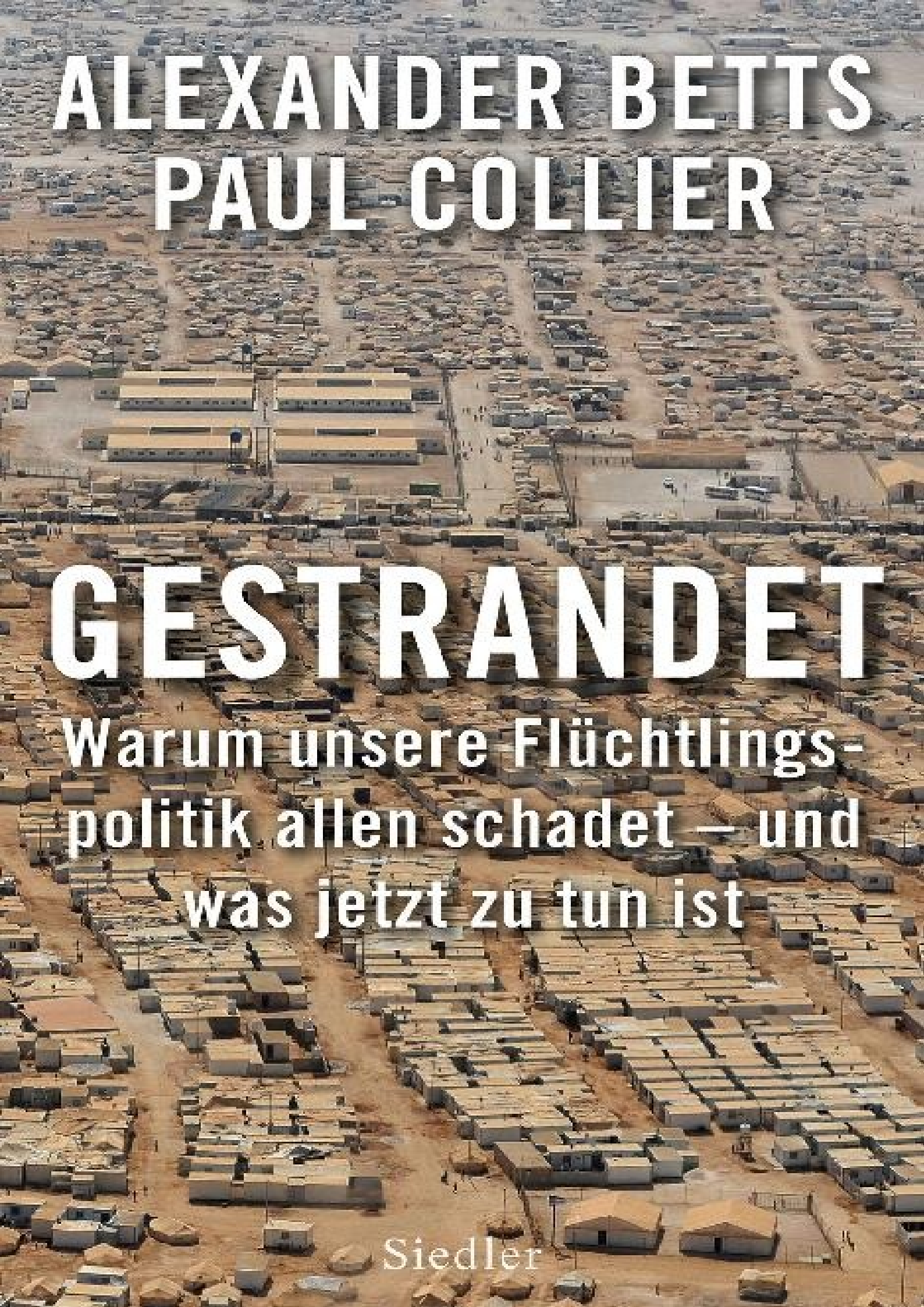

ALEXANDER BETTS
PAUL COLLIER

GESTRANDET

Warum unsere Flüchtlingspolitik allen schadet – und was jetzt zu tun ist

Siedler

Alexander Betts und Paul Collier

GESTRANDET

Warum unsere Flüchtlingspolitik allen schadet – und was jetzt zu tun ist

Aus dem Englischen von
Helmut Dierlamm und Norbert Juraschitz

Siedler

Die Originalausgabe erschien 2017 unter dem Titel *Refuge. Transforming a Broken Refugee System* bei Allen Lane, einem Imprint von Penguin Books, London.

Der Inhalt dieses E-Books ist urheberrechtlich geschützt und enthält technische Sicherungsmaßnahmen gegen unbefugte Nutzung. Die Entfernung dieser Sicherung sowie die Nutzung durch unbefugte Verarbeitung, Vervielfältigung, Verbreitung oder öffentliche Zugänglichmachung, insbesondere in elektronischer Form, ist untersagt und kann straf- und zivilrechtliche Sanktionen nach sich ziehen.

Der Verlag weist ausdrücklich darauf hin, dass im Text enthaltene externe Links vom Verlag nur bis zum Zeitpunkt der Buchveröffentlichung eingesehen werden konnten. Auf spätere Veränderungen hat der Verlag keinerlei Einfluss. Eine Haftung des Verlags ist daher ausgeschlossen.

Erste Auflage

April 2017

Copyright © 2017 Alexander Betts und Paul Collier

Copyright © der deutschsprachigen Ausgabe 2017 by Siedler Verlag, München, in der Verlagsgruppe Random House GmbH, Neumarkter Str. 28, 81673 München

Umschlaggestaltung: Rothfos und Gabler, Hamburg, unter Verwendung einer Abbildung von ullstein bild, Reuters/Pool

Satz: Ditta Ahmadi, Berlin

ISBN 978-3-641-20659-8
V001

www.siedler-verlag.de

Inhalt

Warum dieses Buch?

Einleitung

TEIL 1
WIE KAM ES ZU DER KRISE?

1 Die Weltunordnung

2 Die Zeitschleife

3 Die Panik

TEIL II
UMDENKEN

4 Umdenken bei der Ethik: Die Pflicht zur Hilfe

5 Umdenken beim Zufluchtsort: Alle erreichen

6 Umdenken bei der Hilfe: Autonomie wiederherstellen

7 Umdenken bei Nachkriegsphasen: Erholung fördern

8 Umdenken beim Flüchtlingsregime: Institutionen, die funktionieren

TEIL III
DIE NEUAUFLAGE DER GESCHICHTE

9 Zurück in die Zukunft

ANHANG

Anmerkungen

Register

Warum dieses Buch?

Unsere Zusammenarbeit bei diesem Buch geht auf eine Einladung zurück. Anfang 2015 kämpfte Jordanien täglich mit den Folgen des gescheiterten globalen Flüchtlingssystems. Das West Asia – North Africa Institute (WANA-Institut), ein jordanischer Thinktank, der mit unserer Arbeit vertraut war, lud uns deswegen zu einem Brainstorming mit der jordanischen Regierung ein. Wir waren beide keine Nahostexperten: Unser geografisches Interesse gilt vor allem Afrika. Und wir sind beide weder Juristen noch Anthropologen, also eher Außenseiter in der überschaubaren Auswahl akademischer Disziplinen, die die Flüchtlingsforschung dominieren. Paul ist Wirtschaftswissenschaftler und Alex ist Politologe, auch wenn wir beide regelmäßig die Grenzen unserer Fachbereiche überschreiten. Paul forscht zwar schon lange über die Themen Entwicklung und Konflikt, doch mit Flüchtlingen hatte er sich in seiner Arbeit noch nicht beschäftigt. Um keinen Schaden anzurichten, lehnte er es routinemäßig ab, sich in unbekanntes Terrain vorzuwagen, und so hätte er wahrscheinlich auch diese Anfrage abgelehnt. Doch für Alex ist das Thema Flüchtlinge kein unbekanntes Terrain, sondern sein Lebenswerk; seit 2014 leitet er das Refugee Studies Centre an der Oxford University, das weltgrößte Zentrum für Flüchtlingsforschung. Und so wurden wir ein Team.

Nach unserer Ankunft in Jordanien im März 2015 bemerkten wir schnell, dass wir es mit dem WANA-Institut sehr gut getroffen hatten. Seine Direktorin Erica Harper kannte den gesamten Kontext, der uns fehlte. Außerdem war ihr Mann Andrew Direktor des UNHCR in Jordanien. Seine eindrucksvolle Kombination von Tatkraft und Intelligenz wurde dringend gebraucht: Angesichts wachsender Not und schwindender Ressourcen wurde seine Arbeit täglich schwieriger. Durch ihn und Erica hatten wir leichten Zugang zu den Informationen und den Netzwerken, die wir brauchten, um unsere Wissenslücken zu schließen.

Dann begannen wir, eine neue Idee auszutesten. Die Regierung von Jordanien unterwarf die Flüchtlinge den typischen Restriktionen: Sie durften nicht arbeiten. Außerdem war das Land typisch für viele Länder mittleren Einkommens: nicht arm genug, um Entwicklungshilfe zu erhalten, aber kaum in der Lage, das bestehende Einkommensniveau zu verbessern. Wir fragten uns, ob es möglich wäre, den Zustrom von Flüchtlingen nicht mehr als Last, sondern als Chance zu betrachten und die internationale Gemeinschaft für eine neue Form des Engagements zu gewinnen. Wir diskutierten die Idee mit verschiedenen NGOs, internationalen Organisationen und der jordanischen Regierung, die alle zutiefst frustriert über die schwindende internationale Unterstützung für Flüchtlinge waren.

Wir besuchten das Flüchtlingslager Zaatari, wo es nach stillgelegten Leben stank: ein Thema, das dieses Buch immer wieder heimsuchen wird. Doch unser Besuch war von einem glücklichen Zufall gesegnet. Unserem offiziellen jordanischen Gastgeber wurde es langweilig, und er schlug vor, einen kleinen Abstecher zu machen und uns etwas anzusehen, auf das die jordanische Regierung stolz war. Nur eine Viertelstunde von Zaatari entfernt lag eine völlig andere Welt: Die King Hussain bin Talal Development Area (KHBTDA), in die das Land 120 Millionen Euro investiert hatte, eine riesige, gut ausgestattete Wirtschaftszone, die Unternehmen in diesen Teil des Landes locken sollte. Doch der Krieg in Syrien, auf der

anderen Seite der Grenze, hatte das Projekt zum Stillstand gebracht. Nur zehn Prozent der Wirtschaftszone wurden genutzt, Jordanier wollten dort nicht arbeiten.

Bis zu 83 000 Flüchtlinge hatten also vier Jahre lang in erzwungener Untätigkeit in Zaatari gesessen, während 15 Minuten entfernt eine riesige Wirtschaftszone leer stand – aus Mangel an Arbeitskräften. Mit den vereinten geistigen Kräften zweier Oxfordprofessoren gelang es uns, eins und eins zusammenzuzählen: Mit ein bisschen passender internationaler Unterstützung konnte es allen besser gehen. Wir erkannten bald, dass die Idee auch auf andere Orte des Landes übertragen werden konnte: Überall gab es Flüchtlinge und Wirtschaftszonen. Und war der Fall Jordaniens einzigartig? Vielleicht konnte derselbe Ansatz auch anderswo funktionieren. Natürlich hatten wir kein Wundermittel gefunden: Jede denkbare Initiative wird auf viele praktische Hindernisse stoßen. Doch es lohnte sich, an ein paar Orten Pilotprojekte zu starten. Die jordanische Regierung war interessiert: Es war an der Zeit, von der Idee zur praktischen Umsetzung zu schreiten.

Zwischen einer wissenschaftlichen Idee und ihrer praktischen Umsetzung liegen entweder Jahre oder eine Ewigkeit. Im Sommer 2015 jedoch eskalierte das Flüchtlingsproblem zu einer massiven Krise. Wir brauchten eine Abkürzung. Also beschlossen wir, Artikel zu schreiben, die schnell publiziert würden und eine breite Leserschaft erreichen sollten. Im August stammte die Titelgeschichte des *Spectator* von uns, und im Oktober hatten wir einen wichtigen Artikel in *Foreign Affairs*. Unsere Vorschläge wurden gelesen und in Ermangelung einer besseren Idee aufgegriffen. Im Januar 2016 wurden sie den Teilnehmern des Weltwirtschaftsforums in Davos vorgetragen. Im Februar wurden sie auf einer Konferenz in London, die der jordanische König, der damalige britische Premierminister David Cameron und der Präsident der Weltbank gemeinsam einberufen hatten, offiziell angenommen. Mit dem sogenannten Jordan Compact startete ein Pilotprojekt, das unter anderem für syrische Flüchtlinge und jordanische Staatsbürger 200000 Arbeitsplätze schaffen soll, auch in einigen Wirtschaftszonen. Der Erfolg des Pilotprojekts hängt jetzt von den Politikern ab.

Wir selbst wollten unsere Überlegungen über Jordanien hinaus erweitern, denn diese Ideen basierten auf zahlreichen grundlegenden Gedanken, wie man ein versagendes Flüchtlingssystem neu konzipieren konnte. Unser Ansatz bedeutet jedoch nicht, das jordanische Pilotprojekt einfach zu erweitern: Jeder Kontext ist anders. Doch es gibt umfassendere Ideen, die es zu entwickeln gilt: das Argument, dass Asyl nicht nur ein humanitäres, sondern auch ein Entwicklungsproblem ist; den Fokus darauf, die Selbstständigkeit der Flüchtlinge durch Arbeit und Bildung wiederherzustellen; das zentrale Anliegen in den Gastländern, die die Mehrheit der globalen Flüchtlinge beherbergen, überlebensfähige und sichere Zufluchtsorte zu schaffen; die Einsicht, dass neben dem Staat und der Zivilgesellschaft auch die Privatwirtschaft eine wichtige Rolle zu spielen hat; und den Wunsch, die Flüchtlingshilfe neu zu denken für eine Welt, die sich radikal von der unterscheidet, für die das bis heute existierende Flüchtlingssystem ursprünglich konzipiert worden ist.

Unser erster Besuch in Jordanien fiel fast genau mit dem Beginn der europäischen »Flüchtlingskrise« zusammen. In jenem April 2015 ertranken 700 Menschen im Mittelmeer. Sie stammten primär aus Ländern mit gravierenden Fluchtursachen, und ihr Tod stand am

Anfang eines Jahres mit beispiellosen Flüchtlingsbewegungen in Europa. In jenem Jahr kam eine Million Flüchtlinge nach Europa und löste eine nie dagewesene Nachfrage nach kreativen politischen Reaktionen aus. Doch die Zeit verstrich, und die Krise verschärfte sich, und der Mangel an politischen Ideen wurde immer größer.

Am Ende des Jahres 2015 war man sich weitgehend einig, dass das bestehende Flüchtlingssystem nicht mehr funktionierte und ein neuer Ansatz nötig war. Doch es fehlte an einem Konzept. Zu diesem Zeitpunkt trat Laura Stickney von Penguin erstmals mit der Idee an uns heran, gemeinsam ein Buch über die Flüchtlingskrise zu schreiben, das deren Ursprünge erklärte und praktische Lösungen vorschlug. Nach reiflicher Überlegung (wir waren beide schon erhebliche Verpflichtungen in Bezug auf andere Veröffentlichungen eingegangen) stimmten wir dem Vorschlag zu, weil wir ihn als eine Gelegenheit erkannten, unsere Ideen ausführlich darzustellen und zur Entwicklung eines effektiveren Flüchtlingssystems beizutragen, das den Anforderungen des 21. Jahrhunderts gerecht wird.

Wir haben das Ziel, für ein allgemeines Publikum zu schreiben und eine intelligente und interessierte Öffentlichkeit zu erreichen, die die Ursachen der »Flüchtlingskrise« versteht und mit uns Ideen für praktikable Lösungen erforschen will. Wir hoffen außerdem, dass ein Teil unserer Leser selbst politische Entscheidungsträger sind. Wir wollen kein esoterisches oder idealistisches, sondern ein praxisorientiertes und realistisches Buch schreiben. Es soll sowohl mit den Beschränkungen als auch mit den Chancen der heutigen Welt arbeiten und aus ihnen ein System entwickeln, das den Flüchtlingen Würde und Selbstständigkeit verleiht und das zugleich den Bedenken der Gastländer und ihrer Gesellschaften Rechnung trägt sowie den Anforderungen demokratischer Kontrolle genügt.

Bei einem gemeinsamen Projekt haben wissenschaftliche Autoren stets unterschiedliche Ausgangspunkte. Wir wurden gefragt, wie sich zwei Autoren, die über Aspekte der Migration gegensätzliche Ansichten geäußert haben, auf die zentralen Argumente dieses Buches einigen konnten. Die Antwort lautet, dass wir diskutierten, nachdachten und argumentierten. Wir durchdachten die Probleme auf der Grundlage der vorhandenen Daten, bis wir uns einig waren. Dieses Verfahren empfanden wir beide als bereichernd und aufschlussreich und sahen uns oft dazu veranlasst, unsere ursprüngliche Position zu überdenken.

Beim Schreiben über ein Thema, das großen Einfluss auf das Leben vieler Menschen hat, haben wir versucht, zwischen der Verantwortung, überlegt und nüchtern zu schreiben, und dem Drang, uns zu engagieren, das richtige Gleichgewicht zu finden. Der größte Teil des Buches entstand im Sommer 2016. Besonderen Dank schulden wir unseren Familien für ihre Bereitschaft, einen Großteil des gemeinsamen Sommers dem Buch zu opfern, und insbesondere Emily und Pauline, die außerdem mehrere Entwürfe des Buches gelesen und kommentiert haben.

Dankbar sind wir auch verschiedenen Kollegen in Oxford und anderswo, die die Gedanken in diesem Buch direkt oder indirekt mitgeprägt haben. Zu ihnen gehören: Elizabeth Collett, Stefan Dercon, Matthew Gibney, James Milner, Naohiko Omata und Olivier Sterck. Dank schuldet Paul seinen Kollegen an der Blavatnik School of Government und Alex den seinen am

Refugee Studies Centre und im Department of International Development. Schließlich möchten wir noch James Pullen von der Wiley Agency danken, weil er uns ermöglicht hat, unsere Gedanken in die Hände hervorragender Verlage zu legen. Und wir danken Laura Stickney bei Penguin für ihr hervorragendes Lektorat des Manuskripts.

Einleitung

Wir leben in unruhigen Zeiten. Heute gibt es mehr Vertriebene als je zuvor seit dem Zweiten Weltkrieg. Die meisten dieser 65 Millionen entwurzelten Menschen bleiben in ihren eigenen Ländern, aber fast ein Drittel, mehr als 20 Millionen, haben keine andere Wahl, als eine Staatsgrenze zu überqueren. Wenn sie das tun, gelten sie als Flüchtlinge.

Diese Menschen fliehen vor Massengewalt in chronisch fragilen Staaten wie Syrien, Afghanistan und Somalia. Flüchtlinge sind nicht wie andere Migranten: Sie fliehen nicht aus Gewinnstreben, sondern weil sei keine andere Wahl haben. Sie suchen im Ausland Sicherheit. Die meisten bleiben in Ländern in der Nähe ihres Ursprungslands. Fast 90 Prozent der Flüchtlinge weltweit haben in Entwicklungsländern Zuflucht gefunden, und nur zehn dieser Länder beherbergen etwa 60 Prozent aller Flüchtlinge dieser Welt. Mehrere dieser Gastländer, wie etwa der Iran, Äthiopien oder Jordanien, haben im Lauf von Jahrzehnten mehrfach große Mengen Flüchtlinge aufgenommen. Das liegt nicht etwa daran, dass diese Länder gastfreundlicher wären als andere, sie liegen einfach nur in einer »rauen Nachbarschaft«.

Bis vor kurzem ignorierte die Welt das Elend der Flüchtlinge fast gänzlich. Der traditionelle Umgang der reichen Länder mit diesem Problem bestand darin, auf eine Katastrophe zu warten und dann Geld an das humanitäre System der Vereinten Nationen zu geben. Das Geld wurde für die Errichtung von Flüchtlingslagern und die Versorgung mit Nahrungsmitteln und Kleidung verwendet, bis die Flüchtlinge wieder nach Hause zurückkehren konnten. Die Flüchtlingslager wurden immer so geplant, als wären sie nur kurze Zeit in Betrieb. Die Flüchtlinge hatten nie das Recht zu arbeiten oder sich frei zu bewegen – aber aus den Augen bedeutet aus dem Sinn. Solch ein Umgang mit Flüchtlingen war vielleicht noch vernünftig, als die Menschen relativ bald wieder in ihre Heimatländer zurückkehren konnten. Seit dem Ende des Kalten Krieges jedoch dauert ihr Exil im Durchschnitt mehr als ein Jahrzehnt. Deshalb ist die traditionelle Reaktion der reichen Länder inzwischen sinnlos geworden. Sie verurteilt Millionen Menschen dazu, ihr Leben zu verschwenden, und ist somit gleich aus zwei Gründen irrwitzig: Sie ist nicht nur inhuman sondern auch kostspielig.

Doch im April 2015 veränderte sich plötzlich etwas. Es passierte etwas so Alarmierendes, dass die Welt aufwachte. Nicht dass die Zahl der Flüchtlinge über Nacht explodiert wäre, aber zum ersten Mal bewegten sich die Flüchtlinge spontan in großer Zahl aus den ärmeren Regionen der Welt in die reichsten. Durch die Massengewalt in Syrien waren seit 2011 etwa zehn Millionen Menschen vertrieben worden: sechs Millionen innerhalb ihres eigenen Landes und vier Millionen in benachbarte Länder. Ursprünglich waren die meisten nicht weiter als nach Jordanien, in den Libanon und in die Türkei geflohen. Aber da syrische Flüchtlinge in diesen Ländern nur begrenzte Chancen haben, änderte sich die Dynamik.

Europa erlebte zum ersten Mal in seiner Geschichte einen massenhaften Zustrom von Flüchtlingen aus einem anderen Kontinent. Im Lauf des Jahres 2015 strömten mehr als eine Million Asylsuchende nach Europa. Sie kamen mehrheitlich aus Syrien, aber viele stammten auch aus anderen fragilen Staaten wie Afghanistan, dem Irak und verschiedenen

subsaharischen Ländern. Anfangs führte die wichtigste Fluchtroute nach Europa über das Mittelmeer: Die Flüchtlinge bestiegen in Libyen kleine Boote und fuhren zur italienischen Insel Lampedusa. Später verlief die Hauptroute der Flüchtlinge über den westlichen Balkan: Wachsende Zahlen von Syrern kamen aus der Türkei über das Ägäische Meer nach Griechenland und marschierten zu Fuß weiter Richtung Deutschland.

Ab April 2015, als 700 Menschen im Mittelmeer ertranken, begannen die Medien von einer »globalen Flüchtlingskrise« zu sprechen. Tatsächlich jedoch war sie eine europäische Krise. Und sie war eher eine Krise der Politik als eine Krise der Zahlen. Die Reaktionen der europäischen Politiker waren konfus und inkonsistent; sie taten sich schwer, das wirkliche Problem zu identifizieren, geschweige denn Lösungen zu finden. Und das wiederum führte in ganz Europa zu Tragödien und chaotischen Zuständen. Im Jahr 2015 Jahr ertranken mehr als 3000 Menschen, einschließlich vieler Kinder, als sie versuchten, mit altersschwachen Booten Europa zu erreichen, Booten, die von Banditen bemannt waren, die den Schmuggel von Migranten als ihr Kerngeschäft betrieben.

Anstatt sich auf einen kohärenten Plan zu verständigen und zusammenzuarbeiten, trafen die europäischen Regierungen einsame Panikentscheidungen, die mehr von kurzfristigen innenpolitischen Überlegungen als von der Suche nach kollektiven Lösungen geleitet waren. Griechenland wurde zum wichtigsten Ankunftsland für die Flüchtlinge: Die griechischen Inseln wurden von Flüchtlingen überschwemmt, wenngleich nur wenige dort bleiben wollten und die meisten lieber weiter nach Norden zogen. Ungarn baute daraufhin einen Stacheldrahtzaun, um ihre Einwanderung zu verhindern. Deutschland jedoch reagierte anders. Im Sommer 2015 verkündete Bundeskanzlerin Merkel praktisch eine Politik der offenen Tür. Kein Wunder, dass daraufhin noch mehr Migranten kamen, und das nicht nur aus Syrien. Vermutlich hatte die Bundeskanzlerin erwartet, dass andere Staaten ihrem Beispiel folgen würden. Doch diese Erwartung war verfehlt: Sie hatten eine andere Geschichte als Deutschland und verhielten sich auch anders. Die Ankunft Hunderttausender Flüchtlinge veränderte die innenpolitische Lage in Deutschland radikal. Nur wenige Monate nachdem die Bundeskanzlerin ihre Politik der offenen Tür verkündet hatte, machte sie einen dramatischen Rückzieher, indem sie Tausende Flüchtlinge, die bei der Überfahrt nach Griechenland aufgegriffen wurden, in die Türkei zurückschicken ließ. Das Vertrauen der Öffentlichkeit in das Asylsystem, das Flüchtlinge von anderen Migranten unterscheiden soll, brach zusammen, rechte Parteien bekamen starken Zulauf, und Anfang 2016 hatte Europa seine Türen praktisch geschlossen.

Während diese Katastrophe in der Politik und in den Medien große Aufmerksamkeit auf sich zog, wurde jenen 90 Prozent der Flüchtlinge, die in den Entwicklungsländern blieben, fatalerweise überhaupt keine Aufmerksamkeit geschenkt. Damit blieben die verwundbarsten Flüchtlinge, die weder die Mittel noch den Wunsch hatten, nach Europa zu reisen, einem völlig dysfunktionalen System ausgeliefert. Den 135 Dollar an öffentlichen Mitteln, die für einen Asylsuchenden in Europa ausgegeben werden, steht nur ein Dollar entgegen, der für einen Flüchtling in den Entwicklungsländern aufgebracht wird.[1] Von den vier Millionen syrischen Flüchtlingen in der Türkei, im Libanon und in Jordanien bekommt nur einer von zehn

irgendeine materielle Unterstützung vom Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) oder seinen Partnerorganisationen. Außerdem verfügen die meisten Flüchtlinge rund um den Erdball nicht über die notwendige Selbstständigkeit, um sich und ihren Angehörigen selbst zu helfen: Sie dürfen nicht arbeiten und bleiben somit von einem System abhängig, das sie im Stich lässt.

Wenn internationale Organisationen nicht mehr wissen, was sie tun sollen, berufen sie eine Konferenz ein. Doch obwohl die Vereinten Nationen eine ganze Serie hochkarätig besetzter Konferenzen einberiefen, gibt es immer noch keine klare Strategie für die künftige Gestaltung des globalen Flüchtlingssystems.

Wie sollte die Welt im 21. Jahrhundert mit Flüchtlingen umgehen? In diesem Buch suchen wir nach einer Antwort auf diese Frage. Dabei fangen wir mit der Diagnose an: Warum funktioniert unser heutiges globales Flüchtlingssystem nicht? Auf der Grundlage dieser Diagnose werden wir dann Vorschläge entwickeln, was getan werden müsste, um ein funktionierendes System aufzubauen.

Der Zweck des Asyls

Bevor wie die Diagnose stellen, müssen wir uns jedoch mit der Frage befassen, wofür Asyl eigentlich da ist. Flüchtlinge gibt es, seit es politische Gemeinschaften gibt. So haben wir dokumentarische Beweise, dass Menschen im alten Griechenland oder im Römischen Reich aus Stadtstaaten fliehen und anderswo Asyl suchen mussten. Seit der Entstehung von Nationalstaaten, die oft auf den Westfälischen Frieden im Jahr 1648 zurückgeführt wird, wurden Menschen durch Faktoren wie religiöse Verfolgung, Revolutionen, Konflikte und die Bildung von Staaten immer wieder gezwungen, ihre Heimat zu verlassen, wenn sie überleben wollten. Im Kern beinhaltet der Begriff »Asyl« das Prinzip, dass Menschen, denen in ihrer Heimat schwerer Schaden droht, fliehen und eine sichere Zuflucht bekommen dürfen, zumindest so lange, bis sie zurückkehren oder anderswo dauerhaft integriert werden können.

Das heutige Flüchtlingssystem wurde in den späten vierziger Jahren des 20. Jahrhunderts entwickelt. Mit dem Beginn des Kalten Krieges im Jahr 1948 verschwanden die Gesellschaften Osteuropas hinter dem Eisernen Vorhang. In den westlichen Demokratien, die von den USA angeführt wurden, sorgte man sich vor allem um die Gegner der kommunistischen Regime, die die Sowjetunion den Ländern hinter dem Eisernen Vorrang aufgezwungen hatte. Das damalige Flüchtlingssystem sollte es Personen, die von diesen Regimen verfolgt wurden, ermöglichen, anderswo zu leben und gut versorgt zu werden, bis man eine neue Heimat für sie fand. Durch einen internationalen Vertrag, die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951, und durch eine internationale Organisation, das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR), verpflichteten sich die 145 Unterzeichnerstaaten, Menschen, die vor Verfolgung flohen, einreisen zu lassen. Im Rahmen dieser Intention wurde ein Flüchtling rechtlich als eine Person definiert, die sich »aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Staatszugehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung außerhalb ihres Heimatlandes befindet«. Die Konvention war eindeutig ein Produkt ihrer Zeit. Ihre Geltung war ausdrücklich befristet, und sie sollte

ursprünglich nur für Europa gelten.

Doch die Zeit stand nicht still. Das Asylrecht ist heute immer noch genauso relevant wie in den späten vierziger Jahren: Die Flüchtlingszahlen sprechen für sich. Demgegenüber haben sich sowohl die Fluchtursachen als auch die angemessenen Reaktionen auf das Phänomen der Flucht radikal geändert. Manche Flüchtlinge fliehen auch heute noch, weil sie von ihrem Staat verfolgt werden. Die überwältigende Mehrheit jedoch flieht heute vor dem Chaos, das durch den Zusammenbruch ihres Staates verursacht wird. Einige Flüchtlinge brauchen eine Zeit lang Essen und eine Unterkunft, andere müssen dauerhaft in einem neuen Land angesiedelt werden, die meisten jedoch benötigen eine sichere Zuflucht, wo sie ihren Lebensunterhalt verdienen können, bis sie in ihre Heimat zurückkehren können, sobald dort die Ordnung wiederhergestellt ist.

Die Welt hat sich seit 1948 radikal verändert. Als andere internationale Institutionen, die in den späten vierziger Jahren entstanden sind, in die Krise gerieten, wurden sie reformiert. Aber weil die Weltöffentlichkeit die Flüchtlinge nicht wahrnahm, wurde ihnen nie die Aufmerksamkeit zuteil, die für eine große Veränderung notwendig gewesen wäre. Die Genfer Flüchtlingskonvention und das UNHCR existieren heute noch, werden aber den aktuellen Bedürfnissen immer weniger gerecht. Da eine radikale Reform ausgeblieben ist, versucht man sich mit kleinen Anpassungen durchzuwursteln.

Es war ein klassischer Fall von Eurozentrismus, dass eine Konvention, die ausdrücklich auf die staatliche Verfolgung von Einzelpersonen im Nachkriegseuropa fokussiert war, 1967 ohne Modifikation globale und permanente Gültigkeit erhielt. Kein Wunder, dass sie von mehreren der wichtigsten Fluchtländer, insbesondere im Nahen Osten und Asien, nicht unterzeichnet wurde, weil diese der Ansicht waren, dass sie nicht zu den Realitäten des Asyls in ihren Regionen passte. Anderswo wurde ihr Wortlaut seither durch höchst zweifelhafte Neuinterpretationen den neuen Verhältnissen angepasst. Wegen der großen Bandbreite der juristischen Interpretationen hat sie ihre politische Kohärenz verloren. Widersprüchliche Gerichtsurteile sind die Folge: Flüchtlinge mit den gleichen Schicksalen erhalten in manchen Ländern das Recht auf Asyl und in anderen nicht. Selbst in ein und demselben Land erhalten sie in manchen Jahren Asyl und in anderen nicht. Die Rechtsunsicherheit wird durch systematische Nichtberücksichtigung noch verschärft: Fünfzehn Jahre lang erhielten Somalier, die vor dem Zusammenbruch ihres Staates flohen, in einigen europäischen Ländern kein Asyl, weil sie nicht »verfolgt« wurden. Was einmal ein in sich stimmiger Regelkanon für den Umgang mit Verfolgten war, ist heute zu einer chaotischen und unhaltbaren Reaktion auf das Problem der Massenflucht nach dem Zusammenbruch staatlicher Ordnung geworden.

Inzwischen sah sich das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen mit Fluchtsituationen konfrontiert, die niemand vorausgesehen hatte. Das Hilfswerk sollte Methoden, die für die zeitweilige Versorgung Verfolgter gedacht waren, auf die Massenflucht vor gewaltsamen Konflikten anwenden und reagierte auf die Katastrophe mit einer schnellen behelfsmäßigen Lösung: mit der Errichtung von Lagern. In Ermangelung anderer Auswege wurde die Übergangslösung zum Dauerzustand. Die aus dem Kalten Krieg ererbten Strukturen waren alles, was zur Bewältigung der 2011 beginnenden syrischen Flüchtlingskrise zur Verfügung

stand. In den folgenden vier Jahren wurde die völlige Unzulänglichkeit dieser Strukturen mehr als deutlich, und wie zu erwarten eskalierte die Situation zu einer nicht mehr beherrschbaren Krise.

Wenngleich die Flüchtlingskonvention ein Produkt des Kalten Krieges ist, ist sie doch von edlen Zielen getragen, und einige der dort verankerten Prinzipien sind bis heute relevant. Dennoch verfehlen abgehobene Diskussionen darüber, wie der Wortlaut eines Vertrags neu interpretiert werden könnte, um den heutigen Herausforderungen zu genügen, den zentralen Punkt. Die Welt des 21. Jahrhunderts muss den Bedürfnissen der Flüchtlinge gerecht werden. Und das wird nicht durch fromme Beachtung der Gebote einer vergangenen Ära geschehen, sondern kann nur durch eine angemessene Reaktion auf die aktuelle Herausforderung gelingen, genau wie unsere Großeltern adäquat reagierten, als sie mit ganz anderen Probleme konfrontiert waren. Konzentriert man sich allein auf den juristischen Aspekt, so wird die begrenzte Energie für die Reform des Flüchtlingssystems verpuffen, und dasselbe gilt auch für die begrenzten Mittel, die zur Verfügung stehen. Der Weg in die Zukunft liegt nicht in der Neuinterpretation alter Formulierungen, sondern muss über den Aufbau eines neuen funktionstüchtigen Systems erfolgen. Wir brauchen eine internationale Organisation, die diese Aufgabe des Neubaus leiten kann. Das Flüchtlingshilfswerk der UN ist im Moment nicht dafür gerüstet, aber es muss dazu in die Lage versetzt werden.

