

Bürgerkrieg in Syrien: Neue Flüchtlingskrise, die Aufnahmepolitik in den Nachbarländern und die Antworten der EU

Von Susanne Schmelter

Seit Beginn der Proteste gegen das Regime von Bashar al-Assad sind über 70 000 syrische Staatsangehörige in die Nachbarländer Jordanien, Libanon, Irak und Türkei geflohen. Die Flüchtlingszahlen steigen täglich und ein Ende der Gewalt in Syrien ist nach dem Scheitern von Kofi Annans UN-Friedensplan nicht in Sicht.

Es bahnt sich eine große Flüchtlingskrise in einer Region an, in der die letzte noch nicht bewältigt ist. Allein in Syrien warten noch über 100 000 beim UNHCR registrierte Flüchtlinge aus dem Irak auf eine Aufnahme in einem Drittland.

Die allgemeine Flüchtlingsschutzsituation in der Region verschlechtert sich drastisch und stellt auch die Flüchtlingspolitik der Europäischen Union vor neue Herausforderungen. Ob Europa aus den Fehlern in der irakischen Flüchtlingskrise (2003 bis heute) und dem Totalversagen bei der libyschen Flüchtlingskrise 2011 gelernt hat, ist sehr fraglich.

Flucht vor Repression und Bürgerkrieg

Seitdem Hafez al-Assad, der Vater von Bashar al-Assad, 1971 an die Macht kam, unterdrückte das Regime innergesellschaftliche Konflikte rigoros. Der Assad-Clan gehört den Alawiten an und hat andere wichtige Positionen innerhalb des Staatsapparates ebenfalls mit Alawiten besetzt. Mit circa 11 % sind sie die größte religiöse Minderheit in Syrien, gefolgt von Christen (10%), Drusen (3%) und verschiedenen muslimischen Glaubensgemeinschaften (2%). Mit über 70% stellen Sunniten die Mehrheit bei einer syrischen Gesamtbevölkerung von über 22 Millionen.¹ Mit Verweisen auf die ethno-konfessionelle Gewalt im Irak und im Libanon stilisierte sich das Assad-Regime stets als Garant für Stabilität. Seit Beginn der Proteste im März 2011 zeigte es jedoch keinerlei Skrupel die ethno-konfessionelle Karte auszuspielen: Vor allem Alawiten, aber auch Christen und anderen Bevölkerungsgruppen wird mit allen Mitteln versucht zu suggerieren, dass ihr Schicksal von dem des Regimes abhängt.² Die exzessive Gewalt, mit der das Regime versucht, Proteste niederzuschlagen und seine Gegner zum Schweigen zu bringen, kostete bisher weit über 10 000 Menschen das Leben. Unter den syrischen Flüchtlingen sind hauptsächlich Angehörige der sunnitischen Bevölkerungsmehrheit. Sie fliehen überwiegend aus dem stark vom Krieg betroffenen Homs, gefolgt von Dara'a, Idlib und Hama. Mit einer zunehmenden Bewaffnung der Aufständischen und der Ausweitung des Bürgerkrieges ist davon auszugehen, dass auch verstärkt Angehörige von Minderheiten fliehen werden.

¹ Zur syrischen Bevölkerungsstruktur siehe: <http://www.unhcr.org/refworld/publisher,MRGI,,,4954ce5ac,0.html>.

² International Crisis Group (ICG), „Uncharted Waters. Thinking through Syria's Dynamics“ *Middle East Briefing* 31, 24.11.2011, <http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/egypt-syria-lebanon/syria/B031-uncharted-waters-thinking-through-syrias-dynamics.aspx>.

