



Christiane Fröhlich

Verringerte Handlungsspielräume für humanitären Schutz

GIGA Focus | Nahost | Nummer 6 | Dezember 2018 | ISSN 1862-3611

Der Krieg in Syrien fordert weiterhin Todesopfer und erzeugt Zwangsmigration. Über sechs Millionen Menschen leben als Binnenvertriebene im eigenen Land, während über fünf Millionen ins Ausland geflohen sind – die meisten nach Jordanien, in den Libanon und die Türkei. Ähnlich wie sich in verschiedenen Weltregionen der Handlungsspielraum für zivilgesellschaftliches Handeln verringert, verschlechterte sich in den wichtigsten Aufnahmeländern des Nahen Ostens in den letzten Jahren der humanitäre Schutz für Geflüchtete deutlich.

- Jordanien, der Libanon und die Türkei nahmen seit Beginn des Syrienkrieges Millionen syrische Geflüchtete auf. In der Hoffnung, dass der Aufstand in Syrien ebenso kurzlebig sein würde wie seine Vorläufer in Tunesien und Ägypten, betrieben alle drei Länder in der ersten Phase des Syrienkonfliktes eine Politik der offenen Tür.
- Alle drei Staaten führten ein Regelwerk für den vorübergehenden Schutz ein. Damit wird syrischen Geflüchteten einerseits schnell und relativ unbürokratisch Zuflucht gewährt, ihnen aber andererseits der besondere Schutz versagt, der mit einem offiziellen Flüchtlingsstatus verbunden ist.
- Alle drei Staaten mussten das erschreckende Desinteresse der internationalen Gemeinschaft an der Syrienkrise erleben, welches sich vor allem in der gravierenden Unterfinanzierung von Hilfsmaßnahmen für die Region manifestiert.
- Seit einiger Zeit haben alle drei Staaten ihre anfängliche Politik fast vollständig revidiert: Grenzsicherungen sowie die Kriminalisierung und Zurückweisung (refoulement) von Migranten wurden zur Regel. Die Verlagerung aus der Region in vermeintlich „sicherere“ Gebiete wie die Europäische Union hat einen Teufelskreis aus Abschreckung und Druck auf die Transitstaaten in Gang gesetzt, in dem die Geflüchteten lediglich Schachfiguren sind.

Fazit

Durch die fortschreitende Abschottungspolitik des globalen Nordens steigt die Wahrscheinlichkeit, dass syrische Geflüchtete in Jordanien, im Libanon oder in der Türkei bleiben müssen. Viele von ihnen würden gern nach Hause zurückkehren, jedoch ist weiterhin unklar, wie es ihnen ergehen wird, wenn in Syrien – wo der Krieg aktuell andauert – beim Wiederaufbau mit dem alten Regime und seinen Verbündeten zusammengearbeitet wird. Inländische wie ausländische Akteure müssen dies bei ihren Bemühungen in Bezug auf den zukünftigen Wiederaufbau Syriens berücksichtigen.



Dr. Christiane Fröhlich

Research Fellow

christiane.froehlich@giga-hamburg.de

GIGA German Institute of Global and Area Studies

Leibniz-Institut für Globale

und Regionale Studien

Neuer Jungfernstieg 21

20354 Hamburg

www.giga-hamburg.de/giga-focus

Von der offenen Tür zur Abschreckung

Seit Beginn des syrischen Bürgerkrieges im Jahr 2011 haben Jordanien, der Libanon und die Türkei Hunderttausende syrischer Geflüchteter aufgenommen und ihnen temporären Schutz gewährt. Zur Legitimation dieser „Politik der offenen Tür“ berief man sich häufig auf die islamische *Umma*, doch darüber hinaus war zweifellos auch der rasche Erfolg ähnlicher Aufstände in Ägypten, Tunesien und im Jemen ein maßgeblicher Grund für die Bereitschaft der drei Regierungen, den Zustrom aus Syrien zunächst zu dulden. Ab dem Jahr 2014, als klar wurde, dass der Syrienkrieg unabsehbar lange andauern und die Geflüchteten wahrscheinlich eher bleiben als zurückkehren würden, wurde der Handlungsspielraum für den humanitären Schutz Geflüchteter in den drei Staaten immer mehr eingeschränkt. Ein Hauptgrund dafür bestand darin, dass die internationale Gemeinschaft nicht gewillt war, die Lasten zu teilen, was sich sowohl an der gravierenden Unterfinanzierung des Flüchtlingshochkommissariats der Vereinten Nationen (UNHCR) als auch an der starken Fokussierung auf die Abschreckung von Einwanderern zeigte. Zudem trugen innenpolitische Entwicklungen – die Eskalation des Kurdenkonfliktes und ein Putschversuch in der Türkei, die fortschreitende politische Zersplitterung des Libanon, wirtschaftliche Schwierigkeiten in Jordanien – dazu bei, dass die Gastfreundschaft gegenüber syrischen Geflüchteten immer weniger Unterstützung genoss.

Weil sie in Jordanien, im Libanon und in der Türkei immer weniger Schutz fanden, machten sich immer mehr Geflüchtete aus Syrien auf den gefährlichen Weg nach Europa. Dies hat zur sogenannten „europäischen Flüchtlingskrise“ geführt: einer politischen Krise der Asyl- und Einwanderungspolitik in der Europäischen Union. Nach einer kurzen humanitär geprägten Phase in (Teilen von) Europa im Jahr 2015 ist die Union inzwischen zu einer vorwiegend und zunehmend feindseligen (Im-)Migrations- und Asylpolitik zurückgekehrt – mit Schwerpunkt auf der Abschreckung von Einwanderern und der zunehmenden Auslagerung des EU-Grenzschatzes in Nicht-EU-Staaten wie Libyen und die Türkei. Was die Migrations- und Asylpolitik in der EU und ihren südlichen und südöstlichen Nachbarregionen betrifft, so hat diese Entwicklung einen Teufelskreis in Gang gesetzt: Je restriktiver die Einwanderungspolitik der EU wird, desto stärker fühlen sich die Entsende- und Transitländer unter Druck, Migranten „in der Region“ oder „in Wohnortnähe“ festzuhalten – und desto weniger Schutz wird mittlerweile den Geflüchteten selbst zuteil.