Der Kern der neuen Aufgabe ist der gleiche, der schon 1948 in Angriff genommen wurde. Einfach formuliert, geht es bei der Gewährung von Asyl um die Pflicht, Menschen in Not zu helfen. Das Asylrecht leitet sich aus unserer gemeinsamen Menschlichkeit ab und beruht auf der schlichten Anerkennung der Tatsache, dass wir gegenüber unseren Mitmenschen gemeinsame Verpflichtungen haben. Wir dürfen nicht tatenlos zuschauen, wie ein Fremder in unserer Gemeinschaft leidet. Dieselbe Pflicht zur Hilfe haben wir auch gegenüber weiter entfernten Fremden, wenn wir dies zu vertretbaren Kosten tun können. Unsere Pflicht sollte darin bestehen, dass wir die unmittelbaren Bedürfnisse der Betroffenen erfüllen und ihnen dann so schnell wie möglich eine Rückkehr in ein normales Leben ermöglichen.

In der gegenwärtigen Flüchtlingskrise haben wir diesen grundlegenden Zweck aus den Augen verloren. Die Gewährung von Asyl ist mit einer viel breiteren Diskussion über das Recht auf Migration verquickt worden. Politiker und Medien konzentrieren sich auf die zehn Prozent Flüchtlinge, die die entwickelten Länder zu erreichen suchen, und verlieren dabei das Schicksal der restlichen 90 Prozent aus den Augen. »Haben Flüchtlinge das Recht, direkt nach Europa zu reisen?«, lautete die wichtigste Frage in der öffentlichen Debatte. Natürlich haben Flüchtlinge das Recht auszuwandern, wenn sie sich nicht anders retten können. Doch dieses Recht ist keineswegs unbeschränkt. Es besteht nur deshalb, weil es uns nicht gelingt, ein System zu schaffen, das die Bedürfnisse von Flüchtlingen adäquat erfüllt. Flüchtlinge benötigen vor allem drei Dinge und sollten Anspruch auf sie haben: Rettung, Autonomie und letztlich einen Ausweg aus ihrem Schwebezustand. Gegenwärtig bekommt die Mehrheit der Flüchtlinge nichts von alledem.

Wie können wir diese Dinge nachhaltig für viele Menschen gewährleisten? Das ist die zentrale Frage, die dieses Buch zu beantworten versucht.

Das kaputte System

Selbst nach seinen eigenen Maßstäben ist das derzeitige Flüchtlingssystem extrem erfolglos. In der Satzung des UNHCR sind für das Flüchtlingshilfswerk zwei Aufgaben vorgesehen: der Schutz der Flüchtlinge und die Entwicklung langfristiger Lösungen für ihre Probleme. Beide Aufgaben werden nicht erfüllt.

Zum Schutz der Flüchtlinge gehört, dass ihre wichtigsten Rechte und Bedürfnisse im Exil beachtet werden. Doch die humanitären Hilfsprogramme rund um den Erdball sind extrem unterfinanziert. Selbst elementare Nahrungsmittelrationen werden jedes Jahr gekürzt. In den Städten ist die Hilfe sogar noch begrenzter. Entgegen der landläufigen Meinung leben die meisten Flüchtlinge nicht in Lagern; mehr als die Hälfte lebt heute in Großstädten wie Nairobi, Johannesburg oder Beirut. Dennoch hat sich die internationale Gemeinschaft bis heute nicht auf ein angemessenes Modell für die Unterstützung von Flüchtlingen außerhalb von Lagern geeinigt. Trotz des hochgezüchteten internationalen Hilfsapparats und des warmen Glanzes medialer Aufmerksamkeit bekommen die Flüchtlinge dieser Welt *mehrheitlich* keinerlei materielle Unterstützung von irgendeiner Organisation.

Das wäre gar nicht so schlimm, wenn die in der Flüchtlingskonvention aufgeführten sozioökonomischen Rechte nicht allgemein missachtet würden. Die meisten Gastländer schränken das Recht auf Arbeit massiv ein, und das ist nicht die einzige Bestimmung der Konvention, die sie missachten. Von Australien bis Kenia und von Jordanien bis Ungarn weisen Staaten Flüchtlinge an ihren Grenzen ab oder drohen damit, sie wieder auszuweisen, ohne ihre Ansprüche auf Asyl auch nur zu prüfen.

Generell sollen Lösungen den Weg aus einem hartnäckigen Schwebezustand weisen. Es wird allgemein akzeptiert, dass kein Flüchtling unendlich lange in einem Lager untergebracht werden sollte. Traditionell gibt es drei anerkannte »dauerhafte Lösungen« für Flüchtlinge: Rückführung ins Heimatland, wenn dort der Konflikt beendet ist oder ein politischer Wandel stattgefunden hat; Ansiedlung in einem dritten Land; oder Integration in das Gastland, wenn dieses einen Weg zur Einbürgerung bietet. In der Geschichte wurden in verschiedenen Zeiten verschiedene Lösungen bevorzugt. Während des Kalten Krieges wurden Flüchtlinge aus dem Osten allgemein dauerhaft im Westen angesiedelt. Nach dem Kalten Krieg konzentrierten sich die Anstrengungen darauf, geeignete Bedingungen für eine Rückkehr der Flüchtlinge zu schaffen. Heute ist der Weg zu dauerhaften Lösungen weitgehend blockiert. Im Jahr 2015 wurde für weniger als zwei Prozent der weltweiten Flüchtlinge eine der drei dauerhaften Lösungen gefunden.

Das internationale System beschränkt sich deshalb fast nur noch auf langfristige humanitäre Hilfe. Lösungen, die für kurzfristige Katastrophen gedacht waren, werden allzu oft langfristig. Heute befindet sich die Hälfte der weltweiten Flüchtlinge in einer »(lang) anhaltenden Flüchtlingssituation«. Das heißt, dass sie durchschnittlich mehr als zwei Jahrzehnte Flüchtlinge bleiben. Menschen werden im Flüchtlingslager geboren, wachsen im Lager auf und werden dort erwachsen. Ohne dauerhafte Alternative dreht sich ihr Leben praktisch nur noch ums Überleben und wird zunehmend hoffnungslos.

Nehmen wir Amira, eine syrische Flüchtlingsfrau, deren Lage für viele Flüchtlinge typisch ist. Amira ist, wie etwa ein Viertel der weltweiten Flüchtlinge, eine Mutter mit Kindern. Sie stammt aus der Stadt Homs und kann nicht nach Hause zurück, weil ihre Heimatstadt zerstört wurde. Auch in einem dritten Land wird sie nicht angesiedelt werden: Weniger als ein Prozent der Flüchtlinge haben das Glück, dieses große Los zu ziehen. Also hat sie nur die Wahl zwischen drei Lösungen, die keine sind.

Sie kann tun, was nur neun Prozent der syrischen Flüchtlinge tun: in einem Lager leben. Dort bekommt sie vermutlich Hilfe. Doch in den Lagern gibt es kaum Lebensperspektiven, oft sind es triste Orte in trockenen Regionen. In dem berüchtigten Flüchtlingslager Zaatari in Jordanien hört man bis heute spät in der Nacht das Geräusch der Mörsergranaten auf der anderen Seite der Grenze. Die Möglichkeiten zu arbeiten sind stark eingeschränkt, und mehr als 80 Prozent der in Lagern lebenden Flüchtlinge sitzen dort mindestens fünf Jahre lang fest. Alternativ könnte Amira tun, was mehr als drei Viertel der syrischen Flüchtlinge heute tun, und in eine Stadt in einem der Nachbarländer Syriens weiterziehen. Aber dort erhält sie kaum Unterstützung, offiziell ist das Recht auf Arbeit beschränkt, und Armut ist weit verbreitet. Die meisten Gastländer weigern sich, eine dauerhafte Integration der Flüchtlinge in Erwägung zu ziehen. Also bleibt für Amira noch eine dritte, von einer wachsenden Zahl Syrer genutzte Möglichkeit: Sie kann ihrer Familie Hoffnung auf eine Zukunft verschaffen, indem sie ihr Leben riskiert, um in ein anderes Land zu weiterzureisen. Das ist es, was wir in Europa erleben.

Auf der ganzen Welt ist das die schreckliche Wahl, vor die wir die Flüchtlinge stellen: jahrelanges Lagerleben, Armut in der Stadt oder eine lebensgefährliche Reise. Für die Flüchtlinge *sind* diese drei Möglichkeiten das globale Flüchtlingssystem. Im 21. Jahrhundert sollte es etwas Besseres geben. Wir dürfen nicht zu den Ideen der späten vierziger Jahre zurückkehren, sondern müssen die damals noch gar nicht existenten bemerkenswerten Chancen der Globalisierung nutzen, um den neuen Anforderungen gerecht zu werden. Die Gastländer sollten zu nichts gezwungen werden. Doch momentan begrenzen sie die vorhandenen Möglichkeiten, weil sie die Flüchtlinge als Sicherheitsproblem und wirtschaftliche Belastung wahrnehmen. Und wer könnte ihnen das vorwerfen, angesichts der vielen Flüchtlinge, die sie aufnehmen, und der geringen Unterstützung, die sie von der internationalen Gemeinschaft erhalten?

Ein neuer Ansatz ist notwendig

Ein Umdenken ist längst überfällig. Historisch hat es sich als schwierig erwiesen, das internationale System umzugestalten, doch es gibt eine Ausnahme: Krisen. Im Jahr 1971 wurde das internationale Währungssystem einer fundamentalen Reform unterzogen, weil der Status quo für die Staaten so kostspielig wurde, dass seine Aufrechterhaltung nicht mehr zumutbar war. Dies ist nicht das einzige Beispiel für einen Wandel in Krisenzeiten: Am Ende des Kalten Krieges wurde die internationale Handelsordnung radikal reformiert; angesichts des Klimawandels wurden schnell neue Institutionen eingeführt; angesichts der Finanzkrise erklärten sich die politischen Führer der Welt 2009 bereit, die Weltwirtschaft nicht mehr durch die G8, sondern durch die G20 zu koordinieren. Heute ist beim Flüchtlingssystem ein solcher kritischer Punkt erreicht. Die Krise von 2015 hat zu der Erkenntnis geführt, dass der

Status quo für alle Staaten schädlich ist und eine neue institutionelle Architektur benötigt wird.

Heute ist nur noch eine Minderheit der Flüchtlinge durch gezielte Verfolgung einzelner Personen bedroht, die überwältigende Mehrheit flieht aufgrund einer einzigen Ursache: der Unsicherheit in fragilen Staaten. Die aktuellen Bedrohungen betreffen eher ganze Gruppen aus gewaltverseuchten Gebieten als durch Staaten verfolgte Einzelpersonen. Auch die politische Situation ist eine andere als in den späten vierziger Jahren. Der Kalte Krieg ist schon lange vorüber: An die Stelle ideologischen Extremismus ist religiöser Extremismus getreten und löst gänzlich neue Ängste aus. In einem Großteil Europas und der entwickelten Welt ist die öffentliche Unterstützung für das Asylrecht zusammengebrochen. Und dies gilt nicht nur für die entwickelte Welt: Auch in vielen Entwicklungsländern, die Flüchtlinge beherbergen, schwindet die öffentliche Unterstützung für die massenhafte Aufnahme von Flüchtlingen.

Zugleich haben sich die Möglichkeiten im Vergleich zu den späten vierziger Jahren erweitert. Neue Chancen vergrößern den Spielraum für mögliche Lösungen. Die meisten Flüchtlinge wollen arbeiten, und dies gelingt ihnen auch, wenn sie auf die Unterbringung in Lagern verzichten und städtische Ballungsräume aufsuchen, obwohl sie dort nur von ihren eigenen Netzwerken Hilfe erwarten können. Die globalisierte Weltwirtschaft bietet Chancen, die 70 Jahre zuvor noch undenkbar waren. Das Internet kann selbst in den abgelegensten Gebieten für Jobs, Bildung und Geldtransfer sorgen. Und es sind neue Akteure in der Flüchtlingshilfe aktiv, die alle dazu beitragen können, Flüchtlingen zu helfen: Unternehmen, die Zivilgesellschaft sowie Organisationen, die von Flüchtlingen selbst oder ehemaligen Migrantengruppen, den sogenannten Diaspora-Gemeinden, geleitet werden. Zudem gibt neue Techniken der Ressourcenverteilung: von der Auswahl der Schule über Tafeln zur Essensausgabe für Bedürftige bis zur Organspende –Verteilungsprobleme werden heute durch kreative Modelle des Marktdesigns gelöst, die sich auch auf die Situation von Flüchtlingen anwenden lassen.

Die Zeit hat das bestehende Flüchtlingssystem überholt: Es ist heute in einer Zeitschleife. Aber um die sich abzeichnenden Herausforderungen zu bestehen und die neuen Gelegenheiten zu nutzen, wird dringend ein neues Paradigma gebraucht. Das bestehende Modell ist durch kollektives Scheitern gezeichnet und bringt keine neuen Ideen mehr hervor. Die Konferenzen, die einberufen werden, um wegen der Flüchtlingskrise »etwas zu unternehmen« – vom Weltgipfel für humanitäre Hilfe bis zur Generalversammlung der Vereinten Nationen, die sich mit der Massenbewegung von Flüchtlingen und Migranten beschäftigt –, sind zu Ritualen erstarrt, die unter den neuen Bedingungen keine echte Wirkung mehr entfalten. Es fehlt nicht nur an praktischem neuem Denken, sondern ausgerechnet die Institutionen, die die neuen Ideen hervorbringen sollen, klammern sich verzweifelt an den Status quo.

Eines der wichtigsten Themen dieses Buches ist der Gedanke, dass Asyl nicht nur als humanitäres Problem verstanden werden darf, sondern auch als Entwicklungsproblem verstanden werden muss. Schlicht gesagt, geht es nicht nur darum, Flüchtlinge bis in alle Ewigkeit mit Nahrung, Kleidung und Obdach zu sorgen. Vielmehr muss es darum gehen, die Selbstständigkeit der Flüchtlinge durch Arbeitsplätze und Bildung wiederherzustellen, und das

insbesondere in den Entwicklungsländern, die in aller Regel die überwältigende Mehrheit der Flüchtlinge beherbergen. Wenn wir dieses Ziel erreichen, profitieren unserer Ansicht nach alle Beteiligten davon, und die Flüchtlinge werden in die Lage versetzt, sich selbst zu helfen und ihren gesellschaftlichen Beitrag zu leisten.

Freilich gibt es keine Universallösung; für verschiedene Länder werden verschiedene Modelle gefunden werden müssen. Was in Uganda funktioniert, muss in Jordanien nicht klappen. Entscheidend ist es, Modelle zu finden, die das Asylrecht politisch am Leben halten, weil sowohl die Gastländer als auch die Flüchtlinge von ihnen profitieren. Dennoch wird es nicht ausreichen, nur in den Nachbarländern der Krisengebiete in die Selbstständigkeit der Flüchtlinge zu investieren. Zwar kehren diese im Idealfall in ihre Heimat zurück, aber manchmal werden sie dazu einfach nicht in der Lage sein, wenigstens nicht innerhalb eines vernünftigen Zeitraums. In diesem Fall ist eine Befreiung aus dem Schwebezustand, auch durch eine Neuansiedlung, unbedingt geboten.

Dieses Buch besteht aus drei Teilen. In Teil I betrachten wir noch einmal die gegenwärtige Flüchtlingskrise und sehen, wie sie sich Schritt für Schritt immer schrecklicher wie eine moderne griechische Tragödie entfaltet hat. Und wir zeigen, warum diese Tragödie angesichts der Methoden und Institutionen, die wir aus den späten vierziger Jahren übernommen haben, unvermeidlich war.

In Teil II beweisen wir, dass die Verhältnisse nicht so sein müssen, wie sie heute sind. Es gibt einen alternativen Ansatz, den es zu realisieren gilt. Wir stellen vier große neue Ideen vor, die sich auf die Pflicht zur Hilfeleistung, auf sichere Zufluchtsorte, auf Selbstständigkeit im Exil und auf die Inkubation von Flüchtlingen nach einem Konflikt beziehen. Jedes Kapitel beginnt mit einer Diskussion der moralischen Aspekte, wobei wir uns, wie auch im gesamten Rest des Buches, davor hüten, als Moralapostel aufzutreten: Wir predigen nicht die moralischen Maßstäbe der Heiligkeit. Ganz im Gegenteil, wir ergründen die minimalen moralischen Normen, die notwendig sind, damit eine Reaktion auf das Flüchtlingsproblem ein paar grundlegenden moralischen Anforderungen genügt. Eine der katastrophalen Folgen der Krise besteht darin, dass das Flüchtlingsproblem mit den amorphen und umstrittenen Themen der Globalisierung und der Migration vermischt wurde. Ein Teilziel dieses Buches ist es, deutlich zu machen, dass wir die Pflicht haben, Verfolgten Asyl zu gewähren, und dass wir dieser Pflicht mit unseren Mitteln auch gut nachkommen können, sodass sich eine überwältigende Mehrheit der Menschheit darauf verständigen kann.

Der ehemalige Generalsekretär der Vereinten Nationen Dag Hammarskjöld sagte einmal über diese Organisation, sie sei »nicht geschaffen worden, um die Menschheit in den Himmel zu führen, sondern um sie vor der Hölle zu retten«. Wir haben ein ähnlich bescheidenes Ziel. Heilige können gern über unseren Vorschlag hinausgehen, und wir werden sie dabei anfeuern; unser Buch jedoch ist für Menschen bestimmt, die womöglich erkannt haben, dass ihre moralischen Maßstäbe eher normal als außergewöhnlich sind.

Neben überzogenen moralischen Ansprüchen stehen wir auch Träumen von einer Weltregierung skeptisch gegenüber. Die Welt ist, wie sie ist: eine Menagerie von Staaten mit

verschiedenen Interessen und Fähigkeiten. Zusammenarbeit fällt ihnen schwer. Wir versuchen, in dem Bewusstsein, dass wir Denker und keine Macher sind, Vorschläge zu unterbreiten, wie diese Welt den Bedürfnissen der Flüchtlinge gerecht werden könnte. Zu diesem Zweck sind keine großartigen neuen Strukturen notwendig, sondern lediglich genügend Politiker, die sich eine Weile auf das Problem konzentrieren. In Teil III lassen wir die Geschichte der Krise noch einmal Revue passieren und zeigen, wie sie mit dem von uns vorgeschlagenen Ansatz anders hätte verlaufen können. Das ist zwar Schnee von gestern, aber wir haben noch viel Zukunft vor uns.

TEIL 1

WIE KAM ES ZU DER KRISE?

KAPITEL 1

Die Weltunordnung

Die globalen Flüchtlingszahlen haben den höchsten Stand seit 1945 erreicht: 21,3 Millionen. Als ob das nicht schlimm genug wäre, führt die typische Konzentration auf Flüchtlinge zu einer radikalen Unterschätzung des menschlichen Unglücks, das weltweit durch gewaltsame Konflikte angerichtet wird. Nur wer eine zwischenstaatliche Grenze überschritten hat, gilt als Flüchtling. Die meisten Menschen, die vor Gewalt fliehen, sind jedoch gar nicht in der Lage, das zu tun. Der angemessene Begriff ist Vertreibung, nicht Flucht. Zählt man alle Menschen, die durch Gewalt aus ihrem Zuhause vertrieben wurden, so ist die Gesamtzahl viel höher, nämlich 65,3 Millionen. Das ist die größte Zahl, die je festgestellt wurde. Sie ist sogar der größte Anteil der Weltbevölkerung, der je festgestellt wurde: Jeder 113. Mensch ist betroffen.[1] Die globale Moderne hat nicht nur technische Wunder wie das iPhone und mehr als 1800 Milliardäre hervorgebracht, sondern bricht auch alle Rekorde in Bezug auf die menschlichen Tragödien, die durch Vertreibung entstehen. Wie ist das möglich?

In den vergangenen 70 Jahren hat die Welt die erstaunlichste Periode nachhaltigen Wirtschaftswachstums in der Geschichte erlebt, was unseren Lebensstandard grundlegend verändert hat. Die Menschen haben heute nicht nur höhere Einkommen, auch ihr Gesundheitszustand ist viel besser, und sie sind viel besser ausgebildet und informiert. Dass diese beispiellose Ausbreitung von Wohlstand mit einer massiven Zunahme von Menschen einhergeht, die auf der Flucht sind, erscheint sehr ungewöhnlich. Es bedarf einer Erklärung.

Verführerisch wäre es, die Rekordzahl der Vertriebenen mit der Rekordzahl an Milliardären in Verbindung zu bringen. Aber einfache Erklärungen entlang der These, dass die Reichen immer reicher werden, weil die Armen immer ärmer werden, greifen zu kurz. Heute geht es nicht nur den Milliardären, sondern den meisten Menschen sehr viel besser als unseren Vorfahren, die 1945 lebten. Außerdem lagen die wirklich schlechten Jahrzehnte, in denen die globale Kluft zwischen Arm und Reich besonders tief war und etwa 20 reiche Länder alle anderen hinter sich ließen, in den frühen Nachkriegsjahren. Bis zu den achtziger Jahren hatte sich ein finsterer Abgrund zwischen einer reichen und einer armen Welt aufgetan, etwas dazwischen gab es kaum. Seit den neunziger Jahren jedoch geht die Ungleichheit rapide zurück, weil die meisten anderen Länder zu den reichen aufschließen. Die spektakulärsten Fälle sind China und Indien, wo ein Drittel der Menschheit lebt. Doch der Trend ist viel allgemeiner: Auch einst verarmte und durch Konflikte verwüstete Länder wie Vietnam, Ruanda und Kolumbien haben heute Frieden und einen rasant steigenden Lebensstandard. Die meisten Länder liegen heute irgendwo im Mittelfeld. Es sieht also eher nicht so aus, als könne die globale wirtschaftliche Entwicklung die Zunahme der Flüchtenden erklären. Was könnte es sonst sein?

Was führt zu Vertreibung und Flucht?

Menschen, die Asyl suchen, fliehen nicht vor Armut, *sie fliehen vor Gefahr*. Eine Flucht mit dem Ziel, einen sicheren Zufluchtsort zu finden, findet dann statt, wenn eine Gesellschaft ihren

Mitgliedern keine Sicherheit mehr bieten kann, wenn aus irgendeinem Grund gewaltsame Konflikte ausbrechen. In dem Jahrzehnt von 1935 bis 1945 wurde Europa von solchen Konflikten heimgesucht. Der Aufstieg des Faschismus machte es für Juden gefährlich, in Deutschland zu leben, zugleich löste er in Spanien einen Bürgerkrieg aus. Eine ähnliche Ideologie führte in Japan zu einer Invasion in China. All diese Konflikte verursachten die Vertreibung riesiger Menschenmassen. Dann verwüstete der Zweite Weltkrieg ganze Regionen. Doch die Gefahren, die die heutigen gewaltigen Flüchtlingsströme auslösen, haben ganz andere Ursachen.

Das ist die erste unangenehme Tatsache, was die Massengewalt betrifft: Sie kann durch viele verschiedene Umstände verursacht werden. Gewaltverseuchte Gesellschaften sind ganz ähnlich wie Tolstois sprichwörtliche unglückliche Familien: Jede wird von ihrer eigenen Art von Gewalt heimgesucht.[2] Man kann sie am besten durch das definieren, was sie nicht sind: sicher für normale Menschen.

Keine Gesellschaft ist absolut sicher. In den USA besteht für männliche Afroamerikaner ein erhöhtes Risiko, von der Polizei erschossen zu werden; in Saudi-Arabien besteht für untreue Ehefrauen ein erhöhtes Risiko der Steinigung; in Russland ist es nicht ratsam, Präsident Putin zu kritisieren. All diese Dinge sind verwerflich und erregen mit Recht Anstoß. In einigen Fällen, in denen das persönliche Risiko groß und spezifisch ist, müssen die Betroffenen vielleicht Asyl suchen. Gewöhnlich jedoch sind solche Verhältnisse nicht die Ursache von Flüchtlingsströmen, und es ist sehr wichtig, solche Manifestationen individueller Unsicherheit von Massengewalt zu unterscheiden. Individuelle Unsicherheit gibt es fast überall, Massengewalt ist selten. Wenn wir Massengewalt nicht korrekt von individueller Unsicherheit abgrenzen, werden wir die »Lösung« für die Flüchtlingsproblematik im Aufbau irgendeiner imaginären idyllischen Gesellschaft suchen: einer idealisierten Version von Schweden oder Montana, je nach Geschmack. Die Verzweiflung, die Menschen dazu treibt, ihre Heimat zu verlassen, ist ein zu ernstes Phänomen für solche romantischen Verirrungen. Unser Augenmerkt muss also auf den Umständen liegen, unter denen eine Gesellschaft durch Massengewalt zerstört wird, und nicht auf Gesellschaften, in denen manchen Personen schreckliche Dinge widerfahren.

Auch wenn das Problem so eingegrenzt wird, hat die Massengewalt freilich immer noch zahlreiche Ursachen: Die traditionelle Quelle von Gewalt sind zwischenstaatliche Konflikte. Die Gewalt, die in den dreißiger Jahren in China, in den vierziger Jahren in Russland und in den fünfziger Jahren in Korea zur massenhaften Vertreibung von Zivilisten führte, war durch die Invasion feindlicher Nachbarn verursacht. Deshalb besteht eine Bedingung für die Sicherheit der Bevölkerung darin, dass sie vor einer Invasion ausländischer Feinde geschützt ist, entweder weil der Staat militärisch stark genug ist – oder womöglich auch nur deshalb, weil er keine solchen Feinde besitzt.

Ist die Massengewalt nicht durch das Ausland verursacht, muss sie ihre Ursache im eigenen Land haben. Dieser Fall ist selten und tritt nur ein, wenn zwei sehr verschiedene Quellen innerer Sicherheit gleichzeitig versagen. Die positivste Quelle innerer Sicherheit ist die Legitimität. Auch wenn sie nicht demokratisch sind, besitzen die meisten Staaten in den Augen

ihrer Bürger so große Legitimität, dass diese sich an die Regeln halten. Staaten, die eine große Mehrheit ihrer Bürger als legitim betrachtet, benötigen sehr viel weniger Mittel, um ihre Regeln durchzusetzen. Großbritannien kommt mit einer kleinen unbewaffneten Polizei aus, dagegen müssen in Nordkorea die Mittel für die Anwendung staatlicher Gewalt gegen einzelne Bürger so massiv sein, dass sie als ständige Mahnung dienen.

Dennoch wird auch der nordkoreanische Staat, obwohl es ihm an Legitimität fehlt, nicht von Massengewalt erschüttert. Der dritte Kim erhält die Ordnung auf die gleiche Art aufrecht wie der zweite Kim und der erste Kim: durch brutale Repression. Brutale Repression funktioniert über die Androhung von Massengewalt: *Falls* es zu einem Aufstand käme, würden wahrscheinlich Tausende abgeschlachtet. Doch die Gewalt ist *latent*. Sie ist ausreichend schrecklich und wird ausreichend glaubhaft angedroht, dass sie nicht angewandt werden muss.

Entscheidend für die innere Sicherheit ist offensichtlich das Ausmaß der staatlichen Legitimität im Verhältnis zur Fähigkeit des Staates, Zwangsmittel einzusetzen. Alle Staaten benötigen ein *gewisses* Ausmaß an Zwangsmitteln, weil keine Regierung, auch wenn sie noch so inklusiv und zugänglich ist, von all ihren Staatsbürgern akzeptiert wird. In allen Gesellschaften gibt es aufsässige Querköpfe, die glauben, aufgrund vermeintlicher Missstände oder persönlicher Kränkungen ein Recht zur Gewaltanwendung zu haben. Nach herkömmlichen Kriterien war zum Beispiel Schweden in den achtziger Jahren so perfekt, wie ein irdischer Staat nur sein kann, und dennoch wurde Ministerpräsident Olof Palme auf offener Straße erschossen. Sowohl die Legitimität als auch die Zwangsmittel, über die ein Staat verfügt, reduzieren die Wahrscheinlichkeit, dass er in Massengewalt versinkt, das heißt, sie stehen in einer Austauschbeziehung. Ein Staat kann die Sicherheit seiner Bürger mit sehr wenig Zwangsgewalt gewährleisten, wenn er eine große Legitimität besitzt, hingegen kann seine Legitimität gering sein, wenn er über genügend Zwangsmittel verfügt.

Indem wir die Bedingungen für Sicherheit definierten, haben wir auch deren Antithese definiert: Fragilität. Ein fragiler Staat ist ein armes Land, das sich durch geringe staatliche Leistungsfähigkeit und geringe Legitimität auszeichnet. Es besteht ein auffallender Zusammenhang zwischen der Zahl fragiler Staaten und der Zahl der Flüchtenden. Ein fragiler Staat hat Massengewalt nichts entgegenzusetzen. Zwar werden nicht alle fragilen Staaten von Massengewalt heimgesucht, aber sie sind alle instabil wie Kartenhäuser.

Fragilität ist heutzutage rund um den Erdball die prägnanteste Einzelursache für Flucht und Vertreibung. Selbst bei Folgen des Klimawandels oder Naturkatastrophen, die vermutlich immer häufiger zu Fluchtursachen werden, ist es nur in fragilen Staaten wahrscheinlich, dass sie massive grenzüberschreitende Flüchtlingsströme auslösen. Als der Hurrikan Katrina New Orleans traf, musste deshalb niemand die Vereinigten Staaten verlassen. Dagegen flohen nach dem Erdbeben in Haiti viele Menschen in die benachbarte Dominikanische Republik, weil ihr Heimatland nicht in der Lage war, sie aus ihrer Notlage zu retten.

Unsere Ausgangsfrage lautete freilich nicht: »Welche Staaten sind fragil?«, sondern: »Warum hat die Massengewalt zugenommen?« Oder, noch konkreter: Warum kann die Fragilität von Staaten zugenommen haben, obwohl das Wirtschaftswachstum heute relativ

gleichmäßig verteilt ist?

Warum hat die Fragilität zugenommen?

Die Gründe für die Fragilität von Staaten sind komplex. Es wird sich keine Einzelursache finden, die man nur beseitigen müsste, damit sich die Entwicklung umkehrt. Selbst George W. Bush und Tony Blair reichen als Erklärung nicht aus; sie sind nur für die Flüchtlinge aus dem Irak verantwortlich. Barack Obama und fast alle anderen politischen Führer der westlichen Welt sind sich darüber einig, dass der Krieg in Afghanistan ein »notwendiger Krieg« war, und als der Arabische Frühling kam, waren Bush und Blair nicht mehr im Amt. Wir dürfen uns nicht auf die üblichen Verdächtigen beschränken. Die staatliche Fragilität hat durch eine Kombination mehrerer globaler Veränderungen zugenommen: Wir halten fünf für entscheidend, deren Auswirkungen auf die staatliche Fragilität in allen Fällen unbeabsichtigte Nebenwirkungen sind. Dies hat zur Folge, dass es keine einfachen Lösungen gibt.

Das Ende der Blockkonfrontation

Paradoxerweise könnte ein Faktor das Ende des Kalten Krieges zwischen dem Warschauer Pakt und der NATO sein. Der Kalte Krieg war durch die Furcht vor der »wechselseitig zugesicherten Zerstörung« (*»mutual assured destruction«* oder MAD) durch Atomwaffen geprägt, einen Zustand, den Menschen, die nach 1991 aufgewachsen sind, heute kaum noch verstehen können. Beide Seiten rekrutierten Verbündete, weshalb beide Supermächte, ähnlich wie beim Ausbruch des Ersten Weltkriegs, in fast jeden Konflikt verwickelt werden konnten. Unter diesen Bedingungen waren selbst Konflikte in abgelegenen Weltregionen potenziell so gefährlich, dass ihr Ausbruch gewöhnlich verhindert wurde. Grob gesagt, bestand ein stillschweigendes Einverständnis, dass beide Supermächte jeweils die von ihnen abhängigen Regierungen an der Macht halten durften. Kleinere Stellvertreterkriege zwischen Klientelstaaten fanden zwar statt, insgesamt jedoch blieben die Staaten in ganz Afrika, Lateinamerika und Südostasien relativ stark und stabil, weil entweder die USA oder die Sowjetunion sie mit Geld und Waffen versorgten. Mit dem Ende des Kalten Krieges bestand dafür keine übergeordnete Notwendigkeit mehr: Der Druck von außen wurde nicht länger aufrechterhalten. In zahlreichen Ländern wie zum Beispiel Sierra Leone, Somalia oder Bosnien erlebte der Staat einen Machtverlust, der für die Entstehung von Massengewalt mitverantwortlich war.[3]

Gut möglich, dass dies auch in Syrien eine Rolle spielte, das lange ein russischer Klientelstaat gewesen war. Im Kalten Krieg hätten Washington und seine Verbündeten wahrscheinlich damit gerechnet, dass Russland gegen einen Regimewechsel in Syrien militärischen Widerstand leisten werde, und hätten es deshalb für zu gefährlich gehalten, einen solchen zu unterstützen. Im Jahr 2011 jedoch schien ein solches russisches Verhalten schon lange der Vergangenheit anzugehören. Als sich der Arabische Frühling auf Syrien ausdehnte, hatte der amerikanische Botschafter deshalb keine Hemmungen, seine Unterstützung für die Proteste der Opposition zum Ausdruck zu bringen. Doch die Vorstellung von der Existenz einer russischen Einflusssphäre galt nicht nur für den Nahen Osten als obsolet. Die Europäische Union ermutigte die Ukraine, erste Schritte zu einem Beitritt zur Europäischen Union zu machen. In

beiden Fällen führte dies zu zwei deutlich getrennten Phasen von Massengewalt: In der ersten Phase kam es zu gewaltsamem internen Widerstand. In Syrien ging das Assad-Regime gewaltsam gegen die Demonstranten vor, und in den östlichen Provinzen der Ukraine entstand eine gewalttätige Separatistenbewegung, die sich gegen die neue Regierung im Westen, die durch Massenproteste an die Macht gekommen war, auflehnte. In der zweiten Phase intervenierte Russland jeweils militärisch: in Syrien mit seiner Luftwaffe und in der Ukraine mit getarnten Bodentruppen.

Demokratischer Frieden?

Ein zweiter paradoxer Faktor könnte die Ausbreitung der Demokratie nach dem Zusammenbruch der UdSSR sein. In den Gesellschaften des Westens versteht man unter Demokratie ein System mit einer demokratisch gewählten Regierung, deren Macht durch Gewaltenteilung kontrolliert wird. Dieses Regierungssystem galt im Westen schon lange als Quelle der Legitimität, und als der Westen triumphierte, wurde dieses Prinzip etwas vorschnell für weltweit gültig gehalten. Regierungen, die von ihren Staatsbürgern demokratisch legitimiert waren, sollten die Missstände beseitigen, die zu gewaltsamen Aufständen gegen den Staat führten.