Syrische Flüchtlinge in den Nachbarländern

UNHCR hat bis Anfang Juni 2012 über 70 000 syrische Flüchtlinge in den Nachbarländer Libanon, Irak, Jordanien und Türkei registriert. Die folgenden Zahlenangaben zu den dort registrierten syrischen Flüchtlingen beziehen sich, sofern nicht anders angegeben, auf das UNHCR-Update vom 7. Juni 2012.³ Hinzu kommen circa 10 000 Schutzsuchende aus Syrien, die - hauptsächlich in Jordanien und Libanon - bereits vom UNHCR unterstützt werden, aber noch auf Registrierung warten, sowie weitere Flüchtlinge, die vor den Behörden bisher noch nicht in Erscheinung getreten ist. Etwa 500 000 Menschen sind nach Schätzungen des Syrischen Roten Halbmond Binnenvertriebene.⁴ Viele von ihnen werden wahrscheinlich von der Flucht ins Ausland abgehalten, denn das syrische Regime hat Fluchtwege Richtung Türkei und Libanon vermint.⁵ Auch auf dem Weg nach Jordanien sind Flüchtlinge Attacken ausgesetzt.⁶

Bisher gilt in der Türkei, in Jordanien und dem Libanon Visafreiheit für syrische Staatsangehörige. Wie lange diese noch aufrecht erhalten wird, ist allerdings ungewiss. In keinem der vier Aufnahmeländer gilt die Genfer Flüchtlingskonvention für die Schutzsuchenden aus Syrien. Sie gelten als Gäste und haben nur einen temporären Status.

Im Gegensatz zu den irakischen Flüchtlingen sind diese Schutzsuchenden aus Syrien nur teilweise in die großen Städte gezogen: In Jordanien und im Libanon leben die Flüchtlinge meistens in Städten oder Dörfern bei der lokalen Bevölkerung. Im Nordirak ist die Mehrheit in offenen Lagern untergebracht und in der Türkei ist der Verbleib im Flüchtlingslager an der türkisch-syrischen Grenze Bedingung, um einen temporären Status zu erhalten.

Libanon

Beim UNHCR Libanon sind 19 068 Flüchtlinge aus Syrien registriert. Syrische Staatsangehörige können visumfrei in den Libanon einreisen, wegen der syrischen Grenzposten reisen aber dennoch viele auf irregulären Wegen ein. Die Flüchtlinge kommen zu fast 80% aus Homs gefolgt von Hama, Idleb und Aleppo. Entsprechend haben die meisten im nahegelegenen Norden des Libanon, vor allem in Tripoli und Akkar, Unterschlupf gefunden. In der ebenfalls grenznahen Bekaa-Ebene sind 4 328 syrische Flüchtlinge registriert und 332 in Beirut.

³ Für UNHCR-Updates und Daten zur syrischen Flüchtlingskrise siehe:
<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>

⁴ „Syria bars diplomats, gunships in action“, *Reuters*, 05.06.2012, <http://uk.reuters.com/article/2012/06/05/us-syria-crisis-idUSBRE84S0P020120605>.

⁵ Human Rights Watch (HRW), „Syria: Army planting banned landmines“, 13.03.2012,
<http://www.hrw.org/news/2012/03/13/syria-army-planting-banned-landmines>.

⁶ Taylor Luck, „Jordan opens new Syrian refugee holding facility amid emerging humanitarian crisis“, *The Jordan Times*, 13.03.2012,
<http://jordantimes.com/Jordan+opens+new+Syrian+refugee+holding+facility+amid+emerging+humanitarian+crisis+-+47891>.

Als kleines und gesellschaftlich tief gespaltenes Land hat der Libanon nur begrenzte Aufnahmekapazitäten. Die meisten der Flüchtlinge leben unter schwierigen Bedingungen bei libanesischen Gastfamilien. Circa 10% leben in Sammelunterkünften wie Schulen und anderen Gebäuden.

Seit Mai 2012 mehrten sich die gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen Assad-Anhängern und -Gegnern im Libanon. Der Konflikt hat mittlerweile schon circa 30 Tote gefordert. Der ohnehin sehr instabile Libanon ist somit von einem conflict spill-over betroffen. Diese innersyrischen Auseinandersetzungen treffen auf die Spannungen in der libanesischen Gesellschaft; Gefechte fanden bisher vor allem zwischen schiitischen Anhängern der Hisbollah und salafistischen Assad-Gegnern statt.⁷ Die Zedernrepublik droht selbst vom Krieg erschüttert zu werden und kann den Flüchtlingen aus Syrien daher, wenn überhaupt, nur kurzfristig Schutz bieten.