Eingeschränkte Schutzräume in Jordanien

Nachdem die syrische Revolution im Jahr 2011 in kürzester Zeit zu einem gewaltsamen Bürgerkrieg eskalierte, gelangte ab April 2011 ein stetiger Strom syrischer Geflüchteter über die jordanische Nordgrenze in das Königreich. Im Juni 2013 waren in Zaatari – Jordaniens erstem und größtem Lager für syrische Geflüchtete – 120.000 Menschen untergebracht und machten es zu einem der größten Ballungsräume Jordaniens. Bis Ende August 2013 kamen allein in Zaatari täglich mehr als 2.000 syrische Geflüchtete an. Gleichwohl haben sich mehr als 80 Prozent der Syrer in Jordanien außerhalb der Flüchtlingslager angesiedelt.

Nach Angaben des UNHCR beherbergt Jordanien heute ungefähr 670.000 syrische Geflüchtete. [1] Die Monarchie unter König Abdullah II. gibt jedoch an, die Zahl der in Jordanien lebenden Syrer betrage mindestens 1,4 Millionen, da etwa 750.000 Syrer schon vor dem Jahr 2011 in Jordanien ansässig gewesen seien. Auch wenn unklar ist, wie diese Zahl zustande kommt, und sie wahrscheinlich zu hoch ist, beträgt „der Anteil der Syrer an der jordanischen Gesamtbevölkerung derzeit schätzungsweise ein Zehntel bis ein Sechstel“ (Bank 2016: 3).

Die Menschen, die vor dem syrischen Bürgerkrieg geflüchtet sind, stellen nicht die einzige Flüchtlingsgruppe in Jordanien: Mehr als die Hälfte der jordanischen Bevölkerung von rund 10 Mio. Menschen gilt als palästinensischstämmig. [2] Allerdings gibt es kaum offizielle Statistiken über die Zahl der jordanischen Bürger palästinensischer Abstammung und die Schätzungen differieren stark, da die Palästinenserfrage in Jordanien nach wie vor ein heikles politisches Thema ist. Dies zeigt sich auch daran, dass die jordanische Regierung es ablehnt, palästinensische Geflüchtete aus Syrien (PRS = Palestinian Refugees from Syria) ins Land zu lassen.

Für die jordanische Gastfreundschaft gegenüber Geflüchteten hat die Regierung des Königreiches beträchtliche internationale Unterstützung erfahren und Finanzhilfen erhalten. Das bedeutet auch, dass die Zahl der Geflüchteten für die Regierung sowohl von politischer als auch von wirtschaftlicher Bedeutung ist. Das erklärte Interesse der jordanischen Regierung besteht darin, dass eine signifikante Anzahl Geflüchteter in den Lagern bleibt, da diese Menschen dann sichtbarer sind und in Verhandlungen über weitere Hilfgelder als Druckmittel dienen können (Bank 2016). Damit lassen sich zumindest teilweise die großen Differenzen bei den Schätzungen über die Zahl der syrischen Geflüchteten in Jordanien erklären – je nachdem, wer über sie spricht und welche politische Agenda dem zugrunde liegt.

Früher benötigten Syrer, die nach Jordanien reisten (und umgekehrt), kein Visum, sodass Bewohner der Grenzgebiete, die in beiden Staaten Geschäfte machten, jahrzehntelang problemlos die Grenze überqueren konnten. Auch sind die beiden Völker durch enge Familien- und Clanbeziehungen miteinander verbunden. Tatsächlich wohnten zu Beginn der Krise viele syrische Bürger nach ihrer Ankunft in Jordanien bei Gastfamilien – ein Indiz für diese engen Bindungen. Erst später wurde es zur Regel, dass Syrer eigene Unterkünfte anmieteten, wenn sie nicht in Transiteinrichtungen und Flüchtlingslagern untergebracht wurden. Zaatari, das erste Lager für syrische Geflüchtete in Jordanien, wurde erst im Juli 2012 eröffnet, also über ein Jahr nach Beginn des syrischen Bürgerkrieges. Insgesamt richtete Jordanien vier offizielle Flüchtlingslager für Syrer ein: Zaatari, Azraq und die erheblich kleineren Lager King Abdullah Park und Cyber City. Bis Ende des Jahres 2014 konnten Bewohner diese Lager im Rahmen eines Bürgerschaftsverfahrens (sog. Bailout) verlassen. Diese Regelung wurde seither durch zunehmend restriktivere Bestimmungen ersetzt (Achilli 2015). Das führte dazu, dass die meisten Lagerbewohner kaum die Möglichkeit haben, die Lager auf legalem Weg zu verlassen, es sei denn, sie kehren nach Syrien zurück (Turner 2015).

Jordanien hat das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge aus dem Jahr 1951 nicht unterzeichnet und verfügt nicht über eine spezielle Asylgesetzgebung. Grundlage für die Arbeit des UNHCR im Königreich ist eine gemeinsame Absichtserklärung der jordanischen Regierung und des UNHCR aus dem Jahr 1998, in der Asylsuchenden das Recht eingeräumt wird, sich nach ihrer Anerkennung noch sechs Monate lang in Jordanien aufzuhalten; in dieser Zeitspanne muss das UNHCR

1 <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria/location/36>.

2 Gemäß Artikel 3 des Gesetzes Nr. 6 von 1954 über die Staatsangehörigkeit besitzen alle arabisch-palästinensischen Bürger, die zwischen dem 20. Dezember 1949 und dem 16. Februar 1954 in Jordanien lebten, sowie alle Personen, die im Königreich geboren wurden und/oder eine jordanische Mutter oder einen jordanischen Vater haben, die jordanische Staatsangehörigkeit (Regierung von Jordanien 1954).

eine dauerhafte Lösung für sie finden. [3] Darüber hinaus verbietet Artikel 21 der jordanischen Verfassung die Auslieferung „politischer Flüchtlinge“ (Regierung von Jordanien 1952). Gemäß Artikel 4b des Gesetzes Nr. 24 von 1973 über Aufenthaltsrecht und Ausländerangelegenheiten erhalten Staatenlose, anerkannte Flüchtlinge und Personen ohne Reisedokumente „in begründeten Fällen nach Zustimmung der zuständigen jordanischen Behörden“ einen internationalen Passierschein. Nach Artikel 6 müssen sich Asylsuchende, die abseits der offiziellen Grenzübergänge in das Land einreisen, innerhalb von 48 Stunden nach ihrer Ankunft bei einer Polizeidienststelle melden (Regierung von Jordanien 1973). Artikel 31 ermächtigt den Innenminister, im Einzelfall darüber zu befinden, ob eine illegal eingereiste Person abgeschoben, inhaftiert oder aufgenommen werden soll. Das Gesetz nennt jedoch keine Bedingungen für einen positiven Asylbescheid.