Tatsächlich schien sich die Demokratie nach dem Fall der Sowjetunion schnell auf der ganzen Welt auszubreiten. Was sich jedoch tatsächlich ausbreitete, war die Praxis, Wahlen abzuhalten. Wahlen können unter allen möglichen Bedingungen abgehalten werden. Im Gegensatz dazu ist die Gewaltenteilung beim Einsatz der gewählten Macht ein integraler Bestandteil der alten, etablierten Demokratien. Sie ist kein einmaliges Ereignis, sondern besteht aus Prozessen, und es braucht Zeit und eine kontinuierliche Auseinandersetzung, um sie zu etablieren. Heute haben viele Staaten eine einseitige Demokratie, bei der die Gewaltenteilung so schwach ist, dass sie die Unterdrückung von Minderheiten durch Mehrheiten nicht verhindern kann. Bei etwa einem Drittel der Wahlen ist die Gewaltenteilung zu schwach, um Manipulationen zu verhindern, mit denen Minderheiten Mehrheiten unterdrücken können.[4] Außerdem ist in manchen Gesellschaften das Gefühl einer gemeinsamen Identität nicht ausgeprägt genug, um die Vorstellung von einem Gemeinwohl hervorzubringen: »Wir« bedeutet dort »unsere Gruppe«, nicht »unsere Nation«. Ist dies der Fall, so wird Macht, gleichgültig ob sie durch Gewalt oder durch eine Wahl erworben wurde, immer für das gleiche Ziel eingesetzt: für die Umverteilung von »den anderen« zu »uns«. Unter keiner der oben beschriebenen Bedingungen kann eine Wahl Macht in legitime Autorität verwandeln, weshalb Gehorsam gegenüber dem Staat weiterhin erzwungen werden muss.

Die schnelle Ausbreitung defekter Demokratien war alles andere als ein Wundermittel, das Regierungen auf einmal Legitimität verlieh, vielmehr schwächte sie die Zwangsgewalt des Staates. Autokraten wissen buchstäblich seit Tausenden von Jahren, wie man am besten Zwang ausübt. Eine bewährte Regel besteht darin, präventiv zu handeln. Es ist zu riskant, wenn man wartet, bis der Gegner handelt: Er könnte Erfolg haben. Also handelt man auf Verdacht, auch wenn man damit nicht nur Schuldige, sondern auch Unschuldige trifft. Eine zweite, ebenfalls bewährte Regel lautet, Gewalt nicht als letztes Mittel, sondern routinemäßig einzusetzen: Sie ist eine wirksame Erinnerung an die Risiken des Ungehorsams. Solche

Methoden sind jedoch in einer Demokratie ausgeschlossen, selbst in einer sehr defekten.

Beide Faktoren gemeinsam dürften bewirkt haben, dass viele Gesellschaften im Gefolge der schnellen Ausbreitung der Demokratie nach 1991 anfälliger für Massengewalt wurden. Auch wenn eine Regierung durch eine Wahl an die Macht gekommen war, betrachteten viele ihrer Gegner diese Staatsmacht immer noch als illegitim. Doch wenn die Opposition gewalttätig wurde, fehlten dem Staat die Mittel, dies zu unterbinden.

Das bekannteste Beispiel dafür, dass Wahlen eine Regierung hervorbringen, die von ihren Staatsbürgern als illegitim betrachtet wird, ist der Irak. Im Irak gab es mehr Wahlen, als man sich merken kann, aber 2011 brachten diese eine einseitig schiitisch geprägte Regierung unter dem Ministerpräsidenten Nuri al-Maliki hervor. Maliki versuchte mit schwindendem Erfolg, eine entfremdete sunnitische Minderheit zum Gehorsam zu zwingen. 2011 war der demokratische Irak ein extrem fragiler Staat.

Das spektakulärste Beispiel dafür, dass sich die Akzeptanz einer Regierung nicht durch Wahlen herstellen lässt, war jedoch Libyen. Als sich die Libyer von dem brutalen und fast schon grotesk ausbeuterischen Regime Oberst Gaddafis befreit hatten, wählten sie eine säkulare und aufgeklärte Regierung. Trotzdem nahm das Land keine positive Entwicklung, sondern zerfiel rasch in verschiedene Fraktionen, die sich gewaltsam bekämpften. Der Staat brach völlig zusammen – mit weitreichenden Folgen, die wir im nächsten Kapitel behandeln.

Yes we can!

Ein dritter Faktor, der zu erhöhter staatlicher Fragilität führen kann, ist technologischer Natur. Technologische Veränderungen dienen schon lange als Standarderklärung internationaler Kriegführung: Manchmal wirkt sich eine Technologie – wie etwa die Burg – zugunsten der Verteidiger aus, und manchmal begünstigt sie – wie etwa der Panzer – die Angreifer. Eine Erklärung für den Ausbruch des Ersten Weltkriegs lautet, dass die damalige Technologie den Angreifer begünstigte und dies im Juli 1914 die schnelle militärische Eskalation begünstigte. Auch die Balance zwischen staatlicher (Über-)Macht und Opposition wird durch technologische Veränderungen beeinflusst. Tränengas und Abhörmaßnahmen stärken traditionell die Staatsgewalt, aber seit 2005 stärkt die rasante globale Ausbreitung des Mobiltelefons und der sozialen Medien viele Formen des sozialen Protests, von der Demonstration bis zum Aufstand. Die erste politische Manifestation dieser neuen Macht der sozialen Netzwerke war der Sieg des Außenseiters Barack Obama über Hilary Clinton in den amerikanischen Vorwahlen des Jahrs 2008. Die sozialen Medien siegten unter dem Slogan »Yes, we can!« gegen den konventionell organisierten Wahlkampf des Clinton-Lagers. Am wichtigsten jedoch wurde die Macht der sozialen Medien im Kampf gegen staatliche Gewalt.

Das Ausmaß eines Protests hängt nicht ausschließlich, ja nicht einmal primär vom Ausmaß der Missstände ab. Es beruht vielmehr auf den wahrscheinlichen Konsequenzen einer Beteiligung an diesem Protest. Die Folgen der Teilnahme an einer öffentlichen Demonstration gegen staatliche Unterdrückung sind unmittelbar. Nehmen nur wenige teil, ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie festgenommen und bestraft werden, sehr hoch. Strömen aber Millionen Demonstranten auf den Platz, sind die Polizeikräfte zahlenmäßig so unterlegen, dass

das Risiko einer Bestrafung Einzelner sehr gering ist. Die Konsequenzen für das Regime hängen ebenfalls von diesen Zahlen ab. Ist der Protest klein, wird ihn das Regime abwehren und in der Folge die Repression vielleicht sogar verstärken; ist der Protest massiv, bestehen gute Chancen, dass es gestürzt wird. Der Erfolg einer Teilnahme ist deshalb stark von der erwarteten Teilnahme anderer abhängig.

Durch die massenhafte Verbreitung des Mobiltelefons und das Aufblühen der sozialen Medien, die vor allem von der städtischen Jugend genutzt werden, veränderten sich relativ plötzlich die Erfolgschancen von Protesten. Unter den autoritären Regimen des Nahen Ostens, von deren Herrschaft nur kleine Gruppen profitierten, herrschten schon lange gravierende Missstände: Die Lage im Jahr 2011 war ähnlich schlecht, wie sie auch 2001 oder 1991 oder gar 1981 gewesen war. Aber in früheren Jahren wäre die Teilnahme an einer Protestveranstaltung selbstmörderisch gewesen. Im Jahr 2011 jedoch kamen Millionen zu der Überzeugung: »Yes, we can, too!« Dieses Phänomen blieb nicht auf den arabischen Raum beschränkt, drei Jahre später geschah Ähnliches in der Ukraine.

Gleichwohl ereignete sich die internationale Ausbreitung des Protests erstmals im arabischen Raum, weil die Übertragung eines Verhaltensmusters von einem Land auf das andere mittels sozialer Medien davon abhängig ist, wie stark sich die nationalen Netzwerke überlappen. Offensichtlich war die städtische Jugend in Tunesien, Libyen, Ägypten und Syrien nicht nur durch Sprache, Kultur und räumliche Nähe miteinander verbunden, sondern auch durch den politischen Kontext.

Der Rohstoffboom

Eine weitere wahrscheinliche Ursache für die Zunahme fragiler Staaten ist der oft als »Super-Cycle« bezeichnete kontinuierliche Anstieg der Rohstoffpreise in dem Jahrzehnt bis 2013. In den rohstoffexportierenden Ländern stieg dadurch das Nationaleinkommen, während andere Auswirkungen dieses Booms jedoch weniger positiv waren.

In einer brillanten neuen Studie hat der Wirtschaftswissenschaftler Nicolas Berman mit seinen Kollegen sämtliche mineralischen Rohstoffe, die in Afrika gewonnen werden, geografisch kodiert und zu allen Ausbrüchen organisierter Gewalt auf dem Kontinent in Bezug gesetzt.[5] Wenngleich dieser Zusammenhang schon seit mehr als einem Jahrzehnt von vielen Wissenschaftlern untersucht wird, hat erst diese Studie den unwiderlegbaren Beweis geliefert, dass der Abbau von Rohstoffen das Risiko gewaltsamer Konflikte erhöht, und hat viel zu einer Erklärung des Phänomens beigetragen. Zwar bezieht sich die Untersuchung nur auf Afrika, doch es gibt keinen Grund zu der Annahme, dass ihre Ergebnisse nicht auf andere Regionen übertragbar wären. Berman und seine Kollegen kommen zu dem Schluss, dass der Anstieg der Rohstoffpreise während des Super-Cycle zu einer Zunahme organisierter Gewalt führte, vor allem deswegen, weil es Rebellengruppen gelang, Rohstoffe als Finanzquellen für den Kauf von Waffen zu nutzen. Dieser Effekt spielte eindeutig in Syrien eine wichtige Rolle, wo die Terrormiliz des »Islamische Staats« die syrischen Ölfelder unter ihre Kontrolle brachte und die Einnahmen aus dem Ölverkauf für eine Eskalation der Gewalt nutzte.

Hohe Rohstoffpreise haben auch politische Auswirkungen. Die Regierungen

rohstoffproduzierender Länder sind mit einer höheren Wahrscheinlichkeit autokratisch. Selbst wenn ein Rohstoffexportland Wahlen abhält, wird es neuen Forschungen zufolge mit steigenden Rohstoffpreisen unwahrscheinlicher, dass diese Wahlen frei und fair sind.[6] Das größte aktuelle Flüchtlingsproblem in Afrika im Südsudan ist untrennbar mit den Erdölvorkommen des Landes verknüpft: Bei dem Konflikt geht es im Wesentlichen um die Kontrolle der Ölquellen. Aber Konflikte gibt es nicht nur um Erdöl: Die Gewinnung mineralischer Rohstoffe, von Diamanten bis Coltan, sind für zwei Jahrzehnte Massengewalt und staatlicher Fragilität in der Demokratischen Republik Kongo mit verantwortlich.

Hohe Rohstoffpreise und die damit verbundene Erschließung neuer Rohstoffquellen haben möglicherweise auch psychologische Auswirkungen. Die Bürger eines Staates können unzufrieden werden, weil sie mehr erwarten, als ihre Regierung zu liefern vermag.[7] Dass die Aufstände des Arabischen Frühlings ungefähr mit dem Höchststand des globalen Ölpreises zusammenfielen, ist vielleicht nicht rein zufällig.

Islamischer Extremismus

Saudi-Arabien fördert schon seit langer Zeit weltweit eine extrem konservative islamische Ideologie. Anfangs ermutigten die USA das Land, dies zu tun, um den Aufstand gegen die sowjetische Besatzung in Afghanistan zu fördern, was unter anderem zur Entstehung der Taliban führte. In Staaten, die wie etwa Bangladesch gut gerüstet sind, auch massive organisierte Gewalt in Schach zu halten, manifestierte sich diese Ideologie lediglich als Terrorismus. Aber Staaten, die über weniger militärische Macht verfügten, wurden durch die Verbreitung des Islamismus der sehr viel ernsteren Bedrohung durch Massengewalt ausgesetzt.

Die Sahelzone, die ärmste Region der Erde südlich der Sahara, ist in Staaten aufgeteilt, deren winzige Volkswirtschaften kaum einen funktionsfähigen Staat am Leben halten können. Als die islamistische Ideologie in dieser Region Fuß fasste, wurden die dortigen Gesellschaften noch fragiler. Die Lage verschärfte sich durch der Sturz des Gaddafi-Regimes in Libyen, da die Diktatur in ihrem Todeskampf Söldner aus der Sahelzone rekrutiert hatte. Die Rekruten zeigten wenig Interesse, für die lächerliche Sache Gaddafis tatsächlich Kopf und Kragen zu riskieren, aber nach seinem Sturz ergriffen sie die Gelegenheit, sein Waffenarsenal zu plündern. Gaddafi hatte einen spektakulären Vorrat moderner Waffen angesammelt: Ölreichtum und Paranoia hatten ihn zu einem guten Kunden skrupelloser internationaler Waffenhändler gemacht, sodass Libyen im Vergleich zu den Spielzeugarmeen der Sahelstaaten wie ein militärischer Riese wirkte. Die mit Gaddafis Waffenarsenal ausgerüsteten Söldner verfolgten nun ihre eigene Agenda: Sie wollten die Missstände in ihren Herkunftsstaaten beseitigen. Als sie jedoch die malische Armee vernichteten, erkannten islamistische Kräfte ihre Chance: Sie gaben sich zunächst als Verbündete der schlecht organisierten Söldner aus, drängten sie dann an den Rand und übernahmen die Macht. Als der malische Staat zusammenbrach, wurden viele Tausend Zivilisten vertrieben. Zwei Jahre später vollzog sich in der Zentralafrikanischen Republik ein ähnlicher Prozess, der eine noch viel größere Vertreibung auslöste. In mancher Hinsicht ähnlich verlief auch der Aufstieg von Al-Shabaab in Somalia und von Boko Haram in Nigeria.

Der wohl gravierendste Fall dieser Art von opportunistischer Ausnutzung staatlicher Schwäche durch den Islamismus geschah im Irak. Dort wurde die große Minderheit der Sunniten mit Hilfe einer defekten Demokratie in die Opposition getrieben und von der korrupten und inkompetenten Regierung unterdrückt. So wurde diese Bevölkerungsgruppe zur leichten Beute: Einer Vorläuferorganisation des »Islamischen Staats« gelang es, im Nordirak eine brutale Herrschaft zu errichten und bald schon eine Invasion in Syrien ins Auge zu fassen.

Wie Massengewalt entsteht

Viele Gesellschaften sind fragil, aber nur in einigen führt dies zur Entstehung von Massengewalt, die wiederum zu Vertreibung führt. Wie bei anderen Formen der organisierten Gewalt sind es auch bei der Massengewalt vor allem die Extremfälle (die sogenannten »tail-risks«), die die Zahlen hochtreiben. Deshalb kann es irreführend sein, von »Trends« zu sprechen. Die Gesamtsumme wird von einigen wenigen Ereignissen geringer Wahrscheinlichkeit bestimmt, die dennoch eintreten. Es ist verführerisch, in diesen Zahlen den unvermeidlichen Lauf der Geschichte zu erkennen, doch so funktioniert die Welt nicht.[8] Flucht ist das, was Statistiker als ein »Fat-Tails-Phänomen« bezeichnen: ein Ereignis mit sehr geringer Wahrscheinlichkeit, aber katastrophalen Folgen, die bei einer Verteilungskurve zu einem dicken Schwanz, das heißt einem sehr langsam abfallenden Auslaufbereich führen.[9]

Die Liste der fragilen Staaten umfasst gewöhnlich zwischen 40 und 60 Länder, aber nur drei von ihnen sind für die Hälfte der weltweiten Vertreibungen verantwortlich. Selbst unter diesen drei ist einer dominant: Durch den Konflikt in Syrien wurden mehr als elf Millionen Menschen vertrieben. Die Berichte über die Gewalt in Syrien lesen sich meist so, als sei der Ausbruch der Gewalt dort unvermeidlich gewesen, doch im Grunde hätte dies kaum jemand vorhersagen können. Syrien war eine repressive Autokratie, die zunächst durch den Arabischen Frühling destabilisiert wurde, ein Phänomen, das kaum jemand kommen gesehen hatte. Die Zahl der Flüchtenden im Land selbst und ins Ausland stieg dann vor allem durch die externe Intervention des »Islamischen Staats« stark an: Der Schrecken, den die Terrormiliz verbreitete, kam für die internationale Gemeinschaft überraschend. Er wurde dann durch die russischen Bombardements noch einmal gewaltig verstärkt. Auch diese Intervention wurde international mit Überraschung zur Kenntnis genommen. Syrien war offenbar ein »Fat-Tails-Ereignis«.

Zusammen mit Syrien sind wie erwähnt zwei weitere Konflikte für die Hälfte aller Vertreibungen verantwortlich: die in Afghanistan und Somalia. Die Fragilität dieser Staaten hat ganz andere Ursachen als die Syriens. Der Flüchtlingsstrom aus Afghanistan wurde durch die amerikanische Invasion und den fortgesetzten Krieg mit den Taliban verursacht. Aber Afghanistan war schon vor der Invasion ein gescheiterter Staat: Die aufständischen Taliban hatten kurz zuvor die Herrschaft über den größten Teil des Landes errungen, waren aber nur von Saudi-Arabien, Pakistan und den Vereinigten Arabischen Emiraten als neue Regierung anerkannt worden. Gewaltsame innere Unruhen waren in dem Land schon lange zuvor endemisch gewesen. Auch Somalia ist bereits seit einer Generation ein gescheiterter Staat, heimgesucht von organisierter Gewalt, gegen die die Nachbarstaaten Äthiopien und Kenia nur sporadisch und begrenzt von außen eingreifen.

Diese Fat-Tails-Ereignisse sind zwar, wie gesagt, für die Mehrheit aller Vertreibungen verantwortlich, aber bei einer Gesamtzahl von 40 bis 60 fragilen Staaten weltweit wird es auch an anderen Orten immer einige Krisen geben. Die andere Hälfte der Vertreibungen wird durch ein stetes Tröpfeln von Massengewalt verursacht – nicht so spektakulär, dass es Schlagzeilen machen würde, aber immer noch tragisch genug. Die jüngsten derartigen Ausbrüche von Massengewalt und Vertreibung fanden im Südsudan, im Sudan, im Jemen, in Burundi, in der Ukraine, in der Zentralafrikanischen Republik, in Myanmar und in Eritrea statt. Genau wie die Bevölkerung der fragilen Staaten, aus der die Flüchtenden stammen, sind auch die Ursachen der Massengewalt jeweils sehr unterschiedlich. Es gibt kaum eine andere Gemeinsamkeit zwischen ihnen als die Gewalterfahrung selbst, die Analogie zu Tolstois unglücklichen Familien liegt auf der Hand. Bestenfalls lassen sich die betroffenen Staaten nach Ähnlichkeiten gruppieren.

In drei Staaten ist die Massengewalt primär auf Spannungen zurückzuführen, die durch eine defekte Demokratie entstehen: Im Südsudan ist es der Zentralregierung nicht gelungen, ein ausreichendes Gefühl gemeinsamer Identität zwischen den beiden wichtigsten ethnischen Gruppen Dinka und Nuer zu schaffen. Wie ein Berater des Präsidenten einem von uns bei einer Besprechung erklärte, bestand das Problem vor Ausbruch des jüngsten Konflikts nach Ansicht der von den Dinka dominierten Regierung darin, dass die Nuer diese nicht anerkannten, obwohl sie in einem ordentlichen Verfahren gewählt worden war. Die Nuer hatten tatsächlich eine eigene bewaffnete Streitmacht von erheblicher Stärke aufgestellt. Die Lösung der Regierung bestand darin, ebenfalls aufzurüsten. Auch in Burundi übernahm der zunächst demokratisch gewählte Präsident nie die Verantwortung für das ganze Land, sondern regierte nur zugunsten seiner eigenen Gruppe. Ausgelöst würde die Flüchtlingskrise des Landes jedoch dadurch, dass er auf einer dritten Amtszeit bestand und sie durch eine Wahl erlangte, die von der Bevölkerung nicht als frei und fair anerkannt wurde. Auf die dadurch verursachten Massenproteste reagierte der Staat mit Gewalt, die wiederum zu Vertreibungen führte. Die defekte Demokratie konnte keine Legitimität schaffen, und die Volkswirtschaften in den beiden kleinen, verarmten Staaten konnten den Repressionsapparat nicht finanzieren, der nötig gewesen wäre, um die Aufständischen durch Einschüchterung im Zaum zu halten. Zusätzlich wurde die Fragilität des Südsudan durch den Öl-Boom und dessen Zusammenbruch noch verschlimmert.

Auch wenn diese Einschätzung vermutlich Empörung verursacht: Auch die Ukraine muss als defekte Demokratie betrachtet werden. Wie andere relativ neu entstandene Staaten ist auch sie tief gespalten. Bei Wahlen tritt eine Spaltung zwischen einem nach Westen orientierten Westteil und einem nach Russland orientierten Ostteil zutage. Unter einer demokratisch gewählten, russlandfreundlichen, aber nicht durch Gewaltenteilung kontrollierten Regierung erwies sich der Präsident als ein Plünderer von Weltklasseniveau. Er wurde durch einen im Stil des Arabischen Frühlings verlaufenden Aufstand der Hauptstadtjugend gestürzt und durch eine ähnlich unkontrollierte westorientierte Regierung ersetzt, wogegen sich in den östlichen Provinzen des Landes Widerstand formierte. Dank russischer Unterstützung der Aufständischen eskalierte die Gewalt, sodass die westorientierte Regierung schließlich die zivilen Unterstützer des Aufstands bombardierte.

Eine andere Gruppe von Ländern mit Massengewalt besteht, wie die kleinen Länder in der Sahelzone, aus Staaten, die von Natur aus schwach sind. Die Zentralafrikanische Republik wird seit Jahrzehnten schlecht regiert und war schon lange fragil, aber erst dieselbe Kombination aus Islamismus und Auswirkungen von Gaddafis Sturz, die in Mali zu einem Blutbad führte, stürzte auch dieses Land in den Abgrund. Nur eine militärische Intervention Frankreichs verhinderte den zu erwartenden Völkermord.

Die größte Flüchtlingskatastrophe des Jahres 2015 fand im Jemen statt. Deshalb ist es wichtig, die dortigen Vorgänge zu verstehen. Etwa 2,5 Millionen Menschen wurden im Jemen vertrieben, etwa neun Prozent der gesamten Bevölkerung. Ähnlich wie die Zentralafrikanische Republik gleicht der Jemen einem Land der Sahelzone. Er ist von Stammeskonflikten zerrissen und nie mehr als ein paar Jahre ein funktionierender Staat gewesen. Wie die Sahelstaaten ist auch er eine leichte Beute für islamistisches Gedankengut. Auch in diesem Land war der Öl-Boom und sein Zusammenbruch ein zusätzlicher Stressfaktor. Endgültig eskalierte der Konflikt, als Saudi-Arabien zugunsten der Regierung intervenierte und die Zivilbevölkerung der aufständischen Seite bombardierte. Damit handelte Saudi-Arabien sehr ähnlich wie Russland im Fall Syriens.

Obwohl der Sudan viel größer ist als die anderen Staaten der Sahelzone, hat er im Wesentlichen dieselben Merkmale: Der Staat verfügt über so wenige Mittel, dass er praktisch fragil sein muss. Seine Fragilität kann jedoch keinesfalls auf eine defekte Demokratie zurückgeführt werden: Nichts an der Regierung des Sudan hat auch nur die geringste Ähnlichkeit mit einer Demokratie. Da der Staat über keinerlei Legitimität verfügt, setzt er fast ausschließlich auf Zwang, würde jedoch einen Repressionsapparat nordkoreanischen Ausmaßes brauchen, damit sich seine Bevölkerung widerstandslos der Staatsgewalt beugte. Wie im Jemen wurden auch im Sudan die Spannungen durch den Öl-Boom und dessen Zusammenbruch verschärft.

Myanmar war jahrzehntelang ein fragiler Staat mit einem Übermaß an Repression und periodischen Rückgriffen auf Massengewalt gegen die eigene Bevölkerung. Doch die jüngste Flüchtlingswelle war weniger auf die Repression des Staates als auf Spannungen zwischen ethnischen Gruppen zurückzuführen. Die Rohingya, eine muslimische Minderheit in der mehrheitlich buddhistischen Gesellschaft, wurden Opfer gewaltsamer Angriffe der Bevölkerungsmehrheit, wobei der Staat nicht willens und womöglich auch nicht in der Lage war, diese Menschen zu schützen. Auch die seit Jahrzehnten für Menschenrechte eintretende Aung San Suu Kyi tat kaum etwas, um die Spannungen zu reduzieren, weil sie mit den Stimmen der buddhistischen Mehrheit Wahlen gewinnen wollte.

Eritrea schließlich bildet eine eigene Kategorie. Der repressive Staat mit einer erheblichen Kapazität für Massengewalt diszipliniert seine Bevölkerung, indem er die potenziell unzufriedene Jugend zu einem langjährigen Wehrdienst in der Armee verpflichtet und dadurch de facto einsperrt. Etwa ein Jahrzehnt lang funktionierte dies gut, da die Existenz des mächtigen verfeindeten Nachbarstaats Äthiopien der Einheitspropaganda des diktatorischen Regimes eine gewisse Legitimität verlieh. Allmählich jedoch verlor dieses Narrativ an Macht, weil die Volkswirtschaft des Binnenstaats Äthiopien zum Wohl der einfachen Leute gut

geführt wurde und sich der Lebensstandard rapide verbesserte, wohingegen Eritrea trotz seiner günstigen Lage als Küstenstaat wirtschaftlich stagnierte. Außerdem siedelten sich Tausende von Eritreern in Äthiopien an. Der erfolgreiche Unabhängigkeitskrieg gegen Äthiopien hatte sich damit zum bodenlosen Entsetzen der eritreischen Freiheitskämpfer als nutzlos erwiesen. Die Begründung für eine Gesellschaft im permanenten Kriegszustand war nicht mehr glaubwürdig, und die eritreischen Bürger verloren den Antrieb, sich als Gefängniswärter für die Jugend des Landes zu betätigen. Rangniedere Offiziere und Grenzwächter ließen sich von Wehrpflichtigen bestechen, die desertieren und fliehen wollten. Was als Rinnsal begann, unterspülte schnell den Gehorsam gegenüber der Staatsmacht und ist heute zu einer Flut angeschwollen. Es gibt keine Massengewalt in Eritrea, und die Flüchtlinge bestehen nicht aus Familien, deren Leben in ihrer Heimat bedroht wäre. Auch ist die Ordnung in Eritrea nicht zusammengebrochen. Die jungen Eritreer haben lediglich einen genialen Ausweg gefunden, um nicht mehr wählen zu müssen zwischen den gefängnisartigen Bedingungen des Wehrdiensts und dem realen Gefängnis, das ihnen bei einer Wehrdienstverweigerung droht: Wir werden Zeuge eines Massenausbruchs aus einem Land, das zu einem Gefängnis geworden ist.

Fluchtmöglichkeiten

Wenn in einem fragilen Staat Massengewalt ausbricht, bleibt der Zivilbevölkerung nichts anderes übrig, als aus ihrer Heimat zu fliehen. Beim internationalen Flüchtlingsrecht steht immer noch die überholte Vorstellung von der »Verfolgung« im Mittelpunkt, doch die Realität besteht heute darin, dass den meisten Fluchtbewegungen letztlich staatliche Fragilität zugrunde liegt. In Kapitel 4 werden wir uns mit der Ethik der internationalen Reaktion auf dieses Problem auseinandersetzen und die Ansicht vertreten, dass das entscheidende Merkmal der Hilfsbedürftigkeit diese Flucht vor der Massengewalt ist. Ziel der Gewalt kann eine identifizierbare Gruppe von Menschen sein, wie es im nationalsozialistischen Deutschland die Juden waren, aber auch ein bestimmter Ort wie das bombardierte Aleppo in Syrien. In jedem Fall müssen Menschen fliehen, um sich in Sicherheit zu bringen.

Die Vertriebenen finden entweder anderswo im Land eine Zuflucht, oder sie müssen das Land verlassen. Der Begriff »Binnenflüchtlinge« steht für Personen, die innerhalb ihres eigenen Landes vertrieben wurden. Vertreibung hat oft zur Folge, dass sich der eine Teil der Menschen für die Binnenflucht entscheidet und der andere ins Ausland geht. Manchmal bleibt allerdings keine Wahl. Die deutschen Juden waren in der Zeit des Nationalsozialismus in einer extrem schlechten Lage: Sie wurden von der faschistischen Regierung terrorisiert und waren überall in Deutschland in Gefahr. Die Flucht ins Ausland war ihre einzig sichere Zuflucht. Im Gegensatz dazu haben die Menschen, die zum Beispiel von der im Nordosten Nigerias operierenden islamistischen Bewegung Boko Haram terrorisiert werden, oft die Möglichkeit, in eine andere Region Nigerias zu fliehen, denn Boko Haram ist auf einen kleinen, relativ dünn besiedelten Teil des Landes beschränkt. Aber weil es sich um eine Grenzregion handelt, mag es für manche Betroffene dennoch sicherer sein, die nigerianische Staatsgrenze zu überschreiten.

In Syrien bleiben die elf Millionen Vertriebenen größtenteils im Land, was vermutlich daran liegt, dass die Massengewalt in der Regel auf bestimmte Gebiete beschränkt ist. Obwohl der Konflikt als eine Hexenjagd des Regimes auf Demonstranten begonnen hat, ist er schnell zu

einem konventionellen militärischen Kampf um die Kontrolle von Territorien eskaliert. Deshalb suchen viele Bewohner gefährlicher Gebiete in sichereren Regionen Schutz. Manchmal können sie bei Verwandten wohnen, und ihre Umsiedlung ist weniger schwierig, als wenn sie ins Ausland fliehen. Andere haben keine Alternative zur Binnenflucht, weil die Staatsgrenzen immer wieder geschlossen werden.

Nur wer eine Staatsgrenze überschreitet ist juristisch gesehen ein »Flüchtling«. Die internationalen Organisationen und die internationalen Medien konzentrieren ihre Aufmerksamkeit tendenziell auf diese grenzüberschreitenden Flüchtlinge. Doch die Binnenvertriebenen, die in anderen Regionen ihres eigenen Landes Schutz suchen, sollten nicht von der internationalen Agenda verschwinden, zumal es für sie nicht immer einen sicheren Zufluchtsort und die nötige Hilfe gibt. Da die Massengewalt in fragilen Staaten stattfindet, verfügen diese in der Regel nicht über die Mittel, Binnenflüchtlinge zu versorgen, selbst wenn ein Großteil ihres Staatsgebiets sicher ist. Obwohl die internationale Gemeinschaft Richtlinien dafür entwickelt hat, wie ein Staat Binnenflüchtlinge behandeln sollte, sind die institutionellen Reaktionen schwach und uneinheitlich.

Das Kriterium der Grenzüberschreitung ist auch entscheidend für die Trennung der Begriffe Binnenmigration und internationale Migration. In armen Ländern ziehen die meisten Migranten innerhalb ihres Landes aus ländlichen Gebieten in Städte und Großstädte, einige jedoch überschreiten auch eine Staatsgrenze. Internationale Migranten unterscheiden sich also durch dasselbe klar definierte Kriterium von Binnenmigranten wie internationale Flüchtlinge von Binnenflüchtlingen. Dennoch sind Flüchtlinge keine Migranten. Sowohl Migranten als auch Flüchtlinge überqueren eine Staatsgrenze, der physische Akt ist also derselbe. Für den Unterschied zwischen einem Migranten und einem Flüchtling ist vielmehr das psychologische Motiv für die Überquerung der Grenze entscheidend: Migranten wechseln aus Hoffnung den Ort; Flüchtlinge fliehen aus Furcht. Migranten hoffen auf ein besseres Leben im Land ihrer Träume, Flüchtlinge brauchen eine Zuflucht.

Von der Erdbevölkerung von sieben Milliarden Menschen lebt nur eine Milliarde in einem der Traumländer.[10] Von den anderen sechs Milliarden würden viele gern in eines der reichen Länder auswandern. Im Gegensatz dazu sind weniger als ein Prozent der Weltbevölkerung Vertriebene, und weniger als die Hälfte dieser Vertriebenen sind (internationale) Flüchtlinge. Sollte die internationale Gemeinschaft intellektuell zu faul sein, um zwischen der Not, einen sicheren Zufluchtsort zu finden, und dem Wunsch auszuwandern zu unterscheiden, wird ein überlebensnotwendiges Bedürfnis, dessen Erfüllung realisierbar ist, in einer Flut von Möchtegern-Migranten untergehen.

Flüchtlinge brauchen sichere Zufluchtsorte. Doch wo können sie diese finden?

Zufluchtsorte

Wenn Sie den Unterschied zwischen Asylländern und Traumländern für künstlich halten, lassen Sie sich von Vorurteilen leiten. Schreiben Sie einmal jene zehn Länder, in denen Ihrer Meinung nach internationale Migranten am liebsten leben wollen, auf eine Liste mit der Überschrift: »Die zehn beliebtesten Traumländer«. Das sollte Ihnen nicht schwerfallen. Die

meisten von uns haben solche Träume, und Migranten gehen einfach einen Schritt weiter, indem sie versuchen, ihre Träume in die Tat umzusetzen. Versuchen Sie nun, die zehn wichtigsten Asylländer auf eine Liste mit der Überschrift »Die Länder mit den meisten Flüchtlingen« zu schreiben. Wie ähnlich sind Ihre Listen?

Das wichtigste Asylland der letzten vier Jahrzehnte ist Pakistan. Haben Sie es auf der richtigen Liste eingetragen? Und kommt es auf Ihrer Liste der zehn wichtigsten Traumländer überhaupt vor? Wahrscheinlich nicht. Gehen wir auf der Liste der Asylländer ein kleines Stückchen nach unten zum zweitwichtigsten Land, das den ersten Platz wirklich nur sehr knapp verfehlt hat: dem Iran. Manche finden den Iran faszinierend, dennoch entspricht er wohl kaum der westlichen Vorstellung von einem Land, in das man gerne auswandern möchte. Die nächsten vier Länder sind allesamt afrikanisch: Äthiopien, Kenia, Uganda und Tansania.[11]

Ein verblüffendes Merkmal, das alle diese Länder gemeinsam haben und das unserer Intuition eklatant widerspricht, besteht darin, dass sie die wichtigsten Aufnahmeländer für Flüchtlinge und zugleich allesamt Emigrationsländer sind. Sie sind keineswegs Traumländer. Vielmehr haben ihre wohlhabenderen Staatsbürger die Tendenz, ihr Traumland wiederum anderswo zu suchen. Einer dieser Staatsbürger war natürlich der Vater des amerikanischen Staatspräsidenten Barack Obama, der von Kenia in die Vereinigten Staaten emigrierte. Um die restlichen Plätze auf der Liste der wichtigsten Asylländer konkurrieren je nach dem Jahr der Bestandsaufnahme Thailand, die Türkei, Jordanien, der Libanon, die Demokratische Republik Kongo und der Tschad.

