

Schriftenreihe Band 1627

Wolfgang Grenz / Julian Lehmann / Stefan Keßler

# Schiffbruch

Das Versagen der  
europäischen Flüchtlingspolitik

Wolfgang Grenz arbeitete von 1979 bis 2013 für Amnesty International in Deutschland, zuletzt als Generalsekretär. Er ist Gründungsmitglied von Pro Asyl und Vorstandsmitglied der UNO-Flüchtlingshilfe.

Julian Lehmann arbeitet am Global Public Policy Institute in Berlin zum Thema Menschenrechtsschutz. Zuvor war er unter anderem für das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen tätig.

Stefan Keßler ist Politik- und Lobbyreferent beim Jesuiten-Flüchtlingsdienst in Brüssel.

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung der Bundeszentrale für politische Bildung dar. Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autoren die Verantwortung.

Bonn 2015

Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung  
Adenauerallee 86, 53113 Bonn

© 2015 bei Knauer Verlag

Ein Imprint der Verlagsgruppe Droemer Knauer GmbH & Co. KG, München

Umschlaggestaltung: Naumilkat – Agentur für Kommunikation und Design, Düsseldorf

Umschlagfoto: © REUTERS / Darrin Zammit Lupi / Files. Anlaufende Rettungsaktion eines Flüchtlingsschiffes vor der Küste Maltas, September 2005.

Lektorat: Heike Gronemeier

Satz: im Verlag

Druck und Bindung: CPI books GmbH, Leck

ISBN 978-3-8389-0627-0

[www.bpb.de](http://www.bpb.de)

# Inhalt

## Kapitel 1

### **Lampedusa oder das Ertrinken einer Illusion**

*Die Lichter in Sichtweite* 9

*Viele Arten, zu sterben* 11

*Nicht einfach so* 15

*Statistik ohne Namen* 18

*Von Rügen nach Latakia* 20

*Auf dem Prüfstand* 22

## Kapitel 2

### **Europa auf der Flucht –**

#### **Die Entstehung des Flüchtlingsrechts**

*Asyl: Erstritten, versprochen und gebrochen* 27

*Die Alliierten und die »Displaced Persons«* 34

*Aus Vertriebenen werden »Flüchtlinge«* 37

*Auf der Asche des Krieges:*

*Die Genfer Flüchtlingskonvention entsteht* 39

## Kapitel 3

### **Eine Welt auf der Flucht –**

#### **Flüchtlingsschutz weltweit unter Druck**

*Von Europa nach Afrika nach Europa* 49

*Nirgendwo willkommen?*

*Flüchtlinge in Entwicklungs-  
und Schwellenländern* 57

*Flucht und Globalisierung* 62

*Scheitert das Flüchtlingsrecht?* 68

## **Kapitel 4**

### **Die Grenzen gehen, die Grenzen kommen – Flüchtlinge in der Europäischen Union**

|                                                                                       |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Die Flüchtlingspolitik wird europäisch</i>                                         | 83  |
| <i>Schutz den Grenzen oder den Flüchtlingen?</i>                                      | 85  |
| <i>Verschiebeparkplatz Dublin oder<br/>die Verteilung der Asylsuchenden in Europa</i> | 104 |
| <i>Was lange währt, wird gut?</i>                                                     |     |
| <i>Das Gemeinsame Europäische Asylsystem</i>                                          | 110 |

## **Kapitel 5**

### **In der Warteschleife – Flüchtlinge in Deutschland**

|                                                    |     |
|----------------------------------------------------|-----|
| <i>Nadelöhr Asylverfahren:</i>                     |     |
| <i>Kalte Bürokratie oder faire Chance?</i>         | 119 |
| <i>Die Mär von den »sicheren Herkunftsstaaten«</i> | 133 |
| <i>(Nicht) Willkommen!</i>                         | 140 |
| <i>Kein Rettungswagen für ein Kind</i>             | 146 |

## **Kapitel 6**

### **Eine bessere Flüchtlingspolitik**

|                                                                       |     |
|-----------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Andenken und überdenken</i>                                        | 157 |
| <i>Wo fängt eine gute Flüchtlingspolitik an,<br/>wo hört sie auf?</i> | 160 |
| <i>In Seenot, aber nicht gesunken</i>                                 | 192 |

