worte so verstanden, wie sie gemeint waren: Wenn die Lösung mit der Türkei nicht funktioniert, müssen die Grenzen geschlossen werden.

So sieht es auch CSU-Chef Seehofer. Nach der Aufregung um seinen Satz, dass die Flüchtlingspolitik eine „Herrschaft des Unrechts“ hervorgebracht habe, ist er zwar erst einmal wieder um Deeskalation der Lage bemüht. „Man muss schon böse sein, wenn man aus meinen Worten herausliest, ich würde der Kanzlerin unterstellen, sie betreibe ein Unrechtsregime“, sagt er. „Das habe ich nicht ge-

sagt und ist auch nicht meine Meinung. Wir stehen zur Kanzlerin.“

Wenn es nach ihm geht, will er erst einmal die Landtagswahlen am 13. März abwarten, bis er entscheidet, ob der Freistaat Bayern wirklich vor dem Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe gegen die Flüchtlingspolitik Merkels klagt. Er will nicht der Sündenbock sein, wenn die AfD große Erfolge feiert und die CDU abstürzt. Aber mit seinen Drohungen hat er sich in eine schwierige Lage bugsiert. Für Streitigkeiten zwischen Bund und Ländern gibt es eine Antragsfrist von sechs Monaten.

Nun kommt es darauf an, wann diese Frist begonnen hat. Nimmt man Merkels Entschluss, die Grenzen für die Flüchtlinge aus Ungarn zu öffnen, dann ist der 4. September 2015 das entscheidende Datum. Das wiederum würde bedeuten, dass die Landesregierung ihren Antrag spätestens am 4. März einreichen muss. Seehofer käme das sehr ungelegen, aber andererseits soll das Verfahren nicht daran scheitern, dass er eine Frist verschlafen hat. Das wäre nach all dem Aufruhr, den er produziert hat, doch eher peinlich.

Horand Knaup, Peter Müller, René Pfister, Christoph Schult

LESEN SIE WEITER ZUM THEMA

Deutschland

- Grünen-Politiker Boris Palmer kritisiert die Flüchtlingspolitik seiner Partei ▶ Seite 30
- Europarechtler Daniel Thym widerspricht CSU-Chef Seehofer ▶ Seite 36
- Essay von Stefan Berg über den Wert nationaler Grenzen ▶ Seite 42

Gesellschaft

- Wie unbegleitete minderjährige Flüchtlinge den Staat überfordern ▶ Seite 52

Kultur

- Der syrische Lyriker Adonis plädiert für eine Trennung von Staat und Religion ▶ Seite 118