

DIE SYRISCHE FLÜCHTLINGSKRISE ALS FOLGE DES UNGELÖSTEN SYRIEN-KONFLIKTS

Otmar Oehring

Der seit dem Frühjahr 2011 andauernde Syrienkonflikt hat mittlerweile nicht nur Tod und Verwüstung über das Land gebracht, sondern auch zu einer Fluchtbewegung syrischer Staatsbürger von gigantischen Ausmaßen geführt. Von den 21,9 Millionen Einwohnern Syriens sind rund 4,25 Millionen zu Binnenvertriebenen (*internally displaced persons, IDP*)¹ geworden, also zu Menschen, die zwar noch in Syrien leben, aber nicht mehr an ihrem angestammten Wohnort. Zudem hat der Konflikt dazu geführt, dass nach Angaben des Flüchtlingshilfswerks der Vereinten Nationen (UNHCR) weitere 1,76 Millionen Menschen² aus Syrien in die Nachbarländer geflohen sind. Damit sind insgesamt rund 27,5 Prozent der Einwohner Syriens auf der Flucht, knapp 19,4 Prozent als Binnenvertriebene und gut acht Prozent als Flüchtlinge – und es werden täglich mehr.

Nach Angaben der Regierungen der Nachbarstaaten Syriens liegt die Zahl der syrischen Flüchtlinge, die in diesen Staaten Zuflucht gefunden haben, schon weit jenseits von zwei Millionen. Ägypten hat nach amtlichen Angaben 160.000³ Flüchtlinge aufgenommen, Jordanien bereits rund



Dr. Otmar Oehring ist Auslandsmitarbeiter der Konrad-Adenauer-Stiftung in Jordanien und kommissarischer Leiter des Regionalprogramms Golf-Staaten.

- 1 | Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), „Syria: A full-scale displacement and humanitarian crisis with no solutions in sight“, [http://internal-displacement.org/8025708F004CE90B/\(httpCountries\)/9F19CC00280C471C802570A7004CE12F](http://internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpCountries)/9F19CC00280C471C802570A7004CE12F) [12.07.2013].
- 2 | Vgl. Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR), Syria Regional Refugee Response, Inter-agency Information Sharing Portal, „Regional Overview“, Stand 09.07.2013, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php> [12.07.2013].
- 3 | Vgl. UNHCR, Stand 24.04.2013, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=8> [10.07.2013].

600.000,⁴ der Libanon eine Million,⁵ die Türkei 490.000⁶ – für den Irak liegen keine entsprechenden Angaben vor. Die Differenz zwischen den Angaben der Regierungen und jenen des UNHCR hat ihren Grund nicht zuletzt darin, dass die Staaten diese Zahlen auch für die Geldbeschaffung bei internationalen Organisationen und Drittstaaten zu nutzen suchen – je höher die Zahl der Flüchtlinge, um so höher der erwartete Ertrag der Bemühungen, lautet die meist zu einfache Rechnung.⁷

SYRISCHE FLÜCHTLINGE IN ÄGYPTEN, DEM IRAK, JORDANIEN, DEM LIBANON UND DER TÜRKEI

In Ägypten lebt die Mehrheit der syrischen Flüchtlinge im Großraum Kairo, vor allem in der Stadt 6. Oktober, darüber hinaus am Stadtrand von Gize, in den Städten Obur, Nasr City und Rehab sowie verteilt in den Governoraten Alexandria, Beni Suef, Sohag, Minia und Luxor.⁸ Die syrischen Flüchtlinge im Irak leben vor allem im Großraum Dohuk – unter anderem im Flüchtlingslager Domiz, in dem rund 40.000 Personen untergebracht sind.⁹ Im Großraum Erbil und im Großraum Sulaimaniyya sollen zwei zusätzliche Flüchtlingslager mit Platz für jeweils 15.000 Flüchtlinge

4 | Vgl. UNHCR, Stand 07.07.2013, <http://data.unhcr.org/syrian-refugees/country.php?id=107> [10.07.2013].

5 | Vgl. UNHCR, Stand 11.07.2013, <http://data.unhcr.org/syrian-refugees/country.php?id=122> [12.07.2013].

6 | Vgl. UNHCR, Stand 11.07.2013, <http://data.unhcr.org/syrian-refugees/country.php?id=224> [12.07.2013].

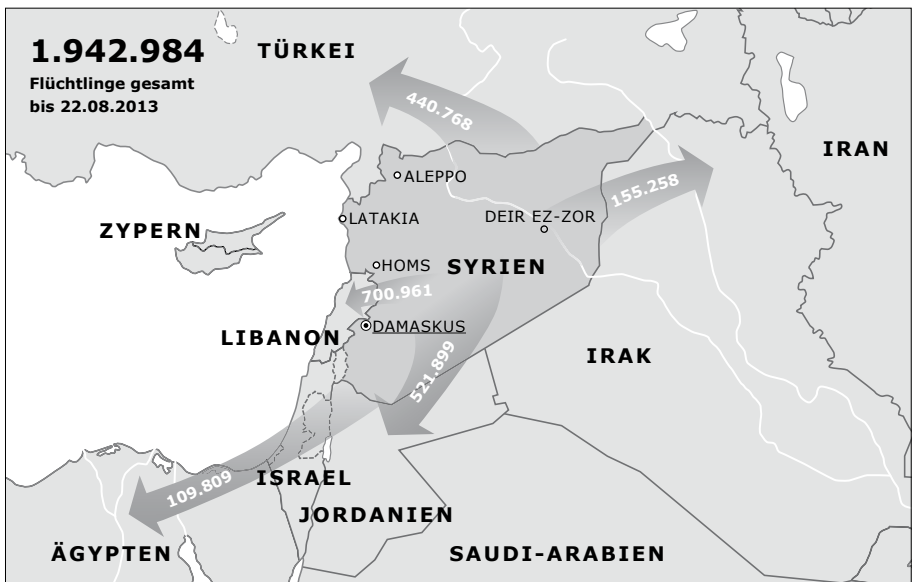
7 | Die Zahlen des UNHCR liegen deutlich darunter. Danach sind bislang 596.936 Flüchtlinge aus Syrien in den Libanon geflohen, nach Jordanien 501.330, in die Türkei 402.176, in den Irak 160.632 und nach Ägypten 88.460. Die Diskrepanz zwischen den Zahlen des UNHCR und denjenigen der Regierungen erklärt sich, wenn auch nur zum Teil, dadurch, dass sich nicht alle Flüchtlinge, die in den Nachbarländern Zuflucht finden, beim UNHCR registrieren lassen. Libanon: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=122> [04.08.2013], Jordanien: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=107> [04.08.2013], Türkei: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=224> [04.08.2013], Irak: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=103> [04.08.2013], Ägypten: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=8> [04.08.2013], Stand jeweils 09.07.2013.