### **Anmerkungen**

### **Literatur**

### **Dank**

# Kapitel 1

Lampedusa oder  
das Ertrinken einer Illusion



## Die Lichter in Sichtweite

Es ist eine warme Nacht auf dem Meer vor der italienischen Insel Lampedusa, 23 Grad Celsius. Diejenigen, die an Deck sitzen, sehen die Lichter an Land als Erste. Schnell macht die Nachricht die Runde, dass es bald geschafft sei. Sie erreicht auch jene, die unter Deck mit Seekrankheit kämpfen. Dicht an dicht liegen oder kauern sie dort nebeneinander, die Luft zum Schneiden. Mehr als 520 Menschen sind an Bord. Angst, Erleichterung und Aufregung sind die bestimmenden Gefühle, als die Lichter in der Ferne auftauchen. Der Motor verstummt. Die Schmuggler, die das zwanzig Meter lange Fischerboot seit mehr als dreißig Stunden auf Kurs gehalten haben, wollen es so. Besser, die Küstenwache schleppt das Schiff in den Hafen, dann bleiben sie unerkant. Die Pumpe, die das Schiff trocken gehalten hat, stellt mit dem Hauptmotor ihren Betrieb ein, unter Deck wird es nass. Zu nass. Das registrieren auch die Schmuggler, die den Motor nun wieder anlassen wollen. Ohne Erfolg. Einer von ihnen gießt Benzin über eine Decke, der Feuerschein soll Aufmerksamkeit an Land erregen. Stattdessen fängt das Boot Feuer. Viele, zu viele, fliehen vor den Flammen auf die andere Seite des Schiffs. Es kentert.

Die Menschen unter Deck haben keine Chance, sie sitzen in der Falle. Die an Deck werden ins Meer gespült. Die wenigsten von ihnen können schwimmen – das lernt man nicht in Somalia und Eritrea, dort, wo sie herkommen. Es überleben die, die nach den Strapazen der Reise, dehydriert und entkräftet, noch stark genug sind, um sich ein paar Stunden über Wasser zu halten. Es überleben die, die das Glück haben, etwas Schwimmfähiges zu finden, an dem sie sich festhalten können. Es überleben die, denen Fischer eine helfende Hand reichen. Die ande-



ren ertrinken, die Lichter der Insel in Sichtweite. Einige der Retter berichten später, die Rufe der Verzweifelten hätten aus der Ferne »wie Möwengeschrei«<sup>1</sup> geklungen.

Am 3. Oktober 2013 sterben vor Lampedusa 366 Menschen. Die Bilder der Leichensäcke, aufgereiht auf der Mole des kleinen Hafens, gehen um die Welt. Die Särge, in die sie später gelegt werden, finden nur im Hangar des Flughafens Platz, der Friedhof der Insel ist längst voll. Einer nach dem anderen werden sie auf ein Militärschiff geladen und nach Sizilien verschifft. Hier werden die sterblichen Überreste derer, die das Meer wieder freigegeben hat, in anonymen Gräbern ihre letzte Ruhe finden.

Spätestens seit jenem Tag im Spätherbst des Jahres 2013 ist der Name Lampedusa zum Synonym geworden für die zahlreichen gescheiterten Versuche von Flüchtlingen, in seeuntüchtigen Booten das Mittelmeer zu überqueren. Dabei ist das Gebiet vor der Insel keineswegs Europas einziges nasses Grab. Zwischen Mitte 1995 und Mitte 2014 sind laut Angaben der niederländischen Nichtregierungsorganisation UNITED über 10 000 Menschen an den Grenzen Europas ertrunken. In der Ägäis, dem Ärmelkanal, vor Gibraltar, den Kanaren, vor Lesbos, Kreta, Malta, Sizilien, Zypern. In den 1990er Jahren waren auch Oder und Neiße, damals EU-Außengrenzen, ein gefährliches Hindernis: Von 1997 bis 1999 ertranken oder erfroren dort 23 Flüchtlinge – in Frankfurt (Oder), in Görlitz, Klingenthal, Hirschfelde.<sup>2</sup> Im September 2003 schwemmte der griechische Fluss Evros 26 Menschen ans Ufer. Sie waren ertrunken, nachdem ihr Boot gekentert war. Im Sommer 2007 sank ein aus Mauretanien kommendes Boot vor den Kanarischen Inseln, 57 Menschen starben dabei in den Fluten. Im April 2014 er-

tranken sieben Menschen vor der griechischen Insel Lesbos. Auch ihr Boot war gekentert. Einer der zwei Überlebenden, ein Syrer auf der Flucht vor dem Bürgerkrieg in seiner Heimat, sah seine Schwester und ihre Tochter in den Fluten verschwinden. Eine Stunde lang hielt er seine vierjährige Nichte in den Armen, bevor sie starb. Der Vater der Kleinen hatte sich daraufhin seiner Schwimmweste entledigt, um seiner Frau und seinen Kindern zu folgen.<sup>3</sup>