Um zu unserem Ausgangspunkt zurückzukommen: Das Konzept des Asyllands unterscheidet sich radikal von dem des Traumlands. Traumländer sind sich ökonomisch sehr ähnlich: Sie sind reich. Was aber, wenn überhaupt, haben Asylländer gemeinsam?

Wenn Sie versuchen, Gemeinsamkeiten in der humanitären Politik der Regierungen oder in der Großzügigkeit der einheimischen Bevölkerung zu finden, suchen Sie an der falschen Stelle. Weder die Regierung noch die Bevölkerung von Thailand, Jordanien und Kenia haben mehr gemeinsam, als sie mit irgendeiner anderen willkürlich ausgewählten Regierung oder Gruppe gemeinsam hätten. Die Gemeinsamkeit von Asylländern ist ihr Standort. Nicht dass sie nahe beieinanderlägen, aber sie sind alle in der Nähe fragiler Staaten und oft ganzer Gruppen solcher Staaten. Menschen, die durch Angst zur Flucht getrieben werden, fliehen in ihrer überwältigenden Mehrheit in Länder, die in der Nähe liegen.

Länder wie Pakistan und die Demokratische Republik Kongo sind nicht zu Asylländern geworden, weil sie auf ihren Bahnhöfen Flüchtlinge mit Willkommensschildern begrüßen. Sie wurden automatisch zu Asylländern: Die Flüchtlingsscharen kamen, weil sie in der Nähe waren. Um keine Asylländer zu werden, müssten diese Staaten ihren Zwangsapparat bis zur Grenze ihrer Leistungsfähigkeit und womöglich darüber hinaus ausbauen. Gleichgültig, wie gut sie für den massiven Flüchtlingsstrom gerüstet sind, sie können ihn nicht abwenden. Die meisten der betroffenen Gesellschaften sind dafür nicht sonderlich gut gerüstet. Tatsächlich gehören einige zu den ärmsten Ländern der Welt, manche stehen sogar selbst weit oben auf der Liste der fragilen Staaten.

Wir begannen dieses Kapitel mit einer erstaunlichen Tatsache: Unser neues Jahrhundert, das uns wahre Wunder an Langlebigkeit, Freizeit, Wohlstand und Vernetzung bescheren wird, ist zugleich durch ein Rekordniveau an Vertreibung gekennzeichnet. 65 Millionen Menschen sind aus Angst vor Gewalt aus ihrer Heimat geflohen. Können wir etwas tun, um in dieser Situation Abhilfe zu schaffen? Und wenn ja, was?

Tony Blair wurde durch den markigen Satz bekannt, er werde »hart gegen das Verbrechen und hart gegen die Ursachen des Verbrechens« vorgehen. Der doppelte Ansatz, nicht nur zu reagieren, sondern auch *präventiv* zu handeln, hörte sich klug an. Ähnlich attraktiv ist es, davon auszugehen, dass die beste Politik gegen Vertreibung deren Verhinderung ist.

Wir haben gesehen, dass Vertreibung durch fragile Staaten entsteht. Wäre es möglich, dafür zu sorgen, dass durch internationale Hilfe Staaten sehr viel weniger fragil werden? Genau dies hat heute für einen Großteil der internationalen Politik Priorität. Akteure der Entwicklungszusammenarbeit konzentrieren ihre Mittel inzwischen stärker auf fragile Staaten: Zum Beispiel hat das britische Entwicklungshilfeministerium, das von vielen als einer der kompetentesten Akteure in diesem Bereich angesehen wird, den für fragile Staaten bestimmten Teil seines Budgets zunächst auf 30 Prozent und im Jahr 2015 auf 50 Prozent erhöht. Auch das Militär und die Sicherheitsdienste konzentrieren sich inzwischen stärker auf fragile Staaten: Nachrichtendienste arbeiten mit den Regierungen fragiler Staaten zusammen, und das Militär bildet ihre Truppen aus, um den islamistischen Terror zu bekämpfen. Doch es gibt Grenzen: Denken Sie daran, dass die großen Vertreibungen durch relativ unvorhersehbare Fat-Tails-Ereignisse verursacht werden.

Zudem ist es nicht leicht, die Widerstandskraft eines fragilen Staates zu stärken. Er muss sowohl seine Legitimität in den Augen seiner Staatsbürger als auch seine Fähigkeit zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung verbessern. Internationale Aktionen können ihn vielleicht bei diesen Anstrengungen unterstützen, primär jedoch handelt es sich um innere Angelegenheiten. Da alle fragilen Staat unterschiedlich sind – »unglückliche Familien« mit ihren eigenen Besonderheiten –, werden schematische Interventionen in bestimmten Zusammenhängen zwangsläufig Schaden anrichten. Aber selbst wenn generell klar ist, dass jede Situation ihre eigene kontextspezifische internationale Unterstützung verlangt, besteht das Risiko, dass jeder der vielen internationalen Akteure sich berechtigt fühlt, seinen eigenen Ansatz zu entwickeln. Deshalb sollten wir in die internationale Risikovermeidung keine allzu großen Hoffnungen setzen. Die Gründe für ein Erdbeben sind sehr viel weniger kompliziert als die für Massengewalt, aber trotz enormer Forschungsanstrengungen kann man selbst den Ausbruch eines Erdbebens nicht einmal ein paar Stunden vor dem Ereignis voraussagen. Stattdessen ist es für ein Erdbebengebiet die vorausschauendste Politik, möglichst widerstandsfähig zu bauen.

Aus all diesen Gründen wird die internationale Gemeinschaft Massengewalt wahrscheinlich vor allem reaktiv bekämpfen. Die wichtigste Botschaft dieses Kapitels lautet, dass noch jahrzehntelang eine effektive internationale Reaktion auf Flucht und Vertreibung nötig sein wird. Dabei sollten wir uns nicht auf unsichere Voraussagen kommender Flüchtlingszahlen verlassen, denn die Gesamtzahl der weltweiten Flüchtlinge wird vermutlich unvorhersehbaren

Schwankungen unterliegen. Was jedoch feststeht ist der Prozess, durch den Menschen zu Flüchtlingen werden: Eine große Gruppe fragiler Staaten ist mit dem kleinen, aber signifikanten Risiko behaftet, massive Gewalt gegen die eigene Bevölkerung einzusetzen, was zu Flucht und Vertreibung führen wird. Viele der Flüchtenden werden vermutlich in ihrem eigenen Land bleiben, aber viele andere werden auch jenseits ihrer Landesgrenzen Zuflucht suchen. Klar ist, dass die internationale Gemeinschaft über Jahrzehnte auf die Not von (Binnen-)Flüchtlingen reagieren muss. Im nächsten Kapitel wenden wir uns der zentralen Frage zu, ob wir bereits über die Kapazitäten verfügen, auf diese Herausforderung reagieren zu können, oder ob wir diese erst aufbauen müssen.

KAPITEL 2

Die Zeitschleife

Vor 70 Jahren war die internationale Gemeinschaft mit der schlimmsten Vertreibungskrise ihrer Geschichte konfrontiert. Millionen Menschen wurden entwurzelt, durch den Zweiten Weltkrieg ebenso wie durch die Verschiebung von Grenzen nach Kriegsende. Man brauchte dringend Lösungen für die Kriegsflüchtlinge und für die diejenigen, die von Staaten vertrieben wurden, die ihre Stabilität wiederherstellen wollten. Hastig wurde ein Flüchtlingssystem der Vereinten Nationen geschaffen. Es war stark vom Beginn des Kalten Krieges Ende der vierziger Jahre beeinflusst und bestand aus zwei Kernelementen: erstens einem internationalen Vertrag mit einer Definition des Begriffs »Flüchtling« und den Rechten, die ein solcher Flüchtling haben sollte, und zweitens der Gründung einer Organisation der Vereinten Nationen, die den Auftrag hatte, diese Flüchtlinge zu schützen und Lösungen für sie zu finden.

Der Vertrag entsprach der politischen Lage seiner Zeit. Zwar war das Flüchtlingsregime ursprünglich durch den Holocaust und das kollektive Versäumnis motiviert, den fliehenden Juden in den dreißiger Jahren Schutz zu gewähren, doch seine Struktur war massiv durch den politischen Kontext seiner Entstehungszeit, der Frühzeit des Kalten Krieges, geprägt. Es entstand, weil die Normen, die aus der Abscheu vor dem Holocaust entstanden waren, sehr gut zu den strategischen Interessen der USA passten, die den Kommunismus eindämmen wollten. Wichtige Entscheidungen und sogar die Definition eines »Flüchtlings« waren von dem Bedürfnis der USA und der westlichen Alliierten geprägt, die Rückkehr der Vertriebenen in die Länder des kommunistischen Sowjetblocks zu vermeiden. Das Ergebnis war ein in vieler Hinsicht pragmatischer Kompromiss, der als Übergangslösung für einen besonderen historischen Zeitpunkt gedacht war.

In einem klassischen Fall eurozentrischer Politik wurde dieses europäische Flüchtlingsregime in der Folge jedoch ohne nennenswerte Anpassung auf den Rest der Welt ausgedehnt. Noch Jahrzehnte später bestimmte es die Reaktion auf Flüchtlinge in Afrika, dem Nahen Osten, Lateinamerika und Europa. Zwar gab es schrittweise Veränderungen, doch sie waren meist Stückwerk, ausgelöst durch Gerichtsentscheidungen über die Interpretation des Flüchtlingsrechts oder durch phasenweise Verlagerungen bei den organisatorischen Mandaten zur Bekämpfung bestimmter Vertreibungsprobleme. An keinem Punkt fand ein großer Reformprozess statt, der die fortdauernde Relevanz dieser Nachkriegsstruktur für eine radikal veränderte Welt infrage gestellt hätte. Die Entwicklung ist sehr pfadabhängig: Entscheidungen der Gegenwart sind durch Entscheidungen der Vergangenheit beschränkt, obwohl die damaligen Umstände vielleicht gar nicht mehr relevant sind.

Bis heute sind die weiteren Veränderungen am Flüchtlingsregime langsam und unsystematisch. Die rechtliche Anpassung vollzieht sich durch die schichtweise Neuinterpretation des Wortlauts einer Konvention, die aus einer vergangenen Ära stammt. Den Gerichten gelingt es zwar, eine Vielzahl von Umständen unter dem obskuren Begriff der »Verfolgung« zu subsumieren, aber dieser Prozess bleibt wechselvoll, inkonsistent und lückenhaft. Die organisatorische Anpassung besteht aus Reaktionen auf akute Katastrophen,

die dann oft zu permanenter Politik erstarren. Diese schrittweisen Veränderungen der vergangenen sieben Jahrzehnte haben zu einer wachsenden Kluft zwischen Institutionen und Bedürfnissen geführt.

Das Ergebnis ist ein Flüchtlingsregime, das für seine Aufgaben nicht mehr geeignet ist. Es reagiert nicht mehr adäquat auf die heutigen Probleme. Obwohl Faktoren wie der Klimawandel und die Destabilisierung von Staaten in Zukunft Vertreibungen verursachen werden, nimmt sie das bestehende System kaum zur Kenntnis. Obwohl die meisten Flüchtlinge heute in Städten leben, ist es primär darauf ausgerichtet, Menschen in Lagern zu versorgen. Obwohl Flucht etwas grundsätzlich Politisches ist, heißt es in der Satzung der wichtigsten Flüchtlingsorganisation der Vereinten Nationen, dass diese »völlig unpolitisch« sei. Eine Klausel, die verhindern sollte, dass das Flüchtlingshilfswerk im Kalten Krieg Partei ergriff, hindert es heute allzu oft daran, sich proaktiv dafür einzusetzen, dass politische Hindernisse des Flüchtlingsschutzes beseitigt werden. Außerdem fällt es ihm schwer, neue Chancen effektiv zu nutzen, die sich in unserer veränderten Welt eröffnen, Chancen, die sich etwa durch die Globalisierung, neue Technologien, die Rolle des Unternehmertums und die Fähigkeiten von Flüchtlingen ergeben.

Die bestehenden Institutionen beruhen auf dem einfachen und wertvollen Gedanken, dass Menschen das Recht haben zu fliehen, damit sie keinen schweren Schaden erleiden, und auf der damit korrespondierenden Pflicht der Gastländer, diese Menschen aufzunehmen. Doch es gibt auch unbestreitbar dysfunktionale Elemente in dem heutigen System. Durch die im April 2015 ausgelöste europäische Migrationskrise sind die Flüchtlinge praktisch zum ersten Mal seit dem Ende des Kalten Krieges ganz oben auf der politischen Tagesordnung gelandet. Aus der globalen Aufmerksamkeit, die das System dadurch momentan genießt, und aus dem verbreiteten Gefühl der Krise erwächst die Gelegenheit, das System zu ändern. In diesem Kapitel wird deshalb der institutionelle Werdegang des Flüchtlingssystems analysiert und untersucht, welche Elemente überdauert haben, weil sie wertvoll sind, und welche nur aus Trägheit oder aus Mangel an Vorstellungskraft erhalten blieben.

Ein Flüchtlingssystem für das Europa des Kalten Krieges

Seit es politische Gemeinschaften gibt, gibt es auch verfolgte Gruppen, die gezwungen sind, einer rechtlosen Existenz zu entfliehen. Seit im Gefolge des Westfälischen Friedens von 1648 in Europa Nationalstaaten entstanden, versuchen Regierungen, Flüchtlingsbewegungen zu steuern. So wurden etwa die Hugenotten, die nach der Aufhebung des Edikts von Nantes im Jahr 1685 als Protestanten aus Frankreich vertrieben wurden, in England als Flüchtlinge aufgenommen. Während der Revolutionen des 18. und des 19. Jahrhunderts arbeiteten europäische Staaten bilateral zusammen, um den Opfern von Staatenbildung und Staatsauflösung sicheres Geleit zu bieten und einen Bevölkerungsaustausch mit Menschen zu organisieren, die den ethnischen oder religiösen Kriterien der neugegründeten Staaten jeweils besser entsprachen.

Doch erst im 20. Jahrhundert erkannten Staaten ihre gemeinsame Verantwortung für Flüchtlinge als humanitäre Verpflichtung an. In der Zwischenkriegszeit, als das Osmanische

Reich zusammenbrach, schuf der Völkerbund 1921 erstmals das Amt des Hochkommissars für Flüchtlinge. Die Organisation, der der Hochkommissar vorstand, war bescheiden, aber effektiv. Sie stattete schlicht und einfach bestimmte Gruppen Staatenloser und Vertriebener wie etwa Russen, Griechen, Türken, Bulgaren und Armeniern mit Reisedokumenten (sogenannten Nansen-Pässen) aus.[1]

Der erste groß angelegte, multilaterale Versuch, das Flüchtlingsproblem zu managen, fand erst nach dem Zweiten Weltkrieg statt, als es in Europa Dutzende Millionen Vertriebene gab. In dieser Zeit wurde das moderne Flüchtlingsmanagement, wie es heute noch besteht, geboren. Wie fast alle multilateralen Strukturen der Nachkriegszeit besteht es aus zwei Hauptelementen: einem Vertrag und einer internationalen Organisation.

Die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 ist ein einfaches Dokument. Sie definiert, was ein Flüchtling ist, und skizziert die Rechte, die er haben sollte. Ein Flüchtling wird als eine Person definiert, die sich »aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung« nicht in ihrem Ursprungsland befindet. Es folgt eine Reihe von Ansprüchen, die Flüchtlinge gegenüber Staaten haben, vor allem das Recht, nicht zur Rückkehr in ein Land gezwungen zu werden, in dem ihnen Schaden droht (Grundsatz der Nichtzurückweisung). Außerdem genießen sie die wichtigsten zivilen, politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rechte.

In der Satzung, die die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 14. Dezember 1950 für das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen beschloss, bekam dieses die Aufgabe, »für den internationalen Schutz der Flüchtlinge zu sorgen« und »Dauerlösungen des Flüchtlingsproblems anzustreben«, indem es Regierungen und Privatorganisationen dabei unterstützte, Flüchtlingen eine freiwillige Rückkehr in das jeweilige Heimatland oder die Assimilation in einer neuen nationalen Gemeinschaft zu ermöglichen. Das einzige andere bemerkenswerte Element der Satzung ist die schon erwähnte Bezeichnung der Organisation als »völlig unpolitisch«.

Das Flüchtlingsregime war von den Unterzeichnerstaaten keineswegs als Dauerlösung gedacht, und schon gar nicht sollte es auf die ganze Welt ausdehnt werden. Den Vertragspartnern war klar, dass sie auf eine einzigartige Situation reagierten, die eine ausgesprochen spezifische Lösung erforderte. Zu diesem Zweck verhängten sie mehrere Beschränkungen: Die Arbeit des Flüchtlingshilfswerks wurde zeitlich begrenzt und sollte 1953 auslaufen. Außerdem waren sowohl das UNHCR als auch die Konvention auf das beschränkt, was bereits passiert war. Sie waren nur für Personen zuständig, die »auf Grund von Ereignissen, die vor dem 1. Januar 1951 eingetreten sind«, zu Flüchtlingen geworden waren. Um diese Beschränkungen wirklich sehr deutlich zu machen, war die Konvention auch räumlich begrenzt. Das heißt, sie galt nur für Menschen, die durch »Ereignisse, die vor dem 1. Januar 1951 in Europa eingetreten sind«, vertrieben wurden.

Außerdem geht aus den *Travaux Préparatoires*, den veröffentlichten Verhandlungsprotokollen, hervor, dass sogar die relativ begrenzten Entscheidungen der

damaligen Zeit das Ergebnis schwieriger politischer Kompromisse zwischen den 26 beteiligten Regierungen waren. Den USA war es am wichtigsten, starke Restriktionen für das Flüchtlingsregime durchzusetzen. Eleanor Roosevelt und die Delegation des amerikanischen Außenministeriums vertraten die Ansicht, das Regime müsse befristet sein und dürfe nicht für andere, in den späten vierziger und frühen fünfziger Jahren in Indien, Korea und Palästina entstehende Flüchtlingskrisen gelten. Die USA hatten auch Forderungen von Indien und Pakistan und vielen direkt betroffenen westlichen Ländern wie Frankreich und Belgien widersprochen, das Hilfswerk an der Leistung materieller Hilfe direkt zu beteiligen, und durchgesetzt, dass es lediglich Regierungen betroffener Staaten juristisch und fachlich beriet.[2]

Die Verhandlungspositionen der wichtigsten Staaten beruhten nicht auf erhabenen humanitären Prinzipien, sondern waren interessengeleitet. Die USA waren vor allem durch das Bestreben motiviert, den Kommunismus einzudämmen und zu diskreditieren. Dass eine Definition von Flüchtlingen angenommen wurde, die auf individueller »Furcht vor Verfolgung« beruhte, lag daran, dass die USA eine Wiedereinbürgerung der aus Osteuropa Vertriebenen in kommunistischen Ländern vehement ablehnten. Dies war eine Reaktion auf die Tätigkeit der unmittelbaren Vorgängerin des Flüchtlingshochkommissariats, der Nothilfe- und Wiederaufbauverwaltung der Vereinten Nationen, die zwischen 1943 und 1946 im Einsatz gewesen war. Diese Behörde hatte tatsächlich versucht, die Repatriierung zu fördern, wurde jedoch 1947 auf Initiative der USA aufgelöst und kurzfristig durch die International Relief Organisation (IRO) ersetzt, deren Schwerpunkt auf der Umsiedlung von Personen lag, die Gefahr liefen, unter den Einflussbereich des Ostens zu gelangen. Die USA unterstützten dieses in der Entstehung begriffene Flüchtlingsregime (aus dem später das UNHCR hervorgehen sollte) unter der Bedingung, dass es ebenfalls den Schwerpunkt darauf legte, niemand in einen Staat zurückzuschicken, in dem ihm Verfolgung drohte.[3]

Andere Staaten verfolgten aufgrund anders gelagerter Interessen andere Ziele, doch sie konnten sich größtenteils nicht durchsetzen. Im Gegensatz zu der amerikanischen Position wollten die europäischen Staaten, die Flüchtlinge beherbergten, dass das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen den Flüchtlingen auf ihrem Staatsgebiet materielle Hilfe leistete. Da sie jedoch im Rahmen des amerikanisch geführten Marshall-Plans von 1948 ohnehin schon gewaltige Unterstützung erhielten, waren sie gezwungen, sich den amerikanischen Wünschen zu beugen. Großbritannien war der einzige europäische Staat, der sich dafür einsetzte, dass das Hochkommissariat und die Konvention von Anfang an eine globale Zuständigkeit besäßen. Ein Wunsch, der insbesondere auf Großbritanniens Probleme mit der Verwaltung seines Kolonialreichs und den unmittelbar daraus resultierenden postkolonialen Vertreibungen auf dem indischen Subkontinent zurückzuführen war.

Trotz der amerikanischen Dominanz gelang es den westeuropäischen Staaten jedoch, die Saat für das Überleben des Flüchtlingsregimes zu legen. Anders als die Flüchtlingskonvention war das Kommissariat selbst keiner geografischen Beschränkung unterworfen. Vielmehr wurde es in das Ermessen der Unterzeichnerstaaten gestellt, die Konvention auf »Ereignisse […] in Europa *oder anderswo*« anzuwenden. Auch gelangte man zu der Überzeugung, dass das Mandat des Kommissariats durchaus erneuert werden könnte. Die Verfasser der Flüchtlingskonvention

gingen davon aus, dass sie weiter in Kraft bleiben und angepasst werden würde, da sie früh erkannten, dass ihre Definition eines Flüchtlings zwar nicht alle Situationen abdeckte, sich aber dynamisch auf mindestens zwei Wegen weiterentwickeln ließ: durch Entscheidungen nationaler Gerichte und ergänzende internationale Abkommen.

In den folgenden Jahrzehnten blieb das hastig ausgehandelte, scheinbar befristete Flüchtlingsregime weitgehend erhalten.[4] Dabei wurde es mit opportunistischen und manchmal auch fragwürdigen Mitteln schrittweise angepasst. Ein Regime, das ursprünglich nicht länger als ein Jahrzehnt bestehen sollte, wurde die Grundlage für den weltweiten Umgang mit Flüchtlingen.

Es war vor allem der Kalte Krieg, der für den Erhalt dieses Systems eine zentrale Rolle spielte. Das anfänglich von den Vereinigten Staaten als vorübergehende Institution betrachtete und mit privaten Mitteln finanzierte Hilfswerk konnte den Vereinten Nationen durch die Reaktion auf zwei Ereignisse seinen Wert beweisen.

Im 1953 kümmerte es sich um die Krise, die durch den Aufstand vom 17. Juni in der DDR in Westberlin entstand. Angesichts der Flüchtlinge, die infolge des niedergeschlagenen Aufstands nach Westberlin strömten, entwickelte das UNHCR einen Aktionsplan, der den internationalen und deutschen Organisationen dabei half, die akute Not in Berlin zu lindern und die weitere Flucht von Ostdeutschen sowie deren Integration in Westdeutschland zu fördern. Das zweite Ereignis war die Niederschlagung des ungarischen Volksaufstands 1956 durch Truppen der Sowjetunion, die eine Massenflucht von fast 200000 Menschen in die Nachbarstaaten Österreich und Jugoslawien auslöste. Angesichts einer Flut von Flüchtlingen wandte sich Österreich an das Flüchtlingshilfswerk, das in dessen Auftrag andere Staaten darum bat, Österreich bei der Bewältigung des Notstands zu helfen. Diese Ereignisse ermöglichten es dem UNHCR, den Vereinigten Staaten zu beweisen, dass es bei der Unterstützung von Flüchtlingen aus den kommunistischen Ländern eine strategisch wichtige Rolle spielen konnte.

Der Eurozentrismus greift um sich

Der große Wendepunkt kam mit der geografischen Expansion. Das Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967 dehnte ein Flüchtlingsregime, das ursprünglich nur für Europa geplant war, auf den Rest der Welt aus. Vor dem Hintergrund antikolonialer Kämpfe, der Entkolonialisierung und erster Stellvertreterkriege des Kalten Krieges war der Westen darum bemüht, die potenziell destabilisierenden Folgen von Flüchtlingsbewegungen in der »Dritten Welt« zu managen. Das Flüchtlingshochkommissariat war bereits ad hoc angerufen worden, zum Beispiel um auf die Krisen der chinesischen Flüchtlinge in Hongkong und der algerischen Flüchtlinge in Tunesien zu reagieren, und das Protokoll brachte die Flüchtlingskonvention in Übereinstimmung mit der universalen Gültigkeit der Satzung des UNHCR.

Die Entscheidung, das europäische Flüchtlingsregime unverändert auf die »Dritte Welt« anzuwenden, war pragmatisch, hastig und wiederum größtenteils von den strategischen Interessen des Kalten Kriegs diktiert. Mitte der sechziger Jahre und seit dem Beginn des Vietnamkriegs wurde die »Dritte Welt« als gefährliche Quelle der Instabilität für den Westen

betrachtet. Von Südostasien bis Süd- und Ostafrika wurden die neuen unabhängigen Staaten als potenzielle Verbündete der Sowjetunion und ungeschützte Flüchtlinge als potenzielle grenzüberschreitende Überträger von Aufständen gesehen. Die Globalisierung des europäischen Flüchtlingsregimes entsprang nicht etwa dem humanitären Wunsch, die Verwundbaren zu schützen, sondern vielmehr der Angst vor »Flüchtlingskriegern« (»refugee warriors«).

Wie schlecht das europäische Flüchtlingsregime auf die gesamte Welt übertragbar war, wurde sofort ersichtlich. Die Menschen, die aufgrund der Befreiungskriege oder vor postkolonialer Gewalt flohen (wie etwa bei der Revolution in Ruanda von 1959, dem angolanischen Bürgerkrieg nach 1961 oder den gewaltsamen Auseinandersetzungen im Sudan ab den späten sechziger Jahren), waren in einer ganz anderen Lage als jene, die nach dem Zweiten Weltkrieg in Europa verstreut gewesen waren. Dasselbe galt auch für die Menschen, die vor den Stellvertreterkonflikten, Militärputschen und Militärregimen in lateinamerikanischen Ländern wie Guatemala, El Salvador und Nicaragua flohen. Die Konzentration des europäischen Flüchtlingsregimes auf individuelle »Verfolgung« passte einfach nicht zu den Situationen, denen Flüchtlinge in anderen Teilen der Welt ausgesetzt waren.

Obwohl diese Unzulänglichkeiten schnell offensichtlich waren, veränderte man die (ursprünglich für Europa konzipierte) Nachkriegsstruktur nur stückweise und Region für Region. Im Jahr 1969 verabschiedeten die afrikanischen Staaten die Konvention der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) zur Regelung der Probleme von Flüchtlingen in Afrika. Sie übertrug die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 auf den afrikanischen Kontext, aber mit einer signifikanten Änderung: Die Definition eines Flüchtlings wurde so erweitert, dass sie sich auch auf Personen erstreckte, die aufgrund von Ereignissen fliehen mussten, »die ernsthaft die öffentliche Ordnung stören, sei es in ihrem gesamten Herkunftsland oder einem Teil davon«. Im Jahr 1984 folgte Lateinamerika dem Beispiel der OAU, als die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) die Flüchtlingsdeklaration von Cartagena verabschiedete und in ihrer regionalen Definition auch Personen mit einschloss, die geflohen sind, »weil ihr Leben, ihre Sicherheit oder Freiheit durch allgemeine Gewalt, Aggression von außen, innere Konflikte, massive Menschenrechtsverletzungen oder andere Umstände, die zu schweren Störungen der öffentlichen Ordnung geführt haben, bedroht ist«.

Von kleinen Korrekturen abgesehen blieb die Praxis des globalen Flüchtlingsregimes in ihrem Kern von ihren Nachkriegsursprüngen geprägt.[5] Die größte Veränderung war womöglich die schädlichste: der Wechsel zu einem Modell von »Fürsorge und Unterhalt«. Die Entscheidung aus dem Jahr 1950, dass sich das Flüchtlingshilfswerk nicht an der direkten materiellen Hilfe für die Flüchtlinge beteiligen sollte, wurde seit den achtziger Jahren immer mehr aufgeweicht. Bis dahin hatte die wichtigste Rolle des UNHCR darin bestanden, Staaten bei der Gewährung von Schutz und bei der Lösung von Flüchtlingsproblemen rechtlich und operativ zu beraten. In den sechziger und siebziger Jahren siedelten sich die meisten Flüchtlinge selbstständig in ländlichen Gebieten an und integrierten sich de facto in die jeweilige lokale Gastbevölkerung. Ab Anfang der achtziger Jahre jedoch wurden in den Entwicklungsländern

Flüchtlingslager das dominierende Instrument des Flüchtlingsschutzes. Riesige Gebiete, oft an abgelegenen, trockenen und gefährlichen grenznahen Standorten, wurden zu Schutzzonen für Flüchtlinge hergerichtet und wurden für die Vertriebenen zu dauerhaften Wohnorten.

Aus einer Reihe von Gründen wurden diese entwürdigenden Lager die Norm. Erstens wurde es für die Gastländer immer schwieriger, ihre knappen Mittel für Menschen einzusetzen, die nicht ihre Staatsbürger waren. Dafür verantwortlich waren Demokratisierung und Schuldenkrise sowie die Strukturanpassungsprogramme, mit denen der Internationale Währungsfonds und die Weltbank in den achtziger und neunziger Jahren in einem Großteil der Entwicklungsländer eine wirtschaftliche Liberalisierung und die Kürzung der Staatsausgaben erzwangen.[6] Die Lager boten zudem die Möglichkeit, Flüchtlinge so unterzubringen, dass sie in den Gastländern »aus den Augen, aus dem Sinn« waren, und der internationalen Gemeinschaft die finanzielle Verantwortung zu übertragen. Zweitens musste das Flüchtlingshilfswerk nach dem Ende des Kalten Krieges für seine wichtigsten Geldgeber relevant bleiben. Als es für die geostrategischen Interessen der USA keine Rolle mehr spielte, versuchte es, sich als humanitäre Organisation neu zu erfinden. Die Flüchtlingslager waren ein wichtiger Schritt in diesem Rollenwandel. Sie ermöglichten es dem Hilfswerk, die Zahl seiner Mitarbeiter sowie sein Budget gewaltig zu erweitern, weil es sowohl bei der Katastrophenhilfe als auch bei der langfristigen Verwaltung der Lager eine wachsende und sichtbare Rolle spielte. So kam es, dass sich sein Personalbestand zwischen 1950 und 2016 von 500 auf mehr als 9000 Personen erhöhte. Die Lager schufen Arbeitsplätze, nur nicht für Flüchtlinge. Zwar ist das Flüchtlingsregime in den letzten Jahrzehnten nicht völlig unverändert geblieben, doch es ist selbstverständlich immer noch pfadabhängig. Es gleicht auch heute noch dem System, das für die besonderen Umstände im Europa der Nachkriegszeit entwickelt wurde. Jedoch kommt es heute in einer radikal anderen Welt zum Einsatz.

Die Leerstellen der Genfer Flüchtlingskonvention

Die Konvention von 1951 beruht auf dem moralisch unbestreitbaren Gedanken, Menschen, denen in ihrem Heimatland ernsthafter Schaden droht, nicht zwangsweise zurückzuschicken, und das so lange, bis es dort wieder sicher ist. Sie legt fest, dass diese Menschen im Exil grundlegende Rechte und Freiheiten genießen sollten und dass sie letztlich in ihre Heimat zurückkehren oder in eine andere Gesellschaft integriert werden sollten. In diesem Sinne besteht der zentrale Gedanke der Konvention darin, dass Menschen das Recht haben sollten, auf der Suche nach einem sicheren Zufluchtsort internationale Grenzen zu überschreiten, wenn ihre eigenen Länder nicht in der Lage oder nicht willens sind, ihnen fundamentalste Rechte zu garantieren.

Die Mängel der Flüchtlingskonvention sind jedoch im Lauf der Zeit immer deutlicher zutage getreten. Generell besteht der Wert internationaler Rechtsnormen darin, dass sie nach einiger Zeit ein Einverständnis erzeugen, wie sich Staaten in bestimmten Situationen angemessen verhalten. Heute jedoch besteht das Problem, dass die Flüchtlingskonvention kein gemeinsames Engagement mehr hervorbringt und nicht die Verhaltensweisen vorschreibt, mit denen das heutige Flüchtlingsproblem zu bekämpfen wäre. Die Flüchtlingskonvention war nie wirklich global und ist heute weiter denn je von den akuten Bedürfnissen der Menschen

entfernt.

Die meisten Staaten halten sich heute nicht mehr an die Konvention. Die Unterzeichnerstaaten in der entwickelten Welt finden immer neue, raffinierte Wege, um den Grundsatz der Nichtzurückweisung zu umgehen oder zu missachten. Sie wenden eine ganze Reihe von Abschreckungs- oder Zurückweisungsmaßnahmen an, durch die es für Flüchtlinge schwierig oder gefährlich wird, ihr Territorium zu betreten: Sanktionierung der Transportunternehmen, Stacheldrahtzäune, Abfangmaßnahmen auf dem Fluchtweg. Unterzeichnerstaaten in der »Dritten Welt« nehmen zwar Flüchtlinge auf, aber eher aufgrund geografischer Notwendigkeiten und internationalen Drucks als aufgrund ihrer rechtlichen Verpflichtung, und wenn sie es tun, versäumen sie es in aller Regel, den Flüchtlingen die in der Konvention vorgeschriebenen sozioökonomischen Rechte zu gewähren. Paradoxerweise sind einige der großzügigsten Asylländer der Welt wie etwa Jordanien, der Libanon, Thailand, Nepal oder die Türkei der Flüchtlingskonvention entweder gar nicht oder nicht voll beigetreten. Viele Länder im Nahen Osten und in Asien vertreten die Ansicht, dass die Konvention den Realitäten der Vertreibung in ihrer jeweiligen Region nicht gerecht wird und dass ihre eigenen Traditionen und rechtlichen Verfahren ausreichend sind, um Menschen Zuflucht zu gewähren. Inzwischen hat etwa die Türkei zwar die Konvention von 1951, nicht jedoch das Protokoll von 1967 unterzeichnet, mit der Folge, dass sie nach dem Völkerrecht nicht verpflichtet ist, Flüchtlinge aus nichteuropäischen Ländern aufzunehmen.

