

**Frankfurter
Montags-
Vorlesungen**

**Politische Streitfragen
in zeitgeschichtlicher Perspektive**

Wir schaffen das (nicht)!
**Die Ratlosigkeit der deutschen und
europäischen Flüchtlingspolitik**

Egbert Jahn

2. und 16. November 2015

Adresse des Autors:

Prof. Dr. Egbert Jahn
Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main
Fachbereich 03 Gesellschaftswissenschaften
Institut für Politikwissenschaft
Robert-Mayer-Str. 5
D-60054 Frankfurt
Tel.: +49-69-798 22667 (Sekretariat)
Fax: +49-69-798 28460
E-mail-Adresse: e.jahn@soz.uni-frankfurt.de
<http://www.fb03.uni-frankfurt.de/46500384/ejahn>

Zusammenfassung

Nach dem Beginn der Massenflucht über die Balkanroute nach Deutschland erklärte Bundeskanzlerin Angela Merkel am 31. August 2015: „Wir schaffen das!“, als in Ungarn Zehntausende Flüchtlinge unter üblen Bedingungen aufgehalten wurden und Deutschland sich bereit erklärte, die meisten von ihnen aufzunehmen. Dieser Satz wurde in Verbindung mit Bildern von deutschen Bahnhöfen, auf denen freundliche Bürger Tausende Flüchtlinge mit Geschenken und Schildern „Refugees welcome!“ begrüßten, weltweit als Einladung an Hunderttausende Flüchtlinge aus Syrien und anderen Ländern, in denen Menschen unter Bürgerkrieg und gewaltsamer Verfolgung leiden, verstanden, nach Deutschland zu kommen. Gegen die Willkommenspolitik der Regierung Merkel-Gabriel erhob sich sogleich heftiger Protest in Teilen der deutschen Gesellschaft, vor allem aber in vielen europäischen Ländern, wobei diese Politik für die Ausweitung der Fluchtbewegung nach Europa und die Aushebelung der völkerrechtlichen Verträge wie des Dubliner Abkommens und für die katastrophalen Verhältnisse auf den Fluchtrouten mitverantwortlich gemacht wird. Gefordert wird eine strikte Begrenzung der Aufnahme von Flüchtlingen oder gar ihre Zurücksendung in die Türkei oder in die Herkunftsländer, weil es Europa nicht schaffe, alle ankommenden Flüchtlinge zu integrieren.

Vor allem Deutschland begann seither darauf zu drängen, daß auch die anderen EU-Länder sich an der Aufnahme der Flüchtlinge beteiligen, stieß aber auf heftigen Widerstand, vor allem in Ostmitteleuropa und Großbritannien. Fast überall in Europa fand die rechtsnationale, radikale Ablehnung der massenhaften Flüchtlingsaufnahme wie an der EU überhaupt rasant an Unterstützung und schlug sich auch in gewaltsamen Aktivitäten gegen Flüchtlingsheime und Flüchtlinge nieder. Dies und die wachsenden Schwierigkeiten bei der Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge motivierten auch die etablierten Parteien, nach Wegen der Begrenzung der plötzlichen Massenzuwanderung zu suchen: Bekämpfung von Fluchtursachen z. B. durch diplomatische Initiativen zur Beendigung des Syrienkrieges, Unterstützung des Krieges gegen den islamischen Staates, Stabilisierung Afghanistans, ferner größere finanzielle Unterstützung der Flüchtlingslager in der Südtürkei, in Nordjordanien und im Libanon, Einrichtung von Auffanglagern in Griechenland und Italien zur Registrierung und Verteilung der Flüchtlinge nach einem gemeinsam zu beschließenden Verteilungsschlüssel für die EU.

Viele dieser Maßnahmen werden auf die Dauer einen gewissen Erfolg haben. Aber die Massenflucht nach Europa wird in den kommenden Jahrzehnten anhalten, so daß viel grundsätzlichere Überlegungen zur zukünftigen europäischen Flüchtlingspolitik und zur ethno-religiösen Struktur der EU zu bedenken sind. Hierzu werden einige Vorschläge zur Debatte gestellt.

1 Die Ausweitung der Flucht nach Europa

Nach dem Beginn der Massenflucht über die Balkanroute nach Deutschland erklärte Bundeskanzlerin Angela Merkel am 31. August 2015: „Wir schaffen das!“¹. Sie meinte damit, daß Deutschland in der Lage sei, Zehntausende Flüchtlinge aus Syrien und anderen Bürgerkriegsländern sowie aus Ländern mit Folterregimen aufzunehmen, die in Ungarn aufgehalten wurden und die Weiterreise nach Deutschland verlangten. Merkel reagierte damit auf die Fremdenfeindlichkeit, die sich vermehrt im Anzünden von Gebäuden, die für die Flüchtlingsaufnahme vorgesehen waren, äußerte.² Und sie brachte mit ihrer wiederholten Äußerung das tatkräftige Mitgefühl von Millionen Deutschen für Flüchtlinge zum Ausdruck, im deutlichen Gegensatz zur weit verbreiteten Abwehrhaltung in vielen anderen Ländern Europas.

Am 15. September wies die Bundeskanzlerin mit deutlichen Worten die Kritik an ihrer Flüchtlingspolitik zurück: "Wenn wir uns jetzt noch entschuldigen müssen dafür, dass wir in Notsituationen ein freundliches Gesicht zeigen, dann ist das nicht mein Land".³ Merkels Stellungnahmen und wohl noch mehr die Bilder von deutschen Bahnhöfen, auf denen freundliche Bürger Tausende Flüchtlinge mit Geschenken und Schildern „Refugees welcome!“ begrüßten, wurden weltweit als Einladung an Hunderttausende Flüchtlinge verstanden, nach Deutschland zu kommen. Über die modernen Kommunikationsmittel verbreitete sich rasch die Nachricht von der deutschen Willkommenskultur für Flüchtlinge. Denunzierten viele Medien Angela Merkel in der Griechenland-Krise noch als kaltherzige Nazi-Kommandeurin⁴, so wurde sie nun weithin zur Mama Merkel und neuen Mutter Theresa⁵ der notleidenden Flüchtlinge verklärt, wenn auch manches Mal mit ironischem Unterton.

Was als Reaktion auf die unmittelbare Notsituation von wenigen Zehntausenden Flüchtlingen in Ungarn, die dort nicht willkommen waren und oft unter miserablen Bedingungen im Freien kampieren mußten, gemeint war, wurde nicht nur in den Massenlagern in der Türkei, Jordanien und dem Libanon, sondern auch in vielen Fluchtgebieten im Nahen Osten, in Südostasien und Afrika als Signal einer deutschen Aufnahmebereitschaft für Flüchtlinge verstanden. Aus den Zehntausenden nach Deutschland strömenden Flüchtlingen, denen sich zahlreiche Arbeitslosen- und Armutsmigranten aus Südosteuropa und auch aus anderen Kontinenten anschlossen, wurden in wenigen Wochen Hunderttausende. Bald werden es über eine Million sein, von denen zwar viele kein Bleiberecht erhalten werden, aber sehr viele von ihnen Asyl, subsidiären Schutz oder eine andere Aufenthaltsberechtigung. Ihnen könnten in den nächsten Jahren weitere Millionen Flüchtlinge folgen, die nach ihrer Anerkennung als Asylberechtigte das Recht haben werden, zusätzliche Millionen Familienangehörige nach Deutschland zu ho-

len. Es hängt von der ungewissen Dauer der Kriege in Syrien (seit über 4 Jahren), in Afghanistan (seit fast 40 Jahren) und in anderen Ländern ab, ob und wann viele der Asylberechtigten in ihre Heimat freiwillig oder gezwungen zurückkehren werden. Zur Zeit wird in etwa 25 Ländern (darunter Libyen, Sudan, Südsudan, Somalia) in Europas Nähe Krieg geführt, in weiteren finden bewaffnete Konflikte statt. Und Dutzende Staaten sind Diktaturen, in denen massive politische Verfolgung herrscht.

Gegen die großzügige Aufnahme der Flüchtlinge in Deutschland regte sich schon früh Protest in vielen europäischen Ländern, besonders kraß in Ungarn⁶, aber auch in Deutschland selbst in dreierlei Form. Viele fordern feste Quoten (wie in Großbritannien, Kanada, den USA und Australien) und damit eine Obergrenze für die Aufnahme von Flüchtlingen im eigenen Land und auch in der EU insgesamt. Manche halten eine solche Obergrenze schon längst für überschritten und fordern die umgehende Ausweisung vieler Flüchtlinge, insbesondere aber von Arbeitslosen- und Armutsmigranten, die keine Aussicht auf Erhalt einer Asylberechtigung haben. Sie erklären entgegen Merkel: „Wir schaffen es nicht!“ Sie betonen, daß Deutschland nicht die ganze flüchtende Menschheit aufnehmen könne, also irgendwann die Zuflucht von immer mehr Menschen stoppen müsse.

Unisono wird neuerdings in allen deutschen Parteien die Forderung nach einer solidarischen Beteiligung aller EU-Staaten an der Aufnahme von Flüchtlingen entsprechend der Bevölkerungszahl, der Wirtschaftskraft und der Arbeitslosenquote jedes Landes nach einem zu vereinbarenden bzw. bereits im September vereinbarten Verteilungsschlüssel verfochten, obwohl sich Deutschland bis 2013 ganz unsolidarisch geweigert hatte, Flüchtlinge aus Griechenland und Italien aufzunehmen und auf der Einhaltung der Dublin-Abkommen⁷ bestand, das die nördlichen EU-Staaten von den Flüchtlingen fast vollständig abschotten sollte. Allerdings würde eine einvernehmliche Verteilung aller Flüchtlinge in der EU, die zur Zeit (im November 2015) nicht in Aussicht steht, lediglich zeitweise eine Linderung der Flüchtlingsproblematik in besonders belasteten Ländern wie Griechenland, Italien, Malta, Ungarn, Schweden, Österreich und Deutschland bringen, aber auf die Dauer nichts an der begrenzten Aufnahmebereitschaft in der Bevölkerung der EU ändern. Es gibt fast überhaupt keine objektiven Grenzen für die Aufnahme von Flüchtlingen. Das zerbombte West- und Mitteldeutschland hat nach 1945 innerhalb von zwei bis drei Jahren zwölf Millionen Flüchtlinge und Vertriebene aus Ostdeutschland und Osteuropa aufgenommen, allerdings keineswegs freiwillig und nur mittels massiver Eingriffe in das private Wohneigentum. Aber es gibt dennoch sehr harte politische Grenzen in dem Wählerwillen der europäischen Staaten, entweder die EU-Grenzen oder

notfalls auch die eigenen Staatsgrenzen gegen weiteren massenhaften Flüchtlingszuzug zu schließen. Dieser Wählerwille drückt sich entweder in der Wahl von fremdenfeindlichen Parteien aus oder in einem Politikwechsel der etablierten Parteien zugunsten einer drastischen Begrenzung der Flüchtlingsaufnahme.

Innerhalb weniger Wochen ist eine völlig neue Situation in ganz Europa entstanden, nachdem in den Monaten zuvor die Flüchtlingsproblematik nur als eine griechische, italienische und maltesische Angelegenheit angesehen wurde. Erst die Verlagerung des Hauptfluchtweges vom zentralen Mittelmeer auf die Balkanroute machte das Flüchtlingsthema zu einer herausragenden Streitfrage in Deutschland und in der ganzen EU, nachdem der Tod von weit über tausend Flüchtlingen auf ihrer Fahrt nach Lampedusa im April 2015 schon einige Tage lang die Schlagzeilen beherrscht hatte. Seit 2000 sind anscheinend 23.000 Flüchtlinge im Mittelmeer ertrunken, ohne daß dies viel Beachtung fand.⁸ Erst das Bild des toten syrischen Jungen am Strand von Bodrum in der Türkei machte die Dramatik der lebensgefährlichen Flucht über das Mittelmeer für das öffentliche Bewußtsein Europas deutlich. Nicht nur die Probleme der Aufnahme und Integration der Flüchtlinge, sondern vor allem auch ihre weitreichenden politischen Folgen (Veränderung der ethno-religiösen Bevölkerungsstruktur und Kulturen und der Einstellungen der Einheimischen wie der Zuwanderer zur Demokratie, zum Rechtsstaat und zu den etablierten politischen Eliten und Parteien) machen sehr viele europäische Politiker und Bürger schlicht ratlos. Zwischen einigen zehntausend entschiedenen Willkommensaktivisten und einer wachsenden Anzahl von verbal und vereinzelt auch gewalttätigen Flüchtlingsfeinden entsteht eine breite Schicht von Zigmillionen, die zwischen der zweifelnden Duldung der Willkommenspolitik und dem diffusen Unbehagen schwankt, daß diese Politik Deutschland und Europa sozial und vor allem demokratiepolitisch ruinieren könnte.

Die sechs Terroranschläge in Paris vor drei Tagen (am 13.11.2015) werden die gesellschaftliche Polarisierung in der Flüchtlingsfrage verschärfen. Führende Politiker lassen sich aus Furcht, daß die Terrorakte den Widerstand in der Bevölkerung gegen die Flüchtlingsaufnahme und Gewaltakte gegen die Flüchtlingsheime, gegen Flüchtlinge und überhaupt gegen Muslime fördern könnten, zu einem opportunistischen Argumentationswechsel zu den Fluchtursachen verleiten. Galten bis vor drei Tagen noch die Bombardements syrischer Städte durch das Assad-Regime und die Kampfflugzeuge Rußlands als Fluchtursache, wobei man die Gewalttaten der Anti-Assad-Opposition verschwieg, so behaupteten nunmehr Martin Schulz, Sigmar Gabriel, Julia Klöckner, Jean-Claude Juncker und andere, die nach Europa kommenden Syrer und Iraker seien vor eben dem IS-Terror geflüchtet, der nun auch vermehrt Europa bedrohe.