## Viele Arten, zu sterben

Nicht nur die Gewässer Europas waren und sind für Migranten eine tödliche Gefahr. Wer versucht, ohne Papiere eine Grenze zu überqueren, riskiert den Tod durch Erstickten, Erfrieren, Überhitzung, Verdursten, Verhungern oder auch durch die Explosion von Landminen. Am 22. Dezember 1999 erfror ein Mann aus dem Irak in einem Kühllaster auf dem Weg von der Türkei nach Griechenland. In den schneebedeckten Bergen zwischen Bulgarien und Griechenland ereilte im Juli 2001 eine Frau aus Georgien das gleiche Schicksal. Im Juni 2000 entdeckten Hafenmitarbeiter in Dover 58 Leichen in einem Frachtcontainer. Die Männer und Frauen aus China waren in der nahezu luftdichten, 40 Fuß großen Blechkiste erstickt. Nur zwei Menschen überlebten. In der Türkei gerieten 2001 zwei türkische Kurden in ein Minenfeld an der türkisch-griechischen Grenze, das die Armee dort wegen des Zypern-Konflikts angelegt hatte. Beide starben. Am 13. August 2005 wurden vier Tote unbekannter Nationalität in einem Container in Rotterdam gefunden – erstickt. Am 13. September 2007 starben drei Mädchen zwischen sechs und dreizehn Jahren aus der russischen Teil-

republik Tschetschenien an Erschöpfung nahe der ukrainisch-polnischen Grenze. In einem Gurkenlaster auf dem Weg von Griechenland nach Venedig erstickte am 27. Juni 2008 ein Iraker. Auf der Fähre von Griechenland ins italienische Ancona starben am 23. Juni 2012 zwei Afghanen den Hitzetod in einem brütend warmen Lastwagen-Container. Kurz vor Weihnachten 2012 wurde ein erfrorener Syrer an der bulgarisch-türkischen Grenze entdeckt. Wegen des schlechten Wetters hatten sich er und ein Landsmann verlaufen. Die Liste ließe sich beliebig fortsetzen.

Gleichwohl ist es schwierig, realistische Zahlen zu den Todesfällen an Europas Grenzen zu ermitteln. Denn es werden nur die erfasst, deren Leichen entdeckt werden. 2013 taten sich daher europäische Journalisten für das Projekt »The Migrant Files« zusammen. Sie führten verschiedene Quellen zu Todesfällen, die sich an und auf dem Weg zu den Grenzen Europas ereignet haben, in einer Datenbank zusammen. Darunter waren neben den Angaben von UNITED auch die Dokumentationen des italienischen Blogs »Fortress Europe«. Anschließend überprüften sie die Datensätze anhand öffentlich zugänglicher Quellen und bereinigten Doppelungen. Das Ergebnis ist dramatisch. Die Journalisten des »Migrant Files«-Projekts gehen davon aus, dass seit der Jahrtausendwende über 23 000 Menschen auf dem Weg nach Europa ums Leben gekommen sind.

Von denen, die 2013 die Fahrt über das Mittelmeer wagten, starben zwei von hundert. Die meisten von ihnen blieben namenlos. Es ist 150 000 Mal wahrscheinlicher, dass ein Flüchtling bei der Überfahrt über das Mittelmeer stirbt, als dass ausgerechnet Ihr Flugzeug abstürzt. 15 000 Mal wahrscheinlicher, als auf einer Autostrecke von 200 Kilometern ums Leben zu

kommen. Und fünf Mal so wahrscheinlich, wie in 25 Jahren regelmäßigen Fallschirmspringens einen tödlichen Unfall zu erleiden. Wer es bis zur letzten Etappe – der Überfahrt über das Meer – geschafft hat, der hofft, dass sich auf den letzten Metern auch sein Schirm noch einmal öffnet.