Eine Aufenthaltsgenehmigung – Voraussetzung für den Aufenthalt, die Gesundheitsversorgung, Arbeit und/oder ein Studium in Jordanien – ist normalerweise ein Jahr gültig und muss daher regelmäßig erneuert werden. Dass sie Asylsuchenden nur selten erteilt wird, ist auch ein Grund dafür, dass Geflüchtete, wenn überhaupt, auf dem informellen Arbeitsmarkt beschäftigt sind. Da es an allgemein verbindlichen gesetzlichen Regelungen fehlt, ist die Rechtslage von Asylsuchenden in Jordanien alles in allem unklar und von innenpolitischen Entscheidungsprozessen abhängig.

Bis Ende des Jahres 2014 war die Reaktion Jordaniens auf die syrische Flüchtlingskrise vor allem von der Wahrnehmung der ankommenden Syrer als „Gäste“ und von einer Politik der offenen Tür geprägt. Zugleich erhielten Geflüchtete jedoch nie mehr als „temporären Schutz“ – einen widerruflichen Schutzstatus, der de facto bedeutet, dass ihnen kein Zugang zum regulären Arbeitsmarkt und zu politischer Partizipation gewährt wird (Turner 2015; Achilli 2015). [4] Dennoch zeigt sich darin eine Einwanderungspolitik, die von der Erwartung geprägt war, dass die Krise in Syrien zeitlich begrenzt sein würde und dass die Zuwanderer keine Bedrohung darstellten und eher früher als später nach Syrien zurückkehren würden.

In den ersten drei Jahren der Krise war für die Geflüchteten die Registrierung beim UNHCR der wichtigste und ein ziemlich zuverlässiger Weg, um den Flüchtlingsstatus zu erlangen (in der Regel *prima facie*) und Hilfe zu bekommen. Nach drei Jahren Bürgerkrieg kamen zu der anhaltend gravierenden Unterfinanzierung der internationalen Hilfe für syrische Geflüchtete in der Region die zunehmenden Schwierigkeiten der jordanischen Wirtschaft, eine Situation zu bewältigen, die immer mehr den Eindruck erweckte, als würde sich die Anwesenheit der Geflüchteten in die Länge ziehen. Die syrischen Geflüchteten mussten mit immer höheren Lebenshaltungskosten in Jordanien, rasant steigenden Mieten, dem so gut wie versperrten Zugang zum (regulären) Arbeitsmarkt und der fortschreitenden Erschöpfung ihrer persönlichen Ressourcen fertig werden – von der traumatischen Flucht vor dem Krieg und dem Verlust sozialer und kultureller Bindungen ganz zu schweigen. Darüber hinaus wurden die jordanischen Gastfamilien anhaltend durch zusätzliche Haushaltsmitglieder belastet; die jordanische Regierung kämpfte mit den Auswirkungen der bereits bestehenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten sowie mit wachsenden innenpolitischen Spannungen über die Frage, wie sich mehrere Hunderttausend Syrer auf das prekäre politische Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen innerhalb des Landes auswirken würden. Die internationalen Hilfsorganisationen hatten es zudem mit einem erschütternden Desinteresse der restlichen Welt – insbesondere der Industriestaaten – an der

3 www.unhcr.org/528a0a2c13.pdf.

Die Jordan Times erwähnt außerdem eine Änderung der Absichtserklärung aus dem Jahr 2014, mit der die Frist für die Bearbeitung von Flüchtlingsanträgen durch das UNHCR von „21 bis 30 Tagen“ auf 90 Tage und „die Geltungsdauer eines Flüchtlingsausweises auf ein Jahr statt sechs Monate“ verlängert wird (siehe www.jordantimes.com/news/local/gov%E2%80%99t-unhcr-sign-amendments-co-operation-memo). Weitere Details darüber sind nicht bekannt.

4 Das Konzept des vorübergehenden Schutzes wurde zunächst von humanitären Organisationen entwickelt, um Geflüchteten aus Gebieten, in denen Krieg oder allgemeine Gewalt zu Massentreibungen geführt haben, die aber durch die Genfer Konvention von 1951 nicht erreicht werden, Grundrechte und Sicherheit zu verschaffen. Es ist ein Versuch, a) für Sicherheit zu sorgen, b) die Einhaltung der Grundrechte zu gewährleisten, c) Geflüchtete vor Zurückweisung zu schützen und d) sicherzustellen, dass Geflüchtete gefahrlos in ihre Heimat zurückkehren können, wenn die Umstände es zulassen.

Syrienkrise zu tun, das dazu führte, dass die Hilfsbemühungen in der Region dauerhaft bedenklich unterfinanziert sind.

Dies hatte zweierlei Folgen: 1. Verschiedene Hilfsorganisationen waren gezwungen, die Nahrungsmittelhilfe und andere Unterstützungsleistungen für syrische Geflüchtete in Jordanien mehrfach massiv zu kürzen (Stevens und Fröhlich 2015). 2. Die jordanische Migrationspolitik entwickelte sich in Richtung Abschreckung und Abschottung, um die weitere Zuwanderung einzudämmen. Es wurden Grenzen geschlossen und Geflüchtete nach Syrien zurückgewiesen und zudem führte die jordanische Regierung hohe Gebühren ein – etwa für Gesundheitszeugnisse und andere bürokratische Auflagen –, sodass es viel schwieriger wurde, sich bei der jordanischen Polizei registrieren zu lassen. Überdies bestand für syrische Geflüchtete, die ein Lager ohne Genehmigung verließen und keine Bürgerschaft vorweisen konnten, ein extrem hohes Risiko, abgeschoben oder inhaftiert zu werden (Lenner und Schmelter 2016). [5] Wer ab Juli 2014 ein Lager ohne offizielle Genehmigung verließ, konnte sich außerhalb der Lager nicht mehr beim UNHCR registrieren oder bei der Polizei anmelden und galt somit als illegaler Einwanderer – eine 180-Grad-Wende der bisherigen Politik. Insgesamt werden syrische Flüchtlinge in Jordanien derzeit zunehmend marginalisiert und kriminalisiert.