2 Unbegrenzte oder begrenzte Flüchtlingsaufnahme

Der Satz „Wir schaffen das“ und seine Negation in allen Parteien von den Grünen bis zur radikalen Rechten⁹ spalten die Gesellschaft Deutschlands und Europas in zwei miteinander heftig streitende und oftmals unflätig beschimpfende Teile mit rasch sich wandelnder quantitativer und politisch wirksamer Stärke. Bundespräsident Joachim Gauck trug wohl zur Polarisierung in der Gesellschaft bei, indem er von einem hellen und einem dunklen Deutschland sprach.¹⁰ Anfang September unterstützten noch 57 % der Befragten im Politbarometer des ZDF und der Zeitung „Der Tagesspiegel“ die Flüchtlingspolitik der Regierung.¹¹ Danach wuchs die Skepsis und Ablehnung. 51 % der Befragten glaubten nicht, daß Deutschland die vielen Flüchtlinge verkraften kann.¹² Freilich bleibt meist bei der Aussage „Wir schaffen das“ ebenso wie bei ihrer Negation völlig unklar, was mit „das“ gemeint ist. Damit kann z. B. gemeint sein, unmittelbar nach Ankunft der Flüchtlinge hinreichend viele feste Unterkünfte für sie zu finden und sie nicht im Freien oder in Zelten kampieren zu lassen, sie ausreichend zu ernähren und mit den notwendigsten medizinischen Leistungen zu versorgen, was oftmals in Griechenland und in einigen Balkanländern nicht gelingt. Es kann aber auch die längerfristige Integration der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt mittels Deutschunterricht und fachlicher Ausbildung, in das Sozialhilfe-, Gesundheits- und Bildungssystem gemeint sein. Andere meinen damit die gesellschaftspolitische Integration der Flüchtlinge in das religiös säkularisierte und liberal-demokratische Rechtssystem sowie in das etablierte pluralistische Parteiensystem, das den Flüchtlingen aus ihren Herkunftsländern völlig fremd war.

Die Terroranschläge in Paris am 13. November haben zweifellos die Befürchtung verstärkt, unter den Millionen Flüchtlingen könnten sich auch manche islamistische Terroristen befinden oder unter den Flüchtlingskindern würde eine neue Terroristengeneration herangezogen werden, falls sie sich nicht erwartungsgemäß in die europäische Gesellschaft integrieren.

Die Bejahung des Satzes „Wir schaffen das“ signalisiert die politische Einstellung zur weiteren Offenhaltung Deutschlands für alle an den Grenzen Deutschlands oder der EU ankommenden Flüchtlinge, die Ablehnung des Satzes hingegen eine Forderung nach einer Begrenzung der Flüchtlingsaufnahme. Allerdings sind die Einstellungen zu dem Ausmaß und der Form der Zurückweisung von Flüchtlingen sehr verschieden, so daß hierzu eine Reihe unterschiedlicher Positionen mit mehreren Varianten bestehen.

Während die Oppositionsparteien Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke mit der Kanzlerin Merkel betonen, daß das Asylrecht und die Genfer Flüchtlingskonvention keine Grenzen für

die Aufnahme von Flüchtlingen kenne, fordern andere eine entschiedene Begrenzung der Aufnahme von Flüchtlingen. Selbst der schwedische Migrationsminister Morgan Johansson hat inzwischen die Flüchtlinge aufgefordert, in Deutschland zu bleiben, da Schweden keine Aufnahmekapazitäten mehr habe.¹³ Bei dem Streit um die Flüchtlingspolitik geht es auch um die Mittel der Durchsetzung dieser Positionen, von großzügigen Flüchtlingshilfen bis zur Ausübung von Zwang, um die Flüchtlinge unterbringen und versorgen oder um sie aus Deutschland oder Europa herauszuhalten zu können.

Eine **erste Gruppe von Auffassungen** kann man als **Willkommenspositionen** bezeichnen. Eine erste, **Merkels Willkommensposition**, fordert die unbegrenzte Aufnahme aller Flüchtlinge, die an den Grenzen Deutschlands bzw. der EU ankommen oder im Mittelmeer vor dem drohenden Ertrinken gerettet werden, wobei die anderen EU-Länder einen beträchtlichen Anteil der Flüchtlinge übernehmen sollten, und zwar entsprechend der im September für einen kleinen Teil der Flüchtlinge vereinbarten oder einer anderen Quote. Das Problem dieser Auffassung ist, daß sie in Europa von kaum einer anderen Regierung geteilt wird. In Deutschland wird sie vor allem in den Parteien Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke und im besonders humanitär denkenden Flügel der Regierungsparteien vertreten. Die Anhänger einer weitergehenden Willkommenskultur (**weitergehende Willkommensposition**) wollen, daß diejenigen Flüchtlinge, die an die Westküste der Türkei oder die Küste Libyens gelangen und nach Europa wollen, mit Fährschiffen dort abgeholt werden. Andere wollen gar Flüchtlinge aus den Massenlagern in Jordanien, Libanon und der Südtürkei mit Flugzeugen abholen. Man schweigt dann allerdings über die weiter entfernt liegenden Flüchtlingslager in Südostasien und im subsaharischen Afrika. Extrem ist auch die Forderung von Pro Asyl, das derzeitige Dublin-Abkommen völlig zu verändern und es jedem Flüchtling frei zu stellen, in dasjenige Land einzuwandern, in das er möchte.¹⁴ Flüchtlinge würden damit zu den ersten Weltbürgern, die globale Freizügigkeit genießen. Man könnte also drittens von einer **Weltbürgerposition** sprechen. Eine andere extreme Forderung will die Migranten, die vor wirtschaftlicher Not, gravierender Umweltzerstörung, Armut und Arbeitslosigkeit flüchten, mit den Flüchtlingen vor Krieg, politischer Verfolgung, der Todesstrafe und Folter gleichstellen, also das bestehende internationale Flüchtlingsrecht enorm ausweiten. Dies ist eine vierte oder **Willkommensposition auch für Migranten**. Sie will die meisten Migranten rechtlich in Flüchtlinge umwandeln, wie es die Umgangssprache in der Redeweise von Armuts- und Umweltflüchtlingen schon lange tut. Das derzeitige Völkerrecht kennt allerdings keine solchen Flüchtlinge, ebensowenig wie es die umgangssprachlichen Steuerflüchtlinge als solche anerkennt.

Eine **zweite Gruppe von Auffassungen** kann man als **Positionen zur Begrenzung der Aufnahme von Flüchtlingen** bezeichnen. Darunter fordert eine erste Auffassung eine Quotenregelung (**Quotenposition**), die alle Flüchtlinge in die EU nach einem von Zeit zu Zeit anzupassenden Schlüssel verteilen soll, der sowohl die Bevölkerungszahl, die Wirtschaftskraft und die Arbeitslosenquote der EU-Länder als auch Eigenschaften der Flüchtlinge wie Sprachkenntnisse, berufliche Qualifikation, soziale Situation, Gesundheitszustand und nach Möglichkeit auch familiäre Präferenzen (Verwandtschafts- und Freundschaftsbeziehungen) für einzelne Aufnahmeländer berücksichtigt. Bisher hat allerdings anscheinend noch niemand ein praktikables Verfahren für die Verteilung der Flüchtlinge entwickelt, das regelt, wer das große Los Schweden, Luxemburg oder Deutschland ziehen darf und wer sich mit dem kleinen Los Bulgarien, Ungarn oder Griechenland begnügen muß. Im September 2015 hatten die EU-Innenminister einen Verteilungsschlüssel für 120.000 Flüchtlinge aus Griechenland, Italien und – wie ursprünglich geplant – Ungarn festgelegt. Und schon zuvor hatten sie sich auf die freiwillige Aufnahme von 40.000 Personen geeinigt. Bisher sind statt für die geplanten 160.000 lediglich für 1.180 Flüchtlinge feste Zusagen gemacht worden.¹⁵ Nach dem Quotenschlüssel müßte Deutschland nur 26 % aller Flüchtlinge, die in die EU kommen, aufnehmen.

Eine zweite Position fordert eine verstärkte finanzielle Unterstützung der Flüchtlingslager jenseits der Grenze der Bürgerkriegs- und politischen Verfolgungsländer, um die Anreize der Flucht nach Europa erheblich zu reduzieren (**Abhalteposition**). Sie müßte vor allem von der EU kommen, die das größte Interesse an einem Stopp der Fluchtbewegung nach Europa hat und insbesondere die Syrer in den Flüchtlingslagern im Libanon, in Jordanien und in der Türkei festhalten möchte. Die EU möchte an der Finanzierung der Flüchtlingslager möglichst auch Saudi-Arabien, die Golfstaaten, Iran, die USA sowie viele andere VN-Mitglieder beteiligen. Die zweite und die dritte Position sind vor allem in den konservativen und sozialdemokratischen Parteien Europas weit verbreitet. Innerhalb der CDU/CSU ist insbesondere der bayerische Ministerpräsident Horst Seehofer gegen die Flüchtlingspolitik der Bundeskanzlerin öffentlich mit scharfen Worten aufgetreten. Er fordert eine massive Begrenzung der Flüchtlingsaufnahme, die gesetzliche Definition von weiteren sicheren Herkunftsländern auf dem Westbalkan, in die Asylbewerber möglichst schon in einer Transitzone an der Staatsgrenze nach wenigen Tagen der Prüfung und einer Ablehnung des Asylbegehrens zurückgeschickt werden sollen. Seehofer gewann seit dem Ende des Sommers 2015 an Popularität innerhalb der Unionsparteien und der Bevölkerung, während das Ansehen Merkels zurückging.¹⁶ Er konnte bereits im Oktober 2015 einige seiner Forderungen durchsetzen.

Eine dritte Auffassung stellt sich eine Unterbringung von Flüchtlingen, die sich weiter von ihrem Herkunftsland entfernen, in Flüchtlingslagern mit nur wenig besseren Lebensbedingungen als nach UNHCR-Mindeststandard jenseits der Grenzen der EU, um keine Anreize zu schaffen, die Flüchtlingslager in der Nähe der Herkunftsländer oder gar das Herkunftsland selbst zu verlassen (**Abschreckungsposition**). Diese Position kommt nur in Randbereichen der etablierten konservativen und sozialdemokratischen Parteien vor und ist stärker in gezielt fremdenfeindlichen Parteien vertreten. Eine Kombination der genannten Positionen dürfte quer durch alle etablierten Parteien gehen und bei manchen Unternehmern auf Sympathie stoßen. Will nur die Integration von Flüchtlingen, die als Arbeitskräfte und als potentielle demokratische Bürger willkommen sind (also z. B. keine in Ägypten verfolgte Muslimbrüder oder islamistische Gegner des Assad-Regimes in Syrien) fördern (**Auswahlposition**).

Eine fünfte Auffassung will schlicht durch eine polizeilich-militärische Schließung der Grenzen entweder des eigenen Landes oder der ganzen Europäischen Union, unter Umständen auch mittels Grenzzäunen nach dem Vorbild Ungarns, die Massenflucht nach Europa beenden (**Grenzschließungsposition**) und dennoch eindringende Flüchtlinge dorthin zurückbringen, woher sie kommen oder als illegale Einwanderer inhaftieren.

Eine sechste Position will sogar die Flüchtlinge, die in Europa bisher aufgenommen wurden, wieder von seinem Territorium vertreiben (**Vertreibungsposition**). Danach sollen Boote und Schiffe mit Flüchtlingen, die sich einer Küste Europas nähern, nach ihrer Versorgung mit Wasser, Nahrungsmitteln und Treibstoff wieder aufs offene Meer zurückgeschickt werden, wie das in Teilen Südostasiens und in Australien geschieht. Um das weitere Schicksal der Flüchtlinge sollen die Grenzschrützer Europas sich nicht kümmern. Unter Umständen können sie auch in Libyen an Land gebracht werden. Das ist im Falle der Türkei sicher nicht möglich, da die türkische Kriegsmarine dies verhindern wird. Die Vertreibungsposition wird gelegentlich von rechtsradikalen nationalen oder europäischen Extremisten vertreten, die sogar vereinzelt von einer Einlieferung von Flüchtlingen in Konzentrationslager und in Vergasungseinrichtungen sprechen. Auf der PEGIDA-Demonstration in Dresden am 19. Oktober 2015 sagte der turkdeutsche Hauptredner Akif Pirinçci¹⁷ sarkastisch über Alternativen zum Umgang der etablierten Politiker, die Kritikern an der derzeitigen Flüchtlingspolitik empfehlen, Deutschland zu verlassen: „Aber die KZs sind ja leider derzeit außer Betrieb“.¹⁸ Zunächst war diese Äußerung als Empfehlung für den Umgang mit Flüchtlingen selbst interpretiert worden.¹⁹

Eine siebte hypothetische Position, die bisher anscheinend noch von niemanden öffentlich vertreten, aber vermutlich bald aufkommen wird, wäre es, fast Dreiviertel der Flüchtlinge von

der österreichischen Grenze direkt an die Grenzen zu den anderen acht Nachbarstaaten Deutschlands zu bringen und sie dort abzusetzen, um sie auf diese Weise weiterzuschleusen wie das bisher die Länder auf der Balkanroute getan haben (**Weiterschleusungsposition**).

Eine achte Position wird von türkischen Militärs und Politikern propagiert: die Einrichtung einer von den Vereinten Nationen, der NATO oder der Türkei militärisch abgeschirmten Sicherheitszone in Syrien, in die syrische Flüchtlinge aufgenommen werden sollen (**Sicherheitszonenposition**). Analog könnte dies auch für andere Bürgerkriegsländer gelten.

In einem wochenlangen Streit um „Transitzonen“ nach einem Vorschlag der CSU- und später auch der CDU an der Südgrenze der Bundesrepublik oder um über die ganze Republik verteilte „Einreisezentren“ nach Vorschlag der SPD ging es nur um ein Randphänomen der eigentlichen Flüchtlingsproblematik und um eine Präzision der Willkommenskultur, die der österreichische Außenminister Sebastian Kurz jüngst als Einladungskultur²⁰ bezeichnete. Für die Einrichtung von Transitzonen sprachen sich in einer Umfrage des Politbarometer 71 % der Befragten aus, 25 % dagegen.²¹ Schließlich einigte sich die Große Koalition am 5. November „Aufnahme-Einrichtungen“ im Sinne des Neusprech George Orwells. Sie werden faktisch Nichtaufnahme- oder Rückschickungseinrichtungen sein. Denn der Sinn und Zweck der geplanten Einrichtungen ist lediglich eine Trennung von möglichst rasch zurückzusendenden Migranten aus Südosteuropa von den eigentlichen Flüchtlingen, die zügig und gerecht nach dem Königsteiner Schlüssel²² auf die Bundesländer verteilt werden sollen, um dort Zugang zu einem langwierigen Asylverfahren zu erhalten.