8 | Hend El-Behary und Luiz Sanchez, „Syrian Refugees: No work, no home“, *Daily News Egypt*, 19.05.2013, <http://dailynews-egypt.com/2013/05/19/syrian-re> [13.07.2013].

9 | UNHCR, Stand 09.07.2013, <http://data.unhcr.org/syrian-refugees/country.php?id=103> [10.07.2013]

errichtet werden.¹⁰ Das Flüchtlingslager Zaatari in Jordanien ist mittlerweile die fünftgrößte Stadt des Landes.¹¹ Um den dringenden Bedarf an Platz, Kontrolle und Sicherheit zu erfüllen und den stetig zunehmenden Strom an Flüchtlingen auch in Zukunft bewältigen zu können, wurden im April zwei weitere Lager eröffnet: Zarqa und Mirajeb Al-Fohoud.¹² Weiterhin in Betrieb sind zudem die beiden im April 2012 eröffneten Durchgangslager King Abdullah Park und Cyber City in Ramtha direkt an der Grenze zu Syrien.¹³

Abb. 1

Flüchtlingsströme aus Syrien¹⁴

Quelle: UNHCR, © Lesniewski / Fotolia, racken.

10 | Abdel Hamid Zebari, „Iraqi Kurdistan Region Struggles To Cope With Syrian Refugees“, *Al-Monitor Iraq Pulse*, 12.06.2013, <http://al-monitor.com/pulse/originals/2013/06/iraq-kurdistan-syrian-refugees-aid.html> [13.07.2013].

11 | Vgl. UNHCR, Stand 09.07.2013, <http://data.unhcr.org/syrian-refugees/country.php?id=107> [12.07.2013].

12 | Ebd.

13 | Ebd.

14 | Die Diskrepanz der Zahlen aus Text und Abbildung ergibt sich aus dem früheren Abgabedatum des Beitrags. Vgl. UNHCR, „Stories from Syrian refugees. Discovering the human face of a tragedy“, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/syria.php> [22.08.2013].

Ursprünglich soll das UNHCR beabsichtigt haben, im Libanon¹⁵ insgesamt 18 Flüchtlingslager zu errichten – zwölf mit einer Kapazität von 100.000 Personen, weitere sechs mit einer Kapazität von 15.000 Personen. Dazu ist es aus politischen Gründen bislang nicht gekommen. Die schiitische Hisbollah, die wohl nicht nur befürchtet, dass die Mehrheitlich sunnitischen Flüchtlinge lange im Libanon bleiben, hat die Errichtung der Lager verhindert. Angesichts der erdrückenden Zahl syrischer Flüchtlinge erwägt das UNHCR nun aber doch, drei Flüchtlingslager zu errichten, ein Lager bei Chaat in der nördlichen Bekaa-Ebene, zwei weitere bei Joub Janine und Tall Zhouh in der westlichen Bekaa-Ebene. Diese Pläne sind nicht unproblematisch angesichts der Tatsache, dass die Bekaa-Ebene von der Hisbollah dominiert und kontrolliert wird.¹⁶



Wohnzelte im Flüchtlingslager Zaatari: Mit mehr als 120.000 Bewohnern ist das Lager die fünftgrößte Stadt Jordaniens. | Quelle: © Vera Voss.

Rund 200.000 syrische Flüchtlinge, die in die Türkei geflohen sind, leben dort in 21 Flüchtlingslagern, fast alle in Provinzen unmittelbar an der syrischen Grenze. Hier führen

15 | Nach Angaben des UNHCR leben im Libanon 200.357 syrische Flüchtlinge in der Bekaa Ebene, 196.279 im Nordlibanon im Bereich der Stadt Tripolis, 124.097 Flüchtlinge im Stadtbereich von Beirut und im Gebiet des Mont Liban, 76.203 Flüchtlinge im Südlibanon.

16 | Jamie Dettmer, „It’s About Time: United Nations Plans Refugee Camps for Syrians in Lebanon“, *The Daily Beast*, 12.06.2013, <http://thedailybeast.com/articles/2013/06/12/it-s-about-time-united-nations-plans-refugee-camps-for-syrians-in-lebanon.html> [13.07.2013].

sie, so gut es geht, ihr Leben weiter: Fast 30.000 syrische Kinder und Jugendliche besuchen in den Lagern die Schule. Bis zum 21. Juni 2013 wurden in Feldlazaretten und mobilen Gesundheitszentren in den Flüchtlingslagern mehr als eine Millionen medizinische Behandlungen durchgeführt. Zudem kamen in den Lagern 3.664 Babys zur Welt.

RECHTSSTATUS DER SYRISCHEN FLÜCHTLINGE

Die Genfer Flüchtlingskonvention¹⁷ haben der Irak, Jordanien und der Libanon nicht gezeichnet und dementsprechend auch nicht ratifiziert. Die Türkei hat die Konvention zwar 1951 unterzeichnet und 1962 ratifiziert, wendet sie aber weiterhin nur auf Flüchtlinge aus Mitgliedstaaten des Europarats an, dem Syrien nicht angehört.¹⁸ Ägypten hat die Konvention 1981 ratifiziert, wendet sie aber auch nicht vollumfänglich an.¹⁹ Syrische Flüchtlinge haben dementsprechend weder im Irak noch in Jordanien, dem Libanon oder der Türkei den Status von Flüchtlingen im Sinne der oben genannten Konvention.