5 Das Bürgerschaftsverfahren wurde im Februar 2015 abgeschafft.

Weiter eingeschränkte Schutzräume im Libanon

Im Libanon leben rund eine Million Menschen, die vor dem syrischen Bürgerkrieg geflohen sind ca. 450.000 Palästinenser aus Israel/Palästina, 50.000 PRS und schätzungsweise 40.000 bis 50.000 Geflüchtete aus dem Irak (Lenner und Schmelter 2016). Bereits kurz nach Ausbruch des Konfliktes kamen die ersten syrischen Geflüchteten in den Libanon, einem Staat mit engen sozialen, politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu ihrem Herkunftsland. Anfang des Jahres 2015 hatten sich beim UNHCR etwa eine Million syrische Geflüchtete registriert. Im Mai 2015 forderte die libanesische Regierung das UNHCR auf, die offizielle Registrierung von Flüchtlingen auszusetzen, [6] sodass keine aktuelleren Daten vorliegen. Wahrscheinlich ist die Zahl der Syrer im Libanon, einschließlich der nicht registrierten Geflüchteten und Arbeitsmigranten, seit dem Jahr 2015 weiter angestiegen und liegt tatsächlich wohl eher bei zwei Millionen als bei einer Million.

6 <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria/location/71>.

Auch wenn aktuelle offizielle Daten fehlen: Der Libanon ist weltweit das Land mit dem höchsten Prozentsatz an Geflüchteten im Verhältnis zur einheimischen Bevölkerung von etwa sechs Millionen Menschen – eine erhebliche Belastung für einen Staat mit instabilen Institutionen, knappen Ressourcen und vor allem mit einem labilen Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Religionsgemeinschaften –, was die Effizienz staatlicher Politik stark beeinträchtigt. Diese innenpolitischen Schwierigkeiten spiegeln sich in der Reaktion des libanesischen Staates auf die Syrienkrise. Anders als in Jordanien, wo sich die Regierung von Anfang an als wichtiger Partner an den Planungen zum Umgang mit der Zuwanderung beteiligte, war die Reaktion auf die Syrienkrise im Libanon in den ersten drei Jahren von einer „Politik der Nichtpolitik“ (policy of no-policy, El Mufti 2014) gekennzeichnet. Dies lag zum Teil daran, dass andere Probleme in den Vordergrund traten – etwa die Schwierigkeiten, die aus der Regierungsbeteiligung der Hisbollah erwuchsen. Infolgedessen übernahm das UNHCR die Federführung. Doch der Libanon hat das Abkommen

über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 nicht unterzeichnet und verfügt nicht über eine wirksame Asylgesetzgebung. Trotz der gemeinsamen Absichtserklärung zwischen dem Libanon und dem UNHCR (2003) verschafft die Registrierung beim UNHCR den syrischen Geflüchteten im Libanon keinen verlässlichen Rechtsstatus, sodass sie jederzeit abgeschoben und verhaftet werden können. Darüber hinaus war für die libanesische Regierung insbesondere die historische Erfahrung mit der Aufnahme von Hunderttausenden palästinensischen Flüchtlingen ein Grund, die Errichtung formaler Flüchtlingslager strikt abzulehnen, da palästinensische Flüchtlingslager maßgebliche Schauplätze des gewaltsamen Bürgerkrieges in den 1970er- und 1980er-Jahren waren. Dies hat dazu geführt, dass die Lebensbedingungen der Syrer im Libanon sehr unterschiedlich sind: Einige leben in „informellen Zeltcamps“, andere in Ruinen, Rohbauten oder Garagen, während mehr als die Hälfte von ihnen reguläre Wohnungen gemietet hat (Lenner und Schmelter 2016). Darin zeigt sich die starke Schichtung der syrischen Bevölkerung im Libanon, was wiederum illustriert, wie wichtig es ist, bei der Betrachtung der syrischen Geflüchteten eine intersektionale Perspektive einzunehmen.

Die „Politik der Nichtpolitik“ zu Beginn der Syrienkrise bedeutete, dass Syrer ungehindert einreisen und sich frei im Land bewegen konnten. Anders als Geflüchtete aus dem Irak, die für den Libanon nur selten ein Visum erhalten und deshalb überwiegend illegal ins Land kamen, profitierten die Syrer von der Visumfreiheit zwischen den beiden Staaten. Erst im Jahr 2014 versuchte die Regierung, durch die Einführung neuer Visabestimmungen und anderer Regelungen ihre Position für die Erteilung von Aufenthaltsgenehmigungen zu stärken (und gleichzeitig die Zahl der Zuwanderer zu reduzieren). Infolgedessen gab es ab Januar 2015 zwei Klassen von syrischen Geflüchteten: Syrer, die beim UNHCR registriert waren, und Syrer, die einen libanesischen „Sponsor“ hatten. Beim UNHCR registrierte Syrer erhielten nur dann eine Aufenthaltserlaubnis, wenn sie sich schriftlich verpflichteten, nicht zu arbeiten. Wer einen Sponsor hatte, benötigte eine Garantie, dass dieser für seinen Lebensunterhalt aufkommt (Lenner und Schmelter 2016). Außerdem führte die Regierung inzwischen hohe Gebühren für die Verlängerung der Aufenthaltsgenehmigung ein. All dies hat zur Folge, dass 74 Prozent der syrischen Geflüchteten im Libanon keine gültigen Papiere besitzen (Stand Mai 2017; UNHCR 2018). Die Stellung der PRS ist noch prekärer. Wer keine gültigen Papiere vorweisen kann, hat keinen Zugang zu Gesundheitsversorgung und anderen Dienstleistungen und dessen Mobilität im Libanon ist erheblich eingeschränkt. Auch verhängten einige Kommunalverwaltungen ab dem Jahr 2014 Ausgangssperren für Geflüchtete. Im jüngsten agenturübergreifenden Bericht des UNHCR über die Lage der syrischen Geflüchteten im Libanon wird festgestellt, dass 76 Prozent von ihnen in Armut leben, 53 Prozent in unzureichenden Unterkünften hausen und 91 Prozent mehr oder weniger stark von Ernährungsunsicherheit betroffen sind (UNHCR 2018).