Irak

Irak ist das Nachbarland, in das am wenigsten Schutzsuchende aus Syrien geflohen sind. Nur der Nordirak, der unter kurdischer Verwaltung steht, ist stabil genug, um Flüchtlingen Sicherheit zu bieten. Dort registrierten sich in den Provinzen Dohuk, Erbil und Suleimanya 4549 syrische Kurden beim UNHCR. Davon leben alleine 3 519 in Dohuk, wo sie mehrheitlich in einem Flüchtlingszeltlager unterkommen. In Erbil leben die Flüchtlinge bei Familienmitgliedern oder der lokalen Bevölkerung; dort erhalten sie keine Unterstützung von den lokalen Behörden.

Bzgl. der syrischen Kurden ist davon auszugehen, dass sie – wenn auch in unterschiedlichen Fraktionen – im Zuge der Umbrüche ihre eigene Interessenpolitik verfolgen. In diesem Kontext ist es denkbar, dass sich der kurdische Nordirak – trotz begrenzter Aufnahmekapazitäten – auch weiterhin dafür einsetzt, Kurden aus Syrien ein sicheres Refugium zu bieten.

Jordanien

In Jordanien sind 22 976 syrische Flüchtlinge registriert. Sie kommen zu über 50% aus Homs, zu knapp 30 % aus dem südsyrischen Dara'a und zu jeweils 7% aus Damaskus und Hama. Die meisten der syrischen Flüchtlinge sind in der Hauptstadt Amman und der nördlich gelegenen Stadt Irbid untergekommen. Im Norden des Landes wurden außerdem Container und Zelte aufgestellt, in denen zunehmend Flüchtlinge unterkommen. In einem Camp in Ramtha leben unter anderem 500 palästinensische Flüchtlinge aus Syrien.⁸

Die Jordan Hashemite Charity Organisation geht insgesamt von 50 000 syrischen Flüchtlingen in Jordanien aus, die Regierung sogar von 110 000. Zuletzt nahm Jordanien geschätzte 450

⁷ "Roots of the chaos in north Lebanon spread far and wide", *The Daily Star*, 22.05.2012, <http://www.dailystar.com.lb/News/Politics/2012/May-22/174228-roots-of-the-chaos-in-north-lebanon-spread-far-and-wide.ashx#axzz1xZiNBQTu>.

⁸ „Jordan paying high price for hosting Syrian refugees“, *Jordan Times*, 09.06.2012, <http://www.menafn.com/menafn/1093521368/Jordan-paying-high-price-for-hosting-Syrian-refugees>.

000 Iraker auf, von ihnen erhalten noch circa 30 000 Unterstützung vom UNHCR.⁹ Das Königreich zeigt sich – obwohl u.a. die Infrastruktur und die Wasserversorgung stark belastet sind – auch gegenüber den Syrern relativ aufnahmebereit.¹⁰ Als „Gäste“ haben sie rechtlich zwar einen unsichereren Status als anerkannte Flüchtlinge, aber sie können frei ihren Wohnsitz wählen, Krankenhäuser und Schulen besuchen und – mit Entrichtung einer Arbeitsgebühr – auch offiziell arbeiten. Im Vergleich zum Libanon und dem Irak könnte die lokale Integration der Flüchtlinge am ehesten in Jordanien stattfinden. Dies ist allerdings nur möglich, wenn Jordanien ausreichend Unterstützung erhält, um die notwendige Infrastruktur aufrecht zu erhalten und die Versorgung der Bevölkerung sicherzustellen. Im Juni 2012 begann die jordanische Regierung, nach eigenen Angaben aus Sicherheitsgründen, die Einreise syrischer Flüchtlingen zu beschränken.¹¹

Türkei

In der Türkei sind aktuell 26 340 syrische Flüchtlinge registriert. Sie erhalten in der Türkei „temporären Status“ - dies allerdings nur, wenn sie sich in einem der Flüchtlingslager in den grenznahen Provinzen Hatay, Kilis, Antep oder Urfa bleiben. Die Flüchtlinge kommen hauptsächlich aus Städten und Ortschaften in der Nähe der türkischen Grenze und sind fast ausschließlich Sunniten.