Tatsächlich haben diejenigen, die in Libyen, Tunesien, Algerien, Ägypten oder der Türkei in der Dunkelheit die alten Planken eines Fischerbootes besteigen oder sich aus dem hüfthohen Wasser auf ein poröses Schlauchboot ziehen, oft schon das Schlimmste hinter sich. Welche Odyssee hinter diesen Menschen liegt, ist für uns kaum zu ermessen. Der Journalist Wolfgang Bauer und der Fotograf Stanislav Krupar haben sich im Frühling 2014 undercover diesen Strapazen ausgesetzt. Sie wollten sich mit einer Gruppe syrischer Flüchtlinge von Ägypten aus nach Europa bringen lassen. Ihr Fazit: Die größte Gefahr lauert an Land. Zunächst ging es von einer konspirativen Schleuserwohnung zur anderen. In Alexandria wurden sie entführt, Kriminelle wollten von der Schleuserbande Lösegeld erpressen. Auch die Menschenschmuggler selbst spielten, so Bauer später, oft ein doppeltes Spiel. Je nachdem, was lukrativer sei, würden sie ihre »Schützlinge« weiterverkaufen oder ihnen wie versprochen zur Flucht verhelfen. Bauer und Krupar gelang es, ein Boot zu besteigen. Die Identität der Journalisten flog erst auf, als das ägyptische Militär die Gruppe nach kurzer Fahrt aufgriff und in ein Internierungslager steckte. 59 Männer und Frauen in einem 35 Quadratmeter großen Raum. Kein Verfahren. Kein Anwalt. Ihr mitreisender Freund, ein in ägyptischer Haft gebrochener syrischer Familienvater, wurde ohne seine beiden Töchter und seine Frau in die Türkei abgeschoben.<sup>4</sup>

Je größer die Entfernung, die die Menschen auf der Flucht nach Europa zurückgelegt haben, desto mehr Schleuser waren an ihrer Reise beteiligt, desto mehr Beamte mussten bestochen werden und desto öfter haben ihnen andere kriminelle Nutznießer Geld und Wertsachen abgenommen, sie geschlagen und erniedrigt. Der Menschenschmuggel ist ein lukratives Geschäft, und an guten Geschäften wollen viele teilhaben.

Wer aus Regionen südlich der Sahara nach Nordafrika will, muss zunächst durch die größte Wüste der Welt und damit durch faktisches Niemandsland in Mali, Algerien, Libyen, den Tschad und den Sudan, in dem bewaffnete Gruppen auf leichte Beute warten. Eine der Überlebenden der Katastrophe vor Lampedusa berichtete, sie sei auf dem Weg nach Libyen in der Sahara gekidnappt worden. Die Entführer hätten sie und ihren Mitreisenden mehrere Wochen festgehalten, geschlagen und sexuell missbraucht.<sup>5</sup> Andere werden ausgeraubt und in der Wüste ausgesetzt. Und wer auf der langen Fahrt auf der schaukelnden Ladefläche eines Lkw einschläft und runterfällt, wird einfach liegen gelassen.<sup>6</sup>

Die rund 6000 US-Dollar, die Flüchtlinge für die gesamte Reise berappen müssen, zahlen sie nicht für ein All-inclusive-Ticket. Etappe für Etappe schrumpfen ihre Ersparnisse, die Gelder, die sie über Privatdarlehen aufgenommen haben. Wer wohlhabend ist, kann bessere Bedingungen aushandeln: Er schafft es in die Türkei und umgeht so den Seeweg, kann vielleicht für sich und die Familie ein gefälschtes Visum eines nordafrikanischen Staates besorgen, einen gefälschten oder gestohlenen Pass kaufen, einen Abschnitt der Reise mit dem Flugzeug zurücklegen. Oder Tausende von Euro auf die gefährliche Wette setzen, ob die italienische Marine ein mit Flüchtlingen voll besetztes Frachtschiff, dessen Autopilot es ohne die

Besatzung auf die Küste zusteuert, noch rechtzeitig aufgreift oder eben nicht. Die anderen müssen die Fahrt auf jenen kleinen Booten antreten, die ihnen oft genug zum Grab werden. Im Tod sind sie alle gleich – die IT-Spezialistin aus Aleppo in Syrien und ihr Landsmann, der Bäcker, der Student aus Eritrea und die Bauarbeiter aus Thiès im Senegal.

## Nicht einfach so

Unglücke passieren. Aber viele der Unglücke an den europäischen Außengrenzen passieren »nicht einfach so«. Überlebende, Journalisten, Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und Wissenschaftler haben Fälle dokumentiert, in denen es um mehr geht als um abstrakte politische Verantwortung. Sie haben Fälle dokumentiert, die unterlassene Hilfeleistung belegen, unmenschliche und erniedrigende Behandlung, und Beihilfe dazu. Begangen auf dem Gebiet der Europäischen Union, von ihren Mitgliedsstaaten, von deren Beamten und anderen Organen der Exekutive.