Ähnlich wie in Jordanien spielte auch im Libanon das Konzept des „vorübergehenden Schutzes“ für syrische Geflüchtete eine zentrale Rolle. In der Annahme, dass die Fluchtursachen beseitigt werden und die Geflüchteten schließlich in ihre Heimat zurückkehren würden, ist ihr Status sehr stark darauf abgestellt, dass sich die Geflüchteten nur für einen begrenzten Zeitraum im Land aufhalten. Daher befinden sich Menschen, denen vorübergehender Schutz gewährt wird, in einem unklaren und von Rechtsunsicherheit geprägten Schwebezustand. Überdies ist der vorübergehende Schutz nach dem Verständnis des UNHCR zeitlich nicht begrenzt,

sodass die Lage vieler Menschen mit diesem Status potenziell dauerhaft von weitgehender Rechts- und Perspektivlosigkeit gekennzeichnet ist. Im Libanon ändert nicht einmal der *Prima-Facie-Status* ⁷ etwas an dieser Situation, denn die libanesishe Regierung behandelt Geflüchtete auch bereits als *Prima-Facie-Flüchtlinge*. Anerkannte immer wieder als illegale Einwanderer, etwa im Fall der Iraker (Trad und Frangieh 2007). Kurz gesagt: Der Schutz für syrische Geflüchtete im Libanon schwindet seit Ende 2014 kontinuierlich.

⁷ Normalerweise muss jede Person vor ihrer Anerkennung als Flüchtling nachweisen, dass ihre Furcht vor Verfolgung begründet ist. Im Fall einer Massenflucht ist eine individuelle Anhörung jedoch oft nicht praktikabel. In solchen Fällen haben Staaten und UNHCR die Möglichkeit, alle Mitglieder einer Gruppe als Flüchtlinge anzuerkennen („prima facie“), sofern nicht im Einzelfall das Gegenteil bewiesen ist (www.unhcr.org/dach/de/services/faq/faq-fluechtlinge).

Reduzierte Schutzräume in der Türkei

In der Türkei leben derzeit rund 3,5 Mio. registrierte und eine ungewisse Zahl nicht registrierter Syrer. Damit ist die Türkei das wichtigste Aufnahmeland für syrische Geflüchtete außerhalb ihres Herkunftslandes. Wie auch der Libanon und Jordanien betrieb die Türkei in den ersten Jahren der Syrienkrise eine Politik der offenen Tür. Doch im Gegensatz zu den beiden anderen Staaten hat die Türkei allein in ihren südöstlichen Provinzen 25 Flüchtlingslager errichtet und ist der zweitgrößte Geber für Hilfsleistungen an syrische Geflüchtete – eine Tatsache, die innerhalb wie auch außerhalb des Landes mit großem Lob gewürdigt wurde.

Während die Türkei in der Syrienfrage in der Tat große Anstrengungen unternommen hat, fließen die Mittel allerdings zum größten Teil in die Lager im Südosten, obwohl die überwiegende Mehrheit der Syrer in der Türkei in städtischen Gebieten lebt – vor allem in Istanbul. Auch wenn im öffentlichen und politischen Diskurs in der Türkei zunehmend davon ausgegangen wird, dass die syrischen Geflüchteten wahrscheinlich auf Dauer bleiben werden, sind die Hilfsstrukturen für Geflüchtete außerhalb der Lager nach wie vor fragmentiert und unzureichend; es existiert keine kohärente Strategie und zwischen der staatlichen Politik und ihrer tatsächlichen Umsetzung vor Ort (oder sogar nur dem Informationsfluss) herrscht eine beträchtliche Diskrepanz. Dies ist auf eine komplexe Demografie, eine extreme politische Polarisierung und die zunehmende Wahrnehmung von Sicherheitsbedrohungen im Zusammenhang mit der Syrienfrage zurückzuführen. Darüber hinaus verstärkte sich durch den Putschversuch vom Juli 2016 und seine Folgen sowohl bei den Geflüchteten als auch unter den türkischen Bürgern das allgemeine Gefühl, einer unvorhersehbaren und unsicheren Zukunft entgegenzugehen.

Zudem hat sich die Türkei erst in jüngster Zeit und in hohem Tempo von einem Herkunfts- und/oder Transitland zu einem Aufnahmestaat entwickelt, was enorme politische, soziale, wirtschaftliche und kulturelle Herausforderungen mit sich brachte. Die türkische Politik der offenen Tür ging mit einem Rechtsstatus für Geflüchtete einher, der mit dem im Libanon und in Jordanien vergleichbar ist. Dieser Status ist allerdings nicht als Ausdruck von Gastfreundschaft zu verstehen, sondern als Hinweis auf einen gravierenden Mangel an Rechten. Die seit Oktober 2011 getroffenen Maßnahmen für einen vorübergehenden Schutz wurden im April 2013 im nationalen Recht verankert, insbesondere durch das Gesetz Nr. 6458 über Ausländer und internationalen Schutz (LFIP). Das LFIP umfasst drei Schutzkategorien:

1. Flüchtling,
2. Flüchtlinge mit zeitlicher Befristung (diejenigen, die auf ihre Umsiedlung warten, „Transit-Flüchtlinge“) und
3. vorübergehender oder subsidiärer Schutz.

Die Türkei hat zwar die Genfer Konvention von 1951 unterzeichnet, hält aber nach wie vor an der ursprünglichen geografischen Begrenzung des Dokumentes fest, wonach die Konvention nur für Asylsuchende aus Europa gilt. Demnach haben syrische Asylsuchende auf türkischem Hoheitsgebiet keinen Zugang zur ersten der drei oben genannten Statuskategorien. Um vorübergehenden Schutz zu erhalten, müssen Asylsuchende massenhaft aus ihrem Land geflohen sein, dürfen keine Möglichkeit haben, in das Land, aus dem sie gekommen sind, zurückzukehren, und sie müssen dringend schutzbedürftig sein.

