

Doppelt unter Druck

Der Westbalkan als Transitroute und Herkunftsregion

Natasha Wunsch | **Wir müssen den Westbalkan bei der Bewältigung des Flüchtlingsandrangs unterstützen und zugleich die Lebensbedingungen für die Menschen vor Ort so weit verbessern, dass sie nicht ausreisen wollen. Beide Ziele lassen sich nur durch deutlich höhere Finanzhilfen sowie eine Wiederbelebung der Beitrittsperspektive verwirklichen.**

Geschätzte 80 Prozent des gegenwärtigen Flüchtlingsstroms gelangen über die Balkan-Route nach Westeuropa, über 200 000 Menschen haben 2015 laut EU-Kommission Mazedonien und Serbien durchquert. So ist die Problematik des begrenzten Erfolgs der Europäischen Union bei der Stabilisierung und Transformation des Westbalkans wieder aktuell, mit unmittelbaren Folgen nicht nur für die Länder der Region, sondern für die EU als Ganze.

Die Kombination aus einer strengeren Überwachung des Mittelmeers und dem eskalierenden Syrien-Konflikt haben der Balkan-Route zu ungewollter Prominenz verholfen. Bezeichnend ist, dass der Westbalkan einmal nicht Verursacher, sondern Mitleidender einer Krise ist, deren Weiterungen die EU gänzlich unvorbereitet trafen.

Tatsächlich betreten die Flüchtlinge den Schengen-Raum bereits in Griechenland, nach der Überquerung des Mittelmeers von der türkischen

Küste aus. Da Athen aber aufgrund seiner eigenen wirtschaftlichen Schwierigkeiten und des gewaltigen Andrangs außerstande ist, die Eintreffenden adäquat zu registrieren, geschweige denn unterzubringen und zu verpflegen, reist ein Großteil weitgehend unbehelligt Richtung Westeuropa weiter. Die Errichtung eines Grenzzauns durch Ungarn Mitte September verlagerte den über Mazedonien und Serbien kommenden Flüchtlingsstrom auf Kroatien und schließlich auch Slowenien. Dies führte kurzfristig zu heftigen Spannungen im bereits belasteten Verhältnis zwischen Belgrad und Zagreb.

Jüngste Sorge ist die nach internationalem Recht fragwürdige Unterscheidung von Einreisewilligen nach Nationalität, durch die die Westbalkan-Länder versuchen, den Transit von Flüchtlingen durch ihr Territorium zu begrenzen. So folgten auf die slowenische Entscheidung, nur noch Personen aus den Bürgerkriegsgebieten Afghanistan, Irak und Syrien ins

Land zu lassen, gleichlautende Beschlüsse in Kroatien, Serbien und Mazedonien. Der anschließend errichtete Grenzzaun an der mazedonischen Grenze zu Griechenland führte nach wenigen Tagen zu einem Rückstau von Asylsuchenden aus anderen Ländern mit nicht absehbaren Folgen.

Dabei haben sich die Westbalkan-Länder in ihrer Eigenschaft als Transitroute bisher vorbildlich verhalten. Serbien etwa, wie der amtierende Premierminister Aleksandar Vucic nicht müde wird zu betonen, leistet trotz wirtschaftlicher Schwierigkeiten einen wichtigen Beitrag zum reibungslosen Weitertransport der Flüchtlinge. Jedoch steht und fällt dieses Selbstverständnis des Westbalkans als Übergangsstation – und die damit einhergehende Akzeptanz einer temporären Versorgung der Flüchtlinge durch die lokale Bevölkerung – mit der schwindenden Bereitschaft der Zielländer, Asylsuchende weiterhin unbegrenzt einreisen zu lassen.

Nicht nur durchwinken

Versuche der EU, den Umgang mit der Flüchtlingskrise zu gestalten, greifen generell zu kurz. So stagniert die geplante Umverteilung von in Griechenland gestrandeten Flüchtlingen, die diesen die mühsame Weiterreise über die Balkan-Route ersparen würde, auf einem extrem niedrigen Niveau. Angesichts von bis Mitte November erst 130 umgesiedelten Flüchtlingen bemerkte Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker spitz, bei einer Fortsetzung im derzeitigen Tempo werde die Umverteilung des geplanten Kontingents von 160 000 nicht vor dem Jahr 2101 erreicht.

Die Weigerung einiger osteuropäischer Mitgliedstaaten, die ihnen zu-

gewiesenen Flüchtlingsquoten zu akzeptieren, lässt die Aussicht auf eine erfolgreiche Umsetzung in weite Ferne rücken. Auch der Ende Oktober auf einem Sondergipfel zwischen den betroffenen EU-Mitgliedstaaten sowie Albanien, Mazedonien und Serbien beschlossene 17-Punkte-Plan bringt nur eine Teillösung: Konzipiert als Gegenentwurf zur bisherigen „Politik des Durchwinkens“ zielt er vor allem auf eine größere Koordinierung zwischen den Anrainern der Balkan-Route und die Schaffung von 100 000 temporären Aufnahmeplätzen entlang dieser Route. In Anbetracht der vom UNHCR erwarteten Ankunft von 600 000 weiteren Flüchtlingen über die Türkei bis Februar 2016 ist die Nachhaltigkeit der verabschiedeten Ziele unklar. Ob und wann schließlich der kürzlich beschlossene Aktionsplan der EU mit der Türkei eine Entspannung der Lage bringt, bleibt ebenfalls abzuwarten.