Flüchtlinge aus Drittstaaten kamen bislang kaum von Syrien in die Türkei. Die Zahl der Flüchtlinge aus Syrien, die auf irregulärem Weg in die Türkei oder einfach mit einem freien Drei-Monats-Visums eingereist sind, wird auf mehrere tausend geschätzt. Die Türkei schiebt bis jetzt keine Syrer ab, lässt ihnen ohne gültige Aufenthaltserlaubnis jedoch nur die Option sich in einem der Lager zu registrieren. Diese werden vom halb-staatlichen Türkischen Roten Halbmond verwaltet. NGOs und internationale Organisationen haben keinen Zugang zu den Camps, so dass der Umgang mit „freiwilligen Rückkehrern“ und „problematischen Syrern“ nicht unabhängig überprüft werden kann.¹² Seit Februar 2012 ist ein kleines Team des UNHCR mit „beratender“ Funktion in Hatay vertreten. Mit Verweis auf den temporären Flüchtlingsschutz, den der türkische Staat gewährt, führt der UNHCR selbst aber keine Flüchtlingserstellungsverfahren bei Schutzsuchenden aus Syrien durch und hat das Resettlement für diese Flüchtlingsgruppe eingestellt. Dies betrifft auch die 74 Fälle syrischer Flüchtlinge, die schon vor März 2011 in der Türkei registriert waren und in einer der türkischen Satellitenstädte leben.

⁹ UNHCR 2012-2013 planning figures for Jordan, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e486566>.

¹⁰ „Jordan struggling as Syrian refugees stream across the border“, *Public Radio International*, 16.05.2012, <http://www.pri.org/stories/world/middle-east/jordan-struggling-as-syrian-refugees-stream-across-the-border-9882.html>.

¹¹ „Jordan stops Syrian refugees from entering territories“, *ANSamed*, 12.06.2012, http://www.ansamed.info/ansamed/en/news/nations/jordan/2012/06/12/Jordan-stops-Syrian-refugees-entering-territories_7021628.html.

¹² Oktay Durucan und Zaid Hydari, „Update: Syrian Refugees in Turkey“, *Fahamu Refugee Legal Aid Newsletter*, 01.04.2012, <http://frian.tumblr.com/post/20298662825/update-syrian-refugees-in-turkey>.

Dass die Türkei die Grenzen für syrische Flüchtlinge offenhält, ist gut und wichtig. Dennoch können die abgeriegelten Lager im Grenzgebiet – quasi in Schussweite - keine Lösung sein. Die Türkei hatte schon frühzeitig die Errichtung von Schutzzonen, sogenannter save havens, auf der syrischen Seite der Grenze ins Gespräch gebracht. Solche save havens wurden bereits 1991-2003 im Nordirak mit internationaler Unterstützung durchgesetzt. Die Errichtung einer solchen Schutzzone käme aber einer Militärintervention gleich, die unabsehbare Folgen haben könnte.¹³

Die vergessene Flüchtlingskrise

Während aus Syrien immer mehr Menschen fliehen, sind immer noch über 100 000 irakische Flüchtlinge alleine beim UNHCR Syrien registriert.¹⁴

Gegenüber diesen Flüchtlingen zeigte Syrien eine sehr aufnahmebereite Politik und erlaubte ihnen die Einreise unabhängig von Religion oder gesellschaftlichem Hintergrund. Obwohl ihre Lebensbedingungen prekär sind, leben sie meistens schon über fünf Jahre in einer langanhaltenden Flüchtlingssituation (protracted refugee situation). Der Großteil von ihnen hofft auf einen Resettlement-Platz.¹⁵ Aufgrund der Sicherheitslage stellten aber die Aufnahmeländer die Durchführung der entsprechenden Verfahren in Syrien weitgehend ein. Diese irakischen Flüchtlinge drohen angesichts der aktuellen Entwicklungen in Vergessenheit zu geraten. Dabei ist ihr Schicksal nun erneut durch den Bürgerkrieg bedroht und sie sind in einer fast ausweglosen Situation gefangen: Sie können nicht zurück und kommen nicht raus, weil die Resettlement-Verfahren weitgehend auf Eis liegen. Im Falle einer Weiterflucht nach Jordanien oder in den Libanon haben sie kaum Chancen einen regulären Aufenthaltsstatus zu erhalten. Die Zahl der Rückkehrer in den Irak ist 2011 zwar gestiegen,¹⁶ laut einer Umfrage des UNHCR Syrien vom Februar 2012 planen jedoch weniger als fünf Prozent innerhalb der nächsten zwölf Monate dauerhaft in ihr Herkunftsland zurückzukehren.¹⁷