Der renommierte italienische Journalist Fabrizio Gatti beschreibt Ende 2013 im italienischen Magazin *l'Espresso* die Hintergründe eines Unglücks, das sich bereits im Oktober desselben Jahres ereignet hat.<sup>7</sup> Knapp eine Woche nach der Katastrophe von Lampedusa nimmt erneut ein mit fast 500 Menschen überladenes ehemaliges Fischerboot Kurs auf die Insel. In der Nacht vom 10. auf den 11. Oktober zerlöchert das Maschinengewehrfeuer eines libyschen Militärbootes den Holzrumpf. Wasser dringt ein, aber das Boot fährt. Noch. Am nächsten Morgen versucht einer der Passagiere mit einem Satellitentelefon die italienische Küstenwache zu erreichen. De-

ren Leitstelle bestätigt später, zwischen 12:26 und 12:56 Uhr drei Notrufe erhalten zu haben. Der Anrufer sei »sehr beunruhigt« gewesen, so sehr, dass er nach Aussage eines Admirals der Küstenwache kaum zu verstehen gewesen sei. Die Leitstelle erfährt von dem Anrufer, einem syrischen Arzt, die Position des Schiffes, die Anzahl der Passagiere und Details zum Gesundheitszustand der Menschen an Bord. Die schnellen Rettungs- und Patrouillenboote aus Lampedusa hätten das Fischerboot gegen 15:00 Uhr erreichen können. 27 Seemeilen entfernt kreuzt das italienische Kriegsschiff *Libra*, das die italienischen Fischer vor Angriffen durch Libyer schützen soll. Auch die *Libra* hätte um 15:00 Uhr vor Ort sein können. Doch keines dieser Schiffe hilft. »Bitte, wir sterben gleich!«, fleht der Anrufer. Tonaufnahmen belegen die Antwort: Er solle sich an die Seenotrettungs-Leitstelle in Malta wenden. Rasch wird die Nummer durchgegeben, dann ist die Leitung tot.

Der Bauch des Fischerbootes steht inzwischen vollständig unter Wasser, die Menschen an Bord drängen sich auf dem oberen Deck. Die inzwischen informierte Seenotrettungs-Leitstelle von Malta schickt ein Flugzeug, das um 16:22 Uhr den Kahn sieht und gegen 17:00 Uhr dessen Kenterung meldet. Die Leitstelle in Malta bittet daraufhin die italienischen Kollegen um Hilfe, die endlich aktiv werden. Das erste Schiff, ein maltesisches Patrouillenboot, trifft um 17:51 Uhr an der Unglücksstelle ein. Wenig später erscheinen auch die Italiener.

Mindestens 268 Menschen, darunter mehr als hundert Kinder, ertrinken an diesem Tag. Alle hätten gerettet werden können. Nur 26 Leichen werden geborgen.

Wer um ein drohendes Unglück weiß oder Zeuge dessen wird und nicht reagiert, begeht aus juristischer Sicht unterlassene Hilfeleistung. In Deutschland kann man dafür mit einer

Gefängnisstrafe belangt werden. Im oben geschilderten Fall ist nichts dergleichen passiert. Und es ist beileibe nicht der einzige, der sich in den vergangenen Jahren ereignet hat.

Etwas Vergleichbares ereignete sich bereits 2011; damals wurde eine Untersuchungskommission des Europarats einberufen, die ihren Bericht später mit »das Boot, das dem Sterben überlassen wurde« (*Left-to-die-boat*) betitelte.<sup>8</sup> Forscher der Universität London werteten für die Kommission Augenzeugenberichte, spezielle, hochauflösende zweidimensionale Satellitenbilder, GPS-Signale, Simulationen der Meeresströmungen und offizielle Stellungnahmen aus und konnten anhand dessen folgende Ereignisse nachzeichnen<sup>9</sup>: In den ersten Stunden des 27. März 2011 verlassen 72 Menschen den Hafen von Tripolis in einem zehn Meter langen Schlauchboot. Am Nachmittag wird es von einem Flugzeug gesichtet und fotografiert. Das Bild wird an die italienische Leitstelle zur Koordination der Seenotrettung übermittelt. Am späten Nachmittag geht an Bord der Treibstoff zur Neige. Die Menschen an Bord rufen mit einem Satellitentelefon einen eritreischen Priester in Rom an, der ihre Position an die italienische Leitstelle weitergibt. Diese informiert das Marine-Hauptquartier der NATO in Neapel, die maltesische Seenotrettungs-Leitstelle und, per Sammelanruf, alle in der Nähe befindlichen Schiffe. Ein Armeehelikopter trifft einige Stunden später ein, dreht aber wieder ab. In Erwartung der baldigen Rettung wirft der Bootsführer das Satellitentelefon über Bord, um ein mögliches Beweismittel für den Vorwurf des Menschenschmuggels zu vernichten. Der Helikopter kehrt einige Stunden später zurück, um Wasser und Zwieback abzuwerfen. Zwei Fischerboote sind in der Nähe, werden aber nicht aktiv. Nachdem das Schlauchboot fünf Tage auf dem Mittelmeer treibt, nähert sich ein bislang



nicht identifiziertes Kriegsschiff bis auf zehn Meter. Fotos werden gemacht, dann dreht das Schiff ab. In der gleißenden Sonne und ohne Wasser überlässt man die Frauen, Kinder und Männer an Bord dieser Nusschale aus Polyvinylchlorid der Strömung, dem Wind und den Wellen – und damit seine Passagiere dem sicheren Tod. Nach neun Tagen treibt das Boot zurück an die libysche Küste. Von 72 Menschen überlebten elf die Strapazen auf See. Zwei von ihnen starben kurze Zeit später in libyscher Haft.

Die NATO kontrollierte übrigens zum Zeitpunkt des Unglücks auch das Seegebiet vor Libyen, um die Resolution des UN-Sicherheitsrats zum Schutz von Zivilisten in Libyen durchzusetzen.

Passiert ist seitdem nichts. Die Untersuchungskommission des Europarats kann selbst keine strafrechtlichen Ermittlungen führen. Ein Zusammenschluss mehrerer NGOs scheiterte mit ihrer Klage vor zwei Gerichten in Italien und Frankreich – beide entschieden, kein Strafverfahren einzuleiten.

## Statistik ohne Namen

Niemand weiß genau, wie viele Menschen jedes Jahr *versuchen*, ohne ein Visum unerkannt die Außengrenzen der Europäischen Union zu überqueren. Frontex, Polizei und Behörden der EU-Länder führen nur Statistiken über ankommende Personen, von denen sie Kenntnis erlangen. Demzufolge gelangten 2014 rund 276 000 Menschen »irregulär« in die EU, davon 207 000 über den Seeweg.<sup>10</sup> Das sind mehr als doppelt so viele wie 2013 und auch entschieden mehr als die rund 64 000 Personen, die 2011 während der Umstürze in Libyen und Ägypten

das Mittelmeer überquerten.<sup>11</sup> Wie viele bei ihrem Fluchtversuch scheiterten oder unerkannt nach Europa gelangten, darüber lässt sich nur spekulieren.

Genauer weiß man hingegen über die Zahl der Asylanträge in der EU, über die neben dem Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) auch das europäische Statistikamt Eurostat Buch führt. Von Januar bis September 2014 beantragten 415 660 Menschen Asyl in der EU.<sup>12</sup> Im ganzen Jahr 2013 waren es 435 385 Personen. Das sind viele Menschen – aber auch nur so viele, wie am Flughafen Düsseldorf in acht Tagen landen und abfliegen. Die meisten der Flüchtlinge kamen aus Syrien, Russland, Afghanistan, Serbien und Pakistan.

Wer irregulär die Grenze zur EU übertritt, will fast immer Asyl beantragen. Aber nicht jeder, der Asyl beantragt, hat auch irregulär die Grenze übertreten. Und vor allem: Nicht jeder, der Asyl beantragen will, erhält Gelegenheit, es auch zu tun. Nicht jeder, der es beantragt, bekommt es. Und nicht jeder, der es auf dem Papier bekommt, bekommt es auch in Wirklichkeit.

Klingt kompliziert? Ist es auch. Wer Europa erreicht hat, lernt schnell, was komplexe Bürokratie bedeutet. Manche werden lange, manche kurze und manche gar keine behördlichen und gerichtlichen Verfahren durchlaufen, die über ihren Aufenthalt entscheiden. Am Ende steht ein einfaches »Ja« oder »Nein«, ein »Hierbleiben-Dürfen« oder nicht. Neben der Bürokratie haben die Menschen, die es nach Europa geschafft haben, dann auch mit fehlender oder mangelhafter medizinischer Versorgung, mit Obdachlosigkeit oder schlechten bis unmenschlichen Bedingungen bei der Unterbringung zu kämpfen. Das mussten nicht nur die Überlebenden der Katastrophe von Lampedusa erfahren, die auf der Insel zum Teil drei Mona-

te in einer überfüllten Erstaufnahmeeinrichtung eingepfercht waren. Auch Deutschland ist, was die Unterbringung der Flüchtlinge angeht, wahrlich kein Vorzeigeland. 2014 wurden mehrere Misshandlungsfälle aus Flüchtlingsunterkünften in Nordrhein-Westfalen publik; über die Bilder der Misshandlungen sagte der Hagener Polizeipräsident, sie würden ihn an das für Folterskandale berühmte US-Gefangenenlager Guantanamo erinnern.<sup>13</sup>