Die Folgen dieses Umstandes ließen sich bereits am Beispiel der irakischen Flüchtlinge nach 2003 ausführlich studieren. Schon die Einreise in die genannten Staaten war ein Problem. Die Türkei verlangte für die Einreise Visa, ebenso Jordanien und Syrien, einzig in den Libanon konnte man ohne Visa einreisen. Die Visabestimmungen Jordaniens und Syriens wurden zudem regelmäßig geändert, ganz offensichtlich mit dem Ziel, den Zustrom von Flüchtlingen zu steuern. In Jordanien, dem Libanon und Syrien wurden die irakischen Flüchtlinge als *wafidin*, als Gäste, behandelt. Überlegungen über einen langfristigen Umgang mit ihnen gab es nicht. Einen abgesicherten Status hatten die irakischen Flüchtlinge weder in Jordanien und dem Libanon noch in Syrien oder der Türkei. Sie bekamen keine Papiere und liefen Gefahr, in den Irak zurückgeschickt zu werden,

17 | VN, Genfer Flüchtlingskonvention vom 28.07.1951, in Kraft getreten am 22.04.1954, http://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?&src=UNTSO&mtdsg_no=V~2&chapter=5&Temp=mtdsg2&lang=en#EndDec [05.08.2013].

18 | Mehmet Atakan Foça, „Turkey Sticks to ‚Limited‘ Application of the Geneva Convention“, BIA News Center, 01.08.2011, <http://bianet.org/english/world/131856-turkey-sticks-to-limited-application-of-the-geneva-convention> [12.07.2013].

19 | Vgl. VN, Fn. 17.

wenn sie von der Polizei aufgegriffen wurden. Selbst eine Registrierung beim UNHCR änderte an diesen Verhältnissen nichts.

Da die Flüchtlinge faktisch als Illegale galten, durften sie auch keine Arbeit aufnehmen. Gleichzeitig mussten sie aber Geld verdienen, um zu überleben. In vielen Fällen waren es schließlich die Frauen und die mitunter noch minderjährigen Kinder, die arbeiten gingen, weil die Arbeitsaufnahme der Männer als zu riskant angesehen wurde. Sie erhielten Hungerlöhne und wurden oft überhaupt nicht entlohnt. Beschwerden bei der Polizei waren erfolglos, da die Flüchtlinge sich damit offenbart hätten und unter Umständen in den Irak zurückgeschickt worden wären, was auch wiederholt geschehen ist. Der Zugang

Je länger die irakische Flüchtlingskrise allerdings dauerte, umso pragmatischer verhielten sich die Behörden in Jordanien, Syrien und der Türkei. Den Flüchtlingen wurde nun ein zeitlich begrenzter Aufenthalt zugestanden.

zum staatlichen Bildungs- und Gesundheitswesen war zunächst nicht geregelt und dementsprechend schwierig. Je länger die irakische Flüchtlingskrise allerdings dauerte, umso pragmatischer verhielten sich die Behörden in Jordanien, Syrien und der Türkei. Den Flüchtlingen wurde nun ein zeitlich begrenzter und unter bestimmten Bedingungen verlängerbarer – wengleich auch nicht rechtlich abgesicherter – Aufenthalt zugestanden. Dabei hat Jordanien allerdings den Zuzug auf Flüchtlinge beschränkt, die einen Teil ihres Vermögens retten konnten. Im Verlauf dieser Entwicklung wurde den Flüchtlingen dann auch der weitgehend unbeschränkte Zugang zum staatlichen Bildungs- und Gesundheitswesen der genannten Länder zugestanden. Lediglich der Libanon hat seine Politik gegenüber den irakischen Flüchtlingen zu keinem Zeitpunkt fortentwickelt, was nicht zuletzt auf die gegensätzlichen und absolut unvereinbaren Interessen der wesentlichen konfessionellen Gruppen im Libanon – Muslime und Christen – zurückzuführen ist.

Die irakische Flüchtlingskrise ist mittlerweile zwar im Wesentlichen Geschichte, ihre Folgen sind in den Nachbarländern des Irak aber weiterhin deutlich zu spüren. Noch immer befinden sich zigtausende irakischer Flüchtlinge in Jordanien, dem Libanon, in Syrien und der Türkei. Zumeist handelt es sich dabei um Menschen, die sich entweder ein neues Leben im Aufnahmeland aufgebaut haben – das trifft z.B. auf eine Vielzahl von Irakern in Jordanien zu – oder die

aus bestimmten Gründen nicht in den Irak zurückkehren können oder wollen und noch keine Aufnahme in einem Drittstaat gefunden haben. Unter ihnen sind vor allem Angehörige religiöser Minderheiten – Christen, Mandäer und andere –, aber auch sunnitisch-schiitische Ehepaare und ihre Kinder und Enkel, die Angst haben, in die mittlerweile eindeutig sunnitisch bzw. schiitisch dominierten Landesteile des Irak zurückzukehren.

Die syrische Flüchtlingskrise hat mittlerweile längst das Ausmaß der irakischen Flüchtlingskrise erreicht. Damals sprach man von insgesamt gut vier Millionen Flüchtlingen,²⁰ bezogen auf den Syrienkonflikt ist mittlerweile von mehr als sechs Millionen Flüchtlingen die Rede.²¹ Der Umgang Jordaniens und der Türkei mit den syrischen Flüchtlingen lässt vermuten, dass diese Länder aus den Erfahrungen der irakischen Flüchtlingskrise wenig gelernt haben.

LAGE DER SYRISCHEN FLÜCHTLINGE IN ÄGYPTEN

Ägypten war für Syrer bis in die jüngste Zeit visafrei zugänglich und galt vielen syrischen Flüchtlingen als sicherer Hafen. Zwar war von den ägyptischen Behörden kaum Unterstützung zu erwarten, wer es aber erst nach Ägypten geschafft hatte und nicht gänzlich mittellos war, konnte sich dort eine Existenz schaffen.

Schon der Abbruch der diplomatischen Beziehungen zwischen Ägypten und Syrien durch das Mursi-Regime hat syrische Flüchtlinge, die auf eine Weiterreise in ein sicheres Drittland gehofft hatten, in große Schwierigkeiten gebracht, da sie sich nun bei der syrischen Botschaft in Kairo keine Reisedokumente mehr beschaffen können. Durch den Militärputsch in Ägypten ist nun auch noch die Lage syrischer Flüchtlinge, die sich vorübergehend in Ägypten niederlassen wollten, erschwert worden. Ägypten verlangt nun Visa von syrischen Staatsbürgern und begründet dies unter anderem damit, dass sich Syrer, die sich in Ägypten aufhalten, auf Seiten der Muslimbruderschaft an den gegenwärtigen Auseinandersetzungen im Land beteiligt hätten. Vor diesem Hintergrund haben 20

Durch den Militärputsch in Ägypten erschwerte sich auch die Lage für syrische Flüchtlinge, die sich vorübergehend in Ägypten niederlassen wollten. Ägypten verlangt nun Visa von syrischen Staatsbürgern.