Dass viele Asylsuchende aus Nahost und Afrika nun die mühsame Westbalkan-Route wählen, ist jedoch nur eine Dimension des Problems. Hinzu kommt die große Anzahl von Menschen aus dem Westbalkan selbst, die sich dem über die Türkei und Griechenland kommenden Flüchtlingsstrom angeschlossen haben. Die Zahl der Asylanträge aus der Region hat sich schon infolge der Visaliberalisierung mit fünf Ländern des Westbalkans (bis auf Kosovo) erhöht. Im Vergleich zum Vorjahr sind die absoluten Zahlen für einige der Balkan-Länder noch einmal sprunghaft angestiegen: Kamen laut Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2014 noch etwa 7000 Anträge je-

Der 17-Punkte-Plan bringt auch nur eine Teillösung

**Finanzielle Anreize
in den Zielländern
werden reduziert**

weils aus Albanien und dem Kosovo, verzeichneten die beiden Staaten über den Zeitraum von Januar bis Oktober 2015 jeweils 49 000 und 35 000 Asylsuchende. Nach Syrien stehen sie somit auf Rang 2 und 3 der Herkunftsländer – noch vor Afghanistan

und dem Irak. Die wachsende Sensibilisierung für die geringe Erfolgswahrscheinlichkeit von Asylanträgen aus dem Westbalkan – 2015 lag die Anerkennungquote bei 0,3 Prozent, verglichen mit gut 93 Prozent für Anträge aus Syrien – hat seit dem Spätsommer zwar zu rückläufigen Bewerberzahlen aus den betroffenen Ländern geführt. Doch verleitet die geringe Zahl von Abschiebungen Menschenhändler dazu, Ausreisewilligen selbst einen illegalen Aufenthalt in Deutschland als Besserung ihrer Lebensverhältnisse zu verkaufen.

Bisherige Ansätze, die Einwanderung aus den Westbalkan-Ländern einzudämmen, zielen vor allem auf die Symptome ab. So hat Deutschland die Zuwendungen für Asylbewerber größtenteils von Geld- auf Sachleistungen umgestellt, um finanzielle Anreize zur Einreise zu verringern. Zusätzlich wurden Albanien, Kosovo und Montenegro zu sicheren Herkunftsländern erklärt, was durch den Wegfall der Einzelfallprüfung eine Beschleunigung des Asylverfahrens sowie eine raschere Abschiebung abgelehnter Bewerber ermöglicht.

In Anbetracht der ausgeprägten Diskriminierung von Roma, die einen Großteil der Asylbewerber ausmachen, ist dieser Schritt unter Menschenrechtsgesichtspunkten umstritten. Die Effektivität ist ebenfalls fragwürdig: So fallen Bosnien-Herze-

gowina, Mazedonien und Serbien bereits seit November 2014 in diese Kategorie, was aber gerade in letzterem Fall nicht zu einer merklichen Verringerung der Asylanträge geführt hat. Aus Serbien kamen bis einschließlich September 2015 über 14 000 Erstanträge auf Asyl – nur knapp weniger als aus dem Irak (15 200).

Gescheiterte Transformation

Die Wurzel des Problems liegt nämlich tiefer: Tatsächlich ist eine unmittelbare politische Verfolgung der Schutzsuchenden aus dem Westbalkan meist nicht gegeben. Jedoch sind die wirtschaftlichen Probleme und die sich daraus ergebende Perspektivlosigkeit derart weitreichend, dass selbst die Aussicht auf einen kurzen Aufenthalt in Westeuropa verlockender erscheint als ein Ausharren vor Ort.

Zudem beschränkt sich die Problematik nicht ausschließlich auf Asylsuchende. Ein Bericht der Weltbank warnte kürzlich vor der hohen Auswanderungsrate gut ausgebildeter Männer und Frauen, die für die sechs Westbalkan-Länder einen herben Verlust von Humankapital bedeutet. Der aktuelle Anstieg von Asylanträgen aus der Region ist somit nur ein besonders sichtbarer Ausdruck des allgemein stockenden Transformationsprozesses, der bisher nur unzureichende Verbesserungen für das Leben der Menschen im Westbalkan gebracht hat. Zwar liegt die Hauptverantwortung für den Wandel in den Ländern selbst, doch wirken die Konsequenzen eines Scheiterns weit in die EU hinein – und rechtfertigen ein entschiedeneres Eingreifen durch Brüssel und die Mitgliedstaaten schon allein aus Gründen des Eigeninteresses.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Welche Folgen wird die Flüchtlingskrise für die EU-Erweiterungspolitik haben? Zwei Szenarien sind denkbar. Im pessimistischen überlagert die Flüchtlingsproblematik weiterhin alle strategischen Überlegungen hinsichtlich einer Wiederbelebung des Beitrittsprozesses. Der Türkei ist es dank ihrer Schlüsselrolle in der Bewältigung des derzeitigen Migrationsandrangs zwar gelungen, Zugeständnisse zur Rücknahme von Flüchtlingen an konkrete Fortschritte in den eigenen Mitgliedschaftsverhandlungen und in der Visaliberalisierung mit der EU zu knüpfen. Auch sagten die EU-Staaten drei Milliarden Euro an Direkthilfen für die Versorgung von Flüchtlingen vor Ort zu. Doch die Westbalkan-Länder gehen bislang weitgehend leer aus, sowohl politisch als auch finanziell.