Zweifellos kennen die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der VN vom 10. Dezember 1948²³, die Flüchtlingskonvention der Vereinten Nationen von 1951²⁴, das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (Art. 16a) und die entsprechenden Ausführungsgesetze keine quantitative Obergrenze für das Recht auf Asyl.²⁵ Die Zuflucht ließe sich nur in Abwägung der Rechte von Flüchtlingen mit anderen Rechten eines Staates und seiner Bürger begrenzen. Zudem haben die EU-Länder seit 1997²⁶ wiederholt Verträge miteinander abgeschlossen, die festlegen, daß Flüchtlinge nur in dem EU-Land Asyl beantragen können, in dem sie erstmals EU-Territorium betreten. Ab 1. Januar 2014 gilt rechtlich das Dublin III-Abkommen.²⁷ Die sogenannte Qualifikationsrichtlinie bestimmt für die EU (außer für Großbritannien, Irland und Dänemark) näher das Verfahren zur Anerkennung von Flüchtlingen²⁸. Danach müßte Deutschland fast gar keine Flüchtlinge aufnehmen, lediglich diejenigen, die per Flugzeug direkt aus einem Flüchtlingsherkunftsland einreisen. Rechtlich gesehen könnte Deutschland alle anderen Flüchtlinge an dem Überschreiten der Grenze hindern und alle diejenigen, die den-

noch über die Grenze gelangt sind, nach Griechenland und Italien zurückbringen. Praktisch, moralisch und politisch ist das jedoch unmöglich. Die faktische Massenzuflucht über das Mittelmeer hat die bestehende Rechtsordnung bezüglich der Zuwanderung kollabieren lassen und zwingt zu einer Anpassung des Rechts an die Wirklichkeit, da weder Deutschland noch Europa zu einer barbarischen, gewaltsamen Durchsetzung des bestehenden Rechts bereit sind.

Italien läßt es schon lange zu, daß Flüchtlinge ohne Abschluß eines Asylverfahrens und manchmal auch unregistriert das Land nach Norden verlassen. Griechenland sieht sich außer Stande, die riesige Zahl von Flüchtlingen auf seinen ostägäischen Inseln zu versorgen und ordnungsgemäß zu registrieren sowie ein rechtskonformes Asylverfahren durchzuführen. Es transportiert die Flüchtlinge also auf das Festland und läßt es zu, daß sie sich von dort auf die Balkanroute nach Norden begeben. Weder die einzelnen EU-Staaten am Mittelmeer noch die EU als Ganzes sind zur Zeit in der Lage, eine rechtskonforme Flüchtlingsaufnahme oder –abweisung zu praktizieren. Somit sind alle Staaten auf der Balkanroute von Griechenland bis Österreich zur Schleuser- und Schlepperpolitik übergegangen und bringen rechtswidrig Hunderttausende Flüchtlinge auf Staatskosten an die Grenze Deutschlands (und somit nebenbei die privaten Schlepperbanden um ihren geschäftlichen Gewinn). Sie üben damit moralischen Druck auf Deutschland aus, die Flüchtlinge einreisen zu lassen und sie nicht an seine acht anderen Grenzen weiterzuschleusen, wie das Frankreich teilweise an seiner Nordgrenze (Calais) versucht. Damit hat sich für die Flüchtlinge Europa annähernd auf Deutschland reduziert, Das hat die Verantwortung Deutschlands für die Zukunft und den Zusammenhalt der EU weit mehr gesteigert als die Finanzkrise und die Schulden Griechenlands in den Jahren zuvor.

In Deutschland stellten bis 1967 pro Jahr weniger als 5.000 Personen einen Antrag auf Asyl, nur 1956 waren es im Zusammenhang mit der Revolution und dem Krieg in Ungarn über 16.000. Bis 1975 blieb die jährliche Zahl der Asylbewerber fast immer unter 10.000. Danach stieg sie ständig und überschritt 1980 erstmals 100.000, blieb danach aber in den Zehntausendern. Von 1988 bis 2000 blieb die Zahl ständig über 100.000 mit einem Höhepunkt von 438.000 im Jahre 1992 während der Jugoslawienkriege. Von 2001 bis 2012 ging die Zahl wieder auf die Zehntausender zurück und stieg danach wieder rapide an: 2013 waren es 127.000, 2014 203.000 und 2015 dürften es viele Hunderttausende, vielleicht bis zu einer Million²⁹ werden. Die absolute Zahl der Asylbewerber war in Deutschland 2013 zwar am höchsten, aber im Verhältnis zur Einwohnerzahl gab es in der Schweiz, Norwegen, Österreich, Luxemburg, Ungarn und Belgien weit mehr Asylbewerber.³⁰ In Schweden und Malta war die relative Zahl sogar dreimal so hoch wie in Deutschland.³¹

3 Die Globalisierung der Fluchtbewegungen

Seit Menschengedenken flüchten Menschen vor Krieg oder der Gewalt anderer Menschen innerhalb von Herrschaftsgebieten und auch über ihre Grenzen hinweg. Und recht gewiß wird es auch in hundert Jahren und danach noch Flüchtlinge geben. „Die Fluchtursachen beseitigen“ ist zwar ein wohlklingendes Wort, aber doch nur eine tönernen Phrase, weil die Bereitschaft und die Fähigkeiten, die **Fluchtursachen** zu beseitigen, heute nur äußerst beschränkt sind und es auch in Zukunft bleiben werden. Bestenfalls lassen sich manche Fluchtursachen überwinden. Die Mittel hierfür sind allerdings äußerst umstritten.

Die kriegerische NATO-Intervention in der Bundesrepublik Jugoslawien 1999 hat gewiß den Bürgerkrieg und die Flucht aus diesem Land abrupt beendet und die Rückkehr von Hunderttausenden albanischen Flüchtlingen in das Kosovo ermöglicht. Trotz umfangreicher Armut und Arbeitslosigkeit gilt mittlerweile das Kosovo als „sicheres Land“, dessen Bürger nunmehr kein Anrecht auf Asyl in der EU mehr haben. Nicht wenige Kommentatoren sind der Ansicht, daß die gegenwärtige Flüchtlingskrise vor allem durch die Weigerung des VN-Sicherheitsrates und der NATO ausgelöst wurde, nach Beginn des Bürgerkrieges in Syrien im Frühjahr 2011 das Assad-Regime zu stürzen. Andere Zeitgenossen sehen nicht in der Verweigerung eines friedens erzwingenden Interventionskrieges, sondern umgekehrt in der Unterstützung der syrischen Bürgerkriegsparteien durch Waffen und ausländische Kämpfer sowie neuerdings durch westliche und rußländische Kampfflugzeuge die Hauptfluchtursache. Außerdem seien die Kriege westlicher Mächte im Irak, Afghanistan, Libyen, Mali und vielen anderen Ländern mit oder ohne Mandat der Vereinten Nationen eine wesentliche Fluchtursache. Wieder andere Kommentatoren machen nicht die Kriege selbst – die man in jedem einzelnen Fall unterschiedlich als Angriffs-, Verteidigungs-, Interventions- oder Bürgerkrieg qualifizieren muß –, sondern die verfehlte Nachkriegs- und Friedenskonsolidierungspolitik, etwa im Irak und Libyen, für die Auslösung der Massenflucht verantwortlich.

Im weiteren Sinne hängt die Frage der Fluchtursachen mit der nach den Kriegs- und Diktaturursachen zusammen, außerdem mit der Frage nach der Verantwortung für die enormes, kriegsauslösendes Elend hervorbringende Weltwirtschaftsordnung, den anthropogenen Klimawandel etc. Aber die Flüchtlinge und damit auch die Flüchtlingspolitik können nicht auf die Entstehung einer gerechten Weltgesellschaftsordnung warten. Wie auch immer: keine Macht auf der Erde ist in der Lage, in den kommenden Monaten und Jahren die Massenflucht zu beenden. Es bedarf also einer langfristig angelegten Flüchtlingspolitik aller Staaten, also auch der EU-Länder und der EU-Institutionen. Für Europa geht es nicht mehr nur um befristete

europäische Fluchtbewegungen wie 1956 während des Ungarn-Krieges oder 1992/93 und 1999 während der Jugoslawienkriege, sondern im 21. Jahrhundert um eine globale, wohl lange anhaltende, in der Weltordnung angelegte, anhaltende Massenfluchtbewegung.

Ein **Recht auf Asyl** und ein **Recht von Flüchtlingen**, in anderen Ländern aufgenommen zu werden, gibt es erst seit wenigen Jahrzehnten. Seit dem frühen Altertum gab es jedoch ein sakral-magisch begründetes göttliches Asylrecht, dann auch Asylverträge zwischen Herrschern, die keine politisch Verfolgten ausliefern wollten.³² Erst im 19. Jahrhundert entwickelten die Staaten die Institution einer individuell zugeordneten, in einem Dokument (Ausweis, Paß) festgehaltenen Staatsangehörigkeit. Der Zweck war, Menschen aus anderen Ländern, die Zuflucht aus Not oder vor Verfolgung suchten, zurückweisen zu können. Manche Staaten schlossen sogar Abkommen, sich wechselseitig von ihnen politisch Verfolgte auszuliefern. Für gemeine Kriminelle gilt das noch heute. Demzufolge bezeichnen einige Staaten von ihnen politisch Verfolgte als Terroristen und gemeine Kriminelle, um so ihre Auslieferung zu erreichen, selbst wenn diese nur gewaltlos ihre Bürgerrechte wahrgenommen haben.

Erst seit 1833 begann Belgien als erster liberaler Nationalstaat, politisch Verfolgte nicht länger als Kriminelle anzusehen und ihnen Asyl zu gewähren.³³ Erst nach der Erfahrung der Weltkriege und der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft gelang es, in Genf 1951 eine internationale Flüchtlingskonvention zu vereinbaren und in manchen Verfassungen ein Asylrecht zu verankern.³⁴ Die Konvention begründet keineswegs ein Recht von Flüchtlingen, in jedem Land Zuflucht zu finden und eine Pflicht von Staaten, Flüchtlinge aufzunehmen.³⁵

In der Bundesrepublik Deutschland wurde das ursprünglich weitreichende Grundrecht³⁶ auf Asyl 1993 eingeschränkt. Laut Art. 16a, Abs. 1 genießen „politisch Verfolgte“ ein Recht auf Asyl. Auf dieses Recht kann sich jedoch niemand berufen, „wer aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften (d. h. heute der EU, E.J.) oder aus einem anderen Drittstaat einreist, in dem die Anwendung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sichergestellt ist.“ Die genannten Drittstaaten müssen durch Gesetz bestimmt werden. Verfassungsrechtlich gesehen müßte also Deutschland fast gar keine Flüchtlinge (außer die mit dem Flugzeug direkt eingereisten) aufnehmen, könnte alle Flüchtlinge an seinen Grenzen zurückweisen. Andere EU-Staaten könnten ebenso verfahren und alle Flüchtlinge auf der Balkanroute nach Griechenland oder gar in die Türkei zurückschicken. Dementsprechend müßten die Flüchtlinge auf der Mittelmeerroute nach Italien und Malta zurückkehren. Politisch ist dies jedoch in den meisten EU-Ländern nicht möglich, praktisch erfordert die Verhinderung des Eindringens der Flücht-

linge die Errichtung eines mit Polizei- oder Militärgewalt geschützten Grenzzauns, wie es z. B. Ungarn, die USA und Israel demonstrieren und wie er an den Landgrenzen der EU (Griechenland, Bulgarien, Ceuta und Melilla) bereits besteht, ferner eine Abweisung von Flüchtlingsbooten durch die Marine, sofern es nicht gelingt, die EU-Nachbarstaaten mittels Milliarden-Subventionen zum Festhalten der Flüchtlinge zu veranlassen.

Auch nach dem Dublin III-Abkommen, das an sich seit dem 1. Januar 2014 anzuwenden ist, ist der Mitgliedsstaat der EU (außerdem die Schweiz, Norwegen, Island und Liechtenstein), in das ein Asylbewerber zuerst eingereist ist, für ein Asylverfahren zuständig. Seine Entscheidung gilt dann für alle beteiligten Staaten. Anerkannte Asylbewerber dürfen zwar in der EU reisen, aber viele Jahre lang in anderen europäischen Ländern keine Arbeit aufnehmen, erhalten dort auch keine Sozialleistungen.

In Deutschland wurden von den Asylanträgen zwischen 2006 und Mitte 2015 nur ein bis zwei Prozent anerkannt.³⁷ Im Asylverfahren wird jedoch nicht nur entschieden, wer als „politisch Verfolgter“ asylberechtigt ist, sondern auch, wer unter den Schutz der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 fällt, außerdem wer den sogenannten „subsidiären Schutz“ genießt³⁸ oder wer aus anderen rechtlichen Gründen nicht abgeschoben werden darf. Daraus ergibt sich eine „Gesamtschutzquote“ von etwas unter 40 % der Teilnehmer an einem Asylverfahren.³⁹

Im Zusammenhang mit der sogenannten Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 wurde das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars⁴⁰ der Vereinten Nationen (UNHCR) geschaffen, das Anfang 2015 über 9.300 Mitarbeiter hatte.⁴¹ Dieses Amt rettet immer wieder Hunderttausenden Menschen das Leben, wird aber von den VN-Mitgliedern finanziell völlig unzureichend ausgestattet, so daß es oftmals nicht in der Lage ist, minimale menschliche Grundbedürfnisse zu befriedigen. Als Flüchtling gilt nach der Flüchtlingskonvention jede Person, „die aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will ...“.⁴² Die Binnenflüchtlinge, die laut Statistiken der Vereinten Nationen den größten Teil aller Flüchtlinge in der Welt ausmachen, sind also im rechtlichen Sinne gar keine Flüchtlinge und werden deshalb im VN-Jargon als IDPs (*Internally displaced persons*, d.h. wörtlich übersetzt etwa: landesintern verdrängte Personen) bezeichnet.⁴³ 2014 zählte das UNHCR weit mehr Menschen auf der Flucht als je zuvor, nämlich 59,5 Millionen, von denen 19,5 Millionen Flüchtlinge im rechtlichen Sinne (also ins Ausland geflüchtet) waren, während

38,2 Millionen als IDPs und 1,8 Millionen als Asylsuchende galten.⁴⁴ Flucht vor Armut, Arbeitslosigkeit oder drohendem Hungertod begründet nach vorherrschender Auffassung kein Recht auf Asyl und keinen Flüchtlingsstatus. Vorerst gilt das auch für Menschen, die vor dem völligen Verlust ihrer Lebensgrundlage durch Dürre oder Überschwemmung ins Ausland fliehen. International anerkannte Fluchtursachen sind bislang lediglich Krieg, politische Verfolgung und Folter und andere Formen der massiven, staatlich verübten oder geduldeten Gewalt.