Die Art, wie verschiedene Staaten wichtige Gedanken der Konvention interpretieren, hat sich im Lauf der Zeit durch die Mechanismen verändert, die ihre Verfasser vorgesehen hatten: die Rechtsprechung durch Gerichte und ergänzende internationale Abkommen. So wurde etwa in einigen Rechtssystemen die Interpretation von »begründeter Furcht vor Verfolgung« so erweitert, dass sie auch Kriegsflüchtlinge, Menschen, die vor der Verfolgung durch bewaffnete nichtstaatliche Akteure fliehen, oder bestimmte extreme Formen des Entzugs sozioökonomischer Rechte mit einschließt. Auch die sogenannten Nexus-Gründe wie die »Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe« wurden erweitert, damit sie auch weitere Gruppen, wie etwa Menschen, die wegen ihrer sexuellen Orientierung verfolgt werden, mit einschließen.

Diese Aktualisierungen des Rechts sind jedoch langsam, uneinheitlich und inkonsequent. Sie sind fast ausschließlich von der Entscheidung bestimmter Regionen oder einzelner Länder abhängig, die die Interpretation wichtiger Teile der Flüchtlingskonvention erweitert haben. Dies hat verschiedene Folgen. Zunächst bedeutet es, dass der Begriff »Flüchtling« heute von einem Land zum anderen ganz unterschiedlich definiert sein kann. Und weil die Anpassung der Flüchtlingskonvention durch Gerichtsentscheide sehr zäh ist, können auch die aktuellen Interpretationen des Abkommens die Vertreibungsprobleme der heutigen Welt kaum angemessen bewältigen.

Wir sagen nicht, dass die Flüchtlingskonvention unbedingt aufgegeben werden sollte. Sie könnte durchaus eine nützliche Restrolle spielen, weil sie nach wie vor zu Engagement und regelkonformem Verhalten ermuntert. Problematisch wird es jedoch, wenn wegen einer zu starken Fixierung auf die Konvention das begrenzte politische Kapital falsch investiert wird.

Insbesondere in drei großen Bereichen klafft eine Lücke zwischen den Möglichkeiten des aktuellen Flüchtlingsregimes und den praktischen Bedürfnissen der heutigen Welt.

Die Menschen: Wer muss als Flüchtling gelten?

Wenngleich schon die Verfasser der Konvention von 1951 erkannten, dass die Definition des Flüchtlingsbegriffs im Lauf der Zeit angepasst werden müsste, wird diese inzwischen den Realitäten der Vertreibung im 21. Jahrhundert immer weniger gerecht. Wie die meisten juristischen Systeme etabliert das Flüchtlingsregime eine Kategorie von Personen (Flüchtlinge) und eine Reihe von Rechten, die diese Personen haben sollten. Die Genfer Flüchtlingskonvention gibt als Kriterium für einen privilegierten Immigrationsstatus die »Verfolgung« an. Sie sieht vor, dass für Verfolgte nicht nur der Grundsatz der Nichtzurückweisung gilt, sondern dass sie im Exil auch Rechte haben und für sie, wenn nötig, die Möglichkeit der Einbürgerung bestehen soll. »Verfolgung« ist jedoch offensichtlich nicht mehr das richtige Kriterium für einen privilegierten Immigrationsstatus und die damit verbundenen Rechte.

Der ursprüngliche Grund für die Privilegierung Verfolgter ist historisch: Das Hauptanliegen der damals zur Supermacht aufsteigenden USA war, wie wir gesehen haben, dass niemand in ein kommunistisches Land zurückgeschickt werden sollte. Heute jedoch überschreiten extrem verwundbare Menschen zwischenstaatliche Grenzen aus einer ganzen Reihe an Gründen, die dem traditionellen Verständnis von Verfolgung nicht entsprechen: Umweltveränderungen, die unter anderem durch den Klimawandel bedingt sind, um sich greifende Gewalt, gleichgültig ob durch Krieg oder Drogenhandel und Bandenkriminalität verursacht, sowie mangelnde Nahrungsmittelsicherheit und schlechte Wasserversorgung werden unter anderem als »neue Triebkräfte« von Vertreibung identifiziert. Viele Menschen, die von diesen Veränderungen betroffen sind, haben die Möglichkeit zur Umsiedlung im eigenen Land, für andere jedoch besteht diese Möglichkeit nicht.

Ein verbindendes Element zwischen diesen Triebkräften der Vertreibung ist ein wichtiger ursächlicher Trend: die aus den oben geschilderten Gründen wachsende Zahl fragiler Staaten. In instabilen Ländern hat eine Mehrheit der Staatsbürger einen chronisch schlechten Lebensstandard, und angesichts der stark verbesserten globalen Mobilität beschließen viele von ihnen wegzuziehen. Der duale Trend zunehmender staatlicher Schwäche und wachsender Mobilität führt zu einem um sich greifenden Phänomen, das man als »Überlebensmigration« bezeichnen könnte: Menschen verlassen ihr Land, weil dort die Minimalbedingungen eines menschenwürdigen Lebens für sie schlechterdings unerreichbar sind.[7] Viele von ihnen geraten dadurch in eine Art Weder-noch-Situation: Sie werden allgemein nicht als Flüchtlinge anerkannt, sind aber auch keine typischen Migranten, die aus rein wirtschaftlichen Motiven freiwillig ihre Heimat verlassen.

Matthew Price und einige andere Wissenschaftler sehen eine Lösung des Problems darin, Verfolgten – im Vergleich zu der breiteren Kategorie der Flüchtlinge aus fragilen Staaten – im Asylrecht Vorrang einzuräumen. Ihre Begründung lautet, dass ein grundlegender

»Gesellschaftsvertrag« zwischen Staat und Bürger gebrochen werde, wenn es ein autokratischer Staat ganz bewusst darauf abgesehen habe, seine Bürger »zur Strecke zu bringen«. Durch diesen Bruch werde eine effektive Abhilfe im Herkunftsland der Betroffenen unwahrscheinlich, weshalb sie territoriales Asyl und höchstwahrscheinlich auch die Möglichkeit zum Erwerb einer neuen Staatsbürgerschaft benötigten. Auf dieser Grundlage vertreten Price und andere die Ansicht, dass Personen, die vor Verfolgung fliehen, die Bedürftigsten der Bedürftigen seien.[8] Doch dieses Argument hält einer genauen Analyse nicht stand.

Es ist keineswegs selbstverständlich, dass Flüchtlinge, die dieser engen Definition entsprechen, unter allen Umständen eher asylberechtigt sind als andere vertriebene Bevölkerungsgruppen. Aus ethischer Sicht sollte es nicht auf den genauen Grund der Migration, sondern auf die Größe des Schadens ankommen, gegen den es im Ursprungsland der Migranten keine Abhilfe gibt und der als letzten Ausweg eine Grenzüberschreitung erforderlich macht.

Eine mögliche Grundlage für die Definition eines Flüchtlings ist das Konzept der *force majeure*, der höheren Gewalt, die die Betroffenen zwingt, ihre Heimat zu verlassen.[9] Genauer formuliert wäre Furcht vor ernsthaftem physischem Schaden die Grundlage für die Anerkennung als Flüchtling. Und die Testfrage würde lauten: Wann wäre ein vernünftiger Mensch der Ansicht, dass ihm keine andere Wahl bleibt, als zu fliehen? Mit anderen Worten: Was würden Sie tun, wenn Sie in der gleichen Lage wären?

Der Wert der Formulierung »Furcht vor ernsthaftem physischem Schaden« besteht darin, dass sie auf einem universellen Konzept beruht. Während »Verfolgung« ein historisch und kulturell bedingtes Konzept ist, ist »Angst vor physischem Schaden« ein allgemein gültiger gemeinsamer Nenner. Warum sollte jemand zu der Ansicht gelangen, dass ihm keine andere Wahl bleibt als die Flucht? Weil er die gleiche Furcht hat, die auch Sie hätten. Furcht ist nicht länderspezifisch. Im Gegensatz zur Migration, bei der es gewöhnlich darum geht, einen Vorteil zu erlangen, sind Sie zur Flucht gezwungen, wenn Ihnen und Ihrer Familie schreckliche Dinge widerfahren: Familienmitglieder werden von Milizen angegriffen, ihre Töchter werden vergewaltigt, oder ihr Dorf wird durch eine große Überschwemmung zerstört, und Sie können nur im Ausland Zuflucht suchen.

Die Definition eines Flüchtlings sollte intuitiv verständlich und universell sein und nicht darauf beruhen, dass man moderne Umstände mit einer obskuren regionalspezifischen Konvention der Vergangenheit gewaltsam in Übereinstimmung bringt. Der Vorteil des Konzepts der *force majeure* besteht darin, dass es mit der Richtung übereinstimmt, in die sich das Flüchtlingsregime überall dort entwickelt, wo Entwicklungsländer die europäischen Normen der späten vierziger Jahre übernommen haben, um es ihren eigenen regionalen Umständen anzupassen. Bei den regionalen Flüchtlingsregimen für Afrika und Lateinamerika liegt beispielsweise eine stärkere Betonung auf Begriffen wie »allgemeine Gewalt« oder »ernste Störungen der öffentlichen Ordnung«. Wenn wir über einen universeller anwendbaren Standard verfügten, hätten vielleicht sogar die heutigen Nichtunterzeichner im Nahen Osten und in Südasien oder Südostasien bessere Gründe, sich auf regionale oder sogar internationale Asylstandards zu verpflichten.

Ein Beispiel für das Problem, den Flüchtlingsbegriff zu definieren, ist Simbabwe. Zwischen 2003 und 2009 flohen bis zu zwei Millionen Simbabwer in das benachbarte Südafrika, um dem diktatorischen Regime Robert Mugabes und einem schwerwiegenden Mangel an sozioökonomischen Rechten zu entkommen, der durch Hyperinflation, eine Hungersnot, eine Dürre und den Zusammenbruch der Volkswirtschaft verursacht worden war. Viele Flüchtlinge befanden sich fast genau in der gleichen Lage wie Menschen, die ihr Land verlassen müssen, um ihr Leben zu retten. Dennoch bestand das rechtliche Problem, dass die meisten nicht wegen der politischen Verhältnisse, sondern wegen der wirtschaftlichen Folgen dieser Verhältnisse flohen. Also wurden die meisten Simbabwer in Südafrika nicht als Flüchtlinge anerkannt. Auf dem Höhepunkt der Krise erkannte Südafrika weniger als zehn Prozent der Simbabwer als Flüchtlinge an und schob etwa 300000 pro Jahr in ihr Ursprungsland ab. Das war eindeutig ungerecht, entsprach jedoch dem von Südafrika angelegten Kriterium der »Verfolgung«, das laut der Genfer Flüchtlingskonvention einen Flüchtling definiert, einer Definition, der die meisten eingewanderten Simbabwer tatsächlich nicht entsprachen.[10]

Wie wir gesehen haben, geht Matthew Price bei seinem Lösungsvorschlag von der Existenz eines funktionierenden Staates und eines »Gesellschaftsvertrags« zwischen Bürger und Staat aus, der durch Verfolgung gebrochen werden könnte. In vielen fragilen Gesellschaften jedoch ist der »Staat« als solcher nur noch ein Schatten seiner selbst. Somalische Flüchtlinge fliehen nicht vor staatlicher Verfolgung, sondern vor den Folgen einer Gesellschaft ohne Staat. Der Zusammenbruch der öffentlichen Ordnung und die dadurch verursachte Gewalt in einem gescheiterten Staat müssen auch als *force majeure* betrachtet werden, sind die Menschen, die vor ihr fliehen, doch ebenso hilfsbedürftig. In solchen Fällen hat auch das ursprüngliche antikommunistische Bestreben, Flüchtlinge außerhalb ihres kommunistischen Ursprungslands anzusiedeln, viel von seiner Relevanz verloren. Anders, als man im Kalten Krieg annahm, kann es sowohl in Price' archetypischen autoritären Regimen als auch in vielen fragilen Staaten politische Veränderungen geben, durch die eine Rückführung möglich wird.

Im Gegensatz zu der international weitverbreiteten Annahme, gibt es praktisch keine fragilen Staaten, die man für immer abschreiben müsste. Im 21. Jahrhundert ist es für alle Gesellschaften machbar, einigermaßen lebenswert zu werden. Die globale Tragödie der achtziger Jahre war Äthiopien, die der neunziger Jahre Ruanda. Beide Staaten sind heute aufgeblüht. Viele Gesellschaften werden viele Jahre lang fragil bleiben, deshalb müssen langfristige Maßnahmen getroffen werden, um jenen, die vor den Folgen der Anarchie fliehen, zu helfen. Manchmal werden die negativen Zustände so lange andauern, dass die Assimilation in andere Gesellschaften die beste Lösung ist, aber wie wir in Kapitel 7 diskutieren werden, spielt eine Flüchtlingsstrategie, die die Wiederherstellung eines funktionierenden Staates mit vorbereitet, eine wichtige Rolle. Ob Menschen von einem Staat verfolgt wurden oder nicht, ist im Grunde unwichtig für die Entscheidung, welche dieser Möglichkeiten angemessen sind.

Ein letztes Argument gegen die Betonung von »Verfolgung« besteht darin, dass die Bedeutung des Begriffs weit über den minimalistischen Sinn hinaus erweitert wurde, in dem ihn Price logischerweise verwendet. Einige Staaten haben restriktive Interpretationen; von anderen wird er allgemeiner als Schwelle zu »ernsthaftem Schaden« verstanden, aber nicht

mehr in dem ursprünglichen Sinn, dass ein Staat seine eigenen Bürger »zur Strecke bringen« will. Die Tatsache jedoch, dass diese Erweiterung auf dem häufig konservativen und inkonsistenten Weg der Rechtsprechung durch nationale und lokale Gerichte stattfindet, führt zu einer gewaltigen Bandbreite von Interpretationen, die oft ethisch willkürlich erscheinen. In einigen Staaten werden Kriegsflüchtlinge anerkannt, in anderen nicht. In einigen Staaten werden Menschen, die vor Angriffen nichtstaatlicher Bewaffneter fliehen, anerkannt, in anderen nicht. In einigen Staaten werden Personen, die sich der Wehrpflicht durch Flucht entziehen, anerkannt, in anderen nicht. Selbst in Europa, wo das Asylrecht angeblich harmonisiert ist, gibt es enorme praktische Unterschiede: So lag zum Beispiel 2014 die Anerkennungsrate für irakische Asylsuchende in Griechenland bei 14 Prozent, in Frankreich bei 94 Prozent und in Schweden bei 100 Prozent.[11] Wenn der Begriff der Verfolgung keine kohärente oder konsistente Bedeutung hat, wie kann er dann ein glaubwürdiges Kriterium für die Entscheidung sein, wer auf der Suche nach Rechtsstaatlichkeit eine Grenze überschreiten darf?

Auch heute noch ist die internationale Gemeinschaft mit der wichtigen Frage »Wer ist ein Flüchtling?« konfrontiert. Wer von den Millionen Menschen, die internationale Grenzen überqueren, sollte bevorzugt Unterstützung erhalten und auf welcher Grundlage? Welche Schwelle muss überschritten sein, damit jemand Asyl bekommt? Der alte Begriff der »Verfolgung« und die konservativen und inkonsistenten Interpretationen der Gerichte geben in einer sich wandelnden Welt offenbar keine klare und eindeutige Antwort mehr auf diese Fragen.

Wo und wie die Schwelle zum asylberechtigten Flüchtling überschritten wird, sollte deswegen nicht nur von den Gerichten, sondern auch von der Politik entschieden werden. Gerichte treffen solche Entscheidungen auf der Grundlage individueller Rechte, Politiker dagegen müssen die Implikationen für ganze Gesellschaften mit in Betracht ziehen. Wie wir in Teil II zeigen, kann es für viele Menschen negative Folgen haben, wenn einige wenige »Rechte« in Anspruch nehmen und eine Politik nicht gut durchdacht ist. Egal wo die Grenze gezogen wird, müssen sich Politiker offen der Herausforderung stellen, Quantität und Qualität des Schutzes miteinander in Einklang zu bringen. Einerseits wird man in einer Welt der Überlebensmigration unvermeidlich die Bandbreite der geschützten Kategorien erweitern müssen. Staaten werden kollektiv Wege finden müssen, um Menschen zu schützen, die vor neuen Formen staatlicher Fragilität fliehen. Anderseits wird man neue Möglichkeiten finden müssen, um nachhaltiger und in größerem Umfang Schutz zu gewähren, damit man die Bandbreite der Kategorien und die Anzahl der geschützten Menschen vergrößern kann.

Die Staaten: Wer soll die Last tragen?

Wer soll Asyl gewähren? Die Konvention von 1951 schweigt sich darüber aus, wo und mit welchen Ressourcen Asyl gewährt werden soll. Die Frage, welcher Staat am ehesten verpflichtet ist, Asyl zu gewähren, wird vom bestehenden Flüchtlingsregime einfach nicht beantwortet. Das hat zur Folge, dass die Politik, oder genauer gesagt die Macht, und nicht etwa das Gesetz oder eine Richtlinie primär darüber entscheidet, wer auf welcher Basis die Verantwortung für

Flüchtlinge übernimmt.

Im Prinzip beruht das Flüchtlingsregime auf der Annahme, dass Flüchtlinge eine gemeinsame globale Verantwortung sein sollten. In der Präambel der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 heißt es ausdrücklich, dass internationale Zusammenarbeit eine notwendige Bedingung für die Gewährung von Schutz und Hilfe und eine »befriedigende Lösung« des Flüchtlingsproblems sei, da »sich aus der Asylgewährung für einzelne Länder eine außerordentlich schwere Belastung ergeben kann und […] eine befriedigende Lösung des Problems, dessen Tragweite und internationale Bedeutung die Organisation der Vereinten Nationen anerkannt hat, ohne internationale Zusammenarbeit nicht erreicht werden kann«. In der Praxis jedoch gibt es keine klar definierten Richtlinien oder Verfahren für das, was als Lastenteilung oder Teilen Verantwortung bezeichnet wird.

Einerseits ist das Flüchtlingsregime durch eine klare Norm in Bezug auf das Asylrecht gekennzeichnet: Ein Staat muss Flüchtlinge auf sein Territorium lassen. Andererseits ist die Norm in Bezug auf das »Teilen der Verantwortung« relativ schwach. Sie beinhaltet nur die Verpflichtung, einen Beitrag zum Unterhalt von Flüchtlingen zu leisten, die auf das Gebiet eines anderen Staates geflohen sind. Trotz wiederholter Versuche der internationalen Gemeinschaft, ergänzende Abkommen über das Teilen der Verantwortung auszuhandeln, hat es sich als unmöglich erwiesen, dafür eindeutige und verbindliche Grundsätze und Verfahren zu verabschieden. In Ermangelung eines klaren Mechanismus für die Teilung der Verantwortung ist es de facto von der räumlichen Nähe abhängig, wer Verantwortung für Flüchtlinge übernimmt. Das ist, wie wir gesehen haben, der Grund, warum Staaten, die sich in der Nähe von Konflikten und Krisen befinden, die Mehrheit der Flüchtlinge aufnehmen, und warum es Staaten, die das Glück haben, von den Krisengebieten durch Land oder Wasser getrennt zu sein, bisher gelungen ist, sich der Verantwortung zu entziehen.

Länder, die in der Nähe der Krisenherde liegen, sind völkerrechtlich dazu verpflichtet, Flüchtlinge aufzunehmen, wohingegen weiter entfernte Länder fast völlig frei entscheiden können, ob und wie sie einen Beitrag leisten wollen, sei es, indem sie Flüchtlinge aufnehmen oder indem sie finanzielle Unterstützung leisten. All das führt zu dem ungerechten Ergebnis, dass eine relativ kleine Zahl von Ländern, von denen einige zu den ärmsten der Welt gehören, die größte Verantwortung übernimmt.

Diese geografische Dynamik, die durch die bestehenden Institutionen noch verstärkt wird, erzeugt perverse Anreize. Die Gastländer des Südens haben rechtliche Pflichten und werden unter erheblichen internationalen Druck gesetzt, ihre Grenzen zu öffnen und Flüchtlingen Zugang zu ihrem Territorium zu gewähren. Zugleich jedoch haben sie starke innenpolitische Anreize, den Flüchtlingen nur den geringstmöglichen Schutz und die geringstmögliche materielle Hilfe zu gewähren. Demgegenüber haben die Geberländer des Nordens starke Anreize, sich vor ihrer Verantwortung zu drücken und ohne eigene Anstrengung vom Einsatz der geografisch krisennahen Staaten zu profitieren.

Das Ergebnis ist ein Flüchtlingsregime, das durch die permanente Unfähigkeit zum kollektiven Handeln gekennzeichnet ist. Der Schutz von Flüchtlingen ist ein globales

öffentliches Gut: Alle Länder profitieren in einem gewissen Ausmaß von den Menschenrechten und der Sicherheit, die dieses Gut bietet, und zwar unabhängig davon, ob sie einen Beitrag leisten. Wie bei allen öffentlichen Gütern, wie zum Beispiel der Straßenbeleuchtung einer Kommune, sind Schmarotzer und Unterversorgung unvermeidlich, wenn nicht irgendeine zentrale Institution Regeln für eine effektive Kooperation festlegt. Doch die existierenden Institutionen der internationalen Flüchtlingshilfe verfügen nicht über die Verfahren, um eine angemessene Gesamtversorgung zu gewährleisten. Das Problem der Kooperation beim Flüchtlingsregime kann man sich als ein Phänomen vorstellen, das in der Spieltheorie als »suasion game« (Dilemmaspiel mit Verteilungskonflikt) bezeichnet wird. In diesem Spiel haben schwächere Mitspieler kaum eine andere Wahl, als zu kooperieren, wohingegen stärkere Akteure kaum Anreize zur Kooperation haben.[12]

Dies ist eine Teilerklärung dafür, warum weniger als ein Prozent aller Flüchtlinge in Drittländern außerhalb ihrer Herkunftsregion angesiedelt werden. Es erklärt, warum die Hilfsprogramme des UNHCR rund um die Welt chronisch unterfinanziert sind. Es erklärt, warum weit entfernte Länder im Norden der Erde, die einen relativ geringen Anteil der Flüchtlinge aufnehmen, sich in einem Wettbewerb um die schlechtesten Asylstandards befinden, weil sie damit Menschen dazu bringen wollen, sich auf das Territorium anderer Staaten und nicht auf ihr eigenes zu flüchten.

Weil klare Regeln fehlen, bleiben die Versuche des UNHCR, die kollektive Handlungsunfähigkeit zu überwinden, zwangsläufig situationsgebunden und episodisch. Fast das gesamte Budget der Organisation besteht aus freiwilligen Jahresbeiträgen und nicht aus einer Finanzierung auf mehrere Jahre, wie es seinen Aufgaben angemessen wäre. Dies erleichtert es den Regierungen, wechselnde Prioritäten zu setzen, aber erschwert dem UNHCR die langfristige Planung. Das Hochkommissariat ist davon abhängig, dass der Generalsekretär der Vereinten Nationen bei besonders lang andauernden oder großen Flüchtlingskrisen internationale Konferenzen einberuft, die wie die beiden International Conferences on Assistance to Refugees in Africa (ICARA I und II) von 1981 und 1984, die International Conference on Indochinese Refugees von 1979 und 1989 und die International Conference on Refugees in Central America (CIREFCA) im Jahr 1989 staatliche Unterstützung für die jeweilige Krise generieren sollen.[13]

Ein Beispiel sind die Hunderttausenden »Boat People«, die nach dem Ende des Vietnamkriegs im Jahr 1975 die Hoheitsgewässer von Vietnam, Laos und Kambodscha durchquerten und in Gastländern wie Malaysia, Singapur, Thailand, den Philippinen und Hongkong Zuflucht suchten. Während der gesamten siebziger und achtziger Jahre schickten diese potenziellen Gastländer angesichts des massiven Flüchtlingsstroms zahlreiche Boote wieder zurück aufs Meer, sodass Menschen ertranken. Genau wie heute gab es auch damals eine öffentliche Reaktion auf die Bilder ertrinkender Menschen in Presse und Fernsehen. Doch es bedurfte politischer Führung und internationaler Kooperation in großem Maßstab, um das Problem zu lösen. Im Jahr 1989 wurde unter Führung des Flüchtlingshochkommissariats endlich ein Aktionsplan beschlossen, der auf einem internationalen Abkommen über die Teilung der Aufgaben beruhte. Die Gastländer in Südostasien erklärten sich bereit, ihre

Grenzen offen zu halten, sich an Rettungsoperationen für die Boat People zu beteiligen und sie zu empfangen.

Dazu waren sie jedoch nur bereit, weil ihnen andere Staaten zwei Arten von Zusagen machten: Erstens verpflichtete sich eine Koalition von Staaten, der die USA, Kanada, Australien, Neuseeland und die europäischen Staaten angehörten, all jene Migranten aufzunehmen, die als Flüchtlinge anerkannt wurden. Zweitens wurden auch für jene, die nicht als Flüchtlinge internationalen Schutz benötigten, alternative humane Lösungen gefunden, die auch eine Rückführung sowie alternative, legale Einwanderungsmöglichkeiten mit einschlossen. In der Folge wurden mehr als zwei Millionen Menschen umgesiedelt. Dass dieses drängende humanitäre Problem gelöst werden konnte, verdankte sich zum Teil dem gemeinsamen politischen Willen der internationalen Gemeinschaft, der nach dem Ende des Kalten Krieges vorhanden war, und zum Teil der hervorragenden Führung durch das UNHCR.[14]

Wie das Beispiel der Boat People zeigt, könnten solche situationsbedingten Initiativen erfolgreich sein, wenn sie entschlossen geführt werden, wenn ein klarer Rahmen für kollektives Handeln besteht und wenn sie den Interessen der beteiligten Staaten entsprechen. Sie sind jedoch selten, und dass sie überhaupt existieren, ist ein Anzeichen für eine strukturelle Schwäche des Flüchtlingsregimes: die fehlenden Normen für das Teilen von Verantwortung.

Aufgrund der gestiegenen Mobilität und der verbesserten Migrationsmöglichkeiten ist im 21. Jahrhundert die Frage »Wo soll man schützen?« noch schwerer zu beantworten. Statt passiv zu warten, bis Regierungen entscheiden, wo Schutz gewährt werden soll, treffen mehr und mehr Flüchtlinge die Entscheidung selbst. »Asyl nach spontaner Ankunft« einschließlich der direkten Weiterreise in weiter entfernte Länder im Norden mit Hilfe von Schleusern, ist heute der Hauptweg, auf dem sich Flüchtlinge über ihre »Ursprungsregionen« hinaus weiterverteilen.

In Reaktion darauf haben die potenziellen Aufnahmeländer in der entwickelten Welt eine ganze Bandbreite neuer Methoden entwickelt, um zu bestimmen, wo Flüchtlinge Asyl erhalten sollten. Die meisten dieser Methoden haben das Ziel, mit dem Einverständnis der Flüchtlinge oder durch Zwang dem Gedanken wieder Gültigkeit zu verschaffen, dass Flüchtlinge möglichst heimatnah Asyl erhalten sollten, statt auf eigene Faust die Reise in ihr Wunschland anzutreten. Ein Beispiel für eine solche Methode ist die Einführung des Konzepts des »sicheren Drittstaats«, der Vorstellung, dass Flüchtlinge im ersten sicheren Land, das sie erreichen, Asyl beantragen und bleiben sollen und dass sie abgeschoben werden können, wenn sie von diesem Staat aus weiterreisen. Ein weiteres Beispiel ist die Methode des Outsourcings: Ein Land schließt ein bilaterales Abkommen mit einem anderen Land, laut dem dieses spontane Asylsuchende aufnimmt und über ihre Ansprüche entscheidet. Das bilaterale Abkommen Australiens mit Nauru ist das vielleicht schändlichste Beispiel dieser Praxis. Diese Methoden können ein wirksames Mittel zur Eindämmung von Flüchtlingsströmen sein, aber sie dienen nicht dem Schutz dieser Menschen, und sie sind nicht nachhaltig.

Der australische Ansatz der extraterritorialen Behandlung von Asylanträgen ist das denkbar schlimmste Beispiel für das, was dabei herauskommen kann, wenn ein Staat versucht, die

politische Geografie des Asylrechts einseitig zu verändern. Die sogenannte Pazifische Lösung Australiens kam zwischen 2001 und 2007 zur Anwendung und bedeutete, dass alle spontanen Asylsuchenden, die den Kontinent per Boot ansteuerten, in Gefangenenlager pazifischer Inselstaaten, insbesondere Naurus und Papua-Neuguineas, deportiert wurden. Nicht zuletzt wegen katastrophaler menschenrechtlicher Folgen wie der überlangen Internierung von Kindern wurde die Praxis zunächst aufgegeben, 2012 jedoch wieder eingeführt. Ähnliche bilaterale Abkommen über die Aufnahme und Behandlung von Asylsuchenden, die nach Australien unterwegs waren, versuchte das Land auch mit Staaten wie Malaysia und Kambodscha zu schließen. Zwar gibt es in der Genfer Flüchtlingskonvention keine Klausel, die die Übertragung der Verantwortung für Flüchtlinge und Asylsuchende auf andere Länder verbietet, jedoch wird die Konvention im Allgemeinen so interpretiert, dass der Staat, der diese Verantwortung überträgt, unbedingt sicherstellen muss, dass die Flüchtlinge und Asylsuchenden auch in dem Staat, auf den die Zuständigkeit übertragen wurde, all jene Rechte wahrnehmen können, die ihnen gemäß dem internationalen Flüchtlingsrecht und der Menschenrechtscharta der Vereinten Nationen zustehen.

Es liegt also im Trend, dass auf die Schlüsselfrage »Wer soll die Last tragen?«, über die sich die Flüchtlingskonvention fast gänzlich ausschweigt, zunehmend unilaterale Antworten gegeben werden. Doch wenn Flüchtlinge langfristig geschützt werden sollen, ist es sehr wichtig, dass bessere Antworten gefunden werden. Diese Antworten sollten eher von kollektiven als von unilateralen Maßnahmen ausgehen, und sie sollten Quantität und Qualität des Flüchtlingsschutzes eher vergrößern als verkleinern. Wegen des historischen Versäumnisses, einen klaren Katalog von Richtlinien und Verfahrensweisen über das Teilen der Verantwortung zu vereinbaren, befinden sich inzwischen fast alle Staaten in einem Wettbewerb, wer die Standards für den Flüchtlingsschutz am weitesten senken kann.

Die Modelle:
Warum Lager nicht genug sind

Die vorherrschende Art, wie das Flüchtlingsregime Schutz bietet, ist ineffektiv und überholt. Seit den achtziger Jahren besteht das Modell vor allem in langfristigen Hilfeleistungen in Flüchtlingslagern und geschlossenen Siedlungen. Ein Modell, das dafür entwickelt wurde, die Opfer humanitärer Katastrophen sofort mit Nahrung, Kleidung und Unterkünften zu versorgen, hat sich damit zum dominierenden Verfahren entwickelt, wie die internationale Gemeinschaft die langfristige Unterstützung von Flüchtlingen organisiert. Das oft in abgelegenen und unsicheren Grenzgebieten gelegene »Lager« ist auf der ganzen Welt das wichtigste Mittel des Flüchtlingsschutzes geworden.

Bis in die achtziger Jahre entsprach die herrschende Methode des Flüchtlingsschutzes dem Anspruch der Konvention, die Selbstständigkeit der Flüchtlinge zu unterstützen. Im Norden wurde die Umsiedlung als herrschende Dauerlösung für Flüchtlinge akzeptiert. Die meisten Flüchtlinge flohen damals vor dem Kommunismus und kamen aus dem Osten und nicht aus dem Süden. Eine Rückkehr in die Heimatländer galt deshalb als unmöglich, eine sofortige und langfristige Integration in die Gastländer wurde als die politisch wünschenswerteste Lösung angesehen. Im Süden durften sich Flüchtlinge meist in ländlichen Gebieten ansiedeln. Von

Julius Nyerere in Tansania bis Kenneth Kaunda in Sambia betrachteten die wohlwollenden autoritären Herrscher Afrikas es als ihre panafrikanische Pflicht, Flüchtlingen Zugang zu ihrem Staatsgebiet zu gewähren. Doch dies galt auch für Flüchtlinge in anderen Teilen der Welt, etwa für Afghanen im Iran und Guatemalteken in Mexiko.

Erst seit den achtziger Jahren, mit dem Aufstieg einer globalen humanitären Industrie, die Nahrungsmittel, Zelte und Decken verteilen wollte, setzte sich nach und nach ein ganz anderes Modell durch. Mit der Zeit wurde das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen immer häufiger von Staaten gebeten, Hilfe zu organisieren, eine Bitte, die es nur allzu gern erfüllte, insbesondere da es mit dem Ende des Kalten Krieges seinen ursprünglichen Existenzweck verloren hatte und keine Mittel mehr bekam. Viele Asylländer im Süden, die wegen Demokratisierung und Strukturanpassung politisch und wirtschaftlich unter Druck standen, übergaben die Verantwortung für Flüchtlinge nur zu gerne an international gemanagte Enklaven in abgelegenen Gebieten ihres Territoriums, da sie so Konflikte mit der eigenen Bevölkerung über die Aufwendungen für Flüchtlinge vermeiden konnten. Auch die Geberstaaten im Norden förderten die Errichtung von Lagern, da sie sie zunehmend als Mittel wahrnahmen, um Flüchtlingsgruppen einzuhegen, die im Zeitalter des Düsenjets sonst vielleicht irgendwann an ihren Grenzen aufgetaucht wären.

Ein Beispiel für diese Entwicklung ist Tansania, ein Einparteienstaat, der nach der Unabhängigkeit von Großbritannien lange von Julius Nyerere regiert wurde. Tansania öffnete seine Grenzen für Flüchtlinge aus dem ganzen Kontinent, insbesondere jedoch aus Burundi und Ruanda sowie für Menschen, die vor den Befreiungskriegen im Süden Afrikas flohen, und erlaubte ihnen, sich in ländlichen Gebieten anzusiedeln und dort selbstständig zu leben. Sie hatten dabei Zugang zu Bildung, Gesundheitsversorgung und landwirtschaftlicher Förderung, wie sie gemäß dem sozialistischen *Ujamaa*-Modell auch ihren Gastgebern zur Verfügung standen. Internationale Entwicklungsorganisationen (und nicht humanitäre Katastrophenhelfer) leisteten eine integrierte Entwicklungshilfe, von der Staatsbürger und Flüchtlinge gleichermaßen profitierten. Diese Verhältnisse werden immer wieder als Beispiel für das »goldene Zeitalter« der afrikanischen Flüchtlingspolitik genannt. Erst mit der Einführung freier Wahlen und konkurrierender Parteien, der Tendenz zur Privatisierung und dem Abbau öffentlicher Dienstleistungen begannen Tansania und andere afrikanische Länder, auch im Umgang mit Flüchtlingen einen neuen Kurs einzuschlagen. Sie forderten die internationale Gemeinschaft auf, »Fürsorge und Unterhalt« zu übernehmen, überall entstanden Flüchtlingslager.[15]

In Kenia zum Beispiel wurden 1993 die Flüchtlingslager von Dadaab errichtet, um den Strom somalischer Flüchtlinge aufzunehmen, die nach dem Ausbruch des somalischen Bürgerkriegs im Jahr 1991 ins Land strömten. Die Gruppe von drei Lagern war für maximal 120000 Menschen geplant, beherbergte jedoch im Jahr 2011 mehr als 500000 somalische Flüchtlinge. Während einige nach Somalia zurückkehrten oder in andere Gegenden weiterzogen, leben dort immer noch 300000 Menschen unter schrecklichen Bedingungen. Die Lager befinden sich in einer abgelegenen Grenzregion der North Eastern Province und sind immer wieder Angriffen somalischer Milizen oder terroristischer Gruppen ausgesetzt. Aus

Sicherheitsgründen und um knappe Ressourcen zu sparen, verfolgt der kenianische Staat eine strenge Politik der Unterbringung im Lager. Er verlangt von den Somaliern generell, im Lager zu bleiben, und verweigert ihnen den Zugang zur regulären Volkswirtschaft. Die internationale Gemeinschaft leistet scheinbar unendliche humanitäre Hilfe, die sich jedoch unvermeidlich als unzureichend erweist, da ein auf kurzfristiger Katastrophenhilfe beruhendes Modell zur Erfüllung permanenter Bedürfnisse benutzt wird.