Das LFIP wurde auf dem Höhepunkt der syrischen Einwanderung in die Türkei umgesetzt. Es ist anzunehmen, dass das Gesetz von der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und dem übergreifenden Ziel des EU-Beitritts beeinflusst wurde. Von Bedeutung ist, dass die Grundsätze und Verfahren zur Umsetzung des Gesetzes erst durch spätere Rechtsvorschriften näher bestimmt werden. Eine von ihnen betrifft den vorübergehenden Schutz. Sie trat im November 2014 in Kraft und enthält die Verordnung über die Arbeitserlaubnis für Ausländer, die vorübergehenden Schutz genießen. Im Januar 2016 wurde sie schließlich umgesetzt. Damit dürfen Personen, die vorübergehenden Schutz genießen, ohne Arbeitserlaubnis in der Landwirtschaft arbeiten. Das Reglement zum vorübergehenden Schutz ermöglicht außerdem (theoretisch) den uneingeschränkten kostenlosen Zugang zu Gesundheitsversorgung und Bildung – Letzteres entweder durch den Eintritt in das öffentliche Bildungssystem oder durch die Einschreibung in sogenannte temporäre Bildungszentren. Die türkische Regierung betrachtet den vorübergehenden Schutz als zeitlich unbegrenzt. Es gibt jedoch keine gesetzlichen Regelungen dazu, wie die Geflüchteten ihren vorübergehenden Schutzstatus in einen dauerhaften Rechtsstatus umwandeln können.

Wichtig ist die Umstrukturierung des Verwaltungsapparats für Migrationsfragen in der Türkei durch das LFIP: Die Aufgaben und Befugnisse der Polizeidienststellen, die bisher für die Erteilung von Aufenthaltsgenehmigungen zuständig waren, wurden auf die Generaldirektion für Migrationssteuerung (DGMM) übertragen, die dem Innenministerium untersteht. Seither hat die DGMM bei jedem Antrag auf Schutz das letzte Wort. Allerdings wurden Kompetenzaufbau und Strategieentwicklung durch die mehrfache Um- und Neubesetzung der für die politische Konzeptionierung und Koordination zuständigen Posten behindert.

Geflüchtete mit befristetem und solche mit subsidiärem Schutzstatus werden von der DGMM in aller Regel zur Residenz in einer bestimmten Provinz verpflichtet und müssen sich dort in festgelegten Zeitabständen melden. Ihr Wohnsitz wird im Meldesystem registriert und an die Direktion für Migrationssteuerung der jeweiligen Provinz weitergegeben. In der Praxis bedeutet dies, dass sich die Syrer regelmäßig bei der Behörde melden müssen, bei der sie erstmals registriert wurden. Auch die Hilfsleistungen werden ausschließlich über diese erste Registrierungsstelle abgewickelt. So muss eine Person, die etwa in Hatay registriert ist, aber jetzt in Istanbul lebt, regelmäßig nach Hatay zurückkehren, um Hilfsleistungen zu erhalten. Diese Reise ist jedoch mangels der dafür nötigen Ressourcen oft nicht möglich.

Die staatliche Politik erlaubt Syrern zwar den Zugang zum regulären Arbeitsmarkt, doch in Wirklichkeit können sie oft nicht arbeiten. Das liegt an der anhaltend hohen Arbeitslosenquote in der Türkei (11,4 Prozent) [8] und den sinkenden Löhnen, insbesondere in der Agrar- und Textilindustrie, vor allem aber auch daran, dass es weder für potenzielle Arbeitgeber noch für die Syrer sonderlich attraktiv ist,

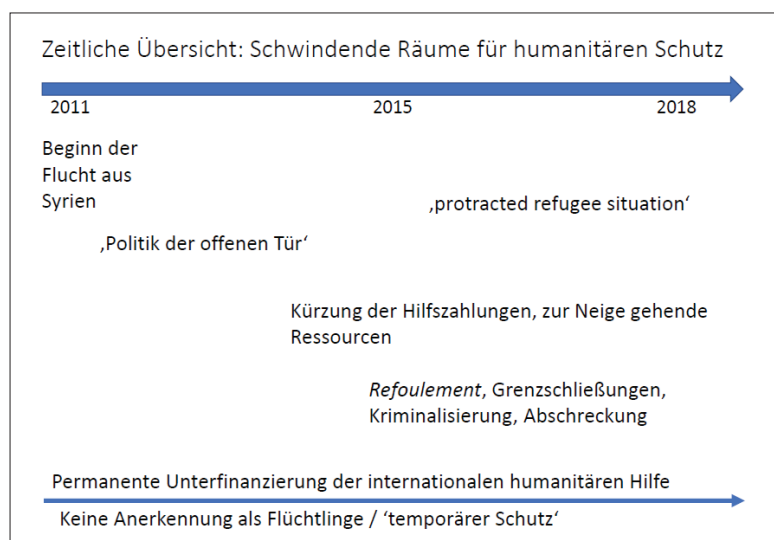
8 www.hurriyetdailynews.com/unemployment-rate-rose-to-11-4-pct-in-turkey-in-september-139770.

eine Arbeitserlaubnis zu beantragen. Ein Unternehmen darf höchstens 10 Prozent syrische Mitarbeiter beschäftigen; Bewerber müssen seit mindestens sechs Monaten einen türkischen Ausweis (*Kimlik*) besitzen und außerdem in dem Bezirk ansässig bleiben, in dem sie sich erstmals registriert haben. Was das konkret bedeutet, zeigt sich u. a. daran, dass im Jahr 2017 nur rund 21.000 Syrer eine Arbeitserlaubnis erhielten. [9] Auch der Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen und Bildung ist unzureichend: Etwa 40 Prozent der syrischen Kinder in der Türkei sind in keiner Bildungseinrichtung angemeldet (ca. 50 Prozent der syrischen Bevölkerung dort sind unter 18 Jahren alt). Ohnehin war das türkische Bildungssystem schon vor der Zuwanderung aus Syrien und vor der Entlassung von Zehntausenden Lehrkräften nach dem Putschversuch vom Juli 2016 überlastet.

9 www.asylumineurope.org/reports/country/turkey/access-labour-market-0.