Über Jahrtausende waren **Fluchtbewegungen in ihrer räumlichen Reichweite** außerordentlich begrenzt, weil die Bewegungsmöglichkeiten extrem beschränkt waren. Auf die Flucht mußte man sich meist zu Fuß begeben, selten konnte man Reit- oder Zugtiere zur Beschleunigung nutzen. Lediglich Boote und Schiffe erhöhten den Bewegungsradius, ihre Nutzung war jedoch sehr kostspielig. Als z. B. in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts im russischen und im chinesischen Bürgerkrieg viele Millionen Menschen starben, konnten nur wenige Hunderttausende in andere Länder fliehen.⁴⁵ Heutzutage werden auch Kraftfahrzeuge, Eisenbahnen, Schiffe und motorgetriebene Schlauchboote, zum Teil auch Flugzeuge zur Flucht über weite Distanzen benutzt. Die Mittelmeere sind keine allzu großen Fluchtbarrieren mehr. Nur noch die Ozeane und die Wüsten stellen eine gewisse naturräumliche Fluchtbarriere dar. Außerdem sind die modernen Kommunikationsmittel wie Handys und Smartphones ein extrem wichtiges Hilfsmittel zur individuellen und familiären Planung und Koordination der Flucht über Tausende von Kilometern hinweg. Fluchtbewegungen nehmen also tendenziell eine kontinentale und sogar globale Dimension an. Zur Massenflucht trägt auch die moderne Bürgerkriegsführung bei, die vornehmlich die Zivilbevölkerung bedroht und vertreibt, Städte und Dörfer verwüstet und gleichzeitig Kriegsfreiwillige aus der ganzen Welt anzieht.

Es lassen sich zwei Typen der Flucht ins Ausland unterscheiden: eine Nahflucht und eine Fernflucht (eigene Terminologie des Autors). Die meisten Auslandsflüchtlinge bleiben in Nachbarländern, oftmals in riesigen Flüchtlingslagern gleich jenseits der Staatsgrenze. Ein äußerer, „objektiver“ Grund hierfür sind materielle Beschränkungen der Flucht wie die ausschließliche Verteilung von Nahrungsmitteln und Gesundheitsversorgung in den Flüchtlingslagern und das Verbot der Arbeitsaufnahme im Gastland. Seltener sind es Sperrzäune um die Lager und die polizeiliche Verfolgung im Falle des Verlassens der Lager. Auch fehlende finanzielle Mittel zur Nutzung von Fluchtmöglichkeiten, Gefahren für Leib und Leben auf dem Fluchtweg und mangelnde Aufnahmebereitschaft der meisten Länder für Flüchtlinge beengen die Fluchtmöglichkeiten. Ein im Bewußtsein verankerter, „subjektiver“ Grund sind die Hoffnung auf eine baldige Rückkehr in die Heimat nach der Beendigung eines Krieges oder einer

Gewaltherrschaft und die Furcht, in einer kulturell, sprachlich und ethnisch fremden Umgebung nicht leben zu können. Eine Fernflucht können sich meist nur verhältnismäßig wohlhabende Flüchtlinge leisten, die Tausende Euros für die Benutzung der Transportmittel und oft auch für Schlepper zur illegalen Grenzüberschreitung aufbringen können. Außerdem sind Fernflüchtlinge vergleichsweise jung, gesund, männlich und risikobereit.

Die **gegenwärtige Massenfluchtbewegung** hat Europa völlig unvorbereitet getroffen. Es gab zwar schon früher Warnungen vor einer millionenfachen Flucht aus Afrika, vor allem aus ökologischen Gründen, die gern als völlig übersteigter Alarmismus abgetan wurden.⁴⁶ Die nach Europa Flüchtenden bevorzugten zwei Wege, zum einen über Libyen nach Lampedusa, Sizilien und Malta und dann weiter nach Norden, zum anderen über die Türkei nach Griechenland und dann über die Balkanroute nach Mittel- und Nordeuropa. Anfangs gelang die Flucht nur mittel kostspieliger Schlepperorganisationen, nicht selten unter hoher Lebensgefahr und unter dem Risiko, ausgeraubt zu werden. Nachdem Tausende Flüchtlinge im Mittelmeer ertrunken waren⁴⁷ und auch einige auf dem Landweg elend umkamen – der spektakulärste Fall war der Erstickungstod von 71 Flüchtlingen in einem Transporter auf dem Weg von Ungarn nach Österreich Ende August 2015⁴⁸ – betätigten sich viele Staaten selbst als Flüchtlingsschleuser und schicken die Menschen von einer zur anderen Grenze. Sie suchen das Mittelmeer nach Flüchtlingsbooten ab und transportieren die von ihren Rettungsschiffen aufgenommenen Menschen nicht nach Libyen oder in die Türkei zurück, sondern nach Südeuropa. Weshalb begann die Massenflucht nach Europa im Frühjahr 2015, nicht viel früher oder viel später? Gibt es Aussichten, daß sie sich auf das „Normalmaß“ der Jahrzehnte vor 2015 begrenzen läßt? Und was müßte dafür geschehen?

Neben den erwähnten strukturellen, verkehrstechnologischen Gründen, die eine interkontinentale Massenflucht ermöglichen, sind einzelne politische Ereignisse für die gegenwärtige Massenflucht nach Europa verantwortlich. Einige davon seien stichwortartig genannt: 1. Der Aggressionskrieg der USA, Großbritanniens und anderer Staaten gegen den Irak leitete die Zerstörung der politischen Ordnung in einem großen Teil des Nahen und Mittleren Ostens ein. 2. Eine verfehlte Nachkriegspolitik der Westmächte im Irak stimulierte die Entstehung des „Islamischen Staates“ im Irak und dann auch in Syrien. 3. Die Bildung internationaler schiitischer und sunnitischer Militärallianzen, dann auch die Entstehung einer neuen Großmacht Konkurrenz zwischen den USA und Rußland, heizten beide den syrischen Bürgerkrieg an. 4. Auf den arabischen Frühling folgte eine Periode, in der sich autokratische Regime durch Gewalt entweder zu retten (Syrien) oder zu restaurieren (Ägypten, Jemen) versuchten. 5. Vorerst

streben alle Bürgerkriegsparteien in Syrien nach einem Siegfrieden und sind nicht zu einem Kompromißfrieden bereit. 6. Der Sturz des Gaddafi-Regimes, das auch mit finanzieller Unterstützung Europas verhindert hatte, daß Flüchtlinge aus Afrika nach Europa gelangen konnten, öffnete die Fluchtwege aus den Bürgerkriegsländern Afrikas wie Somalia, Sudan, Südsudan, Nigeria, Mali, Libyen sowie aus dem extrem repressiven Eritrea an die Nordküste Libyens, während Marokko und Spanien weiterhin den Fluchtweg über die Meerenge von Gibraltar weitgehend sperren. 7. Die Wiederaufnahme des Bürgerkrieges in der Türkei durch die AKP-Regierung gegen die kurdische PKK, der bereits 30 bis 40.000 Menschenleben gekostet hat, trug dazu bei, daß das sich stabilisierende Erdoğan-Regime die Flucht von Syrern, Afghanen, Pakistanis und anderen auf die griechischen Inseln wohl nicht nur erlaubte, sondern vermutlich auch begünstigte. Die Balkan-Route beginnt in der Türkei. 8. Die drastische Reduzierung der Nahrungsmittelrationen der UNHCR in den Lagern um Syrien im Verlaufe der letzten Monate hat zusätzlich Zehntausende zur Flucht nach Europa bewogen.

Die Massenfluchtbewegung nach Europa wird in den nächsten Jahren kaum abflauen. Im Gegenteil: die freundliche Aufnahme von Millionen Flüchtlingen in Europa wird weitere Millionen Binnenflüchtlinge, die bislang das elende Leben in den grenznahen Flüchtlingslagern fürchteten, motivieren, ins Ausland zu fliehen. Schlimmer noch: sie wird auch als Anregung für manche radikal-nationale Regime dienen, unerwünschte ethnische und religiöse Minderheiten in die Flucht zu treiben. Schon lange sind Antisemitismus und Antiziganismus im Osten Europas ein Mittel, um Juden und Roma in den Westen fortzuekeln. Die großisraelischen annexionistischen Politiker, die sich das Westjordanland systematisch durch neue jüdische Siedlungen anzueignen und die Entstehung eines palästinensischen Staates zu verhindern trachten, könnten bei einer dritten Intifada und einem neuerlichen Gazakrieg versucht sein, den fluchtwilligen Palästinensern Boote zur Überfahrt nach Europa klammheimlich zur Verfügung zu stellen. Ministerpräsident Netanjahu hat bereits die antisemitischen Terroranschläge von Muslimen in Frankreich im Frühjahr 2015 dazu genutzt, die Juden Frankreichs zur Übersiedlung nach Israel aufzufordern. Sollte die türkische Regierung unter Anleitung von Staatspräsident Recep Tayyip Erdoğan die Unterdrückung der Kurden intensivieren, so wird der bereits begonnene Krieg mit der PKK weitere Zehntausende Kurden zur Flucht nach Europa veranlassen. Sri Lanka wird bemüht sein, einen großen Teil seiner Tamilen, Sudan seine Darfur-Völker zur Flucht zu bewegen, Myanmar seine Rohingya. Zu befürchten ist mit anderen Worten: eine großzügige Aufnahme von Flüchtlingen in Europa erzeugt mehr und mehr Flüchtlinge auf der ganzen Welt und begünstigt in vielen Ländern religiös-ethnische „Säuberungen“.

4 Die Steigerung des rechten Nationalismus durch die Massenaufnahme von Flüchtlingen aus anderen Kulturen

Politik ist nicht nur nach ihren Absichten zu analysieren und zu beurteilen, sondern vornehmlich in Hinblick auf ihre Taten und Wirkungen. Die überraschend freundliche Aufnahme der Flüchtlinge, die seit August 2015 in wachsender Zahl in Deutschland ankamen und die enorme mitmenschliche Hilfsbereitschaft von Zehntausenden tatkräftiger Deutscher, die durch die Mehrheitsmeinung der Bevölkerung und die Willkommensworte der Bundeskanzlerin Angela Merkel, ihrer Regierung und aller Bundestagsparteien unterstützt wurde, gehört vielleicht zu den – aus humanpolitischer Sicht – erfreulichsten Folgen eines langjährigen demokratischen Lernprozesses in Deutschland, der in vielen anderen Ländern zumindest bei Bevölkerungsminderheiten Zustimmung und Bewunderung erfährt. Erleichtert wurde dies durch die derzeit starke ökonomische Leistungskraft, die geringe Arbeitslosigkeit und den sektoralen Arbeitskräftemangel Deutschlands. In Ländern mit hoher Arbeitslosigkeit und schwächelnder Wirtschaft ist die Aufnahmebereitschaft für Flüchtlinge verständlicherweise weitaus geringer. Dazu tragen auch andere, hier nicht im einzelnen zu erörternde Gründe bei. Die Forderung nach einer „gerechteren“ Verteilung der EU wird vermutlich nur begrenzten Erfolg haben. Aber selbst wenn das geschähe, so würde das lediglich kurzfristig die Flüchtlingskrise lindern, aber an dem Gefühl der Mehrheit der Europäer, durch die Massenzuflucht überfordert zu sein, gar nichts ändern. Die nationalstaatliche Souveränität, die immer noch zu den Fundamenten und den Grundwerten der Europäischen Union gehört, billigt jeder Nation die Entscheidung über die Zuwanderung und die Aufnahme von Flüchtlingen zu wie auch über die Entscheidung, in welchen Krieg sie ihre Soldaten schickt. Diese nationalstaatliche Solidarität läßt sich nicht durch Appelle an die Solidarität der Europäer aushebeln. Insofern ist die derzeitige Klage deutscher Politiker über mangelnde Solidarität vieler anderer europäischer Staaten fehl am Platze. Noch verheerender sind die Drohungen, europäische Solidarität durch den Entzug deutscher Fördergelder für die europäischen Strukturfonds zu erzwingen. Der „Moralimperialismus“ der Deutschen hat viele antideutsche Ressentiments in Europa wiederbelebt.

Unübersehbar hat die Massenflucht nach Europa nicht nur Mitgefühl und Aufnahmebereitschaft für leidende Menschen ausgelöst, sondern auch verbale, manchmal auch gewalttätige Aggressionen. Letzteres stellt zunächst einmal eine Herausforderung an die Polizei und die Justiz dar. Politisch viel relevanter als dies ist der wachsende Rechtsradikalismus in den Einstellungen und im Wahlverhalten eines Teils der Bevölkerung und vielleicht noch mehr die Verunsicherung einer breiten Mitte der Bevölkerung. Sie beobachtet eine fortgesetzte Zu-

flucht mit Angst und Sorge, weiß aber noch nicht, wie sie eine Änderung der Flüchtlingspolitik verlangen soll: durch einen Kurswechsel der bisher präferierten Parteien, durch Wahlverweigerung für die demokratischen Parteien, durch die Protestwahl von neuen extremistischen oder gemäßigt rechtsradikalen („rechtspopulistischen“) Parteien. Die Attentate von Anders Behring Breivik in Oslo und auf Utøya am 22. Juli 2011 sowie jüngst gegen Henriette Reker am 17. Oktober 2015 könnten Vorboten eines modernisierten gewalttätigen Rechtsextremismus sein. Oft wird übersehen, daß es neben dem traditionellen nationalen inzwischen auch einen koordinierten europäischen Rechtsradikalismus (der „europäischen Patrioten“) gibt.

Politikwissenschaftlich kommt man nicht um die bittere Feststellung herum: mehr Flüchtlingswillkommenspolitik erzeugt mehr Rechtsradikalismus. Da helfen alle demokratischen Abwehrstrategien nichts: geduldige Aufklärung und Werbung für die Flüchtlingsaufnahme einerseits und demagogische Warnungen vor einem Wiederaufleben des Nationalsozialismus sowie die Denunziation von Millionen verunsicherter, nach einer Begrenzung der Flüchtlingsaufnahme verlangenden Bürgern als verkappte Neonazis, Rassisten, Fremdenfeinde, Islamophobe usw. Manche radikale Flüchtlingsbegrüßer neigen inzwischen gar dazu, das Wort „besorgter Bürger“ als ein Synonym für Neonazi zu verwenden. Dem Haß mancher Rechtsextremisten wird mit nicht minder haßvollem Umgang mit den Rechtspopulisten entgegengetreten. Dies alles trägt nicht nur zu einer den sozialen Frieden und die Demokratie gefährdenden politischen Polarisierung in der Bevölkerung, sondern auch zu einer wachsenden Aversion gegen die europäische Integration bei. Programme zur Integration von ausländischen Flüchtlingen müssen also mit Programmen zur Integration der vielen, zum Rechtsradikalismus neigenden Einheimischen verknüpft werden. Diese lassen sich nicht aus der Gesellschaft ausgrenzen, weder durch Ächtung, noch durch Gefängnisse. Wenn das richtig ist, so sollte man auf die „europäischen Patrioten“ nicht verbal einprügeln, sondern sie durch mühsame Überzeugungsarbeit für die liberale Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gewinnen bei gleichzeitiger entschiedener rechtsstaatlicher Sanktion der physischen Gewalt von einigen unter ihnen.