Dadaab ist typisch für eine sogenannte länger andauernde Flüchtlingspräsenz, bei der die Flüchtlinge mindestens fünf Jahre im Exil leben und ihnen oft das Recht zu arbeiten und die Bewegungsfreiheit verweigert werden. Heute befinden sich 54 Prozent der 21,3 Millionen Flüchtlinge in dieser Situation. Das Flüchtlingshochkommissariat ist für die Flüchtlinge in 32 Fällen länger andauernder Flüchtlingspräsenz rund um den Erdball verantwortlich, wobei die Zeit des Exils im Durchschnitt 26 Jahre beträgt und in 23 Fällen zwei Jahrzehnte überschreitet. Im Prinzip sollten Flüchtlinge in vertretbarer Zeit Zugang zu »dauerhaften Lösungen« haben, das heißt sich permanent in einen Staat integrieren können. In der Praxis jedoch werden sie unendlich lange in einem Schwebezustand gehalten, ohne auch nur die geringste Chance auf ein selbstbestimmtes Leben zu haben. Im Jahr 2015 etwa erhielten weniger als 300000 Flüchtlinge die Chance auf Wiederansiedlung, Rückführung oder lokale Integration. Alle anderen wurden ein weiteres Jahr im Schwebezustand gehalten, wobei die Mehrheit nicht einmal ein Recht auf Arbeit hatte. Für diese Menschen besteht das Risiko, dass sie für immer Flüchtlinge bleiben.

Aus Flüchtlingsperspektive wurde die langfristige Unterbringung im Lager einmal als »Verweigerung von Rechten und Verschwendung von Menschsein« bezeichnet.[16] Wuli zum Beispiel ist ein Flüchtling aus Somaliland. Er lebt in dem Flüchtlingslager Ali-Addeh in Dschibuti, seit er 1988 im Alter von 18 Jahren aus seinem Heimatland floh. Fast drei Jahrzehnte nach der Flucht ist er immer noch in demselben unwirtlichen Lager in einem trockenen und abgelegenen Gebiet, wo die Temperatur regelmäßig auf mehr als 40 Grad Celsius steigt. In der Nähe von Ali-Addeh, wo etwa 12000 Flüchtlinge leben, gibt es keinen Markt, und die Lagerinsassen dürfen nicht arbeiten. Bildungsmöglichkeiten jenseits der Grundschule sind begrenzt, deshalb unterrichtet Wuli in seinem eigenen Zelt inoffiziell junge Flüchtlinge, die oft im Lager geboren sind. »Der Mensch lebt nicht nur von Brot und Wasser, sondern auch von Hoffnung«, sagte er. »Ich selbst habe keine Hoffnung mehr, aber ich gebe sie an die nächste Generation weiter.« Seine Lage ist typisch für die vielen verschwendeten Begabungen in den Flüchtlingslagern dieser Welt.

Die lange Dauer der Unterbringung im Lager ist nicht nur für die Flüchtlinge, sondern auch für die Gastländer und den Rest der Welt schlecht. Die Flüchtlinge sind nicht nur ein Menschenrechtsproblem, sondern auch ein Sicherheitsproblem. In der chancenlosen Welt der Lager ist die Gefahr groß, dass eine verlorene Generation entsteht: Menschen, die im Lager geboren und aufgewachsen sind. Sie sind die ideale Klientel für die Radikalisierung und Rekrutierung durch aufständische Gruppen, Milizen und terroristische Organisationen, die von der Existenz einer entfremdeten, arbeitslosen und gelangweilten Jugend profitieren. Mehrere Studien zeigen, dass die überlange Existenz von Lagern in Grenzregionen Konflikte und Gewalt auslösen kann. Wie uns im Flüchtlingslager Zaatari Eltern berichteten, kehrten

ihre erwachsenen Kinder lieber als Kämpfer nach Syrien zurück, als passiv im Lager zu warten.

Es gibt nur sehr wenige realisierbare Alternativen zum herrschenden Modell von »Fürsorge und Unterhalt«. Doch das Modell ist so ungeeignet, dass die Flüchtlinge auf eigene Faust weiterziehen. So leben nur neun Prozent der syrischen Flüchtlinge in Lagern, weil sie dort so gut wie keine Zukunftsaussichten haben. Auch von den insgesamt mehr als 20 Millionen Flüchtlingen leben heute nur etwa zehn Millionen in Lagern.

Städte wie Beirut und Amman bilden inzwischen die häufigste Alternative zum Lagerleben. Die ohnehin im Trend liegende Urbanisierung prägt auch die Lebensrealität vieler Flüchtlinge. Viele leben in Weltstädten wie Nairobi, Johannesburg, Bangkok, São Paulo, Istanbul oder Kairo. Mehr als die Hälfte aller Flüchtlinge, darunter 75 Prozent der Syrer, lebt in den Städten benachbarter Länder. Doch in einer Großstadt ist die Unterstützung begrenzt, und das formelle Recht zu arbeiten oft eingeschränkt. Wenngleich das Flüchtlingshochkommissariat auch urbane Flüchtlinge zu unterstützen versucht, greift diese Hilfe in der Praxis kaum, und die meisten urbanen Flüchtlinge erhalten keine nennenswerte Unterstützung. Wenn sie in eine Stadt ziehen, verzichten Flüchtlinge somit auf offizielle Unterstützung, sind aber dennoch aus dem offiziellen Wirtschaftsleben ausgeschlossen. Die internationale Gemeinschaft hat schlicht und einfach kein Modell der Flüchtlingshilfe entwickelt, das mit einer Welt der Weltstädte vereinbar wäre. Die Akteure, auf die es beim Leben in der Stadt wirklich ankommt – Kommunalbehörden, Arbeitgeber, von Flüchtlingen geleitete lokale Initiativen – werden von den offiziellen Unterstützungsmodellen viel zu oft ignoriert. Das Ergebnis ist, dass zu viele Flüchtlinge in den Städten keine Unterstützung bekommen und in Not geraten.

Doch es gibt noch eine andere Möglichkeit, dem Lagerleben zu entkommen, von der immer mehr Syrer und andere Flüchtlinge rund um den Erdball Gebrauch machen: Sie riskieren ihr Leben, um in ein anderes Land weiterzureisen. Genau das ist es, was wir derzeit in Europa erleben: Die durch die Mängel des globalen Schutzsystems verursachte Zunahme sekundärer Wanderungsbewegungen. Auf der ganzen Welt wird Flüchtlingen effektiv nur die Wahl zwischen drei gleichermaßen schlechten Möglichkeiten gelassen: dem Lager, der Armut in der Stadt oder der gefährlichen Reise. Für Flüchtlinge *besteht* das moderne globale Flüchtlingsregime aus diesen drei schlechten Möglichkeiten: das Lager, die Armut in der Stadt oder das Boot.

Das Flüchtlingshochkommissariat und das 21. Jahrhundert

Internationale Vereinbarungen wirken nicht nur durch die Normen, die sie setzen, sondern auch durch die Organisationen, die sie hervorbringen. Das UNHCR ist seit seiner Gründung im Jahr 1950 nicht unverändert geblieben, seine ganze Geschichte ist von Anpassung und Veränderung geprägt. War es bei seiner Gründung noch eine temporäre Organisation ohne Finanzierung und mit einem Stab von wenigen Hundert Mitarbeitern, hat es mehr als sechs Jahrzehnte später Büros in fast allen Ländern der Welt und verfügt über ein Jahresbudget von mehr als fünf Milliarden US-Dollar. Die Bandbreite seiner Arbeit hat sich dramatisch erweitert: Von einer überwiegend juristischen Organisation, die nur auf den Schutz von Flüchtlingen fokussiert war, wurde es zu einer operativen Organisationen, die aktiv für den

Schutz von Flüchtlingen, Staatenlosen, Binnenvertriebenen und Opfern von Naturkatastrophen arbeitet. Wie Gil Loescher, der herausragende Historiker des UNHCR, berichtet, mussten sich viele der Flüchtlingshochkommissare mit dem gleichen Problem herumschlagen: Wie findet man die Balance zwischen der Abhängigkeit von den wichtigsten Geberländern, ohne deren Finanzierung man nicht weiterarbeiten könnte, und der Autonomie, ohne die man Staaten nicht dazu bringen kann, sich auch gegen ihre eigenen Interessen am Schutz von Flüchtlingen und an Lösungen für das Flüchtlingsproblem zu beteiligen? Die erfolgreichsten Hochkommissare verfügten über das notwendige strategische Geschick, angesichts konkurrierender Verpflichtungen gegenüber Geberstaaten, Gastländern und Flüchtlingen und angesichts der Notwendigkeit, das eigene Überleben zu sichern, der Weltgemeinschaft über die Tagespolitik hinaus langfristige Verpflichtungen für Flüchtlinge abzuringen.[17]

Woran jede internationale Organisation gemessen werden sollte, ist jedoch ihre Fähigkeit, in ihrem Zuständigkeitsbereich kollektives Handeln zu fördern, im Fall des UNHCR also kollektives Handeln, das Flüchtlingen Schutz bietet und ihnen Lösungen für ihre Notlage aufzeigt. Konkret geht es darum sicherzustellen, dass Staaten sich für Flüchtlinge engagieren und die Grundregeln des Flüchtlingsregimes, nämlich den Grundsatz der Nichtzurückweisung und die Rechte der Flüchtlinge, beachten. Darüber hinaus muss das UNHCR die internationale Gemeinschaft dazu bringen, genügend Finanzmittel bereitzustellen, um sowohl die unmittelbaren Bedürfnisse der Flüchtlinge zu befriedigen als auch beizeiten für eine langfristige Lösung wie Umsiedlung, lokale Integration oder Rückführung zu sorgen.

Natürlich besteht eine der Herausforderungen darin, dass nicht all diese Probleme ausschließlich unter die Zuständigkeit des UNHCR fallen. Dieser Umstand muss bei einer Beurteilung der Organisation berücksichtigt werden. Dennoch besitzt das Flüchtlingshilfswerk eine ganze Reihe von Mitteln, um staatliches Verhalten zu beeinflussen und die gewünschten Ergebnisse zu erzielen. Es verfügt über die moralische Autorität, die auf seiner Verantwortung für die Einhaltung der Genfer Flüchtlingskonvention beruht, das Ansehen, das aus über sechs Jahrzehnten Erfahrung mit Flüchtlingsarbeit resultiert, ein weitgehendes Monopol auf die Flüchtlingspolitik im System der Vereinten Nationen, die Macht, Konferenzen einzuberufen, die Fähigkeit, besondere Initiativen anzustoßen, und das Recht, eigenständig Finanzmittel aufzubringen, und es ist außerdem in fast allen Ländern der Welt vertreten. Die Fähigkeit des UNHCR, kollektives Handeln zu fördern, hing jedoch immer wieder vom größeren Kontext der Weltordnung und von der Verteilung der Macht im internationalen System ab.

Während des Kalten Krieges war es für das Flüchtlingshochkommissariat leichter als heute, »völlig unpolitisch« zu sein. Es genoss die Unterstützung der Vereinigten Staaten und arbeitete weitgehend für sie und ihre westlichen Verbündeten. Die Umsiedlung von Ost nach West zu fördern und Satellitenstaaten, die zwar häufig autoritär, aber oft mit dem Westen verbündet waren, bei der Schaffung stabiler Aufnahmebedingungen für Flüchtlinge zu unterstützen, stellte für das UNHCR keine allzu große politische Herausforderung dar.

In der Ära unmittelbar nach dem Kalten Krieg änderte sich die Welt beträchtlich, doch das UNHCR war immerhin in der Lage, sich in einem Kontext neu zu erfinden, in dem die

Vereinigten Staaten als sein wichtigster Förderer die überragende Supermacht waren und es eine weitverbreitete Lust auf Multilateralismus gab. Viele Staaten wandten sich an das Flüchtlingshilfswerk, um dauerhafte Lösungen für Menschen zu finden, die aufgrund von Stellvertreterkriegen vertrieben worden waren, etwa in Südostasien, in Mittelamerika oder im südlichen Afrika. Von Kambodscha bis Mosambik half das UNHCR Menschen, in ihre Heimat zurückzukehren, und es musste sich selten anstrengen, um dafür Geldgeber zu finden. Mit dem Ausbruch der sogenannten »neuen Kriege«, vom Balkan bis Schwarzafrika, betrachteten die Geberstaaten humanitäre Hilfe als ein neues Instrument in ihrem außenpolitischen Werkzeugkasten, als ein Feigenblatt, um ihre mangelnde Bereitschaft zu einem direkteren militärischen Eingreifen zu kaschieren.

Erst nach der Jahrtausendwende wurde die Welt allmählich zu einem sehr viel schwierigeren Ort für das UNHCR, um kollektives Handeln zu fördern. Einerseits folgten auf die Terroranschläge des 11. September 2001 militärische Interventionen in Afghanistan und im Irak, die zur Entstehung gescheiterter Staaten führten, was eine verstärkte Nachfrage für das humanitäre Engagement des UNHCR auslöste. Andererseits ließen die Anschläge in der ganzen entwickelten Welt die Angst vor dem Islam wachsen. In Europa, das in den neunziger Jahren noch ein entspanntes Verhältnis zur Aufnahme muslimischer Flüchtlinge aus Bosnien und dem Kosovo gehabt hatte, herrschte nach dem 11. September eine politische Stimmung, die die Aufnahme muslimischer Flüchtlinge massiv erschwerte.

In den nördlichen Ländern der Erde hat das UNHCR mit einer fundamentalen und wachsenden Infragestellung der zentralen Werte des Flüchtlingsregimes zu kämpfen. Die Angst vor Einwanderung, der strukturell bedingte Verlust von Arbeitsplätzen in der Fertigungsindustrie und die Sparmaßnahmen im Gefolge der Finanzkrise von 2008 haben in vielen Ländern zu einem Wiedererwachen des Nationalismus geführt, was erhebliche Folgen für Flüchtlinge hat. Auch auf der Südhalbkugel – von Kenia bis Thailand – hat das Flüchtlingshochkommissariat inzwischen mit Staaten zu kämpfen, die in Nachahmung des Nordens das Flüchtlingsrecht missachten und ihre Grenzen schließen oder Gruppen von Flüchtlingen ausweisen.

In der multipolaren Welt eines populistischen Nationalismus kämpft das UNHCR ein weiteres Mal darum, sich neu zu erfinden. In der gesamten europäischen Flüchtlingskrise ab 2015 fehlte es dem Hilfswerk an sichtbarem Einfluss auf die Politik. Es reagierte lediglich auf die massiven Veränderungen in Europa und anderswo, statt proaktiv eine eigene Agenda voranzutreiben. Es besteht kein Zweifel, dass viele Mitarbeiter der Organisation hervorragende Arbeit leisten und jeden Tag Leben retten. Um jedoch in einer sich wandelnden Welt weiterhin relevant zu bleiben, wird das UNHCR sein Geschäftsmodell gründlich aktualisieren müssen. Es arbeitet hervorragend in seinen angestammten Bereichen – der humanitären Hilfe in den Lagern und der Rechtsberatung für Regierungen –, doch das sind nicht mehr die wichtigsten Fähigkeiten, die für den Flüchtlingsschutz im 21. Jahrhundert benötigt werden.

Zum Teil besteht das Problem darin, dass das UNHCR nicht die Gelegenheit hatte, sich systematisch zu reformieren. Stattdessen bestand sein wichtigster Anpassungsmechanismus darin, mit Notmaßnahmen auf akute Krisensituationen zu reagieren und diese veränderten

Strukturen bald zu dauerhaften Maßnahmen verknöchern zu lassen. Im Lauf der Zeit wird dieses Erbe aus Ad-hoc-Reaktionen immer dicker, wie die Sedimentschichten vor einer Küste. Trotz dieser schichtweisen, schleichenden Veränderung sind zentrale Funktionen der Organisation, etwa ihre Rolle oder ihr Mandat, von den Mitgliedsstaaten nie ernsthaft reflektiert worden. In jedem der drei Problembereiche, mit denen das UNHCR heute zu kämpfen hat und die wir oben beschrieben haben, lässt sich das Erbe solcher Panikreaktionen nachweisen.

Im Bereich der Modelle sind das offensichtlichste Beispiel für verfestigte Ad-hoc-Reaktionen die Lager. Wie erwähnt waren die Lager für das Flüchtlingshochkommissariat in den ersten drei Jahrzehnten seiner Existenz kein wichtiger Bestandteil seines Instrumentariums. Erst in den frühen achtziger Jahren begann das UNHCR allmählich, in Südostasien Lager zu errichten. Es musste damals vorübergehend Flüchtlinge aus Vietnam und Kambodscha, bei denen mit einer schnellen Übersiedlung in den Westen gerechnet wurde, in Gastländern unterbringen, die nicht zu den Unterzeichnern der Genfer Flüchtlingskonvention zählten. Als das UNHCR jedoch in den späten achtziger Jahren in eine Finanz- und Relevanzkrise geriet, erweiterte es seinen Einsatz für »Fürsorge und Unterhalt« von Flüchtlingen und walzte den ursprünglich als Ausnahme gedachten Ansatz aus. In den frühen neunziger Jahren wurde dieser dann zur dominierenden Reaktion auf massive Flüchtlingsströme, etwa aus dem Irak in die Türkei im Jahr 1991, aus Somalia nach Kenia ab 1991, aus Ruanda nach Tansania im Jahr 1994. Schon bald verdrängten die Lager andere, früher praktizierte Möglichkeiten der Ansiedlung von Flüchtlingen.

Was die Menschen betrifft, für die das Flüchtlingshilfswerk zuständig ist, lässt sich eine ähnliche Entwicklung konstatieren. Ein Beispiel sind die Opfer von Naturkatastrophen. Im Gefolge des Tsunamis, der im Jahr 2004 Asien heimsuchte, bat der Generalsekretär der Vereinten Nationen das UNHCR, den Betroffenen in Sri Lanka und Indonesien Hilfe zu leisten. Das Flüchtlingshilfswerk machte deutlich, dass dies ein »beispielloser« und außergewöhnlicher Schritt sei, und wies darauf hin, dass diese Art von Hilfe normalerweise nicht zu seinem Aufgabenbereich gehöre. Und doch wurde die Ausnahme bald zur Regel. In den folgenden sechs Jahren übernahm die Organisation in Pakistan und Myanmar, auf den Philippinen, erneut in Pakistan, in Sri Lanka und schließlich in Haiti eine ähnliche Rolle.[18] Im Jahr 2010 sah der Hochkommissar diese Praxis bereits als normale Politik an, und das UNHCR war de facto die führende Organisation beim Schutz von Menschen, die vor Naturkatastrophen fliehen mussten. Damit jedoch hatte das UNHCR eine Aufgabe übernommen, für die es keine ausreichenden Mittel hatte. Seine Geberländer und seine Mitarbeiter fragen sich seither, ob die Übernahme der neuen Aufgabe wirklich ein vernünftiger Schritt war, nicht zuletzt weil es der Organisation schon schwergefallen ist, die Bedürfnisse ihrer ursprünglichen Klientel zu erfüllen.

Auch das derzeitige Finanzierungsmodell des UNHCR ist das Erbe von Panikreaktionen und inzwischen dysfunktional geworden. Die primär von Staaten getragene, jeweils einjährige Finanzierung ist das Produkt eines historischen Zufalls. In einer Welt, in der eine kalkulierbare, mehrjährige Finanzierung notwendig wäre, ist die wichtigste Finanzquelle der

Flüchtlingshilfe immer noch der »freiwillige Jahresbeitrag«. Das UNHCR schreibt jedes Jahr einen Bettelbrief, in dem es sein geplantes Budget skizziert. Nach zahlreichen bilateralen Verhandlungen erklären sich dann die Staaten bereit, jeweils einen Teil des Budgets (in der Regel nur für ein Jahr) entweder zweckgebunden oder nicht zweckgebunden zu finanzieren – ein Kreislauf, der jedes Jahr aufs Neue beginnt. Das Verfahren ist unkalkulierbar und mit enormer Geldverschwendung verbunden, ein weiteres, nicht mehr zeitgemäßes Erbe der Vergangenheit, ursprünglich eingeführt, weil das Flüchtlingshochkommissariat in den fünfziger Jahren mit einem befristeten Mandat und extrem geringer staatlicher Unterstützung gegründet wurde. Besonders tragisch ist diese unbefriedigende Finanzierungslage angesichts der Tatsache, dass in anderen Bereichen weitaus verlässlichere Finanzierungsmodelle die Norm sind. Diese Modelle umfassen die Absicherung gegen Katastrophenrisiken durch staatlich gesicherte Katastrophenanleihen, öffentlich-private Partnerschaften, basierend auf einem Gebührenmodell oder einer garantierten jährlichen Subvention und einer Versicherung gegen politische Risiken. Sie alle werde eingesetzt, um die Privatwirtschaft auch in einem unsicheren Umfeld zu Investitionen anzuregen.[19]

Krisen und Reformchancen

Das Flüchtlingsregime wurde also durchaus im Laufe der Zeit angepasst, doch dies geschah stückweise und konservativ in einem weitgehend pfadabhängigen Prozess. Die nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelten Schlüsselelemente, die Genfer Flüchtlingskonvention und das UNHCR, sind seit ihrer Entstehung bemerkenswert wenig verändert worden. Zu keinem Zeitpunkt hat ein systematisches oder grundsätzliches Nachdenken darüber stattgefunden, ob, und wenn ja, wie stark diese Elemente reformiert oder modernisiert werden müssen.

Wir sind nicht der Ansicht, dass die Genfer Flüchtlingskonvention oder das UNHCR abgeschafft werden sollten. Doch die wichtigsten Fragen der heutigen Zeit – »Wen soll man schützen?«, »Wie soll man schützen?« und »Wo soll man schützen«? – werden von der Konvention nicht adäquat beantwortet. Deshalb ist sie bei den wichtigsten Herausforderungen der Flüchtlingspolitik des 21. Jahrhunderts keine gute Richtschnur. Unterdessen fällt es dem UNHCR immer schwerer, seinen grundlegenden Zweck zu erfüllen und kollektives Handeln zum Schutz von Flüchtlingen und zur Lösung ihrer Probleme zu fördern.

Globalisierung, Urbanisierung, Klimawandel, fragile Staatlichkeit, größere Mobilität, der Aufstieg Chinas, Konflikte neuen Charakters, die Rolle des Internets und der sozialen Medien, neue Technologien, wachsender Regionalismus, der Wechsel von der Bipolarität des Kalten Krieges zu Unipolarität oder Multipolarität, um nur einige Faktoren zu nennen, das alles hat das Wesen des Vertreibungsproblems radikal verändert. Gleiches gilt auch für die Möglichkeiten von Staaten, Flüchtlingen kollektiv Schutz zu bieten und Lösungen aufzuzeigen. Doch trotz dieser dramatischen Veränderungen gab es zu keinem Zeitpunkt eine gründliche Reflexion darüber, wie eine institutionelle Erneuerung des Flüchtlingsregimes aussehen könnte, die auf diese Veränderungen reagiert.

Eine solche Unbeweglichkeit mag teilweise durch Erfahrung motiviert sein. Ein ständiges Problem bei den Vereinten Nationen ist die Überzeugung, dass sie nichts wirklich ändern

können. Wenigstens nicht schnell. Keine spezialisierte Organisation ist je wieder verschwunden. Reformanstrengungen, wie der Reformprozess bei der UN nach der Jahrtausendwende, führten zu enttäuschend langsamen und bestenfalls schrittweisen Veränderungen. Außerdem erscheint die Reformierbarkeit der Vereinten Nationen begrenzt angesichts der schieren Anzahl der Staaten in ihrer Generalversammlung und der Tatsache, dass ihr wichtigstes Sicherheitsgremium, der Weltsicherheitsrat, den größten Teil seiner Geschichte, das heißt zumindest während des Kalten Krieges und des 21. Jahrhunderts, gelähmt und erstarrt war. Dies sollte jedoch keinesfalls als unüberwindbares Hindernis für eine Änderung des Flüchtlingsregimes verstanden werden.

Die gewaltigen Unzulänglichkeiten des ererbten Systems wurden immer deutlicher. Auf anderen Gebieten führen internationale politische Krisen zu einer institutionellen Reform an Haupt und Gliedern, etwa im Fall der Währungskrise von 1971, die das Ende des Bretton-Woods-Systems mit festem Wechselkurs einläutete. Nun jedoch ist auch das Flüchtlingsregime, das bereits mehrere Jahrzehnte länger verknöchert ist als jeder andere Teil der internationalen Nachkriegsarchitektur, endlich unter Druck geraten. Der dänische Juraprofessor Thomas Gammeltoft-Hansen vertritt die Ansicht, dass die europäischen Staaten gerade eine »Paradigmakrise« durchmachen, bei der sie erstmals erkennen, dass das System vielleicht irreparabel beschädigt ist.[20]

Der politische Wille, es zu reformieren, könnte gerade im Entstehen begriffen sein. Die europäischen Staatschefs haben sich wiederholt auf höchster Ebene getroffen und den Versuch unternommen, ein gemeinsames europäisches Asylsystem mit all seinen innen- und außenpolitischen Dimensionen zu schaffen. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen veranstaltete am 19. September 2016 ihre bisher wichtigste Konferenz zum Thema Flüchtlinge, nur einen Tag später lud Präsident Obama zu einem internationalen Gipfeltreffen zum gleichen Thema. Nie zuvor waren politische Reformbestrebungen und die Notwendigkeit von Reformen so bedeutend, und dennoch hat sich bei all diesen Treffen noch keine entsprechende politische Vision herauskristallisiert.

Bis heute ist die vorherrschende politische Reaktion auf die syrische Flüchtlingskrise nicht etwa politisches Umdenken, sondern Panik. Machen Sie sich auf kopflose Hühner gefasst.

KAPITEL 3

Die Panik

Insgesamt waren europäische Politiker mit einer weltweiten Zunahme von Vertreibungen konfrontiert, am deutlichsten eskalierten die Flüchtlingszahlen jedoch wegen der anhaltenden Gewalt in Syrien. Da das globale Flüchtlingsregime zu einer adäquaten Reaktion nicht in der Lage war, hätte Europa mit einem neuen Ansatz schnell und entschlossen handeln müssen. Doch stattdessen waren die politischen Reaktionen so ungeschickt, dass sie die Krise weiter verschärften. Die Politik schwankte zwischen kopflosem Herz und herzlosem Kopf. In diesem Kapitel zeichnen wir die einzelnen Stadien dieser Geschichte nach.

Ein zentrales Argument dieses Buches lautet, dass die Ereignisse, die wir schildern, nicht zu den schrecklichen Ergebnissen hätten führen müssen, die sich mit der Unvermeidlichkeit einer Tragödie zu entfalten schienen. Deshalb beginnt unsere Geschichte nicht mit der ersten Welle von Flüchtlingen, die nach Europa drängte, sondern mit den politischen Entscheidungen, die zu vermeidbaren Risiken führten. Was sich buchstäblich zu einer griechischen Tragödie entwickelte, begann als eine Brüsseler Farce.

Das Pulverfass wird gefüllt: Schengen

Ein Flüchtling ist per Definition jemand, der über eine Grenze flieht. Regeln, die für die Überwachung von Grenzen gelten, sind also extrem wichtig für die Flüchtlingspolitik, wohingegen die Flüchtlingspolitik für Regeln, die Grenzen definieren, nicht wichtig ist. Im Jahr 1999 beschloss die Europäische Union neue Regeln für ihre Grenzen, wobei sie kaum einen Gedanken an deren praktische Auswirkungen auf mögliche Flüchtlingsströme verschwendete.

Durch das Schengener Abkommen wurden in einem riesigen Gebiet Europas alle Grenzkontrollen abgeschafft. Obwohl das Gebiet nicht ganz mit dem Territorium der EU übereinstimmt (es schließt Norwegen und die Schweiz mit ein, die keine EU-Mitglieder sind, und umfasst nicht Großbritannien und Irland, die Mitglieder sind), wurde es als Symbol der europäischen Einigung verstanden: als sichtbarer Ausdruck einer »immer engeren Union«. Aber Grenzkontrollen haben nicht nur symbolischen Wert: Sie sind praktische Maßnahmen. Ihre Abschaffung hatte zwei substanzielle Auswirkungen, deren Folgen später offen zutage treten sollten. Die eine war, dass sich jede Person (ob EU-Bürger oder nicht) ohne Kontrolle zwischen den Mitgliedsländern des Schengen-Raums bewegen konnte. Die andere war, dass der Zugang zu dem gesamten Raum durch die Maßnahmen zur Grenzkontrolle und deren Durchsetzungsfähigkeit jener Länder bestimmt war, die über eine Außengrenze verfügten. Italien wurde dadurch zum »weichen Unterleib des Schengen-Raums«.

Zwar war das Schengener Abkommen durch die noble Absicht der politischen Elite motiviert, ein vereinigtes Europa zu schaffen, doch es bestand eine extreme Diskrepanz zwischen dem Willen, das Abkommen in Kraft zu setzen, und dem Willen, für seine erfolgreiche Umsetzung zu sorgen. Das riesige Gebiet des Schengen-Raums wurde geschaffen, ohne dass man sich auf eine gemeinsame Einwanderungspolitik oder die Schaffung eines gemeinsamen Grenzschutzes für die Außengrenzen geeinigt hätte. Eine von Gefühlen

getriebene politische Vision versperrte die Sicht auf die eigentlich offensichtlichen praktischen Erfordernisse, ohne die der gesamte europäische Raum Gefahren ausgesetzt wäre: Europa hatte ein Pulverfass gebaut.

Zur Unterstützung des Schengener Abkommens versuchte die Europäische Union etwas zu schaffen, das einer gemeinsamen Asyl- und Einwanderungspolitik nahekam. Intellektuell hatte man begriffen, dass sich die Bewegungsfreiheit innerhalb des gemeinsamen Gebiets nur dann aufrechterhalten ließ, wenn man die Normen und Verfahren für die Immigration vereinheitlichte. Also handelte die Kommission mit der Zeit ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem aus: Man verständigte sich auf eine Reihe von Kriterien für die Qualifikation als Flüchtling (Wer ist ein Flüchtling?), für das Entscheidungsverfahren (Wie entscheidet man, wer ein Flüchtling ist?) und für die Aufnahme (Welche Rechte sollten Asylsuchende und Flüchtlinge haben?). Mit der Einigung auf gemeinsame Regeln wollte man einen Wettbewerb bei der Verschlechterung der Standards vermeiden, die Wahrscheinlichkeit von »Asyltourismus« verringern und dafür sorgen, dass kein Mitgliedsstaat einen übergroßen Anteil von Flüchtlingen aufnehmen musste, weil er eine großzügigere Politik verfolgte als andere Länder.

So war es zumindest in der Theorie. Doch in der Praxis war das System von Anfang an dysfunktional. Verschiedene Staaten führten unterschiedliche Asylstandards ein. Die Anerkennungsraten für verschiedene Nationalitäten, die erforderliche Dauer des Aufenthalts, bevor ein Asylsuchender eine Arbeitserlaubnis bekam, und das Recht, Sozialhilfe zu beziehen, wurden zum Beispiel in den verschiedenen Ländern der EU sehr unterschiedlich gehandhabt. Die Mitgliedsstaaten konkurrierten auch weiterhin miteinander in dem Bestreben, unerwünschte Asylsuchende umzulenken, abzuschrecken oder abzuwehren. Am schädlichsten war jedoch, dass durch die Abschaffung der internen Grenzkontrollen ein klassisches Problem des schwächsten Glieds entstand. Der gesamte Schengen-Raum, ein riesiges Gebiet mit 500 Millionen Menschen, wurde ebenso schwer oder leicht zugänglich wie die Länder mit den offensten Außengrenzen. Eine solche Grenze konnte entweder deshalb ungewöhnlich offen sein, weil der zuständige Staat eine besonders großzügige Einwanderungspolitik verfolgte oder weil seine Kontrollen in der Praxis wenig wirksam waren.

Während die Politiker von Vereinheitlichung redeten, rechneten sie schon damit, dass diese in der Praxis nicht funktionieren würde. In der Erkenntnis, dass man durch das Problem des schwächsten Gliedes mit offenen Grenzen konfrontiert wäre, ergriffen die stärksten Staaten des Schengen-Raums Gegenmaßnahmen. 1990 wurde eine neue Regelung unterzeichnet, die 1997 in Kraft trat und in den Jahren 2003 und 2013 durch wichtige Ergänzungen aktualisiert wurde: das Dubliner Übereinkommen beziehungsweise die Dublin-Verordnung. Diese Regelung schreibt vor, dass der erste europäische Staat, in dem ein Asylsuchender ankommt, ihm entweder permanent Zuflucht gewähren oder ihn zurückschicken muss, je nachdem, ob er den vereinbarten Kriterien entsprach. Tatsächlich wurde dem Problem des schwächsten Gliedes nach dem Prinzip Rechnung getragen: Wenn du sie hereinlässt, musst du sie behalten. Frontstaaten wie Italien und Griechenland ließen sich damals auf diese Regelung ein, weil noch relativ wenige Flüchtlinge ankamen und weil sie glaubten, sie hätten in anderen Bereichen EU-

interner Verhandlungen mehr zu gewinnen.