Genau wie in Europa nimmt auch in der Türkei die Fremdenfeindlichkeit zu. Es besteht eine gewisse Sorge, dass führende Politiker der Türkei die überwiegend sunnitisch-arabisch-stämmige syrische Bevölkerung instrumentalisieren könnte, um die nationale Identität der Türkei zu verändern, ihre eigene Macht zu festigen und die Rolle der Türkei im Nahen Osten stärker arabisch, sunnitisch und hegemonial auszurichten. Viele glauben zudem, dass Syrer strategisch so angesiedelt würden, dass sie die Wählerschaft der Opposition schwächen. Dies wäre eine Bedrohung für das demografische Gleichgewicht und wirft zugleich Bedenken wegen des Gerrymanderings von Wählerstimmen auf, sollten Syrer die Staatsbürgerschaft erhalten.

Ähnlich wie in Jordanien und im Libanon treffen auch in der Türkei mehrere negative Entwicklungen zusammen: Während der syrischen Flüchtlingskrise verlor die regierende AKP im Juni 2015 ihre parlamentarische Mehrheit (wobei die Syrer befürchteten, in der Türkei könnte eine Assad-freundliche Regierung an die Macht kommen), gewann dann aber im November 2015 ihre Einparteienherrschaft wieder zurück. Derweil zerbrach im Juli 2015 der Waffenstillstand mit der PKK, was zu einer dramatischen Eskalation der türkisch-kurdischen Feindseligkeiten mit einer steigenden Zahl von Todesopfern führte. Der Islamische Staat verübte mehrere Anschläge auf türkischem Boden und auch der Putschversuch vom Juli 2016 und die darauf folgende Verhängung des Ausnahmezustandes, der Präsident Erdogan einen enormen Machtzuwachs verschaffte, steigerten das Gefühl von Instabilität. Beamte wurden zu Hunderttausenden entlassen oder inhaftiert und die Kapazitäten der Verwaltungsbehörden entsprechend überbeansprucht. Säuberungsaktionen gegen Gülen- und PKK-Anhänger verdrängen die Syrer von der politischen Agenda, sodass sich die Flüchtlinge wie Schachfiguren der türkischen Innen- und EU-Politik vorkommen.



Blick nach vorn

Aus den bisherigen Ausführungen bezüglich der einzelnen Länder wird deutlich, dass Jordanien, der Libanon und die Türkei mit einer Politik der offenen Tür begonnen und Regelungen für den vorübergehenden Schutz umgesetzt haben. Dies bedeutete, dass syrischen Bürgerkriegsflüchtlingen einerseits schnell und relativ unbürokratisch Zuflucht gewährt, ihnen aber andererseits der besondere Schutz versagt wurde, der mit dem offiziellen Flüchtlingsstatus verbunden ist – de facto blieben sie in einem rechtlichen Schwebезustand gefangen. Alle drei Staaten erleben das erschreckende Desinteresse der internationalen Gemeinschaft an der Syrienkrise, das sich vor allem in der andauernden und gravierenden Unterfinanzierung von Hilfsmaßnahmen in der Region manifestiert. Als aufstrebende Volkswirtschaft kann die Türkei etwas mehr Schutz bieten als Jordanien oder der Libanon, kann daraus aber auch einen eigenen politischen Vorteil ziehen.

Während sich der Bürgerkrieg viel länger hinzieht als erwartet, haben sich sowohl die Aufnahmeländer als auch die Syrer, die auf Rückkehr in ihre Heimat hoffen, an die veränderte Situation angepasst. Syrer, die es sich leisten konnten, versuchten, in Europa Zuflucht zu finden, doch starben Tausende von ihnen auf der gefährlichen Flucht. Nachdem Jordanien, der Libanon und die Türkei jahrelang syrische Flüchtlinge aufgenommen und versorgt hatten, revidierten sie Ende 2014/Anfang 2015 ihre anfängliche Politik fast vollständig. Alle drei Staaten begannen, die langjährige Abschreckungspolitik des globalen Nordens gegenüber Migranten zu übernehmen: Grenzschließungen sowie die Kriminalisierung und Zurückweisung von Migranten wurden zur Regel. Aus postkolonialer Sicht ließe sich dies als ein Fall perfekter Mimikry im Sinne von Homi K. Bhabha (Bhabha 1994) verstehen. Infolgedessen verringerten sich die Spielräume für den humanitären Schutz syrischer Geflüchteter in allen drei Staaten deutlich.

Diese Entwicklung ist ein weiteres Beispiel für eingeschränkte zivilgesellschaftliche Spielräume (Poppe und Wolff 2017), in denen Flüchtlinge zu bloßen Schachfiguren der nationalen, regionalen und internationalen Politik werden. Debatten zu diesem Thema beleuchten diesen Aspekt bislang nicht ausreichend. Bei der Lösung des syrischen Flüchtlingsproblems sollten die Akteure unbedingt berücksichtigen, wie sich die Bemühungen um den „Wiederaufbau“ des syrischen Staates auf die Lage der Geflüchteten bei einer möglichen Rückkehr nach Syrien oder in den Staaten auswirken werden, in denen sie nach Ansicht der Akteure aus dem globalen Norden bleiben sollen. Mit dem abnehmenden Schutz für Geflüchtete sowohl innerhalb als auch außerhalb der Region wird eine Rückkehr zunehmend als die praktikabelste Option für Syrer dargestellt. Gleichzeitig ist völlig unklar, wie es ihnen ergehen wird, wenn beim Wiederaufbau mit genau den Akteuren zusammengearbeitet wird, durch die sie überhaupt erst aus dem Land vertrieben wurden.