Unübersehbar begünstigt die Flüchtlingskrise in ganz Europa einen nationalen Rechtsschwenk etablierter Parteien und enorme Wahlerfolge rechtspopulistischer und rechtsextremer Parteien. Das zeigen etwa die jüngsten Wahlen in Polen, Österreich, Dänemark, Schweiz, Türkei usw. Schließlich trägt sie offenbar dazu bei, daß die Befürworter eines Austritts aus der EU in Großbritannien Aufwind erhalten. Syrer und Afghanen rein in die EU, aber Großbritannien, Ungarn, vielleicht sogar Frankreich raus? Die bittere Frage an die Flüchtlingspolitik der europäischen demokratischen Regierungen, gleichgültig, ob sie mehr sozialliberal oder konserva-

tiv sind, lautet also: wieviel Rechtsradikalismus und wieviel national-rechtspopulistische und antieuropäische Wahlerfolge wollen sie sich in der Bevölkerung und bei den nächsten Wahlen leisten? Deutschland ist infolge seiner entschiedenen Abkehr von der nationalsozialistischen Vergangenheit und seiner ökonomischen Prosperität vorerst in dieser Hinsicht noch nicht in derselben fatalen Lage wie viele andere europäische Länder. Aber sehr viel spricht dafür, daß die Partei „Alternative für Deutschland“ (AfD), nachdem sie sich von ihren liberal-nationalen Gründern befreit und zur entschieden rechtspopulistischen Partei reorganisiert hat, im September 2017 zur drittstärksten Partei im Bundestag werden könnte.

5 Grundzüge einer global-humanen Flüchtlingspolitik

Welche Flüchtlingspolitik ist in der neuen Situation Deutschlands und Europas ratsam? Einen widerspruchsfreien Ausweg aus der gegenwärtigen Flüchtlingskrise mit teilweise hohen menschlichen und materiellen Kosten für alle beteiligten Völker gibt es nicht. Europa hat 2015 weit mehr als eine Million Flüchtlinge aufgenommen. Aber es streben noch weit mehr Menschen nach Europa, als die europäischen Staaten aufzunehmen und in ihre Gesellschaften zu integrieren bereit sind. Da die Europäische Union eine Union von Nationalstaaten ist, ist Flüchtlingspolitik in erster Linie eine nationale Politik, die europäische Politik nur dadurch werden kann, daß sich die nationalen Regierungen und Parlamente sich auch in dieser Frage einigen. Die Flüchtlingspolitik kann nicht durch die EU-Kommission oder das EU-Parlament usurpiert werden. Das bestehende europäische Asyl- und Europarecht reicht zweifellos nicht aus, um die Flüchtlingskrise zu bewältigen.⁴⁹ Derzeit würde jede Änderung des europäischen Asyl- und Flüchtlingsrechts nur zu einer Verschärfung dieses Rechts und zu einer Anpassung des deutschen Rechts an das der anderen Staaten führen. David Camerons Devise: „Wir brauchen weniger Europa“ dürfte zur Zeit auf nicht wenig Resonanz in ganz Europa stoßen.

Zunächst einmal muß der Tatsache Rechnung getragen werden, daß Flucht nach Europa für die meisten Flüchtlinge nicht nur intentional, sondern auch faktisch Flucht nach Deutschland heißt. Deutschland als zentrales Fluchtzielland hat nicht die Optionen, für die sich andere Staaten entschieden haben oder entscheiden können. Würde Deutschland einen Zaun an der Grenze zu Österreich ziehen, so würden alle anderen Staaten auf der Balkanroute gezwungen, Gleiches zu tun. Griechenland müßte die Landung der Flüchtlingsboote gewaltsam unterbinden. Eine absurde „Lösung“ der Flüchtlingsproblematik. Deutschland kann sich auch nicht nach dem Vorbild der Staaten auf der Balkanroute von Griechenland bis Österreich zum

Transitland für Flüchtlinge erklären und Flüchtlinge von seiner österreichischen Grenze an seine acht sonstigen Grenzen weiterschleusen. Dies würde nur funktionieren, wenn es die Flüchtlinge genauso schlecht versorgt und behandelt, wie sie es auf der Balkanroute erfahren mußten. Dazu ist das wohlhabende und demokratische Deutschland politisch und moralisch nicht in der Lage. Und ein Festlandeuropa, das durch hilflose bis schikanöse Flüchtlingsbehandlung die Menschen von einem ins andere Land treibt, bis sie schließlich in Calais am Eurotunnel angekommen sind, kann dann nicht eines Tages eine Flottille von Kreuzfahrtschiffen mieten, die Hunderttausende Flüchtlinge nach Großbritannien, die USA, Kanada und Australien bringen sollen, wo die Schiffe vermutlich nicht in die Häfen einlaufen dürfen.

Deutschland hat auch nicht den politischen Einfluß, um eine Verteilung aller nach Europa gelangenden Flüchtlinge nach dem von den europäischen Innenministern für die kleine Zahl von 120.000 Flüchtlingen beschlossenen Septemberschlüssel durch freundliche Überzeugungsarbeit zu erwirken oder gar zu erzwingen. Also hat der ungarische Ministerpräsident Viktor Orban insofern recht, daß das Flüchtlingsproblem – zumindest in erster Linie, E.J. – ein deutsches Problem ist, nicht nur faktisch, sondern auch deshalb, weil das deutsche Asylrecht infolge der nationalsozialistischen Vergangenheit außergewöhnlich großzügig ist.

Aller Voraussicht nach werden im nächsten Jahr nochmals über eine Million Flüchtlinge nach Deutschland kommen, und es ist auch nicht auszuschließen, daß es im Bundestagswahljahr 2017 nochmals mehr als eine Million sein werden, wenn die derzeitige Regierungspolitik fortgesetzt wird. Technisch gesehen könnte Deutschland in den nächsten zwei Jahren alle derzeit 19,5 Millionen Flüchtlinge auf der Welt aufnehmen, für sie zumindest Baracken wie nach dem Zweiten Weltkrieg bauen und sie ernähren. Es müßte „nur“ bereit sein, viele Milliarden neue Schulden dafür aufzunehmen (also die Generationen der Ungeborenen weiter belasten), dann eine Wohnungszwangsbewirtschaftung (der 1,7 Millionen freistehenden Wohnungen und „überflüssigen“ Wohnraums der jetzigen Wohnungsinhaber) einführen usw. Diese Bereitschaft ist mit Sicherheit nicht zu erlangen. Eine Obergrenze für die Aufnahme von Flüchtlingen ist keine technisch-ökonomische Frage, sondern eine Frage des politischen Willens der Mehrheit der Gesellschaft und der Duldungsbereitschaft der opponierenden Minderheit, weniger wegen der entstehenden finanziellen Kosten, sondern weit mehr aus Sorge um die längerfristige soziale und politische Integrierbarkeit der Flüchtlinge und den ethnisch-kulturellen und liberal-demokratischen Charakter der deutschen Gesellschaft. Dieser politische Wille läßt sich durch humanitäre Aufklärungsarbeit kaum noch erweitern, sondern wird in den kommenden Monaten vermutlich drastisch sinken.

Die Europäer und Deutschen müssen sich darauf einstellen, daß manche Kriege noch lange dauern und noch mehr Flüchtlinge nach Deutschland wollen. Damit würde Deutschland immer mehr zu einem polyethnischen und multireligiösen Land mit zahlreichen sozialen und politischen Belastungen. Zunächst einmal werden über Jahre die Sozialkassen enorm belastet, bis viele Flüchtlinge einen freien Arbeitsplatz erhalten werden. Die große Masse der analphabetischen, sprachlich und fachlich schlecht ausgebildeten Flüchtlinge wird nur schwer Arbeit finden, allenfalls den einheimischen unteren Schichten die Arbeit wegnehmen. In jedem Falle ist eine ethnosoziale Schichtung unvermeidlich. Die Arbeitslosigkeit unter den bleibeberechtigten Flüchtlingen wird höher sein als bei den Einheimischen und ein Gefühl der Diskriminierung erzeugen. Zur Zeit wird mit 10 Mrd. € Staatsausgaben für die Flüchtlinge gerechnet.⁵⁰ Bald werden es wesentlich mehr sein. Vor allem die einheimischen Armen und Geringbezahlten fragen: Weshalb steht für jeden Flüchtling weit mehr Geld zur Verfügung als für uns? Weshalb können plötzlich Tausende neue Lehrer und Polizisten eingestellt werden, während wir vergeblich für einen angemessenen Lohn in der Kinderbetreuung und Altenpflege und für einen besseren Schutz vor Kriminalität kämpfen mußten? Weshalb werden für die Flüchtlinge rasch feste Unterkünfte hergestellt, während viele deutsche Obdachlose noch auf der Straße übernachten und einige wohl wieder im Winter erfrieren müssen?

Dies begünstigt nicht nur den Fremdenhaß in der einheimischen Bevölkerung, sondern auch den Deutschenhaß bei den frustrierten Flüchtlingen, die heute froh sind über die Willkommenskultur und morgen erkennen, daß sie sozial ausgegrenzt bleiben werden. Es werden noch mehr Ausländerviertel entstehen, in denen kaum deutsch gesprochen wird und aus denen die einheimischen Deutschen wegziehen. Die Gesetze der Marktwirtschaft führen unvermeidlich zur ethnosozialen Segregation. Die Integrierbarkeit von Zuwanderern ist ganz entscheidend von den Zahlenverhältnissen zwischen Einheimischen und Zuwanderern vor Ort abhängig, nicht allein vom Landesdurchschnitt.

Es gibt wenige Gründe dafür, daß Deutschland fundamental bessere Integrationskräfte entfalten wird als die traditionellen westlichen Demokratien. Die USA haben nach zweihundert Jahren noch nicht wirklich alle Afroamerikaner integriert, Frankreich, Großbritannien und die Niederlande noch lange nicht die Immigranten aus ihren ehemaligen Kolonien. Weshalb sollten in Deutschland nicht hin und wieder Rassenunruhen der sozial Diskriminierten ebenso wie pogromartige Attacken auf die Immigranten à la Rostock entstehen? Weshalb sollten hier keine Stadtviertel verelenden, in die sich nicht einmal die Polizei hineintraut? Wie könnte es die deutsche Polizei vermeiden, genau so brutal zu werden, wie sie es oftmals in den westli-

chen Demokratien geworden ist? Was sollte längerfristig eine zunehmende private Bewaffnung der Bevölkerung verhindern? Kann man übersehen, daß die muslimischen Flüchtlinge das antisemitische Potential in Deutschland drastisch erhöhen werden? Und kann man die Augen davor verschließen, daß sich unter Millionen Flüchtlingen einige Dutzend aktuelle oder vor allem zukünftig heranreifende Islamisten befinden, die das terroristische Potential unter den deutschen Staatsangehörigen – Migranten wie Konvertiten aus alteingesessenen christlichen Familien – vermehren? Wird nicht die Zahl der „Ehrenmorde“ an muslimischen Mädchen steigen, die ihrer Familie viel zu integrationsbereit sind? Nüchtern betrachtet kann man vermuten, daß die Rate der Morde, Vergewaltigungen, der Räubereien und Diebstähle unter den Flüchtlingen „normal“ trotz ihrer mißlichen sozialen Lage sein wird, bezogen auf die entsprechenden Verbrechensraten der einheimischen Bevölkerung, wobei das jugendliche Alter, das männliche Geschlecht der meisten Flüchtlinge zu berücksichtigen ist. Deutschlandweit wird also die Zahl der Verbrechen entsprechend der Zuwanderung wachsen.

Nicht aus jedem Immigranten und jeder Immigrantin wird ein voll integrierter Cem Özdemir oder eine Yasmin Fahimi. Ein Mißlingen der Integration von zahlreichen Migranten und Flüchtlingen ist absehbar, selbst wenn man von der Hypothese ausgehen würde, daß Deutschland gründlich aus den Fehlern der Integrationspolitik der anderen westlichen Demokratien lernen wird. Eine rationale Antwort auf die Frage, ob Deutschland es schaffen wird, die Flüchtlinge, die nicht in ihre Heimatländer zurückkehren werden, in festen Erstaufnahmeeinrichtungen und später Wohnungen unterzubringen und zu ernähren, kann nur lauten, ja, Deutschland wird es schaffen. Eine ganz andere Antwort ist geboten auf die Frage, ob es die bleibenden Flüchtlinge erfolgreich sozial und politisch integrieren wird: ja, ein sehr großer Teil wird hervorragend oder in hinnehmbarer Weise integriert werden, ein erheblicher Teil aber nicht. Unzureichende Integrationsbereitschaft eines großen Teils der Einheimischen und unzulänglicher Integrationswille eines beträchtlichen Teils der Flüchtlinge (wie auch der Migranten) werden in Wechselwirkung die tatsächliche Integration vieler Zuwanderer scheitern lassen. Insofern lautet die Antwort auf die Eingangsfrage: Wir schaffen es zu einem großen Teil, und wir schaffen es zu einem viel zu hohen Teil nicht. Da wenige Flüchtlinge leichter zu integrieren sind als viele, ergibt sich als Schlußfolgerung: je mehr Flüchtlinge kommen, zudem noch innerhalb kurzer Zeit, desto eher wird ihre Integration scheitern. Mit anderen Worten: eine Begrenzung und Entschleunigung der Flüchtlingsaufnahme ist dringend anzuraten. Die pauschale Einladung an alle Flüchtlinge, die nach Deutschland (und Europa) kommen wollen, ist sozial und politisch absolut verantwortungslos.

All das sind keine Argumente gegen die Willkommenskultur – ganz im Gegenteil. Nur sie kann einige üble Folgen neben den unbezweifelbaren positiven Auswirkungen der Veränderung der ethno-religiösen Bevölkerungsstruktur vermeiden oder mindern und die neuen Herausforderungen an die deutsche Innenpolitik stemmen. Es gilt scharf und deutlich zwischen Willkommenskultur (in Bezug auf die in Deutschland angekommenen Flüchtlinge) und fortgesetzter Einladungs politik an zusätzliche Millionen von Flüchtlingen zu unterscheiden. Eine einigermaßen verträgliche Integration der Migranten und der Flüchtlinge ist nur durch eine Begrenzung und eine Entschleunigung der weiteren Aufnahme von Zuwanderern möglich.

Außerdem sollte man deutlich zwischen der Einwanderungs- oder Migrationspolitik und der Flüchtlingspolitik unterscheiden. Man könnte gar von einem schamlosen Mißbrauch der Flüchtlinge als Kinderersatz der Deutschen durch diejenigen sprechen, die eine umfangreiche Einwanderung zur Behebung des Arbeitskräftemangels und zur Finanzierung der zukünftigen Renten als Kompensation für die Geburtenenthaltung der deutschen Gesellschaft wünschen und deshalb möglichst rasch die Flüchtlinge integrieren und „germanisieren“ wollen. Viele Flüchtlinge wollen das gar nicht, sondern lediglich vorübergehend in Deutschland leben und arbeiten. Sie haben vornehmlich ein Interesse, daß ihre Kinder in ihrer Muttersprache und ihrer eigenen Kultur sozialisiert werden. Nur sekundär haben sie ein Interesse, hinreichend deutsch zu lernen, um sich durch eigene Arbeit ein besseres Leben im Exil zu ermöglichen.

Flüchtlinge aus autokratischen Ländern ohne demokratische Tradition werden nicht beim Grenzübertritt nach Europa zu Demokraten, sondern müssen erst in einem jahrzehntelangen Sozialisationsprozeß für liberal-demokratische Einstellungen gewonnen werden. Die seit vielen Jahren in Deutschland lebenden Türken haben jüngst bei den Parlamentswahlen der Türkei zu einem größeren Anteil für die zur Autokratie neigende Erdoğan-Partei für Gerechtigkeit und Entwicklung AKP gestimmt als die Türken in der Türkei. In Ägypten verfolgte und von der Todesstrafe bedrohte Muslimbrüder, die die Kopten drangsaliert hatten, werden beim Grenzübertritt nach Europa nicht zu aufgeklärten, säkularen Humanisten. Undemokratische und rechtsradikale Einstellungen gibt es nicht nur unter den deutschen Alteingesessenen zu einem beträchtlichen Prozentsatz, sondern auch unter den Migranten und Flüchtlingen. Der Kampf gegen die rechtsradikale Fremdenfeindlichkeit unter den Deutschen darf nicht blind machen für die feindlichen, rechtsradikalen Einstellungen unter den Flüchtlingen und Migranten gegen die gesellschaftliche und politische Lebensweise der Deutschen. Die Terroristen sind nur die Spitze eines Eisberges von Millionen gesellschaftspolitisch nicht integrierter, friedlicher Zuwanderer, die ihrer Unzufriedenheit keinen politischen Ausdruck geben können.

Aus der dargelegten Analyse folgt, daß die bereits über Hunderte Kilometer weit in die EU hinein gelangten Flüchtlinge aus Außereuropa in der EU bleiben müssen, zumindest vorerst, solange der Krieg in Syrien, im Irak, in Somalia etc. andauert. Eine ganz andere Frage ist, ob und wie Deutschland und die europäischen Staaten, die kein Interesse daran haben, daß Deutschland zum sich selbst überlastenden Flüchtlingsland wird, verhindern wollen und können, daß weitere Millionen Flüchtlinge nach Europa kommen. Dies ist im Grunde keine Angelegenheit der EU allein, sondern der NATO, weil die Flüchtlingskrise sich zu einer Krise der inneren Sicherheit und Stabilität Europas ausweitet, und weil die Türkei NATO-Mitglied ist. Deutschland als das herausragende Zielland der Fluchtbewegung, das weder seine Grenzen schließen, noch die Flüchtlinge weiterschleusen kann, ohne die Existenz der EU zu gefährden, hat keine andere Wahl, als auf eine Schließung der EU-Grenzen gegen eine unkontrollierte und unbegrenzte Zuflucht zu drängen und darauf hinzuarbeiten. Mit anderen Worten: Deutschland hat nicht wie andere EU-Mitglieder die Option einer rein nationalen Flüchtlingspolitik. Eine Sicherung der EU-Außengrenze läßt sich vielleicht gegenüber einem Libyen ohne funktionierende Staatsorgane erzwingen, aber nicht gegenüber der Türkei. Andererseits könnte die Türkei mit geringem Aufwand sämtliche Schlepperboote in den Strandorten im nationalen Sicherheitsinteresse konfiszieren und am Verlassen der türkischen Küste in Kooperation mit der griechischen Flotte und einigen Schiffen aus den anderen EU-Ländern hindern.

Die Türkei wird zur Aufgabe ihrer derzeitigen Schleuser- und Schlepperbegünstigungspolitik nur bereit sein, wenn die EU- bzw. die NATO-Staaten bereit sind, einen großen Beitrag zur Lösung der Flüchtlingsproblematik in der Türkei zu leisten.⁵¹ Hierzu bieten sich folgende Optionen an: 1. Das türkische Militär (alternativ die NATO) richtet mit Zustimmung der VN-Sicherheitsrates Schutzzonen für Flüchtlinge im Norden Syriens und Iraks ein, in der die Menschen von der UNHCR solange versorgt werden, bis die internationalisierten Bürgerkriege beendet sind. Gleiche Schutzzonen könnten in Afghanistan und anderen kriegsgebeutelten Ländern bestimmt werden. 2. Die Türkei erklärt sich bereit, in Grenzstreifen des eigenen Landes Flüchtlingssiedlungen anzulegen, die von den EU- und NATO-Staaten, möglichst auch von den reichen arabischen Staaten, finanziert werden. 3. Wenn keine Einigung mit der Türkei zustande kommt, könnte die EU eine Insel in Europa pachten und dort unter EU-Verwaltung große Siedlungen anlegen, wo die Flüchtlinge bis zur Rückkehr in ihr Herkunftsland nach den jeweiligen Bürgerkriege bleiben können. Dazu im folgenden Exkurs mehr.

Die bewundernswerte und überraschend breit in der Zivilgesellschaft verankerte Willkommenskultur in Deutschland, Schweden etc. im Umgang mit den bisher angekommenen Flücht-

lingen läßt sich nur bewahren, wenn gleichzeitig eine drastische Begrenzung der Flüchtlingsaufnahme stattfindet. Was würde ich also der Bundeskanzlerin Angela Merkel oder ihrem Minister Peter Altmaier raten? Zuallererst eine klare politische Erklärung, etwa folgender Art:

„Die Behörden und vor allem die Zivilgesellschaft Deutschlands haben in den vergangenen Monaten tatkräftig auf die Not sehr vieler in Europa ankommender Flüchtlinge reagiert und sie willkommen geheißen. Das war richtig und wir sind außerordentlich froh über die deutsche und europäische Willkommenskultur im Geiste der von uns stets gepriesenen humanen und demokratischen Werte. Wir können aber in den kommenden Jahren nicht unbegrenzt weitere Millionen Flüchtlinge aufnehmen und sie ökonomisch, sozial und politisch integrieren. Wir werden deshalb alles uns Mögliche tun, um die Zahl der in Deutschland aufzunehmenden Flüchtlinge im Jahre 2016 (so sage ich willkürlich, E.J.) auf 500.000 und im Jahre 2017 auf 300.000 zu begrenzen. Und wir hoffen, daß die meisten Flüchtlinge bald in ihre Heimat zurückkehren können. Deshalb werden wir unsere diplomatischen Anstrengungen intensivieren, um zu einem baldigen Kompromißfrieden zwischen den Bürgerkriegsparteien Syriens, Iraks, Afghanistans und den militärisch in diesen Kriegen involvierten Staaten zu gelangen. Die deutsche Diplomatie hat in den vergangenen Jahren manches erreicht und einen wichtigen Beitrag zum Abschluß des Minsker Abkommens zur Beendigung des Ukraine-Krieges und zum Abkommen über die Verhinderung einer Atomrüstung Irans geleistet. Mit gleicher Beharrlichkeit werden wir auf den Friedensschluß in den Kriegsregionen hinarbeiten. Gleichzeitig werden wir den entschiedenen Kampf gegen den terroristischen „Islamischen Staat“, der sowohl die Staatenordnung als auch die innere Ordnung vieler Staaten gefährdet, mit den uns geeignet erscheinenden und international vereinbarten Mitteln unterstützen.

Um die Rückkehr der Flüchtlinge in ihre Heimat zu erleichtern, werden wir dafür Sorge tragen, daß sie in ihrer Muttersprache fachliche Bildung erlangen, um ihr Land nach den Kriegszerstörungen wieder mit unserer Hilfe aufbauen zu können. Wir werden den Flüchtlingen zusätzlich Deutschunterricht und fachliche Bildung zukommen zu lassen, damit sie sich während ihres Aufenthalts in unserem Land durch ihre eigene Arbeit selbst ernähren können.

Die in den nächsten Monaten und Jahren nach Mitteleuropa gelangenden Flüchtlinge können und wollen wir nicht in ihre Heimat- oder Erstaufnahmeländer zurücksenden, solange ihre Fluchtursache fortbesteht. Einige von ihnen werden wir auch auf Dauer in unsere Gesellschaft integrieren. Aber wir müssen verhindern, daß zu viele Flüchtlinge nach Mitteleuropa gelangen. Dazu sehen wir vier Möglichkeiten: 1. Das Werben dafür, daß einige EU-Mitgliedsstaaten, die bisher nur wenige oder gar keine Flüchtlinge aufgenommen haben, die

anderen, die bisher sehr viele in ihr Land einreisen ließen, entlasten – Deutschland will und kann keinen ökonomischen Druck auf die europäischen Partnerländer ausüben, dem eigenen und dem Vorbild Schwedens, Maltas und anderer EU-Staaten bei der großzügigen Flüchtlingsaufnahme zu folgen; 2. die Einrichtung und Finanzierung von sichereren Fluchtzonen, möglichst unter VN-Mandat, in den Bürgerkriegsländern selbst; 3. ein großer deutscher und europäischer finanzieller Beitrag zur Unterhaltung der Flüchtlingslager in den Nachbarstaaten der Bürgerkriegsländer, also insbesondere Libanon, Jordanien und Türkei – die USA, die reichen arabischen Länder und andere VN-Mitglieder werden wir bitten und drängen, uns hierbei zu unterstützen; 4. die Einrichtung und Finanzierung von großen Flüchtlingsiedlungen an den Grenzen der Europäischen Union aus Mitteln der EU und der EU-Mitgliedstaaten.

Wir wissen, daß die Flüchtlingskrise eine Herkules-Aufgabe nicht nur für Deutschland ist, sondern auch eine Bewährungsprobe für den Zusammenhalt der Europäischen Union darstellt. Wir wissen auch, daß wir die Begrenzung der Zuflucht nach Deutschland und Europa nicht morgen erreichen werden. Wir bitten aber die Bürger unseres Landes, in der Bereitschaft, die in Deutschland ankommenden Flüchtlinge hilfsbereit aufzunehmen, nicht nachzulassen und darauf zu vertrauen, daß wir unser Bestes tun, um die Zuflucht nach Deutschland zu begrenzen.“ Nach dieser Erklärung müßte sich die deutsche Flüchtlingspolitik grundlegend ändern.

EXKURS: Die Einrichtung europäischer Flüchtlingsiedlungen „Refugium“

Die Einrichtung von internationalen Schutzräumen und Siedlungen für eine wachsende Zahl von Millionen Flüchtlingen aus aller Welt, die hier „Refugien“ genannt seien, wird immer dringlicher. Dafür gibt es zahlreiche Gründe. Der erste ist, daß die Menschheit und die internationale Politik noch lange nicht bereit und fähig sind, sämtliche Fluchtursachen nachhaltig zu beseitigen. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen ist infolge widersprüchlicher nationaler Interessen nur sehr eingeschränkt dazu in der Lage, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu gewährleisten. Es wird also auf unabsehbare Zeit noch Kriege geben (gegenwärtig sind es rund 25), fernerhin zahlreiche Folter- und Unterdrückungsregime, die Flucht verursachen. Ein zweiter Grund ist, daß die drei großen Regionen der Erde, in denen die Menschen ein hohes Maß an Sicherheit, sozialen Frieden und Wohlstand genießen, immer mehr zu Zielregionen der weltweiten Fluchtbewegungen werden. Das sind West- und Mitteleuropa, Nordamerika und Ozeanien (Australien, Neuseeland). Die Staaten dieser drei Regionen sind jedoch nicht bereit, sämtliche Flüchtlinge aufzunehmen, sozial zu integrieren und

längerfristig einzubürgern, die dies wünschen. Aufgrund der staatlichen Souveränität entscheidet jeder Staat letztlich selbst, wie viele Flüchtlinge er auf legalem Wege aufnimmt und in welchem Ausmaße er eine illegale Zuwanderung duldet. Der dritte Grund ist, daß die liberal-demokratischen und wohlhabenden Staaten dennoch nicht bereit sind, die Flüchtlinge völlig ihrem Schicksal zu überlassen und deshalb zu ihrem Überleben, ihrer Sicherheit und möglichst auch zu menschenwürdigen Existenzbedingungen am Rande oder außerhalb ihres Hoheitsbereiches beitragen wollen. Dies geschieht bislang jedoch oft nur völlig unzureichend mittels der Flüchtlingsbehörde der Vereinten Nationen UNHCR, die eine viel zu geringe finanzielle Unterstützung erhält. Je mehr das Elend der Flüchtlinge den Augen der westlichen Öffentlichkeit entzogen ist, desto geringer ist in der Regel das humanitäre Engagement der westlichen Gesellschaft. Erst die millionenfache Massenflucht über das Mittelmeer an und über die Grenzen Europas hat eine historisch völlig neue Herausforderung an die EU und in gewissem Ausmaße auch an Nordamerika und Ozeanien hergestellt.