Die Erweiterungsstrategie der Europäischen Union von Anfang November erkennt immerhin an, dass neben der Türkei auch Mazedonien

und Serbien vom andauernden Flüchtlingsstrom ernsthaft betroffen sind. Neben einem allgemeinen Bekenntnis zu umfangreicher Unterstützung und dem Aufruf zu engerer Zusammenarbeit innerhalb der Region enthält die Strategie aber keine konkreten Hinweise auf geplante Maßnahmen. Hinsichtlich der Kosten für die Abfertigung der Flüchtlinge verweist der 17-Punkte-Plan von Ende Oktober stattdessen auf die Möglichkeit, Gelder bei internationalen Finanzinstitutionen einzuwerben – nachdem der Internationale Währungsfonds die Westbalkan-Länder noch Anfang 2015 aufrief, angesichts anhaltender makroökonomischer Schwierigkeiten einen Abbau ihrer öffentlichen Schulden voranzutreiben.

Bedenklich am derzeitigen Ansatz der Europäischen Union ist auch die Überlegung, auf EU-Ebene eine Liste sicherer Drittstaaten zu erstellen, der qua Status alle Beitrittslän-

der angehören würden. Dies würde bedeuten, dass aus dem Westbalkan kommende Asylbewerber an der EU-Grenze automatisch abgewiesen und zurück in den Drittstaat gesandt werden könnten, über den die Einreise erfolgte.

Ein solcher Schritt würde die implizite Anerkennung des Westbalkans als Endstation – statt wie bisher als Transitroute – der Flüchtlinge aufkündigen, mit potenziell desaströsen

Folgen. Bundeskanzlerin Merkel warnte vor der Gefahr gewalttätiger Auseinandersetzungen auf dem Balkan, sollte Deutschland seine Grenzen zu

Österreich schließen und somit einen Rückstau der Flüchtlinge provozieren. Bereits heute sorgen sich die Balkan-Länder um eine Anstauung von Asylwilligen auf ihrem Territorium, wie die Begrenzung der Einreise auf Bürgerkriegsflüchtlinge zeigt. Sollte sich der Eindruck verstärken, dass der Westbalkan mit der Bewältigung des Flüchtlingsstroms allein gelassen wird, dürfte das nicht nur den Zusammenhalt innerhalb der Region, sondern auch die Reformbereitschaft schwächen.

Hier kommt das positive Szenario in Form einer Chance für eine nachhaltige Wiederbelebung des EU-Engagements auf dem Westbalkan ins Spiel. Dafür müsste die EU beide Dimensionen des Problems bearbeiten: Für den Westbalkan als Transitroute wäre eine klare Stellungnahme zur Aufnahmebereitschaft der Zieländer für weitere Flüchtlinge nötig, oder aber eine gemeinsame Lösung im Falle einer Begrenzung des Asylkontingents. In beiden Fällen müssen

die Balkan-Länder massiv finanziell und logistisch bei der Versorgung der Flüchtlinge unterstützt werden. Dies einzig den lokalen Behörden und zivilgesellschaftlichen Initiativen zu überlassen, könnte gerade im Winter fatale Folgen haben. Die zweite Dimension betrifft den Westbalkan als Herkunftsregion: Hier bedarf es einer größeren Unterstützung bei wirtschaftlichen Reformen, vor allem am Arbeitsmarkt, sowie einer gezielten Beratung bei der Wiedereingliederung der Rückkehrer, die im Zuge einer schärferen Asylpolitik vermehrt aus Westeuropa abgeschoben werden. Nur wenn die Balkan-Länder ihren Bürgern ein Mindestmaß an sozialen Standards und wirtschaftlicher Perspektive bieten können, lassen sich dauerhaft Ausreisegründe beseitigen und die für einen erfolgreichen Wandel so wesentlichen besser qualifizierten Arbeitskräfte im Land halten.

Vielleicht ist es gerade die aktuelle Ausnahmesituation, die die Mitgliedstaaten der Europäischen Union begreifen lässt, dass der Westbalkan als halbstabiler Puffer in ihrer Mitte nicht funktionieren kann. Sollte die Flüchtlingskrise als Katalysator für eine strategische, langfristig ausgelegte Erweiterungspolitik fungieren, wäre dies zumindest ein positiver Ausdruck europäischer Außenpolitik.

Ein halbstabiler Puffer inmitten der EU reicht nicht aus



Natasha Wunsch ist Associate Fellow des Alfred von Oppenheim-Zentrums für Europäische Zukunftsfragen im Forschungsinstitut der DGAP.