Literatur

- Achilli, Luigi (2015), *Syrian Refugees in Jordan: A Reality Check*, Migratio Policy Centre, EUI, http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/34904/MPC_2015-02_PB.pdf?sequence%2%BC1.
- Bank, André (2016), *Syrische Flüchtlinge in Jordanien: Zwischen Schutz und Marginalisierung*, GIGA Focus Nahost, 03, August, www.giga-hamburg.de/de/publikation/syrische-fluechtlinge-in-jordanien-zwischen-schutz-und-marginalisierung.
- Bhabha, Homi K. (1994), *The Location of Culture*, Reprint, London: Routledge.
- El Mufti, Karim (2014), *Official Response to the Syrian Refugee Crisis in Lebanon, the Disastrous Policy of No-Policy*, Civil Society Knowledge Centre, <https://civilsociety-centre.org/paper/official-response-syrian-refugee-crisis-lebanon-disastrous-policy-no-policy>.
- Government of Jordan (1952), *The Constitution of the Hashemite Kingdom of Jordan*, www.refworld.org/pdfid/3ae6b53310.pdf.
- (1954), *Law No. 6 of 1954 on Nationality*, www.refworld.org/docid/3ae6b4ea13.html.
- (1973), *Law No. 24 of 1973 on Residence and Foreigners' Affairs*, www.refworld.org/docid/3ae6b4ed4c.html.
- Lenner, Katharina, und Susanne Schmelter (2016), Syrian Refugees in Jordan and Lebanon: Between Refuge and Ongoing Deprivation?, in: *IEMed Mediterranean Yearbook*, 122–126, Barcelona: European Institute of the Mediterranean.
- Poppe, Annika Elena, und Jonas Wolff (2017), The Contested Spaces of Civil Society in a Plural World: Norm Contestation in the Debate about Restrictions on International Civil Society Support, in: *Contemporary Politics*, 23, 4, 469–488, <https://doi.org/10.1080/13569775.2017.1343219>.
- Trad, Samira, und Ghida Frangieh (2007), Iraqi Refugees in Lebanon: Continuous Lack of Protection, in: *Forced Migration Review*, Special Issue, 35, 35–36.
- Turner, Lewis (2015), Explaining the (Non-)Encampment of Syrian Refugees: Security, Class, and the Labour Market in Lebanon and Jordan, in: *Mediterranean Politics*, 20, 3, 386–404.
- UNHCR (2018), *Lebanon Crisis Response Plan (2017-2020) Annual Report - 2017*, Inter-Agency Coordination Lebanon, <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/64657>.

Die Autorin

Dr. Christiane Fröhlich ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am GIGA Institut für Nahost-Studien. In ihren Arbeiten analysiert sie Zwangsmigration, menschliche Mobilität im Kontext politischer und ökologischer Krisen, den Nord-Süd-Konflikt sowie die Verflechtungen von Ressourcenknappheit und Gewaltkonflikten.
christiane.froehlich@giga-hamburg.de, www.giga-hamburg.de/de/team/froehlich

GIGA-Forschungen zum Thema

In der GIGA-Focus-Serie zu diesem Thema loten Autoren aus unterschiedlichen Perspektiven die Dynamik des schwindenden zivilgesellschaftlichen Raumes aus und beleuchten diese beunruhigende Entwicklung. Seit einigen Jahren steht die Zivilgesellschaft weltweit zunehmend unter Druck. Der Raum für Bürger und NGOs, sich zu versammeln und für ihre Rechte und Interessen einzutreten, schrumpft weltweit. Das betrifft nicht nur Akteure in autoritär regierten Staaten, sondern fördert auch das Aufkommen autoritärer Praktiken in formal demokratischen Zusammenhängen. Am GIGA werden dieses Phänomen und verwandte Themen im Rahmen des Forschungsschwerpunktes 1 „Verantwortlichkeit und Partizipation“ sowie im Rahmen des Forschungsnetzwerks International Diffusion and Cooperation of Authoritarian Regimes (IDCAR) erforscht (<https://idcar.giga-hamburg.de/>). Dem Thema Migration widmen sich am GIGA mehrere Wissenschaftler in unterschiedlichen Forschungsschwerpunkten. Einen Überblick dazu bietet die Themenreihe „Flucht und Migration“ (www.giga-hamburg.de/de/giga-focus/themenreihen#flucht-und-migration).

GIGA-Publikationen zum Thema

- Bank, André, und Christiane Fröhlich (2018), *Zwangsmigration im globalen Süden: Die Debatte neu ausrichten*, GIGA Focus Global, 03, Juni, urn:nbn:de:0168-ssoar-57809-3.
- Elitok, Seçil Paçacı, and Christiane Fröhlich (im Erscheinen), Displacement, Refugees, and Forced Migration in the MENA Region: The Case of the Syrian “Refugee Crisis” in: Steven J. Gold and Stephanie J. Nawyn (Hrsg.), *Routledge International Handbook of Migration Studies*, 2nd edition, Routledge.
- Fröhlich, Christiane (2018), Flucht als Herausforderung neokolonialer Herrschaftsstrategien, Dekoloniale und Postkoloniale Perspektiven in der Friedens- und Konfliktforschung. Verortungen in einem ambivalenten Diskursraum, in: *Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung (ZeFKo)*, Sonderband 2, 99-124.
- Kurtenbach, Sabine, und Adam Scharpf (2018), *Das Militär kehrt zurück*, GIGA Focus Lateinamerika, 07, Dezember, urn:nbn:de:0168-ssoar-60632-9.
- Lang, Bertram, und Heike Holbig (2018), *Europäische NROs in China: Schwierige Abwägungen und Chancen der Zusammenarbeit*, GIGA Focus Asien, 06, Dezember, urn:nbn:de:0168-ssoar-60933-6.
- Richter, Thomas (2018), *Weltweit verringerte Handlungsspielräume von Zivilgesellschaft*, GIGA Focus Global, 05, Dezember, urn:nbn:de:0168-ssoar-60931-6.
- Smidt, Hannah (2018), *Das Verschwinden zivilgesellschaftlicher Freiräume in Afrika*, GIGA Focus Afrika, 04, November, urn:nbn:de:0168-ssoar-60564-8.
- Sombatpoonsiri, Janjira (2018), *Manipulation des zivilgesellschaftlichen Raums: Cybertrolle in Thailand und den Philippinen*, GIGA Focus Asien, 03, Juni, urn:nbn:de:0168-ssoar-57958-0.

Impressum



Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Internet gelesen und heruntergeladen werden unter www.giga-hamburg.de/giga-focus und darf gemäß den Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0 frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA Focus, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt Focus-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Der GIGA Focus wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Gesamtredaktion GIGA Focus: Prof. Dr. Sabine Kurtenbach

Redaktion GIGA Focus Nahost: Dr. Thomas Richter

Lektorat: Dr. Silvia Bücke

Übersetzung aus dem Englischen: Textpraxis Hamburg, Marion Schweizer

GIGA | Neuer Jungfernstieg 21

20354 Hamburg

www.giga-hamburg.de/giga-focus

giga-focus@giga-hamburg.de

G I G A
German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien