

Stellungnahme

Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages 16. April 2018

Gerald Knaus
Europäische Stabilitätsinitiative (ESI)

ABSCHIEBUNGSREALISMUS.....	1
PROBLEME DER ZENTRALEN MITTELMEERROUTE - ITALIEN.....	3
DIE SITUATION IN DER ÄGÄIS.....	6
WORAN DIE EU – UND DEUTSCHLAND – HEUTE ARBEITEN MÜSSTEN.....	8
HINTERGRUNDMATERIAL	11
<i>„Der Erfolg? Immerhin ertrinken weniger Menschen“</i>	11
<i>DPA Interview zur Situation in der Ägäis</i>	16

Die Stellungnahmen der eingeladenen Sachverständigen erhellen die wichtigsten rechtlichen Fragen zu den derzeitigen Vorschlägen zur Neuordnung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. Es gibt jedoch ein grundlegendes Problem mit diesen **Vorschlägen: sie ignorieren weitgehend die Erfahrungen, die die EU bei der praktischen Umsetzung** des Dublin-Systems, bei Rücknahmeabkommen mit Drittstaaten und bei der Umverteilung von Asylantragstellern innerhalb der EU in den letzten Jahren und Jahrzehnten gemacht hat. Man kann das jetzt schon vorhersehen: weder die Vorschläge der Kommission, noch jene des Europäischen Parlaments oder des Rats, werden die Probleme, die sie vorgeben lösen zu wollen, tatsächlich lösen. Nur eine realistische Reformdiskussion kann letztlich dazu führen eine humane, effiziente, mehrheitsfähige und europäische Asylpolitik nicht nur zu entwickeln, sondern auch tatsächlich umzusetzen.

Das Ziel dieses kurzen Überblicks ist es auf Grundlage von Zahlen und Fakten ein grundlegendes Problem mit der derzeitigen Reformdebatte zu illustrieren: fehlender Realismus und fehlende Konzepte zur praktischen Umsetzung. Europa und seine Mitgliedsstaaten brauchen eine andere, realistischere Debatte über die Reform von Dublin, um nicht erneut zu scheitern.

Abschiebungsrealismus

Im September 2017 erklärte der französische Präsident Emmanuel Macron an der Sorbonne in seiner großen Rede zur Zukunft Europas: „Nur mit Europa können wir ... jene schnell zurückzuführen, die nicht schutzbedürftig sind.“

Seitdem hat Präsident Macron diese Idee oft wiederholt. Doch wie sollte dies tatsächlich geschehen? Derzeit gelingt dies keinem EU Mitgliedsland. Rufen wir uns dazu einige grundlegende Statistiken der letzten Jahre in Erinnerung.

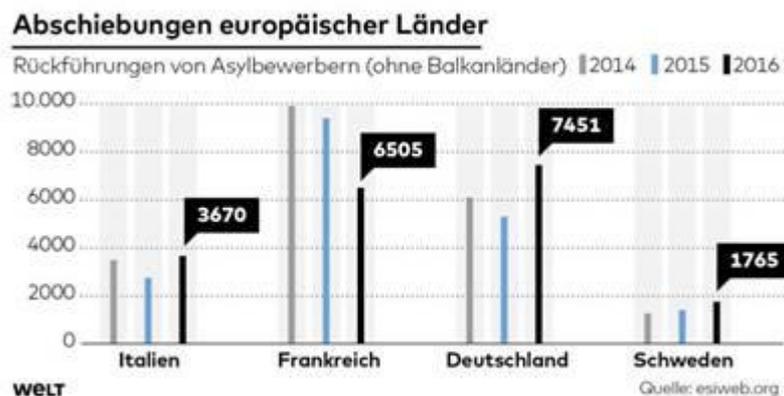
2017 gab es in Deutschland, Italien, Frankreich und Griechenland etwa 509.000 Asylanträge, 72 Prozent der Gesamtzahl in der EU.

Das bestehende Dublin-System hat in keinem der vier Länder funktioniert. Das ist seit langem so. So gab es zwischen 2014 und 2016 Anfragen für 110.000 [Dublin-Überstellungen](#) aus dem Rest der EU [nach Italien](#). Tatsächlich wurden in diesen drei Jahren 8.000 Überstellungen nach Italien durchgeführt. Nach Griechenland gibt es seit vielen Jahren fast keine Dublin-Überstellungen. Nach Bulgarien nur wenige. Nach Ungarn noch weniger.

Dublin-Überstellungen nach Griechenland, 2013-17¹

	Anfragen	Angenommen	Überstellungen
2013	9	4	0
2014	50	18	2
2015	139	67	15
2016	6.003	60	11
2017(bis Oktober)	1.393	76	0

Im Sommer 2017 erinnerte ESI in der *WELT* daran, dass Deutschland 2016 nur wenige Abschiebungen in Länder außerhalb des Westbalkans (7.451) durchgeführt hatte, und dass es keinen wirklichen Grund gab zu erwarten, dass sich dies nun ändern würde.



Im November 2017 erklärte dann das [deutsche Innenministerium](#), dass in den ersten 9 Monaten dieses Jahres folgende Abschiebungen stattgefunden hatten:

- Insgesamt: **16.700**.
- Davon in Balkanstaaten: 8.624.
- In europäische Dublin-Länder: 4.589
- Nach Osteuropa (zumeist Moldau und Georgien): 1.609
- In drei nordafrikanische Staaten (Marokko, Tunesien, Algerien): 1.014
- In den Rest der Welt **864**: 80 Afghanen, 139 Pakistani und 71 Nigerianer.

¹ Greek Asylum Service, "[Dublin Fact Sheet](#)", 7 October 2017.

Diese Zahlen waren vorhersehbar. Ähnlich ist es anderswo: 2017 gab es in Italien 130.180 Asylanträge. Weniger als 13.000 Menschen erhielten im gleichen Jahr in Italien internationalen Schutz. 46.992 Asylanträge wurden in erster Instanz abgelehnt (58 Prozent). Insgesamt gab es 2017 aus Italien gleichzeitig genau 5.700 Abschiebungen oder freiwillige Rückkehr.

Abschiebungen sind schwierig – für die Betroffenen, für Staaten, die sie durchführen und für jene, die Menschen zurücknehmen. Eine größere Zahl von Menschen gegen ihren Willen in Staaten abzuschicken, ist auch dann sehr schwierig, wenn die Rechtslage klar ist. Es bedarf der Kooperation anderer Staaten, ob es sich nun um Italien, Bulgarien, Ungarn oder Senegal und Nigeria handelt. **Nur wenige Staaten haben ein Interesse zu kooperieren, und dann meist nur in einer beschränkten Anzahl von Fällen.** Das ist so in- und außerhalb der EU.

Die derzeitige Diskussion in der EU suggeriert unrealistischerweise, dass die Mitgliedsländer nur ihre Regeln anpassen müssten und schon wäre es ein leichtes, Zehntausende innerhalb der EU oder aus der EU in Drittstaaten oder Herkunftsländer zu bewegen.

In keinem Moment der derzeitigen Debatte seit 2016 haben die Europäische Kommission, das Europäische Parlament oder der Rat dargelegt, *warum* in Zukunft gelingen würde, was in Jahrzehnten bislang nicht gelang. (Das ist so wenig realistisch wie die ebenfalls oft gehörte Idee, Deutschland könne irreguläre Migration, etwa aus Österreich, durch Kontrollen an seinen Staatsgrenzen stoppen, und hätte dies auch im September 2015 tun können, hätte es dies nur gewollt. Es genügt ein Blick an die italienisch-französische Grenze heute, um zu erkennen wie unrealistisch dies ist.)

Eine europäische Asylpolitik sollte ihre strategischen Ziele – die Zahl irregulärer Migranten, die nicht in der EU schutzbedürftig sind, zu senken ebenso wie die Zahl an Toten im Mittelmeer – **mit möglichst wenig Abschiebungen erreichen.** Dies kann dann gelingen, wenn Abschiebungen von Nicht-Schutzbedürftigen nach einem schnellen Asylverfahren und einer Stichtagregelung mit Herkunfts- oder im Ausnahmefall mit Transitländern dazu führen, dass sich weniger Menschen auf den Weg in die EU machen.

Probleme der zentralen Mittelmeerroute – Italien

Derzeit ist es im zentralen Mittelmeer so: wer es in einem Boot nach Italien schafft, der bleibt für Jahre in der EU, vielleicht für immer, und das unabhängig von seiner/ihrer Schutzbedürftigkeit. Das erzeugt eine magnetische Wirkung und war ein Grund dafür, dass in den letzten vier Jahren 13.500 Menschen allein im zentralen Mittelmeer ertrunken sind. Das italienische Asylsystem ist überfordert und wird es für viele Jahre bleiben.

Einige der wichtigsten Zahlen sprechen eine klare Sprache:

130.180	Asylanträge in Italien 2017
6.578	Flüchtlingsstatus (Erste Instanz) 2017
5.680	Subsidiärer Schutz (Erste Instanz) 2017

Asylanträge in Italien²

Jahr	Anträge
2010	12.121
2011	37.350
2012	17.352
2013	26.620
2014	63.456
2015	83.970
2016	123.600
2017	130.180

Rückkehr (freiwillig/Abschiebung) aus Italien in die zehn wichtigsten Länder³

	2014	2015	2016
Tunesien	1.205	910	1.200
Albanien	1.070	1.160	1.115
Marokko	680	675	895
Ägypten	1.050	565	690
Pakistan	30	135	175
Nigeria	185	210	165
Moldawien	130	125	130
Ukraine	65	65	115
Afghanistan	25	0	115
China	60	45	85
Georgien	85	80	55
Gesamt	4.585	3.970	3.540

In den letzten Jahren kam die Hälfte jener, die Italien in Booten erreichten, aus sechs westafrikanischen Ländern (Nigeria, Guinea, Elfenbeinküste, Senegal, Mali und Gambia). Nur eine kleine Zahl erhielt internationalen Schutz. Fast alle blieben in der EU.

Ankünfte in Italien 2016⁴

Nigeria	37.551
Eritrea	20.718
Guinea	13.342
Elfenbeinküste	12.396
Gambia	11.929
Senegal	10.327
Mali	10.010
Sudan	9.327
Bangladesch	8.131
Somalia	7.281
Andere	40.424
Gesamt	181.436

Ankünfte in Italien 2017⁵

Nigeria	18.153
Guinea	9.693
Elfenbeinküste	9.504
Bangladesch	8.995
Mali	7.114
Eritrea	6.953
Sudan	6.172
Tunesien	6.092
Senegal	5.994
Marokko	5.928
Andere	33.460
Gesamt	119.310

² Department for Civil Liberties and Immigration (Italian Ministry of Interior), "[Quaderno statistico 1990–2016](#)".

³ Eurostat, [migr_eirtn](#).

⁴ Department for Civil Liberties and Immigration (Italian Ministry of Interior), "[Cruscotto statistico](#)", as of 31 December 2016.

⁵ Department for Civil Liberties and Immigration (Italian Ministry of Interior), "[Cruscotto statistico](#)", as of 31 December 2017.

Flüchtlingsstatus und subsidiärer Schutz in Italien 2016⁶

	Anträge	Flüchtlingsstatus	(%)	Subsidiär	(%)
Nigeria	18.542	521	4	951	5
Gambia	8.720	228	3	246	3
Senegal	6.646	79	1	210	3
Elfenbeinküste	3.908	115	3	215	6
Guinea	2.605	41	2	54	2
Mali	7.167	62	1	1.579	22
Gesamt	47.588	1.046	2	3.255	7

Italien: Rückkehr (Freiwillig und Abschiebung)⁷

Land	2014	2015	2016
Nigeria	185	210	165
Senegal	60	65	70
Gambia	5	20	10
Elfenbeinküste	10	5	10
Mali	5	0	0
Guinea	0	0	0
Gesamt	265	300	255

Die Zahlen der Rückkehrer aus Frankreich und Deutschland in diese Länder sind ähnlich niedrig, und das seit Jahren.

Frankreich: Rückkehr (freiwillig und Abschiebung)⁸

Land	2014	2015	2016
Nigeria	204	235	155
Senegal	575	540	350
Gambia	55	60	70
Elfenbeinküste	250	270	205
Mali	320	290	245
Guinea	170	165	160
Gesamt	1.574	1.560	1.185

Deutschland: Rückkehr (freiwillig und Abschiebung)⁹

Land	2014	2015	2016
Nigeria	145	170	200
Senegal	20	35	50
Gambia	40	35	70
Elfenbeinküste	15	10	15
Mali	20	15	30
Guinea	25	20	50
Gesamt	265	285	415

⁶ Department for Civil Liberties and Immigration (Italian Ministry of Interior), "[Quaderno statistico 1990–2016](#)".

⁷ Eurostat, [migr_eirtn](#).

⁸ Eurostat, [migr_eirtn](#).

⁹ Eurostat, [migr_eirtn](#).

Was wird sich daran tatsächlich durch die derzeitigen EU-Reformvorschläge ändern? Und wer hat eine realistische Strategie, um dies zu ändern?

Für Italien würden die derzeitigen Reformvorschläge der EU kaum eine Erleichterung bringen. Oder plant die EU tatsächlich, Asylantragsteller aus Ländern mit einer niedrigen Anerkennungsquote aus Italien in der EU zu verteilen, so dass deren Anträge dann in Portugal oder Finnland abgelehnt würden?

Und was wäre dann die Situation an der französisch-italienischen Landgrenze? Wie würde die geplante Reform dort irgendwelche Verbesserungen bringen? Derzeit gilt: wer es von Italien nach Frankreich schafft, wird fast nie nach Italien zurückgebracht, selbst wenn die Rechtslage klar ist. Wie würde sich das durch die vorgesehene Reform ändern?

Verweigerte Einreise an der französischen Grenze¹⁰

<u>Jahr</u>	<u>Zahl</u>
2011	11.100
2012	11.310
2013	11.745
2014	11.365
2015	15.745
2016	63.390

Frankreich und Italien – wie das Dublin-System scheitert¹¹

<u>Jahr</u>	<u>Anfragen aus Frankreich</u>	<u>Überstellungen</u>
2008	201	10
2009	219	15
2010	146	4
2011	264	18
2012	151	3
2013	240	12
2014	319	14
2015	874	22
2016	5.792	75

Die Situation in der Ägäis

Seit der Einigung in der EU-Türkei-Erklärung (20. März 2016) bis Ende 2017 kamen 56.311 Menschen auf den Ägäis-Inseln an. **9.286** waren es in der ersten Jahreshälfte 2017, in der zweiten **20.432**. In dieser gesamten Zeit gab es gerade einmal **1.484** Rückführungen von diesen Inseln in die Türkei (April 2016 bis Ende 2017). Das waren 2017 weniger als 60 Rückführungen im Durchschnitt pro Monat.

¹⁰ [Third country nationals refused entry at the external borders - annual data \(rounded\)](#) , Eurostat, 23 February 2018

¹¹ Eurostat, [Incoming 'Dublin' requests by submitting country \(FRANCE\)](#), Eurostat, [Incoming 'Dublin' transfers by submitting country \(FRANCE\)](#),

Wie würde die vorgesehene Reform von Dublin III die Situation in Griechenland und in der Ägäis entspannen? Keines der wichtigsten Probleme – eine überforderte Asylbehörde, inakzeptable Zustände in den Aufnahmezentren in Griechenland, fehlendes Monitoring, um nachvollziehen zu können, was mit jenen passiert die in die Türkei zurückgeschickt werden – wäre durch diese Reform gelöst.

Ankünfte in Booten aus der Türkei in Griechenland¹²

2011	1.467
2012	4.370
2013	11.831
2014	44.057
2015	873.179
2016	174.605
2017	29.718

Monatliche Rückführungen von den Inseln in die Türkei¹³

April 2016	386
Mai	55
Juni	27
Juli	0
August	16
September	94
Oktober	139
November	31
Dezember	53
Januar 2017	64
Februar	34
März	45
April	150
Mai	87
Juni	48
Juli	60
August	19
September	29
Oktober	57
November	75
Dezember	16
Gesamt	1.485

Wahrscheinlichkeit der Rückkehr von den griechischen Inseln in die Türkei

	Ankünfte	Rückkehr	Prozent
Syrien	19.024	228	1,2
Irak	8.349	41	0,5
Afghanistan	6.344	87	1,4
Pakistan	3.656	628	17,2

¹² Frontex, Annual Risk Analyses, [2014](#), [2017](#); UNHCR, Operational Portal Refugee Situations, [Greece](#), 31 October 2017.

¹³ European Commission, "[Operational implementation of the EU-Turkey Statement](#)".

Iran	1.565	39	2,5
------	-------	----	-----

Während es bislang nicht gelang Asylantragsteller in die Türkei zurückzuschicken, lehnte die griechische Asylbehörde auf dem Festland gleichzeitig mehr Asylanträge ab (12.000) als in Griechenland Schutz gewährt wurde (10.000).

Griechenland: Asylentscheidungen Erste Instanz¹⁴

	Anträge	Abgelehnt	Angenommen
2013	4.814	1.756	322
2014	9.431	4.255	1.711
2015	13.195	4.436	3.995
2016	51.092	6.597	2.712
2017	58.661	12.149	10.364

Wenn es gelingen würde, diese Entscheidungen (inklusive Berufung) ähnlich schnell wie in den Niederlanden zu treffen, mit gleichzeitig überprüfbareren Garantien seitens der Türkei, dass jene, die zurückgeschickt würden, in der Türkei im Einklang mit dem türkischen Asylgesetz und internationalen Standards behandelt werden, wäre es schon heute möglich – ohne jede weitere große Reform – die Situation in der Ägäis zu kontrollieren.

Der nächste Schritt wäre es, mit Ankara darüber zu verhandeln, die EU-Türkei-Erklärung auch auf die Landgrenze mit Griechenland und Bulgarien auszudehnen. Doch solange die Umsetzung von Übereinkünften, wie derzeit auf EU-Seite in der Ägäis, so wenig ernst genommen wird, würde auch eine weitere EU-Asylreform an der Situation nichts ändern.

Woran die EU – und Deutschland – heute arbeiten müssten

Um zu einem humanen und funktionierenden System in der EU zu kommen, müssten Entscheidungsträger an den folgenden Drehschrauben europäischer Politik ansetzen:

Erstens bei der Rückführung all jener, die irregulär kommen und keinen Schutz brauchen. Die EU kann ihre Seegrenzen am besten schützen, wenn Ankommende wissen, dass sie ohne wirkliche Asylgründe keine Chance auf ein Bleiberecht haben. Keinem EU-Land gelangen bisher jedoch in nennenswertem Umfang Abschiebungen von Wirtschaftsflüchtlingen, die als Asylbewerber abgelehnt wurden. Das Erdöl produzierende Nigeria, Herkunftsland der meisten Flüchtlinge in Italien, hat 2016 nur 165 seiner Bürger aus Italien zurückgenommen.

Um die Migrationsroute zentrales Mittelmeer kontrollierbar zu machen, braucht die EU vor allem die Kooperation der Herkunftsländer. Die meisten Migranten, die in Italien derzeit ankommen, sind Bürger der ECOWAS-Staaten Westafrikas, also Nigeria, Senegal, Elfenbeinküste oder Gambia. Ihre Asylgesuche werden in Italien und dem übrigen Europa meist abgelehnt, trotzdem bleiben sie in der EU.

Um diesen Kreislauf zu durchbrechen, bräuchte man Abkommen mit den Herkunftsländern. Diesen müsste man dafür etwas anbieten. Im Gegenzug würden die Länder nach einem zu vereinbarenden Stichtag alle ihre Bürger zurücknehmen, die in Europa keinen

¹⁴ Greek Asylum Service, [Statistical Data of the Greek Asylum Service](#), December 2017.

Flüchtlingsschutz erhalten haben. Das stünde im Einklang mit dem Asylrecht und würde die Nachfrage unter potenziellen Migranten nach Europa deutlich reduzieren. Vorbild könnte das Abkommen zwischen den USA und Kuba sein. In den 1990er Jahren kamen Zehntausende Kubaner mit Booten nach Florida. Als es immer mehr wurden, verhandelten die Amerikaner trotz fehlender diplomatischer Beziehungen mit der kubanischen Regierung. Kuba erklärte sich bereit, alle Bürger zurückzunehmen, im Gegenzug wurde einer begrenzten Zahl von Kubanern geregelter Zugang in die USA angeboten. Es gab ein fixes Kontingent von Visa mit klaren Kriterien, die teilweise durch eine Lotterie vergeben wurden.

Die EU weiß, wie solche Anreize aussehen könnten, denn sie hat sie auf dem Malta-Gipfel mit afrikanischen Staaten im Herbst 2015 definiert. Dort werden Ländern legale Möglichkeiten des Zugangs nach Europa in Aussicht gestellt. Dies können Arbeits-, Studenten- oder Ausbildungsvisa für einige Tausend Menschen pro Jahr sein, die man Nigeria, Senegal oder Gambia anbieten müsste. Auf diese Weise würden bislang vage formulierte, aber von der EU immer wieder vorgetragene Versprechen gegenüber afrikanischen Ländern eingelöst. Ohne Anreize wird es keine Rückführungen geben und das Sterben im Mittelmeer wird weitergehen.

Ein „Marshallplan für Afrika“, wie er auch in Deutschland manchmal vorgeschlagen wird, wird nicht dazu beitragen, dass sich weniger Menschen auf den Weg nach Europa machen. Überdies ist die Verquickung von Entwicklungshilfe und Flüchtlingspolitik problematisch: Die einen hoffen, dass aufgrund von Wirtschaftswachstum automatisch weniger Leute kommen; die anderen wollen Entwicklungshilfe als Druckmittel verwenden, um Herkunftsländer zur Rücknahme ihrer Bürger zu bewegen. Beides wird nicht funktionieren. Aus Nigeria machen sich viele Menschen auf den Weg, obwohl dort das Pro-Kopf-Einkommen höher ist als in vielen anderen Ländern Afrikas. Vernünftig wäre hingegen mehr humanitäre Hilfe für Binnenflüchtlinge, die zum Beispiel von der Terrororganisation Boko Haram vertrieben wurden. Hier könnte die EU-Türkei-Erklärung Vorbild sein, in deren Rahmen die Europäische Union der Türkei bei der Versorgung und Integration von drei Millionen Syrern hilft.

Es muss in Verhandlungen mit Herkunftsländern darum gehen, eine schnell wirksame Einigung zu erreichen. Realismus bedeutet, anzuerkennen, dass die EU rechtliche und moralische Standards befolgen muss, dass es gleichzeitig aber dringend nötig ist, den Anreiz für westafrikanische Migranten zu verringern, Schlepper zu bezahlen. Es geht darum, tatsächlich „sichere und legale Wege“ zu schaffen und gleichzeitig irreguläre Migration einzuschränken.

Zweitens sollte die EU die Beschleunigung von Asylverfahren als gesamteuropäisches Ziel dringend diskutieren, vor allem durch Reformen von Verfahren an den Brennpunkten der EU-Außengrenze. Binnen weniger Wochen sollten in Italien und Griechenland ankommende Asylsuchende nach einem fairen und transparenten Verfahren wissen, woran sie sind. Die Niederländer machen vor, dass es möglich ist, schnelle Asylverfahren inklusive Berufungsverfahren mit Qualitätssicherheit und Rechtshilfe zu verbinden.

Drittens bedarf es einer Politik der Umsiedlung von Flüchtlingen aus Drittstaaten in die EU. Diese ist in der EU-Türkei-Erklärung vorgesehen und wird nur zögernd umgesetzt. Eine solche Umsiedlung kann in Zusammenarbeit mit dem UNHCR oder bilateral passieren. Realismus bedeutet hier, dass es größere Umsiedlungen von Flüchtlingen nach Europa nur im Gleichschritt mit der Kontrolle irregulärer Migration geben kann. Darüber sollten auch in Zukunft die Mitgliedstaaten und nicht die EU insgesamt entscheiden; die EU sollte diese Umsiedlungen aus dem gemeinsamen Budget finanzieren.

2013 bewarben sich in der gesamten EU etwa 431.000 Menschen um Asyl; 132.000 Menschen wurde Asyl gewährt. Wenn es in naher Zukunft gelingen könnte, 300.000 Menschen im Jahr in der EU Asyl zu gewähren, diese aber überwiegend durch Umsiedlung die EU erreichen, und wenn gleichzeitig die Zahl der irregulär Ankommenden (und Ertrinkenden) dramatisch gesenkt würde, dann würde jeder gewinnen. Wenn die EU durch Abkommen mit Herkunftsstaaten die Zahl der das Mittelmeer überquerenden Asylsuchenden auf unter 100.000 im Jahr senken könnte (wie es vor einigen Jahren der Fall war), dann sind das realistische Ziele.

Die EU braucht eine Grenzpolitik, die mit ihren moralischen und politischen Prinzipien im Einklang steht. Dazu sollten folgende vier Grundsätze zählen: keine Zurückweisung (non-refoulement), also kein Zurückdrängen oder Verbringung an einen Ort außerhalb der EU ohne glaubwürdiges Verfahren; kein „Nauru“, also keine Abschreckung von Asylbewerbern durch schlechte Behandlung von Neuankömmlingen, wie dies auf der Pazifikinsel Nauru geschieht, die Australien seit dem Jahr 2000 für die Bearbeitung von Asylanträgen jener nutzt, die per Boot in Australien ankommen; kein Ertrinken-Lassen, also keine Abschreckung durch die Einschränkung von Rettungsoperationen; und keine Festung Europa.

Das Kernziel muss es sein, das Asyl- und Schutzrecht zu bewahren und dennoch weitestgehende Kontrolle über die Außengrenze im Mittelmeer herzustellen. Flüchtlingshilfe- und Menschenrechtsgruppen müssten sich mit den europäischen Innen- und Justizministern an einen Tisch setzen. Der reichste Kontinent der Welt hat ein Interesse an der Aufrechterhaltung der Flüchtlingskonvention und des Asylrechts. In den meisten europäischen Demokratien gibt es weiterhin öffentliche Unterstützung für eine Rolle bei der Hilfe für jene, die tatsächlich schutzbedürftig sind. Es ist allerdings ebenfalls erforderlich, diejenigen, die keines Schutzes bedürfen, von der Entscheidung abzuhalten, an der nordafrikanischen Mittelmeerküste in seeuntüchtige Boote zu steigen.

Die Abschreckung von nicht Schutzbedürftigen ist nicht nur eine Antwort auf die legitimen Erwartungen europäischer Wähler. Sie ist eine lebensrettende Alternative zur Untätigkeit oder zu einer Politik der allgemeinen Zurückweisung. In der europäischen Asyldebatte brauchen wir heute einen moralischen Realismus.

Hintergrundmaterial

„Der Erfolg? Immerhin ertrinken weniger Menschen“

Interview mit Gerald Knaus zum EU-Türkei-Flüchtlingsabkommen

[Süddeutsche Zeitung](#) (3. April 2018)

SZ: Das EU-Türkei-Abkommen ist jetzt zwei Jahre alt. Ist das Ganze ein Erfolg? Ein Misserfolg? Irgendwas dazwischen?

Knaus: Die wichtigste Frage heute wie im März 2016 ist doch: Hat irgendjemand ein besseres Konzept? Die Antwort lautete damals und lautet heute: Nein. Im Winter 2016, in den Wochen vor dem Abkommen, ertranken in der Ägäis mehr als 360 Menschen. Im Jahr 2018 gab es erst einen Unfall, bei dem 16 Menschen ertranken. Das sind 16 Menschen zu viel. Trotzdem sind in den letzten zwei Jahren deutlich weniger Menschen ertrunken. Die EU hilft überdies seit März 2016 mehr als einer Million syrischer Flüchtlinge in der Türkei finanziell. Das ist in deren Interesse, es ist im Interesse der EU und im Interesse der Türkei. Trotzdem braucht die EU dringend eine effiziente und menschliche Politik für ihre Außengrenzen. Eine seriöse Umsetzung des Abkommens mit der Türkei wäre ein Schritt in diese Richtung. Doch davon kann bislang keine Rede sein.

Warum nicht?

Das Abkommen wurde bislang in der Türkei umgesetzt, in der EU nicht. Die EU und Griechenland haben es bislang nicht geschafft, die wichtigsten Fragen zu klären. Wie gelingt es, glaubwürdige Asylverfahren in Griechenland innerhalb von wenigen Wochen abzuschließen? Wie gelingt es, jene, die keinen Schutz in der EU brauchen, in die Türkei zurückzuschicken? Und wie kann man sicherstellen, dass Asylsuchende in Griechenland während ihrer Verfahren unter menschenwürdigen Bedingungen untergebracht sind? Auf alle diese Fragen kann man eine Antwort finden. Doch das ist bislang nicht geschehen. Damit droht das gesamte Abkommen zu scheitern, vielleicht schon in den nächsten Monaten, wenn wieder mehr Menschen über die Ägäis kommen.

Sie gehören intellektuell zu den Mit-Architekten des EU-Türkei-Flüchtlingsabkommens. Wie kamen Sie auf diese Idee?

Im Sommer und Herbst 2015 trieb uns die Frage um, warum in der Ägäis so viele Menschen ertranken. Damals waren es in einem Monat 160 Menschen. Wir wollten das nicht akzeptieren. Daraus entstand ein Bericht unter dem Titel: Warum niemand in der Ägäis ertrinken muss. Warum mussten hunderttausende Syrer erst in kleinen Booten ihr Leben riskieren, um kurz darauf in München oder Stockholm mit offenen Armen aufgenommen zu werden?

Welche Lösung strebten Sie an?

Wir schlugen vor, eine hohe Zahl von Syrern mit dem Flugzeug aus der Türkei zu holen – und umgekehrt die Türkei davon zu überzeugen, ihr bereits bestehendes Rückübernahmeabkommen mit Griechenland ab einem Stichtag tatsächlich umzusetzen. Also alle Zurückgesendeten auch aufzunehmen. Wir wollten, dass europäische Länder so viele Flüchtlinge aus Syrien offiziell aufnehmen würden wie politisch möglich – und umgekehrt die meisten, die via Boot kommen wollen, begreifen, dass sie auf diesem Weg keine Chance haben. Der damalige türkische

Premier Ahmet Davutoglu hat Anfang März 2016 diese Idee als türkischen Vorschlag der EU präsentiert.

Die Bundesregierung lobt das Abkommen, weil es die Flucht über die Ägäis beendet habe. Wie ist die Lage wirklich?

2017 kamen 30000 Menschen per Boot nach Griechenland. Das sind halb so viele wie allein im Februar 2016. Trotzdem sollte man nicht von einem Erfolg sprechen. Viel zu viele riskieren weiter ihr Leben, und die Zahl wächst seit letztem Sommer. Es ist darüber hinaus auch kein Erfolg, dass die EU seit Abschluss des Abkommens gerade 12.000 Syrer aus der Türkei mit dem Flugzeug geholt hat. Wenn das Abkommen wirklich umgesetzt würde, würden viel weniger Menschen in Boote steigen und viel mehr in Flugzeuge. Der Krieg in Syrien geht weiter, die Türkei ist weiter weltweit das Land mit den meisten Flüchtlingen. Trotzdem handelt die EU erneut so als könne sie der syrischen Katastrophe den Rücken zukehren. Das ist illusorisch.

Wie kann es passieren, dass Wahrnehmung und Wirklichkeit so auseinanderklaffen?

Niemand schaut genau hin, was wirklich passiert. Nehmen wir einen der wichtigsten und umstrittensten Aspekte des Abkommens: Die Rückführungen in die Türkei. Vor zwei Jahren haben manche Menschenrechtsorganisationen vor Massenabschiebungen in die Türkei gewarnt, sie hatten die ehrliche Angst, dass man nun Menschen ohne jede Prüfung in die Gefahr zurückschicken würde, wie es etwa Italien unter Berlusconi mit Libyen 2009 gemacht hat. Der europäische Menschenrechtsgerichtshof hat das damals zu Recht als Bruch mit der Menschenrechtskonvention verurteilt. Das Abkommen sagt klar, dass jeder, der in Griechenland einen Asylantrag stellt, ein individuelles Verfahren bekommen muss. Man darf nur Leute in die Türkei zurückschicken, die dort sicher sind.

Wie ist die Lage in Griechenland?

Das Kernproblem: Noch immer dauern die Asylverfahren in Griechenland viel zu lange. Das bedeutet: Tausende Flüchtlinge sitzen oft einige Monate auf den Inseln fest, und danach sitzen sie noch länger auf dem Festland. Die Bedingungen auf den Inseln sind eine Schande für die ganze EU, die Lager schlecht geführt und hoffnungslos überfüllt. Schlussendlich reisen die meisten mit Schleppern doch weiter Richtung Deutschland.

Was müsste geschehen?

In den ersten sechs Monaten 2017 kamen jeden Monat im Durchschnitt 1,500 mit dem Boot in Griechenland an. Nehmen wir an, 1,000 von ihnen wären – nach einem fairen Verfahren und mit überprüfbareren Garantien zu ihrer Zukunft in der Türkei – jeden Monat zurückgeschickt worden. Und nehmen wir an, die EU hätte dafür jeden Monat 5,000 Flüchtlinge aus der Türkei umgesiedelt. Der Zustrom wäre eingebrochen und es wären noch weniger ertrunken.

Warum klappt die Abschiebung nicht so, wie es einst geplant war?

Brüssel hat es bis heute nicht geschafft, jenseits schöner Überschriften ein klares Konzept zu erstellen, was an Helfern, an Geld und an Technik wirklich notwendig ist, um den Griechen umfassend zu helfen. Obwohl offensichtlich ist, was notwendig wäre: ein Konzept, wie man die Bedingungen auf den Inseln verbessern und Berufungsverfahren beschleunigen könnte, um jene, die keinen Schutz in der EU brauchen, in die Türkei zurückzuschicken. Davon muss man

die Bürgermeister auf den Inseln, die griechischen Asylbeamten und Richter, die Politiker und letztlich auch die Bevölkerung überzeugen. Die EU hat dafür zwei Jahre nach März 2016 noch immer kein Konzept. Das ist fahrlässig.

Das Nadelöhr heißt Griechenland. Warum ändert sich da nichts?

Wer in Griechenland einen Asylantrag stellt, wird für Jahre in der EU bleiben, selbst wenn der Antrag irgendwann abgelehnt wird. Seit März 2016 wurde keine Person, die entschlossen war, alle Instanzen des Rechtswegs in Griechenland auszuschöpfen, von den Inseln in die Türkei zurückgeschickt. Griechische Berufungskommissionen treffen nur 100 Entscheidungen im Monat auf den griechischen Inseln, und auch das nur nach vielen Monaten. In Italien ist das übrigens nicht anders. Auch dort dauern Verfahren Jahre.

Beamte aus anderen EU-Staaten, die auf den griechischen Inseln als Unterstützer eingesetzt sind, berichten, dass ihre Beschlüsse durch griechische Asylbeamte oft korrigiert werden. Wie kann das sein?

Im Rahmen des European Asylum Support Offices (EASO) wurden seit 2016 Hunderte von Beamten anderer europäischer Asylbehörden zur Unterstützung nach Griechenland geschickt. Es ist erstaunlich, wie wenig über die Probleme dieser wichtigsten Mission in der Geschichte von EASO bekannt ist. Tatsächlich ist diese bislang vollkommen gescheitert. Die Zusammenarbeit zwischen Europäern und Griechen vor Ort funktioniert kaum. Trotzdem findet man in offiziellen EU Berichten davon so gut wie nichts. Und jene, die von EASO nach Griechenland geschickt wurden, dürfen danach nichts öffentlich sagen. Wir brauchen dringend eine unabhängige Untersuchung, um zu sehen, was verbessert werden muss.

Die Beamten anderer Staaten halten viele Geflüchtete nicht für schutzbedürftig, griechische Grenzbeamte aber schon?

Viele, die aus europäischen Asylbehörden auf den Inseln arbeiten, entscheiden in vielen Einzelfällen, dass es möglich ist jemanden in die Türkei zurückzuschicken. Die griechische Asylbehörde hebt dann automatisch die große Mehrheit dieser Entscheidungen wieder auf. Gleichzeitig gibt es keine Klärung der Kriterien. So arbeiten hunderte Beamte aus verschiedenen EU Ländern, ohne genau zu wissen, was der Sinn ihrer Arbeit ist. Wenn jeder, der die Inseln erreicht, ohnehin in Griechenland bleibt, brauchen wir keine Asylbeamten dort. Später werden dann die meisten Asylanträge von der griechischen Asylbehörde auf dem Festland abgelehnt.

Das klingt wie die absurde Umkehrung aller offiziellen EU-Ziele?

Derzeit nimmt niemand diese Ziele ernst genug. Man erklärt in Paris oder Berlin zwar, dass jenen, die schutzbedürftig wären, Asyl gewährt werden müsse, und dass jene, die keinen Schutz nach der Flüchtlingskonvention brauchen, abgeschoben werden müssten. Das klingt gut. Aber die griechische Asylbehörde hat im letzten Jahr 12,000 Asylanträge abgelehnt. Dennoch gibt es heute weniger Abschiebungen als vor dem Abkommen. Stattdessen erfolgt Abschreckung durch katastrophale Zustände in den Aufnahmelagern auf den Inseln, die allen europäischen Standards für die Behandlung von Asylwerbern widersprechen.

Welche Verantwortung für das Verhalten der griechischen Beamten trägt die EU?

Die Berichte der Kommission zur Umsetzung des Abkommens blenden die wirklichen Probleme aus. Die meisten Mitgliedsländer denken, die Flüchtlingskrise ist gelöst. Die Asylreformdebatte in Brüssel ist weltfremd. Glaubt irgendjemand ernsthaft, die Probleme wären durch eine Umverteilung von Asylantragstellern aus Griechenland zu lösen? Jene 12.000, die 2017 dort abgelehnt wurden: Was würde es bringen, diese zuerst nach Riga oder Warschau zu bringen, um die Anträge dann dort abzulehnen? Trotzdem ist das bis heute der Kern der Ideen der Kommission und des EU Parlaments. Aus dem Scheitern des Dublin-Systems und dem Scheitern der Umverteilung von Flüchtlingen in den letzten Jahren hat man in Brüssel nichts gelernt. Die EU hat in Griechenland versagt.

Welche Verantwortung trägt Griechenland selbst?

Die Verantwortung Athens wäre es, dem Rest der EU einen Plan vorzulegen, wie in einer gemeinsamen Anstrengung das EU-Türkei Abkommen umgesetzt werden könnte. Es ist offensichtlich, was fehlt: Berufungskommissionen, eine Koordination zwischen Griechen und EASO-Beamten, außerdem bessere Aufnahmezentren. Athen sollte klarstellen, welche Garantien notwendig wären, damit griechische Beamte mit gutem Gewissen sagen können, dass eine Person in der Türkei sicher ist. Man könnte eine unabhängige Ombudsperson für das Abkommen einrichten. Die EU braucht einen Tsipras-Plan.

Das Abkommen funktioniert nicht gut. Infrage gestellt wird es aber auch aus einem anderen Grund: Weil viele Erdogan und seine autokratische Führung als Partner ablehnen. Haben die nicht am Ende Recht – siehe die inhaftierten Journalisten oder der türkische Einmarsch nach Syrien?

Die Türkei hat ihren Teil des Abkommens bis heute eingehalten, weil es in ihrem Interesse ist. So gesehen haben sich die Befürchtungen nicht bestätigt, Erdogan würde das Abkommen alsbald torpedieren. Es ist auch nicht so, dass jene Länder, die ein Interesse am Flüchtlingsabkommen haben, die Türkei deswegen weniger für Menschenrechtsverletzungen kritisieren als andere. In der EU gibt es kein Land, das in den letzten zwei Jahren kritischer gegenüber Menschenrechtsverletzungen in der Türkei war als Deutschland. Kein EU-Botschafter wurde so oft in Ankara vorgeladen wie der deutsche.

Gibt es für Sie einen Punkt, an dem Sie trotzdem sagen würden: Mit der Türkei kann man das nicht mehr machen?

Nehmen wir für einen Moment an, die Bundesregierung würde auf EU-Ebene umsetzen, was Claudia Roth jüngst gefordert hat: Schluss jetzt mit dem Abkommen. Was würde dann geschehen, ganz konkret? Würde das Geld für Syrer in der Türkei gestoppt? Wohl kaum. Würden die Umsiedlungen von Syrern aus der Türkei gestoppt? Gerade Kritiker des Abkommens würden das nicht wollen. Und dann noch Griechenland: Würde Athen einer deutschen Aufforderung nachkommen, grundsätzlich niemanden mehr in die Türkei zurückzuschicken? Obwohl vor dem Abkommen im März 2016 mehr Menschen in die Türkei geschickt wurden als seitdem? Warum sollte Athen dem zustimmen? Heute halten alle Regierungen in der EU und alle großen Parteien in Griechenland am Abkommen fest. Für jene, denen es um den Schutz von Menschenrechten geht, kann es nur darum gehen, das Abkommen endlich voll und ehrlich umzusetzen. Eine Alternative dazu hat in zwei Jahren niemand präsentiert.

Ist das Türkeiabkommen nach zwei Jahren Vorbild oder abschreckendes Beispiel für Sie?

Es hat für mich gezeigt, dass es möglich ist, die Zahl von Bootsflüchtlingen und Ertrinkenden zu reduzieren, ohne das Flüchtlingsrecht in Frage zu stellen. Es hat auch gezeigt, was die EU alles bislang nicht kann. 9,000 Menschen kamen in der ersten Hälfte 2017 auf die Inseln, so viele wie in Passau 2015 an einem Tag. Es gelang nicht, diese menschenwürdig unterzubringen, trotz Hunderter Millionen am Mittel. Es gelang nicht, die Asylverfahren zu beschleunigen, trotz Hunderter europäischer Beamter. Das ist es, was alle in Brüssel, in Berlin und anderswo in der EU zutiefst beunruhigen muss.