Der Widerspruch zwischen der begrenzten Bereitschaft und Fähigkeit der liberal-demokratischen Staaten, Flüchtlinge aufzunehmen, und der Sorge um die Sicherung des Lebens von Millionen Flüchtlingen läßt sich durch die Errichtung von Flüchtlingssiedlungen am Rande der liberal-demokratischen Welt oder jenseits ihrer Grenzen lösen. Europa trägt eine besondere Verantwortung für die Flüchtlinge, die ihr Territorium oder ihre Hoheitsgewässer erreichen oder die von ihr auf dem offenen Meer gerettet werden. Auch die gemeinsame Mitgliedschaft in der NATO und die Europäische Nachbarschaftspolitik erfordern eine Entlastung von Ländern wie der Türkei, Libanon und Jordanien bei der Aufnahme von Flüchtlingen. Aus diesem Grunde sollten die EU und die ihr nahestehenden europäischen Staaten in enger Absprache mit dem UNHCR entweder außerhalb des EU-Territoriums oder in Grenznähe auf dem Territorium der EU zahlreiche Refugien quasi-territorialen Charakters unter Jurisdiktion der EU für jeweils, sagen wir vorerst willkürlich, 40.000 bis 200.000 Flüchtlinge errichten.

Konsens besteht bereits darüber, daß alle Flüchtlinge, die das EU-Territorium erreichen, zunächst in Erstaufnahmelagern an den Grenzen der EU in einem europäischen Datensystem registriert und identifiziert, einer gesundheitlichen und einer Sicherheitsüberprüfung unterzogen werden. Jeder einzelne Flüchtling erhält dabei einen provisorischen Flüchtlingsausweis. Danach werden möglichst viele Flüchtlinge nach einem noch zu entwickelnden Verteilungssystem, das sowohl subjektive Präferenzen der Flüchtlinge für bestimmte Länder aufgrund von Verwandtschaft und Freundschaft als auch objektive Faktoren wie ihre sprachlichen und fachlichen Kenntnisse berücksichtigen sollte, auf die einzelnen europäischen Länder verteilt,

wobei diese Länder unter Absprache untereinander den Umfang des Flüchtlingskontingents selbst festlegen, das sie aufzunehmen bereit sind.

Die Refugien sollen diejenigen Flüchtlinge aufnehmen, die nicht auf die Staaten verteilt werden konnten. Sie sollen entweder vom UNHCR oder von einer neu zu schaffenden EU-Behörde EUREF (Europäische Refugien) unter der Leitung eines Hohen Repräsentanten der EU errichtet und verwaltet werden. Der für die Errichtung der Refugien erforderliche Grund und Boden könnte von der EU gekauft, gemietet oder gepachtet werden, falls er ihr nicht geschenkt wird. Dafür wären am vorteilhaftesten Inseln am Rande Europas, um keine Illusionen über faktische Einwanderung in Europa aufkommen zu lassen. Aber auch fast unbewohnte Landstriche in manchen Ländern Europas kämen für die Anlage von Flüchtlingssiedlungen in Frage. Die Finanzierung der Refugien könnte entweder aus dem EU-Haushalt, aus Beiträgen der EU-Mitgliedsstaaten oder mittels einer neu zu beschließenden EU-Refugiumssteuer (z. B. in der Form einer Tobin-Steuer, eines Solidaritätszuschlags zur Einkommens-, Lohn- und Kapitalertragssteuer von beispielsweise einem Prozent) erbracht werden. Sollten nicht alle EU-Mitglieder zur Finanzierung der EU-Refugien bereit sein, so sollte EUREF zunächst von einer Teilgruppe der EU-Staaten nach dem Vorbild der Euro- oder der Schengengruppe eingerichtet werden, aber offen für den Beitritt weiterer Mitglieder bleiben.

Zu denken ist auch an eine Kombination von privaten und öffentlichen Geldern. Es gibt nicht wenige Milliardäre und Millionäre, aber vor allem aber auch Millionen einfacher EU-Bürger, die bereit sind, einmalige oder regelmäßige Spenden zur Unterstützung von Flüchtlingen zu leisten. Eine Bürgerinitiative könnte hier und heute mittels eines privaten Vereins und einer privaten Stiftung mit der Errichtung von Muster-Flüchtlingssiedlungen beginnen und dadurch die öffentliche Meinung in Europa darauf vorbereiten, die erforderlichen Entscheidungen der Staaten und der EU-Institutionen, die nicht über Nacht zustande kommen werden, zu fassen.

Ein Refugium hätte drei Aufgaben wahrzunehmen: 1. Gewährleistung von Schutz und Sicherheit, menschenwürdiger Unterkunft, Ernährung, Gesundheitsdiensten und Bildungseinrichtungen, 2. Vorbereitung auf die Rückkehr in das Herkunftsland nach einer Beseitigung der Fluchtursachen, 3. Vermittlung von Langzeitflüchtlingen in aufnahmewillige Staaten.

Zur 1. Aufgabe. Der äußere und innere Schutz eines Refugiums sollte durch eine europäische Polizeieinheit, die auf Erfahrungen von EUPOL zurückgreifen kann und geeignete Hilfspolizisten unter den Flüchtlingen selbst rekrutiert, gewährleistet werden. Ein europäischer Justizdienst, der Richter, Staatsanwälte und Rechtsanwälte umfaßt, sollte die rechtliche Ordnung in

dem Refugium nach europäischem Recht mit Hilfe und Vermittlung von juristischen Fachkräften unter den Flüchtlingen durchsetzen. Dazu ist eine kurze, allgemeinverständliche Grundordnung des Refugiums zu verfassen, die den Flüchtlingen in einem kurzen Einführungskurs vermittelt werden soll. Danach muß jeder Flüchtling, der in dem Refugium bleiben und nicht in sein Herkunftsland zurückgeschickt werden will, die Beachtung der Regeln der Grundordnung billigen. Daraufhin wird er zum befristeten Refugiumsbürger ernannt und erhält einen entsprechenden Refugiumsausweis, mit dem er auch ein Visum oder einen visafreien Zugang zu den EU-Staaten nach deren gesetzlichen Bestimmungen erlangen kann.

Die Frage der räumlichen Verteilung der Flüchtlinge in einer großen Siedlung städtischen Ausmaßes ist eine heikle, schwierig zu lösende Herausforderung. Eine Mischung der Wohnplätze für die Flüchtlinge nach dem Zufälligkeitsprinzip oder dem Prinzip einer bewußten interethnischen Nachbarschaft könnte leicht äußerst konflikträchtig werden und individuelle Isolierungsängste in fremder Umgebung nähren, da meist keine gemeinsame Kommunikationssprache und Erfahrung im interkulturellen Kontakt existiert. Auch das unmittelbare Zusammenleben mit Anhängern der Bürgerkriegspartei, vor der man geflohen ist und die traumatische Kriegs- und Verfolgungserlebnisse erzeugt hat, ist nicht zumutbar. Deshalb empfiehlt sich vielleicht eine Aufteilung der Siedlung nach politischen Gemeinschaften. Das sollten vorzugsweise staatliche Gemeinschaften sein, im Falle der Herkunft der Flüchtlinge aus verfeindeten Bürgerkriegsparteien und deren Sympathisanten kann auch eine Trennung auf dem Weg der freiwilligen Assoziation ratsam sein, die vermutlich überwiegend politisch-sprachlich-ethnisch-religiösen Kriterien folgen wird. Zugleich sollten aber freiwillige und obligatorische interkulturelle Veranstaltungen das friedliche Zusammenleben von Flüchtlingen mit ganz unterschiedlicher Herkunft und Fluchtmotivation in einer großen Siedlung fördern. Wenn dies gelingt, könnten die Flüchtlingssiedlungen zu Schulen weltbürgerlicher Einstellungen von Menschen aus unterschiedlichen Ländern und Kulturen werden.

Die Refugien sollten keine hermetisch abgeschlossenen Siedlungen werden. Kinder und Jugendliche könnten z. B. zu Ferientaufenthalten in den europäischen Staaten eingeladen werden. Ein Schüleraustausch könnte dazu beitragen, das Verständnis für die Flüchtlinge durch persönliche Erfahrungen in den Refugien zu stärken. Obligatorische politische Bildungsveranstaltungen für alle Flüchtlinge könnten ihnen Grundwerte der europäischen politischen Kultur vermitteln, denen sie ihre menschenwürdige Aufnahme in Refugien verdanken.

Europäische rechtliche und soziale Normen etwa zu den Geschlechterbeziehungen sollten den Flüchtlingen aus anderen Kontinenten nicht einfach oktroyiert werden, sondern ihnen in kul-

turellen Vermittlungszentren erläutert werden und nach möglichen Kompromissen mit den eigenen kulturellen Normen gesucht werden, vor allem, wenn nicht substantielle Menschenrechte, sondern lediglich änder- oder duldbare kulturelle Gewohnheiten zur Debatte stehen.

Die Refugien sollten im größtmöglichen Ausmaße die Selbstverantwortung, die Selbsttätigkeit und die Selbstverwaltung der Flüchtlinge fördern. Nach ihrer Anerkennung als Refugiumsbürger können sich die Flüchtlinge am Auf- und Ausbau sowie der Instandhaltung von festen Wohnungen beteiligen, sobald ihnen Baumaterial, Geräte und Maschinen zur Verfügung gestellt werden kann. Möglichst sollten ihnen kleine Grundstücke zur Erzeugung von Gemüse und Früchten zur Verfügung stehen. Längerfristig wären auch Handwerkerbetriebe, IT-Unternehmen und andere Betriebe, die wenig Raum erfordern, in den Refugien einzurichten. In den Kindergärten und Schulen sowie in Weiterbildungsanstalten kann überwiegend geflüchtetes Fachpersonal eingesetzt werden, zumal in diesen Einrichtungen vornehmlich die jeweilige Muttersprache benutzt werden sollte. Sprachkurse in der Weltverkehrssprache Englisch als offizieller Refugiumssprache könnten die Kommunikation zwischen den heterogenen Flüchtlingsgruppen ermöglichen. Der Bau von Moscheen und anderen Gotteshäusern wäre sichtbares Zeichen für eine tolerante religiöse Kultur in den Refugien. Die rasche Mobilisierung der Arbeitskräfte in den Refugien unter EU-Leitung würde diese Einrichtungen wesentlich kostengünstiger machen als die äußerst teure deutsche Flüchtlingsverwaltung, die die Flüchtlinge zu monatelanger, frustrations- und aggressionsfördernder Untätigkeit verurteilt.

Die Selbstverwaltungsorgane sollten in den jeweiligen politischen Gemeinschaften gewählt werden. Eine Föderation dieser hätte gemeinsame Interessen im Refugium vertreten. Somit könnten die Refugien zu Erfahrungsstätten von kommunaler, interethnischer und interkultureller Demokratie sowie von friedlicher Konfliktaustragung werden, vor allem für Menschen, die noch nie im Leben Verantwortung für ihre eigenen öffentlichen Interessen tragen durften.

Zur 2. Aufgabe. Die Flüchtlinge sollten nicht abrupt nach einem Kriegsende oder Regimewechsel in ihre Herkunftsländer zurückgesandt werden. Vielmehr sollten die Rücksiedlungsaktionen zeitlich und quantitativ abgestuft werden. Aber die Flüchtlinge, die keine Einladung zur Einwanderung in ein EU-Land erhalten, sollten auch dann zurückkehren und am Wiederaufbau ihres Landes mitwirken, wenn dadurch ihre persönlichen Lebensverhältnisse zunächst schlechter sein werden als in der EU oder in einer Flüchtlingssiedlung.

Zur 3. Aufgabe. Der Aufenthalt in einem Refugium sollte nicht lebenslänglich sein, auch denn nicht, wenn die Fluchtursache jahrzehntelang existiert. Aus diesem Grunde sollten langjährige

Refugiumsbürger eine gewisse Vorzugsbehandlung bei der Aufnahme von Einwanderern in den Staaten erfahren, die eine begrenzte Einwanderung gestatten. Staaten, die sich entschließen, doch mehr Flüchtlinge aufzunehmen, könnten dafür Sorge tragen, daß Bewerber um eine Einwanderungserlaubnis noch in ihrer Flüchtlingssiedlung die Landessprache erlernen, um möglichst sofort nach ihrer Übersiedlung in ihre neue Heimat eine qualifikationsgerechte Arbeit aufnehmen zu können, also die Sozialkassen nicht belasten, sondern gar füllen. Dazu müßten in den Refugien Sprachkurse für tendenziell alle europäische Sprachen eingerichtet werden, die entweder von staatlichen Kulturinstituten oder von privaten Flüchtlingshilfvereinigungen organisiert und finanziert werden. Die aufnahmewilligen Staaten könnten auch einen Zugang zur gewünschten Fachausbildung in den Refugien schaffen oder zu Lehrgängen im eigenen Land einladen. Flüchtlinge würden sich dadurch eine Einwanderungsoption durch eigene Anstrengungen erarbeiten, würden sie nicht allein aufgrund ihres Opferstatus erhalten.

6 Gleichzeitigkeit nationaler und europäischer Ausgrenzung von Flüchtlingen

Vermutlich wird es noch lange keine klare, gemeinsame europäische Flüchtlingspolitik geben, sondern nur bescheidene Ansätze dazu. Das bedeutet, daß eine Vielzahl von unterschiedlichen nationalen Flüchtlingspolitiken im Wettstreit untereinander und mit Brüssel unter wechselseitigen Beschimpfungen und Schuldzuweisungen fort dauern wird. Viktor Orban und viele andere werden Deutschland mit seinem Moralimperialismus als den Verursacher des Flüchtlingschaos in Europa ansehen. Umgekehrt werden deutsche, schwedische und andere Politiker Länder, die keine oder nur wenige Flüchtlinge aufnehmen, der mangelnden europäischen Solidarität zeihen. Die Leidtragenden werden die Flüchtlinge sein, die von Land zu Land verschoben werden. In einigen Monaten könnte aber auch eine stärkere Abschottung Europas vor den Flüchtlingsbewegungen stattfinden, ohne daß wirklich menschenwürdige Lebensbedingungen für sie in den Nachbarländern der Bürgerkriegsländer geschaffen wurden.

Zehntausende Islamisten aus 80 Nationen sind in der Lage, zumindest für einige Zeit einen barbarischen Islamischen Staat zu errichten und Furcht vor Terroranschlägen in der ganzen Welt zu verbreiten. Weshalb sollten nicht Zigmillionen Menschen mit humanen und kosmopolitischen Einstellungen, obwohl sie sich in gesellschaftlicher Minderheit befinden, endlich für alle Flüchtlinge menschenwürdige Flüchtlingssiedlungen, etwa im vorgeschlagenen Sinne, schaffen, selbst wenn und gerade weil gesellschaftliche Mehrheiten ihre Regierungen dazu zwingen, ihr Land und die EU teilweise vor den Fluchtbewegungen abzuschotten?