20 | Vgl. UNHCR, <http://unhcr.org/461f7cb92.html> [05.08.2013].

21 | Vgl. UNHCR, Fn. 2; IDMC, Fn. 1.

Organisationen, die sich in Ägypten um syrische Flüchtlinge kümmern, jüngst ein Memorandum unterzeichnet, dass alle Syrer im Land aufruft, sich im Hinblick auf die inneren Angelegenheiten Ägyptens neutral zu verhalten. Zuvor hatten zwei Fernsehkommentatoren aus dem Anti-Mursi-Lager, Youssef el-Husseini und Tawfiq Okasha, die Syrer vor einer Einmischung gewarnt. Okasha ging sogar so weit, die Ägypter aufzurufen, Syrer festzunehmen, sobald man sie sehe. Das UNHCR befürchtet nun nicht nur, dass es für Syrer sehr schwierig werden wird, Visa für Ägypten zu bekommen, sondern auch, dass Ägypten nicht mehr länger als Zufluchtsort für Syrer gelten kann.

LAGE DER SYRISCHEN FLÜCHTLINGE IM IRAK

Bei den syrischen Flüchtlingen im Irak handelt es sich zu einem beachtlichen Teil um syrische Kurden, die aus allen Teilen Syriens, insbesondere aber aus den Governoren Al-Hasakah und Deir-ez-Zor an der syrisch-irakischen Grenze, in die Autonome Region Kurdistan im Irak geflohen sind.²² Die Tatsache, dass sich weniger als 0,5 Prozent der syrischen Flüchtlinge, die in den Irak geflohen sind, außerhalb der Autonomen Region Kurdistan aufhalten, hängt vor allem damit zusammen, dass die Einreise in die von der irakischen Zentralregierung kontrollierten Landesteile des

In die Autonome Region Kurdistan können syrische Flüchtlinge problemlos einreisen. Hier dürfen sie arbeiten und haben Zugang zum staatlichen Bildungs- und Gesundheitssystem.

Irak schwierig und ein Aufenthalt in diesen Landesteilen von einer schwer erhältlichen, zeitlich begrenzten Aufenthaltsgenehmigung abhängig ist. So erklärt sich auch, weshalb jüngst 7.000 syrische Flüchtlinge aus dem Distrikt Qaim im irakischen Governort Anbar nach Syrien zurückgekehrt sind. In die Autonome Region Kurdistan dagegen können syrische Flüchtlinge problemlos einreisen. Hier dürfen sie arbeiten und haben Zugang zum staatlichen Bildungs- und Gesundheitssystem.²³

22 | Mohamed Salman, „Assessment of the situation of the Syrian refugees in Kurdistan region Iraq“, *MPC Research Report* 2012/15, <http://migrationpolicycentre.eu/docs/MPC%202012%2015.pdf> [13.07.2013].

23 | Zebari, Fn. 11.

LAGE DER SYRISCHEN FLÜCHTLINGE IN JORDANIEN²⁴

Zu Beginn des Konflikts in Syrien, der in Deraa nahe der jordanischen Grenze begann, sind zahlreiche Syrer aus den grenznahen Gebieten Syriens nach Jordanien geflüchtet, um hier vorübergehend bei Verwandten zu leben. Viele von ihnen haben sich selber nicht als Flüchtlinge gesehen, waren die Familien doch seit jeher auf beiden Seiten der Grenze zu Hause. Mit der Ausweitung des Konflikts und der Intensivierung der bewaffneten Auseinandersetzungen in Syrien kamen immer mehr Syrer ins Land, die nicht an familiäre Beziehungen jenseits der Grenze anknüpfen konnten und auf Hilfe Dritter angewiesen sind. Bis zum Sommer 2012 kümmerten sich nur lokale Nichtregierungsorganisationen um die Flüchtlinge, organisierten Unterkünfte und leisteten materielle Hilfe.²⁵

Erst im Sommer 2012 – mittlerweile kamen täglich 1.000 Flüchtlinge aus Syrien nach Jordanien – richtete der jordanische Staat das Flüchtlingslager Zaatari ein, in dem heute mehr als 120.000 Menschen leben. Der Zustrom syrischer Flüchtlinge nahm im Frühjahr 2013 im Zusammenhang mit der Bombardierung nahe der Grenze liegender Dörfer und Städte durch die syrische Armee zeitweise auf täglich mehr als 3.000 Flüchtlinge zu. Die Durchgangslager King Abdullah Park und Cyber City in Ramtha direkt an der Grenze zu Syrien sowie das Flüchtlingslager Zaatari stießen an ihre Kapazitätsgrenzen, und zwei weitere Lager mussten eingerichtet werden – Zarqa und Mirajeb Al-Fohoud. Insgesamt leben rund 200.000 Flüchtlinge in diesen Lagern.²⁶ Der weitaus größere Teil der Flüchtlinge lebt verteilt über das Land, wo sie schwer zu erreichen sind und chronisch unterversorgt sind, zumal der Großteil der staatlichen und internationalen Hilfe in die Flüchtlingslager geht.²⁷ Zwar hat sich am Status der syrischen Flüchtlinge

24 | Ausführlicher dazu: Sarah van der Walle, Simone Hüser und Otmar Oehring, „Syrischer Massenexodus nach Jordanien. Auswirkungen und Folgen“, KAS-Länderbericht, <http://kas.de/jordanien/de/publications/35012> [28.08.2013].

25 | Migration Policy Centre, „Syrian Refugees. A Snapshot of the Crisis – In the Middle East and Europe“, http://syrianrefugees.eu/?page_id=87 [10.07.2013].

26 | UNHCR, Fn. 2.

27 | Taylor Luck, „Influx of Syrian Refugees raises tension in Jordan as resources are stretched“, *The Guardian*, 23.04.2013, <http://gu.com/p/3faf7> [10.07.2013].

gegenüber jenen, die vor rund zehn Jahren aus dem Irak nach Jordanien kamen, nichts geändert. Während sich Jordanien aber damals bei der Aufnahme von Flüchtlingen restriktiv verhalten hat, gibt es bislang noch keine offiziellen Überlegungen, den Zustrom der Flüchtlinge etwa durch die Schließung der Grenze nach Syrien zu verlangsamen oder ganz zu stoppen. Der ungebremsste Zustrom der syrischen Flüchtlinge stellt eine große Herausforderung für die Wirtschaft des Landes, seine Infrastruktur – insbesondere die Wasser- und die Stromversorgung –, das Gesundheits- und das Bildungssystem dar. Besonders deutlich wird dies in Amman und den beiden wirtschaftlich wenig entwickelten Grenzprovinzen Irbid und al-Mafraq, wo sich die große Mehrheit der Flüchtlinge aufhält.



Für jede Schulklasse im Flüchtlingslager Zaatari stellt UNICEF eine Box bereit. Der ungebremsste Zustrom der syrischen Flüchtlinge ist eine große Herausforderung für das jordanische Bildungssystem. | Quelle: © Vera Voss.

Schon regt sich vielerorts der Unmut der einheimischen Bevölkerung, die miterlebt, dass die Flüchtlinge Unterstützung erhalten, die ihr selbst versagt bleibt. Er wird sicher weiter zunehmen, wenn der Zustrom von Flüchtlingen bis zum Jahresende ungebremsst andauern und die Zahl der Flüchtlinge dann tatsächlich auf eine Million oder gar 1,5 Millionen gestiegen sein sollte. Dabei ist Jordanien in der vorteilhaften Situation, dass die Flüchtlinge aus Syrien, die zumindest zum Teil stark polarisiert und hochpolitisiert sind und den Konflikt, der sich im Heimatland Syrien unter anderem an konfessionellen Gegensätzen entlädt, mit sich im

Gepäck tragen, in Jordanien in ein zumindest religiös homogenes Land kommen,²⁸ in dem es keine konfessionellen Gegensätze wie in Syrien gibt.

LAGE DER SYRISCHEN FLÜCHTLINGE IM LIBANON

Die Lage der syrischen Flüchtlinge ist zweifelsohne im Libanon am schwierigsten und auch am verworrensten. Am schwierigsten deshalb, weil sich eine Flüchtlingspopulation von einer halben bis einer Million Menschen in einem Land aufhält, das nach verlässlichen Schätzungen nur rund 4,5 Millionen Einwohner hat,²⁹ in der Frage des Umgangs mit Flüchtlingen entlang konfessioneller Linien (Sunniten und Schiiten) tief gespalten ist, trotz jahrzehntelanger Erfahrungen mit Flüchtlingskrisen auf solche nicht

zu reagieren weiß, sich gleichzeitig aber auch nicht von internationalen Organisationen wie dem UNHCR beraten und helfen lassen will. Opfer dieser Haltung sind die Flüchtlinge und die einheimische Bevölkerung, die unter dem ungebremsen Zustrom von Flüchtlingen zu leiden haben.

Syrische Flüchtlinge, die offiziell einreisen, werden zumindest geduldet, während die stetige wachsende Gruppe derjenigen, die über die grüne Grenze kommen, als illegal behandelt wird. Offiziell haben zumindest die legal eingereisten Syrer freien Zugang zu den Einrichtungen des staatlichen Bildungs- und Gesundheitssystems.³⁰

Syrische Flüchtlinge, die offiziell in den Libanon einreisen, werden geduldet und haben Zugang zum staatlichen Bildungs- und Gesundheitssystem. Diejenigen, die über die grüne Grenze kommen, werden als Illegale behandelt.

Mit der Aufnahme einer Flüchtlingspopulation, die zwischen elf und 22 Prozent der eigenen Bevölkerung ausmacht, hätte jeder Staat Probleme. Zu berücksichtigen ist auch, dass die syrischen Flüchtlinge in ein Land kommen, das ebenso sehr und entlang derselben konfessionellen Grenzen polarisiert ist wie ihr eigenes. Die Entwicklungen in

28 | Darauf wies König Abdullah II. in einem Interview mit der in London erscheinenden Tageszeitung *Asharq Al-Awsat* ausdrücklich hin. Vgl. Adel Al-Toraifi, „King Abdullah II: The View from Amman“, *Asharq Al-Awsat*, 26.06.2013, <http://m.asharq-e.com/content/1372267502482820700> [05.08.2013].

29 | Ausgehend von den Zahlenangaben des Department of Economic and Social Affairs der Vereinten Nationen (UNDESA) vgl. „Lebanon“, UNDESA, http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel_population.htm [05.08.2013].

30 | Vgl. UNHCR, „Lebanon Response Plan“, <http://unhcr.org/51b0a6059.html> [15.07.2013].

Arsal und Tripolis, wo Sunniten und Alawiten gegeneinander kämpfen, haben per se allerdings genauso wenig mit dem Zustrom syrischer Flüchtlinge zu tun wie die Auseinandersetzungen zwischen der schiitischen Hisbollah im Süden des Libanon bzw. der Bekaa-Ebene und der sunnitischen Bevölkerung in anderen Landesteilen. Und doch schürt der Zustrom so vieler syrischer Flüchtlinge auch die Sorge, dass der Bürgerkrieg in Syrien einen neuerlichen Bürgerkrieg im Libanon entfachen könnte. Zudem weckt der Zustrom und die Tatsache, dass sie im Libanon – wenn gleich auch als Illegale – auf den Arbeitsmarkt drängen, böse Erinnerungen an die Zeit nach 1990, als der Libanon über Jahre faktisch durch Syrien besetzt war und ein Heer von rund einer Million syrischer Arbeitskräfte akzeptieren musste.

Das Fehlen geeigneter Strukturen zur Unterbringung einer so großen Zahl von Flüchtlingen – etwa Flüchtlingslager –, hat dazu geführt, dass die Flüchtlinge größtenteils in rund 1.200 geschlossenen Siedlungen Zuflucht gesucht haben. Faktisch hat aber nur ein kleiner Teil der Flüchtlinge die materiellen Möglichkeiten, sich angemessenen Wohnraum zu leisten. So hausen viele syrische Flüchtlinge unter den gleichen tendenziell menschenunwürdigen Verhältnissen wie zuvor die irakischen Bürgerkriegsflüchtlinge. Dabei ist ihnen die Arbeitsaufnahme nicht erlaubt, und sie haben keinen Zugang zum staatlichen Bildungs- und Gesundheitswesen.

Nur ein kleiner Teil der Flüchtlinge kann sich angemessenen Wohnraum leisten. So hausen viele syrische Flüchtlinge unter den gleichen tendenziell menschenunwürdigen Verhältnissen wie zuvor die Iraker.

LAGE DER SYRISCHEN FLÜCHTLINGE IN DER TÜRKEI

In der Türkei wurden im Jahre 2009 mehrere Behörden per Gesetz³¹ unter dem Dach des Präsidiums für Katastrophen- und Notfallmanagement beim Amt des Ministerpräsidenten (AFAD) zusammengeführt: die Generaldirektion für Zivilverteidigung des Innenministeriums, die Generaldirektion für Katastrophenschutz des Ministeriums fürs öffentliche

31 | Vgl. T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD), Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, 17.06.2009, <http://www.afad.gov.tr/UserFiles/File/5902%20say%C4%B1%C4%B1%20afet%20ve%20acil%20durum%20y%C3%B6netimi%20ba%C5%9Fkanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1n%C4%B1n%20te%C5%9Fkilat%20ve%20g%C3%B6revleri%20hakk%C4%B1nda%20kanun.pdf> [10.07.2013].

Aufgaben und Siedlungen und die Generaldirektion Türkisches Notfallmanagement beim Amt des Ministerpräsidenten.³² Offiziell ist davon die Rede, dass der Anlass für die Gründung des Präsidiums die Erfahrungen im Zusammenhang mit der Erdbebenkatastrophe am Marmarameer im Jahr 1999 gewesen seien. Tatsache ist aber auch, dass sich die Türkei mit den Auswirkungen der irakischen Flüchtlingskrise nach 2003 noch recht schwer getan hat. Nun ist das AFAD alleine für die Koordinierung aller Maßnahmen im Zusammenhang mit der syrischen Flüchtlingskrise zuständig und es zeigt sich, dass dies zu einer deutlichen Steigerung der Effizienz aller entsprechenden Maßnahmen geführt hat. Aber nicht nur in organisatorischer Hinsicht sind in der Türkei im Hinblick auf die Bewältigung entsprechender Krisen deutliche Fortschritte gemacht worden. Zahlreiche spezialisierte zivilgesellschaftliche Organisationen haben den türkischen Gesetzgeber schon vor Jahren dazu gedrängt, das bisher gültige Ausländer- und Flüchtlingsrecht zu überarbeiten und zu verbessern. Zudem haben die EU und EU-Mitgliedstaaten die Türkische Republik regelmäßig dazu aufgefordert, ihr Ausländer- und Flüchtlingsrecht fortzuentwickeln. Am 20. März 2013 wurde schließlich ein Entwurf für ein neues Gesetz über Ausländer und internationalen Schutz (Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu) im türkischen Parlament eingebracht, der nach Einschätzung von türkischen Flüchtlingsrechtsexperten die Lage von Flüchtlingen in der Türkei ganz allgemein verbessern wird. Jedoch dürfen, beginnend mit der Verabschiedung des Gesetzes am 4. April 2013³³, noch wenigstens zwei Jahre vergehen, bis es umgesetzt werden kann.³⁴

Spezialisierte zivilgesellschaftliche Organisationen haben die Türkei schon vor Jahren dazu gedrängt, das bisher gültige Ausländer- und Flüchtlingsrecht zu überarbeiten und zu verbessern.

Unabhängig von den beschriebenen rechtlichen Rahmenbedingungen und den erwarteten Verbesserungen ist der Umgang der türkischen Behörden mit den syrischen Flüchtlingen insgesamt positiv zu bewerten. Schon bei der Einreise

32 | Siehe dazu: AFAD, <http://afad.gov.tr/EN> [05.08.2013].

33 | Vgl. Haber Merkezi, „Yabancılar ve Uluslararası Koruma Yasası Kabul Edildi“, *Bianet*, 05.04.2013, <http://bianet.org/bianet/insan-haklari/145625-yabancilar-ve-uluslararasi-koruma-yasasi-kabul-edildi> [12.07.2013].

34 | Dersim Yabasun, „Turkey: Establishing a new asylum system“, *The Foreign Report*, 28.03.2013, <http://theforeignreport.com/2013/03/28/turkey-establishing-a-new-asylum-system> [12.07.2013].

werden die Flüchtlinge von Vertretern des AFAD registriert – später können sie sich auch beim UNHCR registrieren lassen –, erhalten dann eine Aufenthaltsgenehmigung (*ika-met*), dürfen arbeiten und haben unbeschränkten Zugang zum staatlichen Bildungs- und Gesundheitssystem. Ungeachtet dessen gibt es aber auch Kritik an der türkischen Politik gegenüber den syrischen Flüchtlingen. So kritisierte Taner Kılıç, Leiter der Flüchtlingsorganisation Mülteci-Der,³⁵ in einem Interview mit der Tageszeitung *Hürriyet* das Verhalten der Staatsbürokratie. Diese erwecke den Anschein, als benötige die Türkei keine Unterstützung des UNHCR. Die mangelnde Bereitschaft der Behörden, sich im Hinblick auf die Organisation von Flüchtlingslagern der Expertise des UNHCR zu bedienen, sei auf falschen Stolz begründet. Zudem würden syrische Flüchtlinge mit fadenscheinigen Begründungen zum Abwarten auf der syrischen Seite der Grenze aufgefordert, was deutlich mache, dass es die Politik der offenen Tür nicht mehr gebe.³⁶

DIE WIRTSCHAFTLICHEN FOLGEN DER FLÜCHTLINGSKRISE

Die Flüchtlinge, die der Lage in Syrien zu entfliehen suchen und dafür eine Existenz zurücklassen, bezahlen einen hohen Preis. Gleichermaßen gewaltig sind die Kosten, die sich durch die Flüchtlingskrise in den Aufnahmелändern ergeben. Eindeutig zu beziffern sind dabei bislang lediglich die Kosten, die nationalen und internationalen Organisationen durch den Einsatz zugunsten der Flüchtlinge entstehen. Das UNHCR veranschlagt die Kosten aller zugunsten der syrischen Flüchtlinge in Ägypten erforderlichen Maßnahmen im Irak, in Jordanien, im Libanon und der Türkei für 2013 auf insgesamt 2.981.640.112 US-Dollar, von denen bislang nur für 1.038.381.164 US-Dollar Zusagen vorliegen.³⁷ Der Anteil der im Zusammenhang mit der Aufnahme syrischer Flüchtlinge entstehenden Kosten, die vom jeweiligen Aufnahmestaat übernommen

Das UNHCR veranschlagt die Kosten aller zugunsten der syrischen Flüchtlinge in Ägypten erforderlichen Maßnahmen im Irak, in Jordanien, im Libanon und der Türkei für 2013 auf insgesamt 2,98 Milliarden US-Dollar.

35 | Vgl. Mülteci-Der, <http://multeci.org.tr> [05.08.2013].

36 | Vgl. Interview mit Taner Kılıç, dem Vorsitzenden der Association for Solidarity with Refugees (Mülteci-Der): Barçın Yınanç, „Poor transparency shadows Turkey's Syria refugee policy“, *Hürriyet Daily News*, 27.05.2013, <http://hurriyetdailynews.com/?PageID=238&NID=47639> [12.07.2013].

37 | Vgl. UNHCR, Fn. 2.

werden, ist unterschiedlich hoch und ist auch nicht in jedem Fall klar nachvollziehbar.³⁸

Nach Ägypten waren bis Ende 2012 rund 100.000 syrische Flüchtlinge eingereist – die ägyptischen Behörden gingen schon damals von 140.000 Flüchtlingen aus. Bis Juni 2013 hat es einen weiteren starken Zustrom syrischer Flüchtlinge gegeben, der aufgrund der Veränderung der politischen Rahmenbedingungen seit Anfang Juni 2013 (Abbruch der diplomatischen Beziehungen mit Syrien, Militärputsch) unter Umständen nun aber stark nachlassen dürfte. Im Regional Response Plan, der vom UNHCR gemeinsam mit allen im Bereich der Flüchtlingsarbeit tätigen internationalen und einheimischen Organisationen sowie der Regierung Ägyptens aufgestellt wurde, werden im Zusammenhang mit dem Zustrom syrischer Flüchtlinge in den Libanon für 2013 Gesamtkosten in Höhe von 66.705.984 US-Dollar erwartet, die gänzlich von nationalen und internationalen Organisationen aufgebracht werden müssen. Kosten, die dem Staat durch den Aufenthalt syrischer Flüchtlinge entstehen, werden im Regional Response Plan des UNHCR nicht genannt. Es wird nur darauf hingewiesen, dass syrische Flüchtlinge z.B. kostenlosen Zugang zum staatlichen Bildungs- und Gesundheitswesen haben.³⁹

Gegenwärtig leben im Irak schon mehr als 140.000 syrische Flüchtlinge. Bis Ende des Jahres wird mit bis zu 350.000 Flüchtlingen gerechnet, von denen sich rund 300.000 in der Autonomen Region Kurdistan aufhalten werden. Im

38 | In Ägypten werden die Kosten aller Maßnahmen zugunsten syrischer Flüchtlinge für 2013 auf 66.705.984 US-Dollar veranschlagt, im Irak auf 310.858.973, in Jordanien auf 976.576.971, im Libanon auf 1.216.189.393 und in der Türkei auf 372.390.514. Dem stehen in Ägypten Zusagen in Höhe von 14.352.998 US-Dollar (22 Prozent) gegenüber, im Irak Zusagen in Höhe von 63.927.143 (21 Prozent), in Jordanien Zusagen in Höhe von 397.841.029 (41 Prozent), im Libanon Zusagen in Höhe von 394.549.946 (32 Prozent) und in der Türkei Zusagen in Höhe von 97.042.393 (26 Prozent). Stand jeweils 15.07.2013, Ägypten: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=8> [15.07.2013]; Irak: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=103> [15.07.2013]; Jordanien: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=107> [15.07.2013]; Libanon: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=122> [15.07.2013]; Türkei: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=224> [15.07.2013].

39 | Vgl. UNHCR, Fn. 30.

Regional Response Plan, der vom UNHCR gemeinsam mit allen im Bereich der Flüchtlingsarbeit tätigen internationalen und einheimischen Organisationen sowie irakischen Behörden aufgestellt wurde, werden im Zusammenhang

Die Autonome Region Kurdistan hat seit Jahresanfang 20 Millionen US-Dollar für die Betreuung syrischer Flüchtlinge bereitgestellt.

mit dem Zustrom syrischer Flüchtlinge in den Irak für 2013 Gesamtkosten in Höhe von 310.858.973 US-Dollar erwartet, die vorwiegend von nationalen und internationalen Organisationen aufgebracht werden müssen.⁴⁰

Die Autonome Region Kurdistan, die Anspruch auf 17 Prozent des Budgets des Irak hat und für 2013 mit Einnahmen in Höhe von 18 Milliarden US-Dollar rechnen kann, hat laut Dindar Zebari, stellvertretender Leiter der Abteilung für auswärtige Beziehungen der ARK, seit Jahresanfang 20 Millionen US-Dollar für die Betreuung syrischer Flüchtlinge bereitgestellt.⁴¹

Nach Jordanien sind bis Ende 2012 rund 300.000 syrische Flüchtlinge eingereist. Die damit verbundenen Kosten beliefen sich nach offiziellen Angaben auf 251 Millionen US-Dollar. Für das Jahr 2013 erwartet die jordanische Regierung unter der Prämisse des Zustroms von bis zu einer Million syrischer Flüchtlinge Kosten in Höhe von bis zu 851,5 Millionen US-Dollar.⁴²

In den Libanon sind Ende 2012 rund 570.000 syrische Flüchtlinge eingereist. Im Regional Response Plan, der vom UNHCR gemeinsam mit allen im Bereich der Flüchtlingsarbeit tätigen internationalen und einheimischen Organisationen sowie der Regierung des Libanon aufgestellt wurde und der von einem Zustrom von bis zu einer Million Flüchtlingen bis Ende 2013 ausgeht, werden im Zusammenhang mit dem weiteren Zustrom syrischer Flüchtlinge in den Libanon für

40 | Vgl. Ebd.

41 | Zebari, Fn. 11.

42 | Davon entfallen 178,8 Millionen US-Dollar auf den Energiesektor, 91,3 Millionen auf die Wasserversorgung, 26,2 Millionen auf das Bildungswesen, 93,6 Millionen auf das Gesundheitswesen, 9,8 Millionen auf zusätzliche Kosten für die Kommunen und 80 Millionen für Kosten der Aufnahme und Sicherheit der Flüchtlinge. Auf weitere 371,8 Millionen US-Dollar werden die anteiligen staatlichen Subventionen für Strom (275,85 Millionen), Wasser (52,15 Millionen), Haushaltsgas (27,7 Millionen) und Mehl (16,1 Millionen) veranschlagt. Vgl. UNHCR, „Syria Regional response Plan. Annex 1: Response Plan for Hosting Syrians by the Government of Jordan“, 01.04.2013, <http://unhcr.org/51b0a6ff9.html> [15.07.2013].

2013 Gesamtkosten in Höhe von 1.665.824.257 US-Dollar erwartet, von denen 449.634.864 US-Dollar auf den Staat entfallen.⁴³

In der Türkei wird mit einem weiteren Ansteigen des Zustroms syrischer Flüchtlinge bis zum Jahresende 2013 gerechnet. Zum Jahresende werden bis zu eine Million syrische Flüchtlinge erwartet, von denen dann 300.000 in Lagern unterzubringen wären, während weitere 700.000 außerhalb der Lager leben würden. Die Gesamtkosten der Maßnahmen spezialisierter UNO-Organisationen in diesem Zusammenhang werden für 2013 auf 372.390.514 US-Dollar veranschlagt. Konkrete Angaben zu den Kosten, die dem türkischen Staat im Zusammenhang mit der Aufnahme syrischer Flüchtlinge entstehen, liegen nicht vor. Von offizieller Seite hieß es allerdings, dass alleine der Zustrom bis Mai dieses Jahres Kosten in Höhe von rund 800 Millionen US-Dollar verursacht hat.⁴⁴

AUSBLICK

Solange sich für den Syrienkonflikt keine politische Lösung findet – und es sieht momentan nicht danach aus –, wird der Zustrom syrischer Flüchtlinge in die Nachbarländer weiter zunehmen. Dann ist nicht ausgeschlossen, dass sich am Jahresende mehr als 300.000 syrische Flüchtlinge in Ägypten, eine Million im Libanon, 350.000 im Irak und je rund eine Million in Jordanien und der Türkei aufhalten werden.

Die Türkei wird das wohl an ehesten verkraften, sowohl im Hinblick auf die Kosten als auch im Hinblick auf das Zahlenverhältnis zwischen der eigenen Bevölkerung und der Flüchtlingspopulation. Vermeintlich begründete oder aus politischen Beweggründen kolportierte Befürchtungen, dass mit den Flüchtlingen syrische Geheimdienstagenten ins Land kommen und dort Unruhe schüren könnten, indem sie etwa die Alawiten⁴⁵ in der Provinz Hatay zur Fraternalisierung mit dem von Alawiten gestützten Assad-Regime animieren, haben sich bislang nicht als begründet erwiesen.

43 | Vgl. UNHCR, Fn. 30.

44 | Vgl. Ebd.

45 | Die Alawiten in Syrien sind nicht identisch mit den namensgleichen, aber anders transkribierten Alewiten, die v.a. in der Türkei leben.

Natürlich ist auch weiterhin mit Attentaten nach dem Muster der Bombenanschläge in Reyhanlı im Mai 2013 zu rechnen, deren Urheberchaft bis heute nicht abschließend geklärt ist. Destabilisieren können diese Entwicklungen die Türkei sicher nicht, sie können allerdings die ohnehin nicht leichten Lebensumstände der syrischen Flüchtlinge zusätzlich erschweren.

Die größten Probleme, einen weiteren Zustrom syrischer Flüchtlinge zu verkraften, dürfte sicher der Libanon haben – nicht nur aus wirtschaftlichen Gründen, sondern vor allem, weil ein Teil der Flüchtlinge den Konflikt aus der Heimat in den Libanon trägt und dort auf ein entsprechendes Bevölkerungsprofil stößt. Noch ist nur von lokalen Auseinandersetzungen zwischen Sunniten und Schiiten zu hören, die allerdings teilweise – etwa in Arsal und Tripolis – schon den Charakter eines örtlich begrenzten Bürgerkriegs erreicht haben. Die Antwort auf die Frage, wie lange der libanesischer Staat diese Konflikte noch begrenzen kann, wird auch darüber entscheiden, ob das Land in einem neuen Bürgerkrieg versinken wird.

Irgendjemand wird die Rechnung bezahlen müssen. Im Zweifel werden das wieder jene Geberländer sein, die schon öfter dafür sorgten, dass Jordanien ein sicherer Hafen geblieben ist.

Der Druck auf die jordanische Wirtschaft wird durch einen weiteren ungebremsten Zustrom syrischer Flüchtlinge weiter zunehmen, weil die vom Staat zu tragenden Lasten eines solchen Zustroms ebenfalls weiter zunehmen werden. Irgendjemand wird die Rechnung bezahlen müssen. Im Zweifel werden das wieder jene Geberländer sein, die schon in den vergangenen 20, 30 Jahren dafür gesorgt haben, dass Jordanien ein sicherer Hafen in einer unsicheren Region geblieben ist. Gerade das im Sinne der Flüchtlinge begrüßenswerte Engagement der Geber wird aber nicht dazu beitragen, dass in Jordanien dringend erforderliche Reformen angegangen werden.

Der Zustrom syrischer Flüchtlinge nach Ägypten und in den Irak wird nichts Grundlegendes an den Verhältnissen in diesen Ländern ändern. Der Irak und namentlich die Autonome Region Kurdistan, in die der Großteil der syrischen Flüchtlinge zieht, können sich den Zustrom wirtschaftlich gesehen leisten. Und in der Autonomen Region Kurdistan war der Zustrom vor allem kurdischer Flüchtlinge aus Syrien zumindest aus politischen Gründen anfangs

durchaus erwünscht. Nach Ägypten sind syrische Flüchtlinge bislang deshalb ausgereist, weil die Rahmenbedingungen als weniger problematisch angesehen wurden als etwa jene im Libanon. Wird sich das weiter ändern, werden sich die syrischen Flüchtlinge umorientieren.

Der Artikel wurde am 18. Juli 2013 abgeschlossen.