Kann es Vorbild für Abkommen mit den Staaten Nordafrikas sein?

Man kann daraus lernen, was geht, und was nicht gehen wird. Abkommen zur Rückübernahme funktionieren immer nur, wenn sie auch im Interesse der Partnerländer sind, und wenn es sich nicht um zu viele Rücknahmen handelt. Diese müssen auch im Einklang mit EU Recht und der europäischen Menschenrechtskonvention sein, sonst machen europäische Gerichte – zum Glück – nicht mit. Länder in Nordafrika haben deutlich gemacht, dass es nicht in ihrem Interesse ist, Menschen zurückzunehmen, die nicht ihre Staatsbürger sind. Und afrikanische Herkunftsländer machen bei jedem EU-Gipfeltreffen deutlich, dass sie nicht bereit sind, eine unbeschränkte Zahl ihrer Staatsbürger zurückzunehmen. Man müsste diesen Herkunftsländern daher ein Angebot machen, ab einem Tag X all jene zurückzunehmen, deren Asylantrag abgelehnt wurde, und ihnen im Gegenzug legale Migrationsquoten anbieten. Damit das funktionieren kann, braucht die EU schnelle Asylverfahren in Italien. Die Herausforderungen in der Ägäis und im zentralen Mittelmeer sind ähnlich.

Was muss passieren, damit dieses große Problem gelöst wird? Oder ist diese Hoffnung längst vergeblich?

Regierungen müssen ehrlich analysieren, was in den letzten zwei Jahren in der Ägäis nicht funktioniert hat. Sie müssen verstehen, was schnellstens geändert werden muss. Eine Politik der Slogans – sei es ein „Öffnet endlich für alle die Grenzen“, sei es ein „Jetzt starten wir die Abschiebungsoffensive!“ hilft niemandem. Sie verstellen nur den Blick auf das, was wirklich los ist. Das gilt auch für Schuldzuweisungen. Sie bringen nichts und erhöhen nur die sehr reale Gefahr, dass sich am Ende jene durchsetzen, die das Asylrecht ganz abschaffen wollen. Wir dürfen die Hoffnung, das verhindern zu können, nicht aufgeben.

Österreichs Kanzler Sebastian Kurz lobt sich für die Schließung der Balkan-Route. Hat er damit recht? Ist die Route dicht?

Nein. In den ersten zehn Wochen dieses Jahres gab es 29,000 neue Asylanträge in Deutschland, 2017 waren es mehr als 200,000, und mehr als die Hälfte davon waren Menschen, die über die Türkei Europa erreichten. Wer es nach Griechenland schafft, der kommt irgendwann auch in Deutschland an. Wenn dieses Jahr mehr Leute in Griechenland ankommen, werden auch mehr Leute nach Deutschland kommen.

*DPA Interview zur Situation in der Ägäis
Can Merey, dpa*

["Vordenker des EU-Türkei-Flüchtlingspakts warnt vor Scheitern"](#) (15. März 2018)

Istanbul – Auf ein Konzept von Gerald Knaus geht das Flüchtlingsabkommen der EU mit der Türkei zurück, das am 18. März 2016 in Brüssel vereinbart wurde. Zwei Jahre später ist Knaus ernüchert: Zwar gingen die Flüchtlingszahlen in der Ägäis stark zurück, inzwischen steigen sie aber wieder. Die Lebensumstände in den EU-Flüchtlingslagern, den sogenannten Hotspots, nennt der Experte «unzumutbar». Vor allem aber warnt Knaus eindringlich davor, dass das Abkommen noch in diesem Jahr scheitern könnte – mit potenziell schwerwiegenden Folgen auch für Deutschland. Die Verantwortung dafür sieht er nicht vorrangig bei der Türkei.

Der Österreicher Gerald Knaus (47) gilt als Vordenker des Flüchtlingsabkommens der Türkei mit der EU. Kurz nach dem Tod des syrischen Flüchtlingsjungen Aylan, der weltweit für Entsetzen sorgte, entwarf der Politikberater auf dem Höhepunkt der Flüchtlingskrise ein Konzeptpapier mit dem Titel «Warum niemand in der Ägäis ertrinken muss». Die Ideen in diesem Konzept vom 17. September 2015 bildeten die Grundlage für den Flüchtlingspakt vom 18. März 2016. Knaus ist Vorsitzender der von ihm 1999 gegründeten Denkfabrik Europäische Stabilitätsinitiative (ESI) in Berlin.

Herr Knaus, vor zwei Jahren wurde das Flüchtlingsabkommen von der EU und der Türkei geschlossen. Funktioniert es?

Begrenzt. Es hat die Zahl der Menschen, die sich in der Türkei in Boote setzen und auf die griechischen Inseln fahren, in kürzester Zeit dramatisch reduziert: Von 2000 am Tag noch im Februar 2016 auf 9000 im gesamten ersten Halbjahr 2017. Die Zahl der Menschen, die in der Ägäis ertrunken sind, ist dramatisch gefallen. Überdies hat die EU relativ schnell mit viel Geld die Lebensumstände von einer Million syrischer Flüchtlinge in der Türkei verbessert. Was überhaupt nicht geklappt hat – und das gefährdet heute das gesamte Abkommen – ist fast alles, was die Umsetzung auf den ägäischen Inseln und in Griechenland betrifft.

Was meinen Sie genau?

Die Bedingungen, unter denen Asylantragsteller Monate in europäischen Hotspots auf den Inseln verbringen, sind weiterhin unzumutbar. Der Hauptgrund: Es gelingt nicht, in qualitätsvollen Asylverfahren schnell zu entscheiden, wer in Griechenland bleiben soll. Das sollte und könnte innerhalb weniger Wochen passieren. Es ist außerdem nicht gelungen, Kontrollmechanismen aufzubauen, die der griechische Asylbehörde erlauben, mehr Menschen in die Türkei zurückzuschicken und dabei sicher zu sein, dass diese dort so behandelt werden, als wenn sie etwa nach Portugal geschickt würden. Seit März 2016 wurden im Schnitt monatlich 70 Leute in die Türkei zurückgeschickt – viel weniger als in den Monaten vor dem Abkommen.

Woran liegt das?

Organisation. Man kann derzeit auf allen Ägäis-Inseln vielleicht 6000 Flüchtlinge für einige Wochen menschenwürdig unterbringen. Wenn 3000 im Monat kommen, dann bedeutet das, dass innerhalb von zwei Monaten entschieden werden müsste, wer in der EU bleiben soll und wer nicht. Tatsächlich schaffen es die griechischen Berufungskommissionen auf den Inseln gerade einmal, 100 Fälle zu entscheiden, im Monat!

Was ist die Konsequenz daraus?

Es wird fast niemand zurückgeschickt, außer einer kleinen Gruppe Menschen, die aufgrund der schlechten Bedingungen auf den Inseln irgendwann aufgeben. Um genau zu sein: Von März 2016 bis Ende 2017 kamen 56 000 Menschen auf den Inseln an. 1500 wurden in die Türkei zurückgeschickt. 12 000 waren Ende 2017 in den Hotspots. Die allermeisten wurden also aufs Festland gebracht. Dort warten sie Jahre auf eine Asylentscheidung, oder sie machen sich mit Schmugglern auf den Weg über den Balkan. Letztlich lehnen die Griechen dann eine Mehrheit der Asylanträge ab, doch am Ende bleibt fast jeder, der ankommt, unabhängig davon in der EU. Das ist eine absurde Situation.