- ¹ Video in Altenbockum, Jasper von 2015: Wir schaffen das!, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1.9., <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/fluechtlingskrise-eu-laender-verweigern-fluechtlingsaufnahme-13778593.html> (alle Internetquellen am 26.11.2015 abgerufen).
- ² Im ersten Halbjahr 2015 wurden 202 Angriffe auf Flüchtlingsheime gezählt, genauso viele wie im ganzen Jahr 2014 und dreimal soviel wie im Jahre 2013, <https://www.tagesschau.de/inland/fremdenfeindliche-uebergriffe-103.html>.
- ³ Fried, Nico 2015: „... dann ist das nicht mein Land“, in: Süddeutsche Zeitung vom 15. September, <http://www.sueddeutsche.de/politik/merkel-zu-fluechtlingspolitik-dann-ist-das-nicht-mein-land-1.2648819>; Schmid, Thomas 2015: Wir schaffen das, aber es schafft auch uns, in: Die Welt vom 27. September, <http://www.welt.de/debatte/kommentare/article146892410/Wir-schaffen-das-aber-es-schafft-auch-uns.html>.
- ⁴ Siehe das Titelbild von Der Spiegel vom 21.3.2015. Siehe auch: http://www.focus.de/finanzen/news/staatsverschuldung/krankhafte-fantasien-der-deutschen-griechische-zeitung-zeigt-kanzlerin-merkel-in-nazi-uniform_aid_712449.html.
- ⁵ Siehe das Titelbild von Der Spiegel vom 19.9.2015.
- ⁶ Engels, Jan Niklas 2015: Populistisch oder weitsichtig? Die Haltung Ungarns in der europäischen Flüchtlingsfrage, Friedrich-Ebert-Stiftung Perspektive, <http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/12018.pdf>.
- ⁷ Vermutlich kamen die Dublin-Abkommen nur zustande, weil die Mittelmeerränder der EU fälschlich annahmen, daß die Zahl der über das Mittelmeer kommenden Flüchtlinge äußerst begrenzt bleiben würde. Ich habe keine wissenschaftliche Studie finden können, die das Zustandekommen dieser Abkommen untersucht hätte.
- ⁸ Palet, Laura Secorun 2015: Der aussichtslose Kampf der Türsteherin Europas, in: Die Welt vom 23. August, <http://www.welt.de/politik/ausland/article142882627/Der-aussichtslose-Kampf-der-Tuersteherin-Europas.html>.
- ⁹ Meiritz, Annett 2015: Flüchtlingspolitik: Grüner Palmer auf Linie – mit der CSU, in: Spiegel online Politik, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/gruene-boris-palmer-will-fluechtlingszahlen-begrenzen-a-1058657.html>; Lachmann, Günther 2015: „Mir wurde nahegelegt, meine Meinung nicht zu sagen“, in: Die Welt vom 17. Oktober, <http://www.welt.de/politik/deutschland/article147704582/Mir-wurde-nahegelegt-meine-Meinung-nicht-zu-sagen.html>; Rau, Jörg-Peter 2015: „Wir schaffen das nicht“: Landrat Frank Hämmerle spricht im Interview Klartext zum Thema Flüchtlinge, in: <http://www.suedkurier.de/region/kreis-konstanz/kreis-konstanz/Wir-schaffen-das-nicht-Landrat-Frank-Haemmerle-spricht-im-Interview-Klartext-zum-Thema-Fluechtlinge;art372432,8195222>; Paulwitz, Thomas 2015: Wir schaffen das – nicht, in: Junge Freiheit vom 30. September, <https://jungefreiheit.de/debatte/kommentar/2015/wir-schaffen-das-nicht/>.
- ¹⁰ vek 2015: Bundespräsident Gauck bei Flüchtlingen: „Es gibt ein helles Deutschland“, in: Spiegel online Politik vom 26. August, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/joachim-gauck-bei-fluechtlingen-es-gibt-ein-helles-deutschland-a-1049850.html>. Der Spiegel spitzte die Polarisierung mit zwei Titelseiten Helles und Dunkles Deutschland gleichzeitig für seine Ausgabe vom 29. August zu.
- ¹¹ Lemkemeyer, Sven 2015: Mehrheit mit Flüchtlingspolitik einverstanden, in: Der Tagesspiegel vom 11. September, <http://www.tagesspiegel.de/politik/politbarometer-mehrheit-mit-fluechtlingspolitik-einverstanden/12308936.html>.
- ¹² Forschungsgruppe Wahlen e. V. 2015: Politbarometer Oktober II vom 23. Oktober, <http://www.forschungsgruppe.de/Aktuelles/Politbarometer/>.
- ¹³ Apr/dpa 2015: Schwedischer Minister zu Flüchtlingen: „Bleibt in Deutschland“, in: Spiegel online Politik vom 5. November, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/schweden-kann-fluechtlinge-laut-minister-nicht-mehr-unterbringen-a-1061378.html#ref=nl-dertag>.
- ¹⁴ Vgl. Gertheiss, Svenja 2014: Schutz von oder vor Flüchtlingen? Europäische Migrations- und Flüchtlingspolitik ein Jahr nach der Katastrophe von Lampedusa, HSFK-Standpunkte Nr. 5, S. 7.
- ¹⁵ Stabenow, Michael 2015: Europas Flüchtlingstektonik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. November, S. 12. Nach anderen Meldungen sind es noch weit weniger.
- ¹⁶ Forschungsgruppe Wahlen e. V. 2015: Bewertung von Politikern nach Sympathie und Leistung bis Oktober 2015, http://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Langzeitentwicklung_-Themen_im_Ueberblick/Politik_II/8_Sympathiewerte.pdf.
- ¹⁷ Der Schriftsteller Akif Pirinçci ist auch Autor des Bestsellers „Deutschland von Sinnen. Der irre Kult um Frauen, Homosexuelle und Zuwanderer“, Waltrop: Manuscriptum 2014.
- ¹⁸ Willeke, Stefan 2014: Wir Dummschwätzer?, in: Die Zeit vom 24. April. <http://www.zeit.de/2014/18/akif-pirincci-verteidiger/>.
- ¹⁹ Eklat bei Pegida-Demo 2015: „Die KZs sind ja leider derzeit außer Betrieb“, in: Spiegel online Politik vom 20. Oktober, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/akif-pirincci-rede-bei-pegida-in-dresden-abgebrochen-a-1058589.html>.
- ²⁰ Altenbockum, Jasper von 2015: In der Transitzone, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. November, S.1.

²¹ Politbarometer 2015: Deutliche Mehrheit für Transitzone, in: Politbarometer vom 23. Oktober, <http://www.heute.de/deutliche-mehrheit-fuer-transitzone-cducsu-im-minus-fdp-bei-fuenf-prozent-seehofer-mit-verlusten-40678036.html>.

²² Der Königsteiner Schlüssel von 1949 regelt die Verteilung von Finanzierungslasten zwischen den Bundesländern, der zu zwei Dritteln nach dem Steueraufkommen und zu einem Drittel nach der Bevölkerungszahl berechnet wird.

²³ Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=ger>.

²⁴ Das in Genf auf einer Sonderkonferenz der Vereinten Nationen verabschiedete „Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951“ ist seit 22. April 1954 in Kraft und wurde von 145 Staaten unterzeichnet. Es wurde durch ein „Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“ ergänzt, das am 4. Oktober 1967 in Kraft trat. http://www.unhcr.de/fileadmin/user_upload/dokumente/03_profil_begriffe/genfer_fluechtlingskonvention/Genfer_Fluechtlingskonvention_und_New_Yorker_Protokoll.pdf.

²⁵ Wie die anderen Demokratien rechtlich ihre drastisch begrenzte Aufnahme von Flüchtlingen legitimieren, kann hier nicht erörtert werden.

²⁶ Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags - Dubliner Übereinkommen, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41997A0819%2801%29:DE:HTML>.

²⁷ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&qid=1399150600127&from=DE>.

²⁸ Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:DE:PDF>.

²⁹ Die aktuellen Zahlen finden sich unter Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2015: Aktuelle Zahlen zu Asyl, Ausgabe September 2015, http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/statistik-anlage-teil-4-aktuelle-zahlen-zu-asyl.pdf?__blob=publicationFile.

³⁰ 66 Prozent aller Asylanträge in der EU wurden 2013 abgelehnt. In Deutschland liegt die Anerkennungsquote bei fast 50 %, wenn man alle Formen der Bleibeberechtigung (Asylberechtigte im engeren Sinne, Flüchtlinge im Sinne der Flüchtlingskonvention, subsidiär Schutzberechtigte und sonstige Abschiebeverbote), die im Asylverfahren geprüft werden, zusammenrechnet, siehe Pro Asyl: Zahlen und Fakten 2014, <http://www.proasyl.de/de/themen/zahlen-und-fakten/>.

³¹ Deutlicher Anstieg der registrierten Asylbewerber auf nahezu 435.000 in der EU28 im Jahr 2013, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/5181442/3-24032014-AP-DE.PDF/c97fa5ca-cf80-4322-9a44-ef5759e037e2?version=1.0>, S. 3.

³² Kimminich, Otto 1978: Die Geschichte des Asylrechts, in: Deutsch, Otto u.a.: Bewährungsprobe für ein Grundrecht. Art. 16, Abs. 2, Satz 2 Grundgesetz ‚Politisch Verfolgte genießen Asylrecht‘, Baden-Baden, S. 19-65, hier S. 23-32.

³³ Tiedemann, Paul 2015: Flüchtlingsrecht. Die materiellen und verfahrensrechtlichen Grundlagen, Berlin/ Heidelberg, S. 4; siehe auch Oltmer, Jochen 2010: Migration im 19. und 20. Jahrhundert, München, S. 122.

³⁴ UNHCR 2005: Geschichte des Asyls, http://www.lastexitflucht.org/againstallodds/factualweb/de/2.3/articles/2_3_3_Geschichte_des_Asyls.html; Bundeszentrale für Politische Bildung 2015: Asylrecht, <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/recht-a-z/21849/asylrecht>.

³⁵ Frings, Dorothee/ Tießler-Marenda, Elke 2012: Ausländerrecht für Studium und Beratung, Frankfurt, S. 15 und 21. Siehe speziell zum Asylrecht auch Hong, Mathias 2008: Asylgrundrecht und Refoulementverbot, Baden-Baden, S. 59; Kimminich 1978 (Anm. 32), S. 58-65; Hailbronner, Kay 2014: Asyl- und Ausländerrecht. Lehrbuch, Stuttgart.

³⁶ Zur Einfügung dieses Grundrechts als Recht des Verfolgten gegenüber dem Staat in das Grundgesetz mit Bezug auf die nationalsozialistische Vergangenheit siehe Hong 2008 (Anm. 35), S. 54 sowie S. 21-62 passim. Das allgemeine Völkerrecht hatte lediglich das Recht des Staates konstituiert, politisch Verfolgte nicht an einen Verfolgerstaat auszuliefern. Das Recht des Staates, Asyl gewähren zu dürfen, wurde damit zu einer Pflicht des Staates, Asyl gewähren zu müssen.

³⁷ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2015: Aktuelle Zahlen zu Asyl, Ausgabe September 2015, http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/statistik-anlage-teil-4-aktuelle-zahlen-zu-asyl.pdf?__blob=publicationFile, S. 9.

³⁸ Einen Anspruch auf „subsidiären Schutz“ hat ein Ausländer, dem ein ernsthafter Schaden wie „die Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe, Folter, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung oder eine individuelle ernsthafte Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen Konflikts“, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2015: Subsidiärer Schutz,

<http://www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/Subsidaer/subsidaer-node.html>.

³⁹ Bundesamt (Anm. 36), S. 9.

⁴⁰ Ein solches Amt hatte bereits der Völkerbund 1921 geschaffen. Fridtjof Nansen wurde der erste Hochkommissar für Flüchtlinge.

⁴¹ UNHCR The UN Refugee Agency 2015: Staff Figures, <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c17.html>.

⁴² Art. 1, Abs. 2 der Genfer Flüchtlingskonvention (Anm. 24).

⁴³ Ende 2011 gab es nach Schätzungen des UNHCR 26,4 Millionen IDPs, von denen 15,5 Millionen in 26 Ländern Hilfe dieser internationalen Flüchtlingsagentur erhielten, UNHCR 2015: Internally Displaced People, <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c146.html>.

⁴⁴ UNHCR 2015: Zahlen und Statistiken, <http://www.unhcr.de/service/zahlen-und-statistiken.html>.

⁴⁵ Zu den Zahlen in der Zwischenkriegszeit siehe Kimminich 1978 (Anm. 32), S. 48-49.

⁴⁶ So stellte 1990 der britische, von der BBC gesendete Film „Der Marsch“ von David Wheatley nach einem Drehbuch von William Nicholson eine Massenflucht aus Afrika infolge von Jahren der Dürre, die durch den Klimawandel verursacht wurde, dar, die allen Grenzschutz Europas auf dem Weg über die Meerenge von Gibraltar, über die Mittelmeerinseln Sizilien und Malta und über den Bosphorus überrollen werde.

⁴⁷ Laut UNHCR waren es 3.500 im Jahre 2014. Im April 2015 ertranken über 1.300 im Mittelmeer, <http://www.unhcr.de/home/artikel/435da63ac57f3eae63d95d2e4f7eb9b/mittelmeer-rekordzahl-von-fluechtlingen-und-migranten.html>.

⁴⁸ Odehnal, Bernhard 2015: Polizei jagt ungarisch-bulgarische Schlepperbande, in: Die Welt vom 28. August, <http://www.welt.de/politik/ausland/article145763378/Polizei-jagt-bulgarisch-ungarische-Schlepperbande.html>.

⁴⁹ Zu den Ansätzen eines europäischen Asyl- und Flüchtlingsrechts und zu den zuständigen Institutionen siehe Gertheiss 2014 (Anm. 14), S. 2-6; Haase, Marianne/ Jugl, Jan C. 2007: Asyl- und Flüchtlingspolitik der EU, <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56551/asyl-fluechtlingspolitik?p=all>.

⁵⁰ Weingartner, Maximilian/ Plickert, Philip 2015: Asylbewerber kosten bis zu 10 Milliarden Euro, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/asylbewerber-kosten-bis-zu-10-milliarden-euro-13758770.html>.

⁵¹ Die Kopplung mit anderen Fragen wie der Visafreiheit oder der Wiederaufnahme der EU-Beitrittsverhandlungen ist eine höchst fragwürdige Erpressungspolitik der Türkei, die sie sich leisten kann, weil die EU die griechischen Inseln nicht vor den Schlepperbooten schützen will.