Je nachdem, in welchem EU-Land sich ein Flüchtling befindet, können sich die Dinge für ihn sehr unterschiedlich entwickeln, kann die Unterbringung schlechter oder besser sein und sogar die Entscheidung über das Asylgesuch unterschiedlich ausfallen. Eine Asyl-Lotterie beginnt. Sie sind aus Afghanistan? Dann ist – wenn es um den Ausgang Ihres Asylverfahrens geht – Italien Ihr Hauptgewinn, 94 Prozent aller Asylanträge von Afghanen werden dort positiv beschieden.<sup>14</sup> Doch die Unterbringung ist dort oft mangelhaft; wer es nach Schweden schafft, hat, was das angeht, bessere Karten. Immerhin 60 Prozent der Asylgesuche von Afghanen werden in Schweden positiv beschieden. Hüten Sie sich in jedem Fall vor Griechenland, wo Sie wahrscheinlich auf der Straße leben müssen und nur sieben Prozent der Asylanträge von Afghanen positiv beschieden werden.

## Von Rügen nach Latakia

Im Oktober 2013 ertrinken bei den zwei Tragödien vor Lampedusa 634 Menschen. Doch es ertrinkt auch eine Illusion: Europa ist keineswegs so weit weg wie gedacht von der Welt, in der Angst und Verzweiflung herrscht. Einer Welt, in der Krisen

zum Dauerzustand geworden sind, in der politische Freiheiten, die uns selbstverständlich erscheinen, nahezu abgeschafft wurden. Der »Krisenbogen« vom Indischen Subkontinent bis ans Horn von Afrika ist seit 1990 länger und breiter geworden. Er reicht heute über Ägypten und Libyen bis nach Algerien. Dort ist es eine Frage der Zeit, bis das verknöcherte Regime von Langzeitpräsident Abd al-Aziz Bouteflika Zerfallserscheinungen zeigt – und damit das Risiko steigt, dass es zu einer von Gewalt geprägten Übergangszeit kommt. Das benachbarte Libyen ist bereits ein zerfallenes Staatsgebilde: Mit dem Sturz von Muammar al-Gaddafi im Jahr 2011 verlor das Land den Kitt, der die dort ansässigen Stämme und politischen Strömungen – von radikal-islamistisch bis westlich-säkular – während des Krieges zusammengehalten hatte. Selbst die Regierung flüchtete sich im September 2014 für ihre Parlamentssitzungen auf eine in der Hafenstadt Tobruk vertäute griechische Fähre.

In Ägypten hat das Militär, das schon zuvor eine Art Staat im Staate gewesen war, die Regierung übernommen und geht rücksichtslos gegen Anhänger der Demokratiebewegung und auch gegen gemäßigte Islamisten vor.

Syrien befindet sich seit 2011 in einer beispiellosen Abwärtsspirale der Gewalt. Die Opposition ist gekapert von Extremisten und in Rebellengruppen zerfallen, die sich inzwischen öfter gegenseitig bekämpfen, als geeint gegen ihren gemeinsamen Feind zu stehen: das Militär von Präsident Baschar al-Assad. Der Bürgerkrieg in Syrien hat längst auch dazu beigetragen, die ohnehin wackelige Stabilität im benachbarten Irak zu zerstören. Dessen Staatsapparat war durch die Invasion der USA und deren »Koalition der Willigen« (darunter auch einige EU-Staaten) völlig zerstört worden und bei deren Abzug im Jahr 2011 noch längst nicht wieder aufgebaut. Der irakische

Präsident Maliki hat es seitdem verstanden, die sunnitische Mehrheitsbevölkerung auszugrenzen und so Extremisten heranzuzüchten. Aber auch der Libanon und Jordanien sind aktuell akut gefährdet.

2014 haben die Vereinten Nationen zum ersten Mal seit ihrer Gründung 1945 vier humanitäre Notstände der höchsten Stufe ausgerufen – für den Irak, den Südsudan, Syrien und die Zentralafrikanische Republik, alles Länder, in denen Krieg herrscht. Erstmals seit Ende des Zweiten Weltkriegs ist die Zahl der Flüchtlinge, die über internationale Grenzen fliehen oder in ihrem eigenen Staatsgebiet auf der Flucht sind, weltweit auf über 50 Millionen geklettert. 300 Kilometer Luftlinie sind es von Libyen nach Lampedusa, gerade einmal so viel wie eine Autofahrt von Berlin nach Hannover. Weniger als 100 Kilometer sind es vom EU-Staat Zypern bis zur syrischen Küstenstadt Latakia. Das ist in etwa so, als stünden Sie auf Rügens Kreidefelsen und drüben, in Schweden, tobte der Krieg.