Wie ließe sich das lösen?

Wir schlagen vor, dass man auf den griechischen Inseln in der Ägäis ein europäisches Pilotprojekt startet, inspiriert vom niederländischen Asylsystem. Beim niederländischen System gelingt es, innerhalb von wenigen Wochen eine erstinstanzliche und eine Berufungsentscheidung für Asylantragsteller zu haben. Wir brauchen schnelle, faire Asylverfahren an den EU-Außengrenzen, um Leute schnell zurückzuschicken – oder um schnell Schutz zu gewähren.

Dann bliebe aber doch das Problem, wohin die Menschen zurückgeschickt werden könnten?

Das schnellere Asylsystem muss verbunden sein mit Abkommen, entweder – wie im Fall der Türkei – mit einem Nachbarland oder im zentralen Mittelmeer mit afrikanischen Herkunftsländern. Man müsste diese Länder überzeugen, jene Menschen ab einem Stichtag schnell zurückzunehmen, die keinen Schutz in der EU bekommen – wie im Abkommen mit der Türkei. Das ist die beste Möglichkeit, Migration zu reduzieren und das Recht auf Asyl aufrechtzuerhalten. Wenn jene, die keinen Schutz erhalten, innerhalb weniger Wochen zurückgeschickt würden, wäre das auch ein Signal, sich nicht auf den oft tödlichen Weg zu machen. Doch daran arbeitet derzeit niemand in der EU.

Solange das nicht passiert...

Solange das nicht gelingt, bleibt Europa ein Magnet. Wenn jeder, der überlebt und hierher kommt, bleiben kann, dann werden es viele versuchen. So wie Hunderttausende Westafrikaner, die Italien in den letzten Jahren per Boot erreicht haben. Derweil träumen die einen von völlig utopischen «Abschiebungsoffensiven». Und sehen es als Erfolg an, eine Handvoll junger Afghanen, die manchmal schon gut integriert sind, nach vielen Jahren trotzdem abzuschicken. Andere fordern, grundsätzlich niemanden in die Türkei zurückzuschicken, wo es vielen Syrern besser geht als in manchen EU-Ländern. Hier werden ideologische Kämpfe auf Kosten einer vernünftigen Politik ausgetragen, die doch darauf zielen müsste, Menschlichkeit und Kontrolle zu verbinden. Und das bedeutet auch, das EU-Türkei-Abkommen seriös umzusetzen, statt zu warten, bis es zusammenbricht.

Sehen Sie schon Anzeichen für einen möglichen Zusammenbruch?

Ja. In der ersten Jahreshälfte 2017 kamen ungefähr 9000 Menschen über die Ägäis nach Griechenland, in der zweiten Hälfte waren es schon wieder 20 000. Die Tendenz ist klar.

Sie haben erwähnt, dass sich weiterhin Menschen vom griechischen Festland über den Balkan auf den Weg nach Mitteleuropa machen. Aber die Balkanroute ist doch geschlossen, oder?

Jeder Innenminister in Europa weiß, dass die Schließung der Balkanroute nicht wirklich funktioniert hat. In den letzten zwei Jahren sind etwa genauso viele Menschen über die Balkanroute nach Deutschland weitergereist, wie in diesen Jahren aus der Türkei in Griechenland angekommen sind. Von einer Schließung der Balkanroute kann man daher nicht sprechen. Wenn die Zahl derjenigen, die in Griechenland ankommen, wieder stark steigen würde, dann wäre die mazedonische oder serbische Grenzpolizei heute nicht in der Lage, diese Leute an der Weiterreise zu hindern.

Die Türkei hat wiederholt mit einer Aufkündigung des Abkommens gedroht. Halten Sie das für eine ernstzunehmende Drohung?

Es ist sehr unwahrscheinlich. Der Grund, warum die Türkei das Abkommen 2016 angeboten und seither nicht aufkündigt hat, ist ihr eigenes Interesse daran. Wenn die Türkei im Monat 70 Leute aus Griechenland zurücknimmt, ja selbst wenn es 1000 würden, ist das für die Türkei eine vernachlässigbare Zahl. Dafür bekommt sie von der EU Milliardenhilfe für die Bewältigung der Flüchtlingskrise im Land. Das rechnet sich für die Türkei politisch und humanitär. Aber eben auch für die EU. Eine realistische Flüchtlingspolitik muss auch auf Interessen aufbauen.

Sie haben die Lebensumstände von Flüchtlingen auf den griechischen Inseln bereits im vergangenen Jahr als «unmenschlich» bezeichnet. Kümmert sich die EU darum?

Da man Leute nicht in die Türkei zurückschickt, mögen manche sich denken, Flüchtlinge durch schlechte Behandlung auf den griechischen Inseln abzuschrecken. Das ist natürlich nicht im Einklang mit griechischem oder EU-Recht. Es ist beschämend, dass wir im zweiten Winter seit dem Abkommen Leute sehen, die außerhalb von Aufnahmezentren in Zelten schlafen. Dass wir immer noch nicht in der Lage sind, in diesen EU-Hotspots für die Sicherheit von Frauen zu sorgen. Dass es zu wenig psychologische Betreuung gibt. Dabei mangelt es nicht an Geld, denn es gibt Hunderte Millionen Euro, die man verwenden könnte. Es ist schwer, nicht den Eindruck zu haben, dass die schlechten Bedingungen eine zynische Strategie sind. Wie in Griechenland vor 2015 schon.

Schrecken diese Umstände Flüchtlinge denn überhaupt ab?

Nein, eine solche Strategie funktioniert nicht, sobald allen klar wird, dass Menschen zwar drei Monate schlechte Bedingungen erleiden, dann aber trotz allem weiterkommen, weil sie irgendwann notwendigerweise aufs Festland gebracht werden müssen. Von dort aus können sie dann mit Schmugglern weiterreisen.

Was wären die Konsequenzen, sollte das Abkommen scheitern?

Zunächst wäre es ein Riesenproblem für Griechenland. Die humanitäre Situation auf den Inseln ist heute schon inakzeptabel. Wenn noch mehr Menschen kommen, müsste man Leute noch schneller auf das Festland bringen. Dann würde auch der Druck auf die Balkanroute dramatisch steigen. Schwache Staaten wie Mazedonien oder Serbien würden wieder unter Druck geraten. Es würden mehr Menschen ertrinken und mehr in Mitteleuropa ankommen. Das heißt: Für ganz Europa, für Griechenland wie Deutschland, bleibt es wichtig, dass das Abkommen so umgesetzt wird, dass es auch funktioniert.

Warum geschieht trotzdem nichts?

Ich habe das Gefühl, dass das Interesse in vielen europäischen Hauptstädten in dem Moment abnimmt, in dem die Zahl der ankommenden Menschen sinkt und dramatische Bilder aus den Schlagzeilen verschwinden. Das ist kurzsichtig und unverantwortlich.