Staaten mit besonders großzügigen Sozialsystemen wie Dänemark und die Niederlande sorgten sich, dass ohne eine Verteilungsregel all jene, die als Asylsuchende anerkannt worden waren, zu ihnen kommen würden. Doch die neue Regelung war alles andere als eine gerechte Verteilung. Wie aus einer Europakarte schnell ersichtlich wird, waren die Mitgliedsstaaten von der Ankunft Asylsuchender sehr unterschiedlich betroffen. Die südlichen Staaten hatten lange Grenzen, denen zum Teil auf der anderen Seite des Mittelmeers fragile Staaten gegenüberlagen, und die östlichen Mitgliedsstaaten hatten gemeinsame Grenzen mit neu gebildeten Staaten der früheren Sowjetunion, wohingegen Deutschland überhaupt keine Grenzen mit Nicht-EU-Staaten hatte. Um das Problem des schwächsten Glieds zu lösen, hatte die Dublin-Verordnung die ganze Last des Asyls den Frontstaaten der EU aufgebürdet. Kein Wunder, dass die sich beschwerten. Die Kommission reagierte auf ihre Beschwerden mit der Gründung eines Fonds, aus dem sie entschädigt werden sollten: der Europäische Flüchtlingsfonds. Pech für die Frontstaaten, dass der Fonds nur eine symbolische Geldmenge enthielt. Unbestreitbar hatte die EU eine Regelung verabschiedet, die die mächtigsten Mitgliedsstaaten begünstigte.

Da man die zwischenstaatlichen Grenzen in Europa abgeschafft hatte, stieß man rasch auf Probleme, die Dublin-Verordnung durchzusetzen. Ein Registrierungssystem wurde eingeführt und die Daten in eine europäische Datenbank eingespeist, in der man das Ankunftsland von Asylsuchern abrufen konnte. Aber genau wie das gemeinsame Asylsystem konnte auch dieses System nur funktionierten, wenn alle Staaten kooperierten. Frontstaaten versuchten das kaputte System auszutricksen, indem sie Flüchtlinge »durchwinkten«, ohne ihre Daten an die europäische Datenbank zu übermitteln. Dem Registrierungssystem, das der Durchsetzung der Dublin-Verordnung dienen sollte (die selbst wiederum aus der Annahme entstanden war, dass sich Mitgliedsstaaten nicht an das gemeinsame Asylsystem halten würden), fehlte es an einer Strategie zu seiner Durchsetzung. Die Praxis des Durchwinkens wurde zu seiner Achillesferse.

Doch das Durchwinken von Migranten war nicht die einzige negative Praxis, die sich die Regeln des Schengener Abkommens zunutze machte. Durch das Fehlen einer gemeinsamen Migrationspolitik entstand für einzelne Staaten der schlechte Anreiz, das Recht auf den Zugang zum Schengen-Raum zu verkaufen. Portugal zum Beispiel erließ eine Verordnung, nach der jeder, der 500000 Euro in portugiesischen Besitz investierte, für sich und seine Familie ein Aufenthaltsrecht im Schengen-Raum bekam. Offenbar tätigten reiche Chinesen diese Investition, damit ihre Kinder an prestigeträchtigen Orten wie Paris studieren konnten. Die Regierung Maltas verkaufte das Recht, sich im Schengen-Raum niederzulassen, zu dem etwas höheren Preis von 650000 Euro. Aber beide Länder sind kürzlich von Ungarn unterboten worden, das für 360000 Euro ein permanentes Aufenthaltsrecht im Schengen-Raum anbietet. Diese Praktiken stehen in starkem Gegensatz zu der edlen Vision, aus der heraus das Schengener Abkommen geschlossen wurde. Sie sind das triviale Symptom eines größeren Problems: Schöne Worte sind nutzlos, wenn man die Realität missachtet.

Auch ohne finanziell zu profitieren, hatten viele Staaten großzügige Zugangsregeln. In Spanien zum Beispiel galt die Regel, dass jeder, der spanisches Territorium erreichte, nach 40

Tagen ein permanentes Aufenthaltsrecht erhielt, wenn er nicht abgeschoben wurde. Dies galt auch für Menschen, die aus Afrika mit dem Boot die Kanarischen Inseln erreichten. Da Spanien kaum einen Migranten innerhalb eines so kurzen Zeitraums abschieben konnte, erhielt de facto jeder Zugang zum Schengen-Raum, dem es gelang, illegal per Boot die Kanaren zu erreichen. In Irland gab es eine Vorschrift, die es schätzungsweise 40 Millionen Nicht-Iren ermöglichte, einen irischen Pass zu erwerben und sich damit irgendwo im Schengen-Raum niederzulassen.

Offensichtlich benötigt ein Gebiet ohne innere Grenzen eine gemeinsame Organisation, um seine Außengrenzen zu sichern. Ein echter Bundesstaat wie die USA besitzt eine solche Grenzschutztruppe, doch die EU entschied sich für das starke Symbol, die Kontrollen an ihren Binnengrenzen abzuschaffen, ohne die organisatorischen Maßnahmen zu treffen, die zur Absicherung der Außengrenzen nun nötig gewesen wären. Zwar stellte die Europäische Kommission unter Rückgriff auf verschiedene nationale Streitkräfte die quasi-freiwillige Grenzschutztruppe Frontex zusammen. Doch dabei handelt es sich um eine rudimentäre Organisation, bei der es viele Jahre dauern würde, sie zu einem so sicheren Grenzschutz auszubauen, wie ihn sich die USA oder Kanada leisten. Einstweilen handelt es sich bei Frontex um eine kleine, kaum ernst zu nehmende Truppe. Wie uns ein EU-Beamter berichtete, gingen die Leute von Frontex an Weihnachten 2015 einfach nach Hause und ließen ihre Posten unbemannt – zu einem Zeitpunkt, als die griechischen Grenzen vom Zustrom der Flüchtlinge und Migranten massiv bedrängt wurden. In der Realität blieben damit der Grenzschutz und das Management der Migranten in den Händen der nationalen Behörden jener Länder, die Außengrenzen hatten.

Frontex ist zwar deutlich schwächer ausgerüstet und aufgestellt als etwa der amerikanische oder der britische Grenzschutz, die Aufgabe dieser europäischen Grenz- und Küstenwache ist aber um ein Vielfaches größer. Europa grenzt an zwei der konfliktreichsten Regionen der Welt: den Nahen Osten und Nordafrika. Und an diese Problemregionen grenzen weitere Zonen der Instabilität: Zentralasien, die Sahelzone und das Horn von Afrika. Torwächter für die gewaltigen Bevölkerungsmassen dieser Länder sind die Türkei, Marokko, Algerien, Tunesien, Ägypten und Syrien. Die Aussicht, dass sich all diese Staaten kooperativ verhalten, ist fast gleich null. Die EU versuchte wiederholt, bilaterale Abkommen mit ihnen zu schließen, und wollte im Rahmen der »Europäischen Nachbarschaftspolitik« eine »externe Dimension« ihrer Asyl- und Migrationspolitik entwickeln. Doch diese Anstrengungen waren oft erfolglos und führten weder zu einer geregelten Migration noch zu einem adäquaten Schutz der Flüchtlinge.

Vor diesem Hintergrund wurde das Problem des schwächsten Gliedes in Europa akut, weil Europa seinen eigenen scheiternden Nationalstaat hatte: Griechenland, das sowohl von der Türkei aus als auch über Kreta von Nordafrika aus leicht zu erreichen ist. Im Jahr 2011 überraschte der griechische Ministerpräsident Giorgos Papandreou seine Kollegen in der Europäischen Union mit der Warnung, dass der öffentliche Sektor seines Landes unrettbar zerrüttet sei. Bis 2015 schrumpfte die griechische Volkswirtschaft um katastrophale 25 Prozent, und die Regierung, die mit diesem Albtraum, einschließlich der Reform des total maroden öffentlichen Dienstleistungssektors, zurande kommen musste, wurde nun von Syriza

gestellt: einer Partei der radikalen Linken, die noch nie an der Regierung gewesen war. Das Pulverfass war voll und wartete nur noch auf den Funken.

Der Funke

Der Funke kam in Gestalt eines Phänomens, das unter der hoffnungsfrohen Bezeichnung »Arabischer Frühling« in die Geschichte eingegangen ist.[1] Ein junger tunesischer Straßenhändler war über sein Leben so unglücklich, dass er sich selbst verbrannte. Das Streichholz, das Mohamed Bouazizi am 17. Dezember 2010 anzündete, hatte eine ähnliche Wirkung wie die Kugel, mit der Gavrilo Princip den österreichisch-ungarischen Thronfolger Franz Ferdinand erschoss und den Ersten Weltkrieg auslöste.

Die Länder an der Südküste des Mittelmeers wurden damals schon lange von einer (Marokko) und drei Diktaturen (Tunesien, Ägypten und Libyen) kontrolliert. All diese Staaten hatten ein relativ starkes Militär und übten eine scharfe Kontrolle über ihre Grenzen aus. Marokko, Tunesien und Ägypten waren prowestlich und kooperierten quasi von Natur aus bei der Verhinderung organisierten Menschenschmuggels. Das von dem exzentrischen Oberst Gaddafi beherrschte Libyen war offiziell antiwestlich, brauchte aber verschiedene Formen europäischer Hilfe und ging als Gegenleistung ebenfalls wirksam gegen den Menschenschmuggel vor.

Bouazizis Selbstverbrennung löste zunächst in Tunesien und dann auch in den beiden anderen Diktaturen Massenproteste aus. Alle drei Regime wurden durch Demokratiebewegungen gestürzt. Aber was als Demokratiebewegung begonnen hatte, versank schnell in gewalttätigen religiösen und ethnischen Fraktionskämpfen. In Tunesien und Ägypten gewannen islamische Parteien die Wahlen, die die Demokratie als Sprungbrett für ihre eigene Machtergreifung nutzten, aber wenig Interesse daran hatten, einen modernen demokratischen Staat mit Gewaltenteilung aufzubauen. In Ägypten löste diese Haltung eine Gegenreaktion in Form eines Militärputschs aus, der den Staat wieder in eine repressive Diktatur zurückverwandelte. Aus Angst vor einem ähnlichen Schicksal mäßigte die tunesische Regierung Schritt für Schritt ihre radikalislamische Haltung und begann die Macht mit anderen Gruppen zu teilen. Wie die ägyptische litt auch die tunesische Gesellschaft unter vielen Terroranschlägen, doch der Regierung gelang es, sich an der Macht zu halten.

Im Gegensatz dazu brach in Libyen ein ethnischer Bürgerkrieg aus, obwohl dort eine gemäßigte Regierung gewählt worden war. Warlords besetzten weite Gebiete, die gewählte Regierung verlor die Kontrolle über den größten Teil des Landes einschließlich der Hauptstadt, sodass der libysche Staat letztlich zusammenbrach. Dass Libyen im Chaos versank und mehrere Regierungen um die Macht kämpften, hatte unter anderem zur Folge, dass die Grenzen des Landes nicht länger kontrolliert wurden und Schleuser an der Südküste des Mittelmeers freie Hand bekamen. Ähnlich wie bei den Außengrenzen des Schengen-Raums gab es auch an der Südküste des Mittelmeers ein Problem des schwächsten Glieds. Die Schleuser brauchten für ihr Geschäft nur auf eine Lücke zu warten, in die sie vorstoßen konnten. Jeder, der Libyen mit genügend Geld erreichte, konnte nun einen Platz in einem Boot nach Europa kaufen.

Dennoch waren die Barrieren, um Europa illegal zu erreichen, immer noch sehr hoch. Das nächstgelegene europäische Staatsgebiet, das die Boote der Schleuser erreichen konnten, war die kleine italienische Insel Lampedusa. Aber selbst um diese Insel zu erreichen, musste man weit über das Mittelmeer fahren, was die Reise teuer und gefährlich machte. Außerdem hatte Libyen nur eine kleine Bevölkerung, und dank seiner gewaltigen Ölressourcen lebten seine Staatsbürger nicht in Armut. Deshalb hielt sich die Nachfrage nach Plätzen in den Schleuserbooten bei den Libyern in Grenzen. Dennoch wussten die Menschenschmuggler, dass sie in Libyen ein lukratives Geschäft aufbauen konnten, denn ihr potenzieller Markt lag nicht in Libyen selbst. Vielmehr spekulierten sie auf den Ozean der Armut, der sich südlich dieses Landes erstreckte: zunächst die Länder der Sahelzone und danach die dicht bevölkerten Länder West- und Zentralafrikas. Doch der potenzielle Markt, der sich aus diesem gewaltigen Pool von Menschen ergab, war zugleich begrenzt. Um an die Küste zu kommen, musste man die natürliche Barriere der Sahara überwinden und die Durchquerung eines großen gesetzlosen Gebiets überstehen. Sowohl die Durchquerung der Wüste als auch die Überquerung des Mittelmeers waren nicht nur mit hohen Risiken, sondern auch mit hohen Kosten verbunden. Beides begrenzte den Kundenkreis der Schleuser, denn die Gesellschaften im Süden Libyens sind, wie gesagt, sehr arm. Tatsächlich waren die Menschen, die die Dienste der Menschenschmuggler in Anspruch nahmen, besonders risikobereit, nämlich junge Männer, und sie waren vergleichsweise wohlhabend.

Als das Geschäft der Schleuser an Fahrt aufzunehmen begann, gerieten zunächst die italienischen Behörden in Schwierigkeiten. Bis August 2011 landeten fast 50000 vorwiegend junge männliche Migranten aus dem subsaharischen Afrika via Tunesien und Libyen auf Lampedusa. Italien im Jahr 2011 war ein Vorgeschmack auf das, was sich bald in Griechenland ereignen sollte.

Der römische Prolog

Eine Mittelmeerüberquerung in einem kleinen Boot ist gefährlich, deshalb waren Tausende von Ertrunkenen die erste und schrecklichste Folge des neuen Exodus. Italien reagierte darauf mit der Rettungsoperation Mare Nostrum. Dabei hatte die italienische Marine keine andere Wahl, als die geretteten Migranten in Italien an Land zu bringen. Ungewollt erbrachte sie damit eine Gratisdienstleistung für die Schleuser, die sich diese offensichtlich sofort zunutze machten. Indem sie ein kleines Boot auf das Meer hinausschleppten und es dort seinem Schicksal überließen, konnten sie ihre Kunden nicht nur billiger nach Europa bringen, sondern sie vermieden zugleich das Risiko, beim Anlegen vor der italienischen Küste geschnappt und bestraft zu werden.

Im Laufe des Jahres 2014 erweiterten sowohl die Schleuser als auch Mare Nostrum ihre Aktivitäten, sodass 100000 Menschen aus Booten auf dem Mittelmeer gerettet und von der italienischen Marine an Land gebracht wurden. Die *Reductio ad absurdum* von Mare Nostrum wäre ein Gratisfährdienst der italienischen Marine von Libyen nach Italien gewesen. Stattdessen wurde Mare Nostrum im November 2014 ausgesetzt: Der herzlose Kopf wurde durch das kopflose Herz ersetzt. In der Folge wurde die Seenotrettung aufgrund der erwähnten Widersprüche in der europäischen Flüchtlingspolitik je nach Medieninteresse manchmal

ausgeweitet und manchmal reduziert. Im April 2015 berichteten die Medien über die unvermeidliche Katastrophe: Innerhalb von zwei Tagen waren mehr als 700 Menschen ertrunken, die bis dahin dramatischste Demonstration der Herzlosigkeit. Nun brach Panik aus.

Wie aber ginge es mit den Menschen weiter, die Lampedusa, sei es direkt auf einem Boot der Schleuser oder mit Hilfe der italienischen Marine, erreichten? Diese Menschen kamen aus einer ganzen Reihe von Ländern, von denen einige offensichtlich und andere weniger offensichtlich Flüchtlinge produzierten: aus Eritrea, Gambia, Senegal, Somalia, Mali, Nigeria, und inzwischen kamen auch immer mehr aus Syrien. Sobald die Asylsuchenden italienischen Boden betraten, musste die italienische Regierung laut der Dublin-Verordnung jeden Einzelnen registrieren und ihm entweder eine Aufenthaltserlaubnis geben oder ihn in sein Ursprungsland abschieben. So oder so hatten die Ankömmlinge nicht das Recht, in andere Länder des Schengen-Raums zu reisen. Die italienische Wirtschaft ist zwar groß, aber sie war nicht in dem Zustand, dass sie solch einen Strom neuer Arbeitskräfte verkraften konnte: Zwischen 2007 und 2015 war das italienische Pro-Kopf-Einkommen um elf Prozent gesunken. Junge Italiener emigrierten haufenweise, um in Nordeuropa Arbeit zu finden, und die jungen Immigranten in Italien hatten oft das gleiche Ziel.

Italiener durften freilich überall in Europa arbeiten, wohingegen Menschen, die aus Nordafrika nach Italien kamen, laut der Dublin-Verordnung in kein anderes Land der EU reisen durften. Wenn sich Italien an die Regeln der EU hielt, würde es also mehr und mehr junge Italiener verlieren, die dann durch junge Afrikaner ersetzt werden würden. Solche Regeln konnten der italienischen Regierung nicht gefallen, und so fand man zwei Schlupflöcher.

Das eine bestand darin, dass die Grenze zwischen Italien und den benachbarten Ländern Frankreich und Österreich nicht bewacht wurde und es somit keine Möglichkeit gab, Menschen, die aus Libyen nach Italien gekommen waren, an der Weiterreise zu hindern. In der Praxis konnten sich die Migranten im Schengen-Raum frei bewegen. Wenn sie nach Frankreich oder Deutschland oder in ein anderes Land des Schengen-Raums kamen, hatten sie allerdings schlechtere Chancen als Italiener. Sie durften den Behörden dieser Länder nicht auffallen, denn diese konnten rasch feststellen, wo die Migranten erstmals registriert worden waren, und sie nach Italien zurückschicken. Deshalb konnten sich die Migranten keine legale Beschäftigung suchen, sondern mussten schwarzarbeiten – meist eine schlecht bezahlte Tätigkeit in der Dienstleistungsbranche oder der Landwirtschaft – oder kriminell werden, um zu überleben.

Die Migranten mussten Arbeit finden, die kaum reguliert wurde, und der am wenigsten regulierte Arbeitsmarkt in Europa ist der Großbritanniens. Neben dem wenig regulierten Arbeitsmarkt hatte Großbritannien den Vorteil, dass es hier nicht wie im Rest Europas einen Personalausweis und eine Meldepflicht gab. Da Großbritannien durch den Ärmelkanal vom Schengen-Raum abgetrennt wird, sammelten sich an der Küste bei Calais, am Zugang des Kanaltunnels, Migranten in einem großen Lager: Tausende junger Männer warteten dort darauf, auf einem Lastwagen nach Großbritannien geschmuggelt zu werden. Als am Tunnel die Kontrollen verschärft wurden, breitete sich der Menschenschmuggel über einen größeren Teil

der französischen Küste aus.

Während das erste Schlupfloch den Einfallsreichtum individueller Migranten erforderte, hing das zweite vom Verhalten von Regierungsbeamten ab. Unübersehbar bot die Dublin-Verordnung dem italienischen Staat kaum Anreize, die Migranten zu registrieren. Und unregistriert konnten sie, wenn sie erst einmal in ein verheißungsvolleres Land abgewandert waren, nicht nach Italien zurückgeschickt werden. Nach dem Dublin-Verfahren sollten von allen Migranten bei ihrer Ankunft die Fingerabdrücke genommen werden. Da die Migranten zunächst ausschließlich in Lampedusa ankamen, wäre diese Regelung leicht durchführbar gewesen, wurde aber von den italienischen Beamten lax gehandhabt.

Wir bezweifeln, dass die Durchführung des Dublin-Verfahrens für die italienische Regierung eine hohe Priorität hatte. Zur laxen Regierungsbürokratie kam das Verhalten der Migranten selbst: Viele von ihnen lernten, eine mögliche Rückführung zu behindern, indem sie ihre Papiere vernichteten und sich weigerten, ihre Herkunft preiszugeben. Dadurch gelang es Migranten, in dem Land zu bleiben, in dem sie zum ersten Mal mit den Behörden in Berührung kamen (was häufig nicht das Land war, in das sie als erstes eingereist waren).

Der Zustrom von Migranten aus Libyen nach Italien schwoll zwar mehr und mehr an, aber es dauerte lange, bis er wirklich ein kritisches Ausmaß erreichte. Die Krise kam erst im November 2014, als Mare Nostrum ausgesetzt wurde und die Zahl der Ertrunkenen extrem anstieg. Die großen natürlichen Barrieren beschränkten lange Zeit die Zahl der Menschen, die Europa erreichten. Außerdem war zwar Italien das Ankunftsland, doch die Migranten verteilten sich rasch in dem gewaltigen Schengen-Raum und waren im Vergleich zur Bevölkerung ihrer Gastländer ein Tropfen im Ozean. Selbst dieser Tropfen blieb weitgehend unbemerkt, weil die Migranten fast ausschließlich schwarzarbeiten konnten. Sie standen an Ampeln und säuberten Windschutzscheiben, machten Musik in der U-Bahn und verkauften Blumen auf der Straße. Da sie illegal waren, blieb ihnen der Zugang zu den großzügigen Sozialleistungen in Europa verwehrt. Auf den europäischen Normalbürger wirkten die Migranten deshalb nicht sonderlich bedrohlich.

Der anschwellende Exodus über das Mittelmeer nach Italien war eine frühe Auswirkung von Bouazizis Selbstverbrennung. Um auf die Analogie zu Princips Kugel zurückzukommen: Die Zeit zwischen 2003 (als das aktualisierte Dubliner Übereinkommen, die Dublin-Verordnung, in Kraft trat) und 2014 (als die Widersprüche dieses Abkommens nicht mehr zu ignorieren waren) ist das Äquivalent zu der katastrophalen Periode zwischen Princips Schuss am 28. Juni 1914 und Ende Juli 1914. In beiden Fällen brach Panik aus. Der August stand kurz bevor.

Der Funke springt auf Syrien über

Die Protestwelle des Arabischen Frühlings verschlang nicht den ganzen Nahen Osten. Genau wie Marokko, wo die Protestbewegung nie ein Ausmaß erreichte, das für den Staat bedrohlich geworden wäre, blieben auch alle anderen Monarchen der Region an der Macht: in Jordanien, Saudi-Arabien, Dubai, den Vereinigten Arabischen Emiraten, Katar, Kuwait und Bahrain. Nur im letztgenannten Land kam es zu ernsthaften Protesten. Offenbar verfügten die Monarchien des Nahen Ostens, obwohl sie autokratisch waren, über eine ausreichende

Legitimation in ihrer Bevölkerung. Bei den Diktaturen der Region verhielt es sich anders. Hätte Saddam Hussein noch den Irak regiert, hätte es vermutlich auch dort einen massiven Aufstand gegeben. Unter den gegebenen Umständen war das Land freilich schon so zerrüttet, dass der Arabische Frühling nicht mehr viel bewegen konnte. Die verbleibende arabische Autokratie war Syrien. Die Familie Assad hatte versucht, in dem Land eine De-facto-Monarchie zu errichten, indem Baschar al-Assad, der Sohn des ersten Autokraten, der Nachfolger seines Vaters Hafiz wurde. Doch eine Monarchie beruht auf einem völlig anderen Glaubenssystem als eine Autokratie, weswegen es für Assad II. sehr schwierig war, jenseits seiner eigenen alawitischen Minderheit als legitimer Herrscher anerkannt zu werden.

Wenn Ben Ali in Tunesien, Mubarak in Ägypten und Gaddafi in Libyen gestürzt werden konnten, warum dann nicht auch Assad?, fragten sich die Menschen in Syrien und gingen in wachsender Zahl auf die Straße. In Tunesien und Ägypten war das System unter dem Gewicht der Massendemonstrationen zusammengebrochen. Das passierte in Syrien nicht, weil sich Assad, genau wie Gaddafi, mit allen Mitteln an die Macht klammerte. Angesichts des grausamen Endes, das dem libyschen Diktator von seiner zornigen Bevölkerung bereitet wurde, war dies eine höchst riskante Strategie. Hätte die Familie Assad ihre Erfolgschancen damals nüchtern beurteilt, wäre sie in ein Land geflohen, wo sie mit dem Vermögen, das sie bereits ins Ausland geschafft hatte, weiterhin ein Luxusleben hätte führen können. Gaddafi war mit seiner Strategie der Härte gescheitert, weil Frankreich und Großbritannien den widerstrebenden Präsidenten Obama überredet hatten, den Rebellen Luftunterstützung zu geben und die Bankkonten des Regimes einzufrieren. Die Lage in Syrien erinnerte jedoch womöglich zu sehr an den Irak. Beim Ausbruch des Arabischen Frühlings 2011 war klar, dass die amerikanische Intervention im Irak eine Katastrophe gewesen war. Die USA hatten ihre Lektion gelernt, in der Außenpolitik vertrat Präsident Obama nun eine Strategie der »Führung aus dem Hintergrund« und wandte sich verstärkt Asien zu. Während sich der Arabische Frühling in Tunesien, Ägypten und Libyen entfaltete und verging, beschloss der Westen, Syrien auszusitzen.

Doch auch ohne westliche Intervention verlor das Assad-Regime allmählich die Kontrolle über das Land. Wie bei den anderen Revolutionen des Arabischen Frühlings war auch der Konflikt in Syrien zunehmend von religiöser und ethnischer Spaltung geprägt. Die Sunniten wollten sich von den Alawiten befreien; die Islamisten wollten das säkulare baathistische Regime stürzen; die Kurden wollten von den Arabern unabhängig werden; und die irakischen Islamisten des »Islamischen Staats« wollten ein grenzübergreifendes Kalifat gründen. Angesichts dieser Lage hatten die Alawiten Angst, ethnischen Säuberungen zum Opfer zu fallen; die Christen fürchteten, in einem islamischen Staat verfolgt zu werden; und für die Hisbollah, die von Syrien unterstützte bewaffnete Bewegung, die Israel aus dem Libanon vertrieben hatte, war es lebensnotwendig, dass Assad an der Macht blieb. Über diese Gruppen hinaus wurden auch die drei wichtigsten Regionalmächte, der Iran, Saudi-Arabien und die Türkei, in den Konflikt hineingezogen. Was als demokratischer Protest begonnen hatte, eskalierte zu einem internationalisierten Bürgerkrieg.

Als die militärische Position des Regimes immer schlechter wurde, beging es mehr und mehr

Kriegsverbrechen gegen die Zivilbevölkerung. Zwar warnte Präsident Obama davor, dass mit dem Einsatz von Chemiewaffen eine »rote Linie« überschritten werde, doch Assads Streitkräfte ließen sich davon nicht abschrecken. Vielmehr schreckte die internationale Gemeinschaft so stark vor jedem Engagement in Syrien zurück, dass aus der roten Linie rasch wieder eine gelbe wurde: Assads Giftgasangriffe gegen die eigene Bevölkerung blieben ungestraft. Dennoch war das Regime, das von einer Vielfalt bewaffneter Rebellengruppen mit jeweils eigener Agenda bekämpft wurde, im Sommer 2015 dem militärischen Zusammenbruch nahe. Wäre der Konflikt noch ein paar Wochen so weitergegangen, hätte das syrische Militär ein überwältigendes Interesse gehabt, Assad durch einen Putsch zu vertreiben. Um einem weit schlimmeren Schicksal zu entgehen, hätten sich die staatlichen Truppen wohl mit den moderateren Rebellen und den USA auf Friedensbedingungen geeinigt. Stattdessen intervenierte Russland mit so viel militärischer Macht auf Seiten des Regimes, dass sich die Kräfteverhältnisse entscheidend veränderten.

Bewaffnete Rebellengruppen operieren grundsätzlich, ohne die Beschränkungen des internationalen Kriegsrechts zu beachten. Gleiches gilt, aufgrund seines Wesens und seiner Verzweiflung, auch für das Assad-Regime. Deshalb kämpften die bewaffneten Gruppen nicht nur gegeneinander, sondern gingen auch brutal gegen die syrische Zivilbevölkerung vor, das Belagern und Aushungern von Städten wurde zur weitverbreiteten Kriegstaktik. Vom Beginn des Konflikts im Jahr 2011 bis 2015 flohen etwa zehn Millionen Menschen, grob die Hälfte der gesamten syrischen Bevölkerung, aus ihren Wohngebieten, um der Gewalt zu entrinnen. Eine Vertreibung dieser Größenordnung war selbst nach den verheerenden Standards eines Bürgerkriegs außergewöhnlich. Zum Beispiel wurde im Bürgerkrieg im Südsudan, der anderen globalen Katastrophe dieser Zeit, »nur« ein Viertel der Bevölkerung vertrieben; in Somalia, das den drittgrößten Anteil von Vertriebenen weltweit hat, beträgt dieser knapp ein Viertel. Dass einige der geflüchteten Syrer außerhalb der syrischen Grenzen Zuflucht suchen würden, war sowohl unvermeidlich als auch angemessen. Im Lauf der Zeit tat dies etwa die Hälfte der Flüchtenden. Im Jahr 2014 hatten vier Millionen Menschen Syrien verlassen und sich dadurch aus rechtlicher Sicht von Binnenvertriebenen in Flüchtlinge verwandelt.

Die syrische Flüchtlingskrise Phase I (2011–2014): der herzlose Kopf

Wohin gingen diese vier Millionen Menschen? Syrien hat eine Küsten- und fünf Landgrenzen. Die Küste befindet sich in der Region der Alewiten des Landes, fest in der Hand des Regimes, und kam folglich als Fluchtroute nicht infrage. Landgrenzen bestehen zur Türkei, zum Irak, zu Jordanien, zum Libanon und zu Israel. Letztere ist sicher befestigt und wird von der israelischen Armee eng überwacht und war somit für Flüchtlinge de facto unpassierbar. Die israelische Regierung hat eine strikte »Keine syrischen Flüchtlinge«-Politik verfolgt, auch wenn an der Grenze diskret medizinische Hilfe geleistet wurde: Die Armee überprüfte die Verwundeten auf syrischer Seite, und Krankenhäuser in israelischen Grenzstädten kümmerten sich um die Betroffenen.

Im Jahr 2011 wurde der Irak selbst so sehr von gewaltsamen Unruhen erschüttert, dass das Land keinen Zufluchtsort für Flüchtlinge darstellte, auch wenn die irakische Regierung einige

Lager für syrische Kurden errichtete. Außerdem war der Osten Syriens, der an den Irak grenzt, nur dünn besiedelt und deshalb keine Hauptregion der Flüchtlingsströme. Damit blieben die Türkei, Jordanien und der Libanon als geeignetste Ziele.

Aus der Sicht der Flüchtlinge hatten alle drei Länder Vor- und Nachteile. Wie Syrien haben Jordanien und der Libanon arabische Bevölkerungen und sind arabischsprachig. Was die Religion angeht, bieten sich vor allem Jordanien und die Türkei an, weil beide überwiegend sunnitisch sind, während im Libanon eine sensible Mischung aus Schiiten, Sunniten und Christen lebt. Was die sozioökonomische Aufnahmekapazität angeht, so war die Türkei mit der bei weitem größten Bevölkerung und der am schnellsten wachsenden Wirtschaft eine Klasse für sich. Mit Blick auf die Regierungsfähigkeit verfügten sowohl Jordanien als auch die Türkei über kompetente, in sich geschlossene Regierungen, die das Staatsgebiet fest im Griff hatten. Im Gegensatz dazu spiegelte die Struktur der libanesischen Regierung den langen Bürgerkrieg des Landes wider, indem die Macht fein säuberlich unter verschiedenen Fraktionen aufgeteilt war. Als Folge waren ihre Kapazitäten, auf die neuen Herausforderungen geschlossen und entschieden zu reagieren, sehr begrenzt.

Die Flucht ins Asyl ist jedoch nicht das Gleiche wie eine normale Migration. Menschen fliehen als Familien vor Massengewalt, nicht als Einzelpersonen. Sie nehmen von ihrem Besitz so viel mit, wie sie tragen können, und da sie sich in großen Gruppen auf den Weg machen, müssen sie häufig auf irreguläre Transportmittel zurückgreifen. Für die Entscheidung, wohin man flieht, macht dies alles die geografische Nähe eines Landes wichtiger als andere Überlegungen. Die Türkei lag den Teilen Syriens am nächsten, die sowohl dicht bevölkert als auch stark von dem Konflikt betroffen waren. Als Folge ging von den über vier Millionen Flüchtlingen rund die Hälfte in die Türkei, grob geschätzt eine Million nach Jordanien und eine weitere Million in den Libanon. Diese Angaben sind zum Teil deswegen gerundet, weil sie sich unablässig ändern, aber auch weil viele Zahlen, die genannt werden, umstritten sind. Die Flucht ins Asyl ist, von Natur aus, ein inoffizieller Vorgang, der nur lückenhaft dokumentiert ist. Flüchtlinge werden, da sie nationale Grenzen überschreiten, zwangsläufig zu einer internationalen Aufgabe. Diese Verantwortung wird zwischen den ersten Ländern, in denen Flüchtlinge ankommen und die die unmittelbare Pflicht haben, ihnen Zuflucht zu bieten, und allen anderen Regierungen geteilt, die kollektiv eine Pflicht zur Hilfeleistung haben.

Wie oben angedeutet, verfügten die drei Zufluchtsländer über sehr unterschiedliche Kapazitäten, um Flüchtlinge aufzunehmen und zu versorgen. Alles in allem nahm die Türkei die meisten Flüchtlinge auf, aber in vielerlei Hinsicht war sie auch am besten aufgestellt, um mit dem Ansturm fertigzuwerden. Das Land hatte eine funktionsfähige Regierung, eine große und blühende Wirtschaft und die gleiche Religion wie die Flüchtlinge. Außerdem versteht sich das Land seit der Zeit des Osmanischen Reiches traditionell als multiethnische Gesellschaft. Der Zustrom nach Jordanien war zwar in absoluten Zahlen kleiner als der in die Türkei, doch in Relation zur Bevölkerung von lediglich 6,5 Millionen war er erheblich größer. Die Wirtschaft des Landes ist viel kleiner und längst nicht so robust. Während die Türkei gut in die Weltwirtschaft integriert ist, vor allem durch ein Handelsabkommen mit der Europäischen Union, ist die Wirtschaft Jordaniens stark vom öffentlichen Sektor dominiert und wird auch

über Hilfen und Subventionen aus den arabischen Ölstaaten finanziert. Außerdem hat Jordanien zwar eine geschlossene und handlungsfähige Regierung, doch sie basiert auf einer Monarchie, die sich auf eheliche Bindungen zu den großen Clans stützt. Wie bereits angemerkt, war dies das einzige Regierungssystem im Nahen Osten, das eine dauerhafte Legitimierung besaß. Doch syrische Flüchtlinge, die aus einem grundlegend anderen sozialen und politischen System kamen, konnten nicht so ohne weiteres in diese Struktur integriert werden. Der Libanon wiederum wurde durch den Flüchtlingsstrom um ein Vielfaches stärker belastet als die beiden anderen Länder. Wegen der zersplitterten Regierung verfügte das Land über eine sehr begrenzte Kapazität, auf die Not der Flüchtlinge zu reagieren. Zudem bestand die Gefahr, dass der brüchige Frieden im Land, der die gespaltene Bevölkerung bislang zusammenhielt, durch eine radikale Verschiebung der austarierten Balance unter den drei großen Religionsgruppen gefährdet werden könnte.