Außerdem leben circa 422 000 palästinensische Flüchtlinge in Syrien.¹⁸ Sie sind weitgehend lokal integriert, haben jedoch keine Staatsangehörigkeit. Der Fall der palästinensischen Flüchtlinge aus dem Irak zeigt, dass sie – sollten sie erneut zur Flucht gezwungen werden – Gefahr laufen, zu Flüchtlingen zweiter Klasse zu werden. So verweigerten Syrien und Jordanien palästinensischen Flüchtlingen aus dem Irak die Einreise, und sie mussten – bis sie

¹³Jon Hemming und Jonathon Burch, „Turkey considers Syria buffer zone; Annan seeks unity“, *Reuters*, 17.03.2012, <http://www.reuters.com/article/2012/03/17/us-syria-turkey-idUSBRE82G04S20120317>.

¹⁴Im Januar 2012 waren noch 107 000 irakische Flüchtlinge beim UNHCR in Syrien registriert. Vgl. UNHCR 2012-2013 planning figures for the Syrian Arab Republic: <http://www.unhcr.org/pages/49e486a76.html#SYRDA>.

¹⁵Resettlement, die gezielte Aufnahme („Neuansiedelung“) von Schutzsuchenden, ist ein wichtiges Instrument im Flüchtlingsschutz um die Aufnahmekapazitäten von Drittstaaten systematisch zu nutzen und um „irregulären Migranten“ die oft sehr gefährlichen Fluchtrouten zu ersparen.

¹⁶Zwischen Januar 2011 und November 2011 wurden 24 980 Rückkehrer aus Syrien registriert. Vgl. UNHCR Iraq Operation , Monthly Statistical Update on Return, November 2011, <http://www.ncciraq.org/images/stories/NCCI-DB/Humanitarian%20Space/IDPsandRefugees/unhcr/Return%20Update%20IRAQ%20NOV%202011.pdf>.

¹⁷„Iraqi protracted displacement“, Workshop Report, Amman, 22.03.2012.

¹⁸Vgl.: <http://www.unhcr.org/refworld/publisher,MRGI,,,4954ce5ac,0.html>.

mit Hilfe des UNHCR in einen Drittstaat ausreisen durften - unter äußerst schwierigen Bedingungen in Camps im irakisch-syrischen bzw. im irakisch-jordanischen Grenzgebiet leben. Der jordanische Außenminister Nasser Judeh stellte bei einem Treffen mit dem UN-Hochkommissar für Flüchtlinge, Antonio Guterres, Anfang Juni 2012 denn auch klar: „Die Frage der palästinensischen Flüchtlinge wird von der UNRWA bearbeitet. Unsere Position zu dem Thema ist klar. Wir werden niemandem, wem auch immer, erlauben, die syrische Flüchtlingskrise als Grund zu nutzen, um die palästinensischen Flüchtlinge in Syrien nach Jordanien zu schicken.“¹⁹

Internationaler Flüchtlingsschutz und Herausforderungen für die EU

Die internationale Gemeinschaft sollte auf eine dramatische Zuspitzung der syrischen Flüchtlingskrise vorbereitet sein. Dabei kommt der Europäischen Union durch ihre geographische Nähe eine besondere Rolle zu. Der Blick auf Syriens Nachbarländer zeigt, dass deren Aufnahmekapazitäten begrenzt sind. Die EU unterstützt sie bisher mit 23 Millionen Euro. Angesichts der humanitären Krise ist dieser Beitrag jedoch keineswegs ausreichend. Die EU sollte ihr Engagement vor Ort erhöhen, muss dabei jedoch erkennen, dass sie ihre Verantwortung im Flüchtlingsschutz nicht einfach in die Aufnahmeländer abschieben kann.