## Auf dem Prüfstand

Europa, dieser selbsternannte »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« ist nah dran an der Welt, in der Angst und Verzweiflung herrschen. Und das wird sich auch nicht so schnell ändern. Alte Krisenherde werden bleiben, möglicherweise werden neue dazukommen – auch südlich von Europa.

Wie werden wir damit umgehen? Werden wir Verantwortung übernehmen für diejenigen, die Schutz vor Terror, Tod und Verfolgung suchen? Wie die EU in Zukunft mit jenen Menschen verfährt, wird auch zu einer Frage darüber werden, welche Rolle Europa zukünftig in der Welt spielen will. Ver-

antwortung übernehmen und eine gewichtige Rolle in der Welt spielen zu wollen heißt auch, nicht nur Krisen vor Ort eindämmen zu wollen, sondern mit den Folgen, die diese Krisen nun einmal haben, umgehen zu lernen.

Deutschland diskutiert die Frage seiner Verantwortung in der Welt seit der Wiedervereinigung immer mal wieder, meist in Zusammenhang mit Auslandseinsätzen der Bundeswehr. Nicht aber im Zusammenhang mit den Todesfällen von Lampedusa und Gibraltar, von Ceuta und Melilla, von den Kanaren, dem Ärmelkanal und dem Evros. Europa als Ganzes und Deutschland als einzelner Mitgliedsstaat hat in den letzten Jahren fast immer dabei zugeschaut, wenn Menschen an seinen Grenzen ums Leben kamen. Ob Menschen nun vor Krieg oder Verfolgung fliehen oder ob sie »nur« der Armut entkommen wollen, ob wir sie Flüchtlinge nennen oder Arbeitsmigranten: Welchen Unterschied macht es, wenn es um die Rettung von Menschenleben geht? Wie können wir guten Gewissens dabei zusehen, wie ein Seelenverkäufer nach dem anderen absäuft? Wie verzweifelte Menschen ihr Leben in die Hand von skrupellosen Schleusern geben, ihre letzten Ersparnisse auf die Hoffnung setzen, die vermeintlich sicheren Ufer der EU zu erreichen? Würden wir nicht ähnlich handeln und unser Heil in der Flucht suchen?

Europas Flüchtlingspolitik gehört auf den Prüfstand, gerade weil die Welt näher zusammengedrückt ist. Gerade weil wir nicht mehr ohne weiteres sagen können: »Das alles ist ganz weit weg.« Die Krisenherde, die irgendwo auf der Welt lodern, erreichen früher oder später auch uns, und darauf müssen wir reagieren. Nicht, indem wir unisono die Tür zuschlagen, sondern indem wir uns auf die geänderten Umstände einstellen. Ein Fischer aus Lampedusa, der mehrfach Menschen aus dem

Wasser gezogen hat, sagte dem britischen *Guardian* einmal in einem Interview: »Wir sind Fischer und Arbeiter, und wir machen die Arbeit, die Arbeiter tun. Jetzt müssen die Politiker ihren Teil machen. Wir ertragen so viele Tote nicht.«<sup>15</sup>

Die Toten sind das schwerwiegendste Argument, die europäische und damit auch die deutsche Flüchtlingspolitik zu überdenken. Warum ist es so weit gekommen?

Mit diesem Buch wollen wir nicht nur danach fragen, welche politische und rechtliche Verantwortung Deutschland und Europa für Flüchtlinge tragen. Wir wollen auch zurückgehen zu den Ursprüngen. Weil wir aus den Antworten von damals – mit ihren Versäumnissen wie Stärken – auch für die Zukunft lernen können. Wenn man sich vor Augen führt, welchen Ursprung der Flüchtlingsschutz in Europa hat, rückt diese Thematik mit einem Mal ganz nah an uns und unsere Geschichte heran. Zur Zeit der beiden Weltkriege war es Europa, das mit großen Flüchtlingswellen fertigwerden musste. Im Gedenken daran sollten wir uns fragen, wo und warum wir uns heute selbst bei der Bewältigung mancher Probleme im Weg stehen und wo unsere Flüchtlingspolitik an ihre Grenzen stößt. Was sind wir den Flüchtlingen nach unserer Rechtsordnung schuldig, und wo haben wir auch eine moralische Verantwortung, die sich nicht hinter Paragraphen verstecken lässt? Denn letztendlich scheitert Europa heute an den menschenrechtlichen Standards, die es sich selbst einmal gegeben hat. Das darf und muss nicht so bleiben. Auch wenn weltweit Millionen Menschen auf der Flucht sind, mehr als jemals zuvor, kann und muss es eine menschenrechtskonforme, gute und realistische Flüchtlingspolitik geben. Das sind wir Europäer unserer Geschichte und den Flüchtlingen von heute schuldig.