In dem EU-Anrainerstaat Türkei zeigt sich die Abschottungspolitik der EU besonders deutlich: Da die Fluchtwege über das Mittelmeer weitgehend abgeriegelt sind, ist die Türkei zum wichtigsten Transitland für Schutzsuchende auf dem Weg nach Europa geworden. So halten sich in dem Land am Bosphorus Flüchtlinge aus verschiedenen Ländern auf, die den Übertritt in die EU planen. Die EU drängt auf Rückübernahmeabkommen und eine effektive Bewachung der Grenzen. Rückübernahmeabkommen bedeuten allerdings die Gefahr von Kettenabschiebungen, denn die Türkei hat kein Asylsystem für nicht-europäische Flüchtlinge und führt immer wieder Abschiebungen in die Herkunftsländer durch.

Damit die Türkei stärker Verantwortung im Flüchtlingsschutz übernimmt und weiterhin die Grenze für Schutzsuchende aus Syrien offenhält, muss die EU selbst großzügig Flüchtlinge aus der Türkei aufnehmen. In ähnlicher Form gilt das für die Länder Libanon und Jordanien, die nicht nur auf Hilfszahlungen, sondern auf eine solidarische Aufnahmepolitik, angewiesen sind. Dabei sollten die irakischen Flüchtlinge in Syrien keinesfalls vergessen werden. Sie befinden sich in einer verzweifelten, ausweglosen Lage und die EU sollte entschlossen für ihre Aufnahme (Resettlement) eintreten.

Ob die EU aus der irakischen (2003-heute) und der libyschen (2011) Flüchtlingskrise gelernt hat, ist jedoch sehr fraglich. Im Falle der irakischen Flüchtlinge leistete die EU nur zögerlich Hilfe: So wurden von über 100 000 Resettlement-Plätzen, die westliche Staaten für irakische Flüchtlinge in der Region bereitstellten, nur 10 000 von der EU angeboten. Im Sommer 2011

¹⁹ „Jordan paying high price for hosting Syrian refugees“, *Jordan Times*, 09.06.2012, <http://www.menafn.com/menafn/1093521368/Jordan-paying-high-price-for-hosting-Syrian-refugees>.

schaute die EU tatenlos zu, wie mehr als 1600 Schutzsuchende aus Libyen auf dem Weg nach Europa im Mittelmeer ertranken.

In Deutschland wurde im Mai 2011 zwar ein Abschiebestopp nach Syrien verhängt, die Bundesregierung weigert sich jedoch, das bestehende Rückübernahmeabkommen mit dem Assad-Regime aufzukündigen. Obwohl bekannt ist, in welchem Ausmaß in den syrischen Gefängnissen gefoltert wird, wurden im Rahmen dieses Abkommens 73 syrische Asylsuchende zwischen Januar 2009 und Juni 2010 aus Deutschland abgeschoben - 14 von ihnen wurden umgehend von den syrischen Behörden inhaftiert.

Die Asylstatistik zeigt, dass die Zahl der Asylsuchenden aus Syrien in den 27 Mitgliedsstaaten der EU von 4 228 Personen im Jahr 2010 auf 6 725 Personen im Jahr 2011 gestiegen ist.²⁰ Davon wurden 1 490 Asylanträge im Jahr 2011 in Deutschland gestellt.²¹

Angesichts der Flüchtlingszahlen in der Region und der Bilder, die täglich aus Syrien kommen, sind diese Zahlen marginal. Wenn die EU es mit Demokratie und Menschenrechten ernst meint, sollte sie sich solidarisch gegenüber den Schutzsuchenden zeigen und Fluchtwege nach Europa offen halten.

²⁰ UNHCR 2011, „Asylum levels and trends in industrialized countries“, <http://www.unhcr.org/4e9beaa19.html>.

²¹ Pro Asyl, „Zahlen und Fakten 2011“, <http://www.proasyl.de/de/themen/zahlen-und-fakten/>.