Aufgrund dieser Unterschiede bei den Flüchtlingsströmen und bei den Möglichkeiten der drei Länder, darauf zu reagieren, hätte die vom UNHCR orchestrierte internationale Antwort ebenso differenziert ausfallen müssen. Das Flüchtlingshilfswerk wäre am dringendsten im Libanon gebraucht worden, wenn man bedenkt, dass das Land über eine Million Flüchtlinge beherbergt – bei einer Gesamtbevölkerung von nur knapp über vier Millionen. Doch die schwache Führung und die Weigerung des Libanon, Flüchtlingslager zu errichten (ein Resultat früherer Erfahrungen mit der Aufnahme von Palästinensern seit 1948 sowie der komplexen Beziehung zu Syrien), hatten zur Folge, dass in der Praxis die überwältigende Mehrheit der Syrer geduldet und de facto integriert wurde. Die meisten von ihnen kamen in der Schattenwirtschaft und in verarmten städtischen Gegenden unter. Der Libanon eignete sich deshalb schlecht für die Standardvorgehensweise des Flüchtlingshilfswerks, in Krisensituationen humanitäre Hilfe in Lagern anzubieten. In der Praxis übernahm die jordanische Zivilgesellschaft die Hauptlast der Hilfe.

In der Türkei war die Rolle des UNHCR ebenfalls begrenzt. Nicht einmal zehn Prozent der syrischen Flüchtlinge, die in das Land kamen, sind in den von der Regierung errichteten Lagern untergebracht, wobei sich die Rolle des Flüchtlingshilfswerks auf die Versorgung mit dem Nötigsten und die Hilfe in den Wintermonaten beschränkte. Die überwältigende Mehrheit der städtischen syrischen Bevölkerung kam mit dem Flüchtlingshilfswerks überhaupt nicht in Berührung. Dessen Rolle konzentrierte sich hauptsächlich darauf, den anfälligsten fünf Prozent der Flüchtlinge gezielte Unterstützung durch Bargeld anzubieten sowie einfache Hilfsangebote wie Beratung und Dolmetschen.[2]

Am Ende engagierte sich der UNHCR hauptsächlich in Jordanien. Das Flüchtlingshilfswerk war unmittelbar an der Errichtung von Lagern in ganz Jordanien beteiligt, von denen das größte, Zaartari, nahe der syrischen Grenze liegt. Zur Finanzierung seiner Tätigkeit bat das Flüchtlingshilfswerk die internationale Gemeinschaft um Nothilfen. Als die Zahl der Flüchtlinge zwischen 2011 und 2015 drastisch anstieg, wuchs, wie zu erwarten, auch der Bedarf an finanzieller Unterstützung. Doch das auf Notfälle ausgerichtete Finanzierungsmodell des UNHCR eignete sich nicht dafür, dauerhaft immer mehr Mittel zu generieren. Geldgeber machen am liebsten Spendenzusagen für Situationen, die akut sind und

einen Nachrichtenwert haben. Als die internationale Gemeinschaft das Interesse an der Situation der syrischen Flüchtlinge verlor, schmolzen die Zahlungen an das UNHCR nach und nach in sich zusammen. Auch die deutsche Bundesregierung halbierte im Jahr 2014 ihren Beitrag. Im Frühjahr 2015 sah sich das UNHCR mit massiven Finanzierungsproblemen konfrontiert, sodass selbst die bescheidenen Zahlungen an die Flüchtlinge in den Lagern gekürzt werden mussten. In dieser Phase waren lediglich 35 Prozent des regionalen Flüchtlingshilfsplans der UNO in Höhe von 1,3 Milliarden Dollar gedeckt.[3]

Da die internationale Hilfe ausblieb, mussten die Zufluchtsländer die finanzielle Belastung zunehmend alleine stemmen. Als »Länder mit mittlerem Einkommen« waren alle drei Gaststaaten von den herkömmlichen Möglichkeiten der Entwicklungshilfe ausgeschlossen. Die jordanische Regierung finanzierte die Maßnahmen über Notkredite: Als Folge stieg der Anteil der öffentlichen Schulden von 70 Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2011 auf rund 90 Prozent 2015. Die Regierung spürte, dass sie an die Grenzen des Machbaren gelangt war. Auf der Suche nach dem rettenden Strohhalm lud die königliche Denkfabrik uns beide ein, nach Jordanien zu kommen.

Im Rückblick ist man sich inzwischen darüber einig, dass das Versäumnis der internationalen Gemeinschaft, die Zufluchtsländer schnell und ausreichend zu unterstützen, sowohl moralisch beschämend als auch ein katastrophaler praktischer Fehler war. Aus ethischer Sicht kann diese Unterlassung als ein Beispiel für den *herzlosen Kopf* verstanden werden. Aus Kosten-Nutzen-Perspektive allerdings war sie nicht nur herzlos, sie war auch *kopflos:* Die Folgekosten, die aus der mangelnden Hilfe entstanden, haben jedes Maß gesprengt.

Ganz offensichtlich eignete sich das Finanzierungsmodell des UNHCR nicht für eine langwierige und eskalierende Flüchtlingssituation, wie sie sich in Syrien entwickelte. Noch gravierender war jedoch: Auch das Modell der humanitären Versorgung, die in Lagern angeboten wird, erwies sich als fehlgeleitet. Selbst in Jordanien, wo das Flüchtlingshilfswerk sehr stark auf die Lager setzte, wurden sie von einer großen Mehrheit der Flüchtlinge ignoriert.

Die fundamentale Schwäche des UNHCR-Ansatzes bestand darin, dass er sich am besten für jene Ausnahmesituationen eignete, die in der Zeit unmittelbar vor seiner Gründung existiert hatten. Das Flüchtlingshilfswerk versuchte buchstäblich, aktuelle Krisen nach den Mustern des vorigen Jahrhunderts zu bewältigen. Als im Nachkriegseuropa die Waffen schwiegen, versuchten Massen vertriebener, hungriger Menschen, in ihre Heimat zurückzukehren oder eine neue Heimat zu finden. Man brauchte Lager, um diese Menschen zu ernähren und ihnen Obdach zu bieten, während man ihre Verwandten suchte und ihre Weiterreise regelte. Mit anderen Worten, der Flüchtlingsstatus war zeitlich begrenzt. Im Gegensatz dazu geht es für die syrischen Flüchtlinge heute nicht um einen Transit nach einem Konflikt: Sie warten auf Frieden, um in ihr Heimatland zurückkehren zu können. Damit ist ihre Lage charakteristisch für das heutige Schicksal von Flüchtlingen weltweit: Die übliche Dauer des Flüchtlingstatus beträgt mittlerweile fast 20 Jahre. Darin spiegelt sich das veränderte Wesen der Gewalt selbst wider. Als das UNHCR gegründet wurde, war die Flüchtlingssituation aus einem internationalen Krieg entstanden. Heute hingegen entstehen so gut wie alle Flüchtlingssituationen aus Bürgerkriegen. Historisch gesehen haben internationale Kriege durchschnittlich lediglich sechs

Monate gedauert. Die durchschnittliche Dauer eines Bürgerkriegs hingegen ist viel länger, die Schätzungen reichen von sieben bis 15 Jahren.

Wenn eine Familie mehr als ein Jahrzehnt lang Flüchtling bleiben wird, dann ist ihre oberste Priorität nicht, eine Notunterkunft und Nahrung zu erhalten. Vielmehr möchte sie ein halbwegs normales Familienleben führen, das materiell abgesichert wird von einer Person, die die Familie ernährt, wer immer das auch ist. Die vom UNHCR geleiteten Lager deckten die elementaren, materiellen Bedürfnisse der Flüchtlinge, aber sie boten ihnen kaum Möglichkeiten, den Lebensunterhalt zu verdienen. Folglich wurde den Familien ihre Autonomie genommen.

Die Tatsache, dass Flüchtlinge außerstande waren, sich innerhalb des Rahmens, den die Standardhilfe des UNHCR setzte, selbst zu ernähren, war nicht nur psychologisch erniedrigend für die Betroffenen, es wirkte sich auch negativ auf die Finanzierung der Hilfe aus. Die Übernahme der Kosten für vier Millionen Flüchtlinge, die zehn Jahre lang ohne Arbeit leben sollten, war für die internationale Gemeinschaft ganz offenkundig untragbar. Selbst wenn man jährlich nur 1000 Dollar pro Flüchtling veranschlagt, was für die Menschen eine drastische Reduzierung ihres Lebensstandards im Vergleich zu den Bedingungen vor der Flucht bedeuten würde, beliefe sich die Rechnung auf sage und schreibe 40 Milliarden Dollar. Und da die syrische Flüchtlingskrise nur eine von vielen ist, ist dieser Ansatz des UNHCR schlicht unbezahlbar. Der einzige Grund, weshalb das System nicht schon früher zusammenbrach, kann schon als vernichtende Kritik an diesem Modell verstanden werden: In überwältigender Mehrheit vermieden es die Flüchtlinge, in Lagern untergebracht zu werden.

In Jordanien zogen etwa 85 Prozent der Flüchtlinge in die Städte. Zwar war es syrischen Flüchtlingen auch hier offiziell nicht erlaubt zu arbeiten, aber wie viele sich entwickelnde Länder besitzt auch Jordanien eine große Schattenwirtschaft. In der Praxis konnten Menschen, wenn sie verzweifelt genug waren, illegal arbeiten, sei es als Beschäftigter zu einem Gehalt unter dem offiziellen Mindestlohn oder indem man sich mit einer selbstständigen Erwerbstätigkeit mühsam über Wasser hielt. Das gleiche Muster kristallisierte sich in der Türkei heraus: Einige Flüchtlinge gingen in die Lager, doch die meisten zogen in die Städte und fanden ein Auskommen in der Schattenwirtschaft, die eine Fülle von Erwerbsmöglichkeiten bot. Im Libanon war das Muster noch dramatischer: Da keine Lager errichtet wurden, mussten sich alle Flüchtlinge auf eigene Faust ein Auskommen suchen. Viele Familien dürften als Folge ihrer Flucht deshalb ein drastisches Schrumpfen ihres Einkommens gespürt haben. Häufig konnte das Absinken des Lebensstandards eine Zeit lang durch den Verkauf von Vermögenswerten abgefedert werden, aber da der Krieg in Syrien kein Ende nahm, versiegte diese Einkommensquelle nach und nach, und viele Flüchtlinge sorgten sich um ihre Zukunft.

Im Grunde erwiesen sich in dieser Phase die Schattenwirtschaften der Nachbarländer als die weitaus nützlichsten Mittel, um die Not der Flüchtlinge aus Syrien zu mildern. Sie boten Verdienstmöglichkeiten, welche die Flüchtlinge prompt und aus eigener Initiative heraus nutzten. Die inoffizielle Privatwirtschaft war die Rettungsleine, zu der die Flüchtlinge griffen. Im Gegensatz dazu wirkte die staatliche Politik einengend. Die Gastländer hielten so gut wie alle Flüchtlinge davon ab, legal zu arbeiten, und errichteten die Flüchtlingslager weit entfernt

von potenziellen Verdienstmöglichkeiten.

Not macht erfinderisch: Die nächste Phase war von der Findigkeit der Flüchtlinge geprägt.

Die syrische Flüchtlingskrise Phase II: Das neue Lampedusa (November 2014–August 2015)

Im Jahr 2014 waren die vier Millionen Flüchtlinge, die in Zufluchtsländer geflohen waren, in Sicherheit, aber arm. Die Schattenwirtschaft bot ihnen nur begrenzte Perspektiven. Da der Konflikt im eigenen Land eskalierte, wurde immer deutlicher, dass eine baldige Heimkehr unmöglich war. Verständlicherweise begannen jene Flüchtlinge, die ungebunden und risikobereiter waren, darüber nachzudenken, wie sie ihre Aussichten verbessern konnten. Tausend Kilometer entfernt an der Mittelmeerküste gab es bereits eine Option, angeboten von den Schleusern, die von Libyen aus operierten. Wie die Durchquerung der Sahara war auch diese Reise riskant und teuer, aber einige junge Syrer wagten sie.

Doch zunächst Tausende Kilometer entlang der Küste und dann eine lange und kostspielige Bootsfahrt zurückzulegen, um Nordeuropa mit seinen wirtschaftlichen Chancen zu erreichen, war sehr umständlich. Nachdem Mare Nostrum im November 2014 ausgesetzt worden war, wurde es zudem erheblich gefährlicher. Nach den aufsehenerregenden Tragödien unzähliger Ertrunkener im April 2015 dürfte allmählich sogar die Schleuserbranche darüber nachgedacht haben, ob dieses Geschäftsmodell noch länger tragbar war. Eine gleichwertige europäische Insel lag jedoch nur wenige Seemeilen von dem Ort entfernt, wo bereits zwei Millionen Flüchtlinge lebten: Lesbos, eine kleine griechische Insel unmittelbar vor der türkischen Küste. Als die Menschenschmuggler diese neue Marktchance entdeckten und sich umorientierten, wurde Lesbos das neue Lampedusa.

Wegen der Bestimmungen der Dublin-Verordnung war Lampedusa lediglich ein legales Tor nach Italien gewesen. Wie bereits gesagt, war die italienische Wirtschaft zwar groß, doch sie schrumpfte mit einer alarmierenden Geschwindigkeit, und deshalb bot sie Flüchtlingen kaum Chancen, den Lebensunterhalt zu verdienen. Dieser Nachteil galt noch viel stärker für Lesbos. Nach den gleichen Bestimmungen bot Lesbos lediglich eine legale Einreise aufs griechische Festland. Doch während die italienische Wirtschaft schrumpfte, befand sich die griechische im freien Fall. Die italienische Wirtschaft ging von 2007 bis 2015 um elf Prozent zurück, die griechische im gleichen Zeitraum um 25 Prozent. Formell galt Griechenland als normaler Mitgliedsstaat der EU: In dem Bestreben, sämtliche Insignien dieses Status zu erwerben, hatte das Land den Euro eingeführt, war Schengen beigetreten und hatte die Dublin-Verordnung unterzeichnet. Doch im Grunde war Griechenland ein scheiternder Staat: korrupt, bankrott und arm, wobei die Regierung in die Hände einer neuen Partei der extremen Linken gefallen war.

Als die griechische Wirtschaft zusammenbrach, brach auch das Asylverfahren zusammen. In einem kaum beachteten Gerichtsprozess hatte ein afghanischer Asylbewerber im Jahr 2011 die Anwendung des Dublin-Verfahrens auf Griechenland angefochten. Er war nach Belgien gelangt, nachdem er erstmals in Griechenland registriert worden war. Gemäß den Vereinbarungen von Dublin arrangierten die belgischen und griechischen Behörden

pflichtgetreu seine Rückkehr nach Griechenland, wo er Gefahr lief, mittel- und obdachlos zu werden.[4] Vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte argumentierte er, dass Griechenland überhaupt nicht in der Lage sei, seine Verpflichtungen gegenüber Flüchtlingen zu erfüllen: Die griechische Regierung habe etwas unterzeichnet, das sie nicht einhalten könne.

Das war damals nicht der einzige europäische Gerichtsprozess, der sich damit auseinandersetzen musste, vor der Lage in Griechenland nicht länger die Augen zu verschließen. Sowohl das deutsche Bundesverfassungsgericht als auch der Europäische Gerichtshof setzten sich mühsam mit der gleichen grundlegenden Frage auseinander, allerdings vor dem Hintergrund der Glaubwürdigkeit der griechischen Verpflichtungen, weitere Schulden zurückzuzahlen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte gelangte zu der Auffassung, dass die griechische Regierung, unabhängig davon, was sie unterzeichnet habe, nicht in der Lage sei, ihre Verpflichtungen zu erfüllen, weswegen Flüchtlinge nicht von Belgien nach Griechenland zurückgeführt werden dürften. Das war die Entscheidung eines Gerichts, nicht die Haltung der europäischen Regierungen: Sollten sich die materiellen Umstände ändern, konnten die Regierungen das Dublin-Verfahren wieder durchsetzen.

Die Frage, ob Griechenland das einzige legale Bestimmungsziel war, das sich durch die Überfahrt nach Lesbos auftat, oder ob es nicht doch das Tor zum Schengen-Raum sein könnte, war jedoch absolut entscheidend. Wenn risikobereite Flüchtlinge die Wahl hatten zwischen Schwarzarbeit in der Türkei oder in Griechenland, so fiel die Entscheidung leicht: Die Wirtschaft der Türkei war nicht nur viel größer als die griechische, sie zählte auch zu den am schnellsten wachsenden Volkswirtschaften der Welt.

Da der grenzenlose Schengen-Raum es in der Praxis den Migranten in Italien jedoch relativ einfach machte, die Durchsetzung der Dublin-Verordnung zu umgehen, ließ sich vermuten, dass es für Migranten in Griechenland genauso einfach sein könnte. Wie Italien gehörte Griechenland dem Schengen-Raum an. Womöglich machten die griechischen Behörden es den italienischen nach und nahmen nur sporadisch die Fingerabdrücke der Menschen, die an den Küsten landeten. In Anbetracht der chaotischen Verhältnisse in der griechischen Verwaltung waren Inseln wie Lesbos womöglich gar nicht mit funktionierenden Geräten zum Einlesen von Fingerabdrücken ausgerüstet, und die eintreffenden Personen konnten problemlos weiter in Richtung mazedonischer Grenze ziehen, bevor sie mit so einem Apparat in Berührung kamen. Nach der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte würden die nordeuropäischen Regierungen womöglich nicht versuchen, Menschen nach Griechenland zurückzuschicken. Es könnte durchaus sein, dass die ersten Flüchtlinge, die sich nach Lesbos auf den Weg machten, genau darauf setzten.

Kaum hatten die Schleuser die Route nach Lesbos eröffnet, stieg die Nachfrage rasant an. Zum einen, weil diese Route, wie gesagt, sowohl die Risiken als auch die Kosten im Vergleich zur langen Reise über Libyen deutlich verringerte, und zum anderen, weil sich die Lage in Syrien weiter verschlechterte. Die Terrororganisation »Islamischer Staat« war aus dem Irak ins Land eingedrungen und ging mit außergewöhnlicher Brutalität gegen die Bevölkerung vor. Zugleich wurden auch die Rebellen immer gewalttätiger, und das immer verzweifeltere Assad-Regime setzte im August 2013 erstmals Chemiewaffen gegen die eigene Bevölkerung ein. Zwar

überschritt es damit eine »Rote Linie«, die Präsident Obama zum Schutz der Zivilbevölkerung in aufständischen Gebieten ausgegeben hatte, doch da ein Militäreinsatz in allen westlichen Ländern auf breite politische Ablehnung stieß, erwies sich diese Rote Linie letztlich als bedeutungslos. De facto erhielt das Regime damit die Lizenz, jedes beliebige Mittel zur Einschüchterung von Zivilisten einzusetzen, die es für Gegner hielt, und begann mit dem Einsatz von Fassbomben. Da ihre finanziellen Mittel zur Neige gingen und die Aussichten auf einen Frieden in Syrien immer trüber wurden, sahen viele Flüchtlinge die Zeit gekommen, ihre Pläne zu ändern. Denn, wie ein Flüchtling es bei seiner Ankunft auf Lesbos ausdrückte: »Syrien ist am Ende.«

Doch der wichtigste Grund, weshalb der Flüchtlingsstrom nach Lesbos so rasant anschwoll, war wohl der Umstand, dass die lückenhafte Registrierung der Flüchtlinge eine gefährliche Eigendynamik entwickelte. Je mehr Menschen beschlossen, von der Türkei aus über das Meer zu den nächstgelegenen Inseln zu fahren, desto stärker waren die griechischen Grenztruppen überfordert. Und je überforderter die Grenzwächter, desto größer die Chancen für einzelne Flüchtlinge, ihre Reise in die wohlhabenden Staaten Nordeuropas fortzusetzen. Je besser aber diese Chancen waren, desto stärker war auch der Anreiz, diesen Weg zu wählen. Und je stärker der Anreiz, desto mehr Menschen kamen, sodass der Grenzschutz noch stärker überfordert war.

Allerdings blieb da noch ein Hindernis: Während Italien Landesgrenzen zu anderen Schengen-Staaten hatte, sodass den Flüchtlingen praktisch der ganze Schengen-Raum offenstand, ohne dass sie eine bewachte Grenze überqueren mussten, hatte Griechenland jedoch keine einzige Landesgrenze zu einem anderen Schengen-Staat. Um den übrigen Schengen-Raum zu erreichen, mussten die Flüchtlinge eine Reihe kleiner Nicht-EU-Staaten in Südosteuropa durchqueren, vor allem Mazedonien und Serbien. Der anschwellende Flüchtlingsstrom, der sich auf den Weg nach Nordeuropa begab, war auf eine Passage durch diese Länder angewiesen. Wie Griechenland boten die Länder selbst keine ansprechende wirtschaftliche Perspektive. Folglich hatten die Regierungen auch kaum etwas zu verlieren, wenn sie den Flüchtlingen gestatteten, ihr Gebiet zu durchqueren, solange die nördliche Grenze offen blieb. Doch die Schengen-Staaten, die an diese Länder grenzen, vor allem Ungarn und Österreich, müssen ihre Grenzen schützen und die Papiere derjenigen überprüfen, die aus Nicht-EU-Ländern einreisen wollen.

Die bequemste Route nach Norden führte über Ungarn und wurde deshalb anfangs auch von den meisten Flüchtlingen gewählt. Doch Ungarn ist ein kleines und, gemessen an europäischen Standards, armes Land. Seine Kapazität, Menschen aufzunehmen, seien es Flüchtlinge, die förmlich Asyl beantragen wollen, oder solche, die einfach irgendeine Arbeit finden wollen, ist begrenzt. Außerdem hatten die risikobereiten Syrer, die bis Ungarn gekommen waren, bereits über 1500 Kilometer von Lesbos aus zurückgelegt. Wenn sie nur noch ein paar Hundert Kilometer weiter zögen, kämen sie nach Deutschland, die reichste und am schnellsten wachsende Volkswirtschaft in Europa. Angesichts dieser verlockenden Aussichten waren die Menschen entschlossen weiterzuziehen. An der ungarischen Grenze ging es ihnen lediglich um den Transit, nicht um eine dauerhafte Ansiedlung.

Sowohl Ungarn als auch Österreich haben in der Geschichte Europas eine besondere Rolle gespielt: Beide Länder haben sich jahrhundertelang als Europas Bollwerk gegen eine islamische Eroberung verstanden. Bekanntlich wurde Wien aus der Belagerung der Osmanen befreit, und auch Ungarn feiert bis heute seine heldenhafte Rolle als kleines Land, das der Macht des Osmanischen Reiches getrotzt hat. Solche Geschichten prägen die nationale Identität nachhaltig. Genau wie das Vermächtnis der Französischen Revolution im französischen Engagement für Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit erkennbar ist und die Erinnerung an den Nationalsozialismus die Deutschen verfolgt, so werden Ungarn und Österreich von ihrer historischen Auseinandersetzung mit Muslimen in Europa geprägt. Konfrontiert mit einem rasch anwachsenden und ungeordneten Zustrom von Flüchtlingen, fielen viele Ungarn auf psychologischer Ebene in diese historische Rolle zurück.

Präsident Viktor Orbán, der eine nationalkonservative Partei anführt, sah sich dem Druck einer rechtsextremen Partei ausgesetzt, die sich unbedingt die genannte Rolle zu eigen machen wollte. Eine aktuelle Studie des Politologen Sergi Pardos-Prado kommt zu dem Schluss, dass in ganz Europa nationalkonservative Parteien, wenn sie eine liberale Einwanderungspolitik verfolgen, massiv Anhänger an Parteien der extremen Rechten verlieren.[5] Ob nun aus Angst vor Machtverlust oder aus wahrer Überzeugung: Im Juni 2015 gab Präsident Orbán bekannt, dass Ungarn einen Zaun errichten werde, um die illegale Einwanderung in die Europäische Union über sein Staatsgebiet zu verhindern. Als die ungarischen Behörden diesen Zaun zu bauen begannen, wichen die Flüchtlinge zunächst nach Kroatien aus. Die kroatischen Behörden leiteten prompt die Flüchtlinge zu ihrer eigenen Grenze mit Ungarn weiter, woraufhin Ungarn den Grenzzaun ausdehnte. Es kam zu hässlichen Szenen, in denen zornige und frustrierte Flüchtlinge versuchten, gewaltsam die Barriere zu überwinden. Sie griffen Mitglieder des ungarischen Grenzschutzes mit Betonblöcken von einer benachbarten Baustelle an und wurden umgekehrt mit Tränengas und Schlagstöcken traktiert. Als Reaktion verlagerte sich der Flüchtlingsstrom über Slowenien nach Österreich. Anfangs hieß Österreich die Neuankömmlinge willkommen, weil die Behörden wussten, dass so gut wie alle schon bald in Deutschland sein würden.

Im August 2015 erreichten Tausende Menschen die deutsche Grenze, während die ungarische Regierung verkündete, weiterhin hart zu bleiben. Was sollte die Bundesregierung tun? Diese Frage landete unweigerlich auf dem Schreibtisch von Bundeskanzlerin Angela Merkel.

Die syrische Flüchtlingskrise Phase III: das kopflose Herz (September 2015–März 2016)

Auf die Frage, was die deutschen Behörden mit den eintreffenden Syrern tun sollten, gaben die Regeln der Europäischen Union eine ganz klare Antwort: Deutschland hatte keine EU-Außengrenzen, also müsste eigentlich jeder, der nach Deutschland kam, bereits in einem anderen Mitgliedsland registriert worden sein. Nach den Grundsätzen der Dublin-Verordnung hätten sie dorthin zurückgeführt werden müssen. Selbst wenn Griechenland es versäumt hatte, die Flüchtlinge zu registrieren oder sie als ungeeignet für die Rückkehr einzustufen, so konnten die Menschen Deutschland nur über Ungarn und Österreich erreichen und hätten also dort

registriert worden sein müssen. Keines der beiden Länder konnte glaubwürdig als ungeeignet für die Gewährung von Asyl betrachtet werden: Beide spielten in einer anderen Liga als Griechenland. Österreich nahm in dieser Phase Flüchtlinge, die Asyl beantragten, herzlich auf, und die ungarischen Behörden verweigerten zwar den Transit nach Österreich und weiter nach Deutschland, aber sie boten an, in Ungarn selbst denjenigen Asyl zu gewähren, die einen Antrag stellten. Wenn Deutschland die Flüchtlinge nach Österreich und Ungarn zurückgeschickt hätte, dann hätte der Andrang nachgelassen: Keines der beiden Länder war ebenso verlockend wie Deutschland.

Aber während die nationale Mentalität in Ungarn das Land als eine Bastion gegen den Islam sieht, galt es in Deutschland, die nationalsozialistische Vergangenheit wiedergutzumachen. Das hatte sich in der deutschen Politik schon einige Male gezeigt, so zum Beispiel im Jahr 2011, als Oberst Muammar Gaddafi drohte, die Rebellen in seinem Land brutal zu verfolgen. Der UN-Sicherheitsrat berief sich daraufhin auf das Recht der internationalen Gemeinschaft, zum Schutz der libyschen Zivilbevölkerung militärisch zu intervenieren. Bei der Abstimmung im Sicherheitsrat hatte sich Deutschland der Stimme enthalten und dadurch seine Ablehnung der Intervention ausgedrückt.[6] Diese Ablehnung lag keineswegs daran, dass Deutschland die künftigen Entwicklung in Libyen besser voraussagen konnte, sondern an der deutschen Abscheu vor Militäraktionen. Wenn schon die Entscheidung über eine Bombardierung in Deutschland eine besondere Bedeutung hat, so gilt dies umso mehr für das Thema Flüchtlinge: Während des Nationalsozialismus hatte Deutschland einen regelrechten Exodus verschuldet, und in der Nachkriegszeit waren viele Deutsche selbst zu Flüchtlingen geworden. Die Flüchtlinge, die im Sommer 2015 an Deutschlands Grenzen ankamen, willkommen zu heißen, entsprach deswegen der deutschen Mentalität und dem Bestreben, die Fehler der Vergangenheit wiedergutzumachen.

Kanzlerin Merkel hatte in der Flüchtlingsfrage anfangs eine harte Haltung eingenommen. Im deutschen Fernsehen hatte sie einem palästinensischen Mädchen erklärt, dass sie nicht in Deutschland bleiben dürfe: Das Kind war in Tränen ausgebrochen, was bei den Zuschauern überhaupt nicht gut ankam. Die Flüchtlingspolitik war keineswegs die einzige Gelegenheit, in der Kanzlerin Merkel Härte zeigte. Bei den Verhandlungen mit der griechischen Regierung während der Schuldenkrise war sie in der griechischen Presse als moderner Hitler präsentiert worden. Vorgeblich lag die Verantwortung für die Verhandlungen zwar bei der Europäischen Kommission, dem Europäischen Rat und der Europäischen Zentralbank, doch der griechische Ministerpräsident war nicht nach Brüssel geflogen, sondern nach Berlin, und hatte direkt mit Kanzlerin Merkel verhandelt. Die Schuldenkrise bestätigte, dass die deutsche Kanzlerin die bei weitem mächtigste Politikerin in Europa ist.

Das deutsche Bestreben, die historische Schuld des Landes wiedergutzumachen, und das persönliche Gespür der Kanzlerin für politische Autorität flossen zusammen in eine Entscheidung ein, die schon bald als sensationell eingestuft wurde. Mitte August 2015 beschloss Kanzlerin Merkel, dass sich Deutschland nicht länger an die Bestimmungen der Dublin-Verordnung halten würde: Flüchtlingen, die nach Deutschland gelangt waren, sollte es erlaubt werden, im Land zu bleiben, statt sie nach Ungarn zurückzuschicken. Inzwischen weiß

man, dass diese Entscheidung ursprünglich nicht öffentlich bekannt werden sollte; sie war als Instruktion für Grenzschützer und Behörden gedacht. Deshalb zog die Kanzlerin weder ihre Kollegen in der deutschen Regierung noch die Kommission oder andere europäische Regierungschefs zurate, bevor die Entscheidung an die Öffentlichkeit geriet – und unweigerlich zu einer internationalen Sensation wurde. In einer inzwischen berühmten Rede verkündete Angela Merkel wie selbstverständlich: »Deutschland ist ein starkes Land … Wir schaffen das.«[7] Als die Flüchtlinge anfingen, statt über Ungarn nun über Slowenien durch Österreich zu ziehen, kündigten Kanzlerin Merkel und der österreichische Bundeskanzler Werner Faymann gemeinsam an, dass Österreich offiziellen Transit an die deutsche Grenze anbieten werde, wo die Flüchtlinge dann Asyl beantragen könnten. Die folgenden Migrationsmuster weisen darauf hin, dass diese Ankündigung das Kalkül dreier Bevölkerungsgruppen grundlegend veränderte.

Zum Ersten machte diese Option für jene Syrer, die bereits in Syriens Nachbarländern Zuflucht gefunden hatten, die lange Reise erheblich attraktiver. Für die Syrer in Jordanien, im Libanon und in der Türkei war es schwer, Arbeit zu finden und die Grundversorgung mit dem Nötigsten sicherzustellen. Viele brachten Ersparnisse und Vermögen mit über die Grenze, aber ohne ein regelmäßiges Einkommen waren diese Mittel rasch aufgebraucht. Ein Familienmitglied nach Europa zu schicken bot plötzlich so etwas wie eine Rettungsleine. Doch das hohe Risiko und die hohen Kosten der Reise blieben bestehen: Asyl wurde nur jenen in Aussicht gestellt, denen es gelang, sich Deutschland mindestens bis zur österreichischen Grenze zu nähern.[8]

Zweitens erschien jenen Syrern, die, aus welchen Gründen auch immer, in Syrien geblieben waren, die Ausreise nunmehr nicht ganz so entsetzlich. Vorausgesetzt man schaffte es, die Hindernisse der langen Reise zu überwinden, konnte man sich auf eine neue Existenz in Deutschland freuen, statt sich mühsam in der Schattenwirtschaft eines Nachbarlands über Wasser halten zu müssen. Zudem geriet das Assad-Regime im August 2015 militärisch immer stärker unter Druck und verlor unter anderem die Stadt Palmyra an den IS. Angesichts einer drohenden Niederlage und eines dann folgenden Gemetzels gerieten die syrischen Alewiten in Panik, und einige beschlossen, das Land zu verlassen: Somit machten sich aus beiden Lagern des Konflikts Flüchtlinge auf den Weg nach Deutschland.

Dann beschloss im September überraschend der russische Präsident Wladimir Putin, militärisch auf der Seite des Assad-Regimes zu intervenieren und massiv die wichtigsten von den Rebellen gehaltenen Gebiete zu bombardieren. Fast über Nacht änderte dies grundlegend das Kräftegleichgewicht, und das Assad-Regime war auf einmal imstande, mit der Rückeroberung der Rebellengebiete zu beginnen. Die Aussicht auf ein neues Leben in Deutschland erhöhte die Wahrscheinlichkeit, dass diejenigen, die unter den Militärschlägen gegen die Rebellengebiete zu leiden hatten, sich dazu entschieden, Syrien zu verlassen. Unbeabsichtigt hat dies unter Umständen das Assad-Regime angespornt, immer massivere Gewalt einzusetzen. Da Assad vermutlich erkannte, dass die sunnitische Bevölkerung aufgrund seiner vergangenen Taten unversöhnliche Regimegegner waren, beschloss er womöglich, seine neue militärische Stärke dazu zu nutzen, die Sunniten zur Flucht zu bewegen: Ethnische Säuberungen gerieten in den Bereich des Machbaren. Präsident Putin hatte seine eigenen

Gründe dafür, dass er einen derartigen Exodus nach Deutschland förderte. Kanzlerin Merkel war bei der Verhängung von Wirtschaftssanktionen gegen Russland durch die EU federführend gewesen, um die russische Militärintervention in der Ostukraine zu bestrafen. Und Putin wusste, dass ein massenhafter Zustrom syrischer Flüchtlinge nach Deutschland rasch die politische Position der Kanzlerin schwächen würde.

Als sowohl syrische Flüchtlinge in der Türkei als auch Syrer, die bislang im Land geblieben waren, die Gelegenheit ergriffen, nach Griechenland überzusetzen, waren die griechischen Behörden schnell noch stärker überfordert: Zwischen August und November 2015 kamen rund eine halbe Million Syrer nach Lesbos. Ob aufgrund mangelnder Kapazitäten oder aus Nachlässigkeit: Die griechischen Behörden nahmen nur von einem Viertel dieser Neuankömmlinge Fingerabdrücke.

Und drittens taten sich durch Merkels Entscheidung zur Grenzöffnung Möglichkeiten für Flüchtlinge und Migranten aus der ganzen Welt auf. Wenn Grenztruppen außerstande oder nicht willens waren, Ankömmlinge zu registrieren und zu prüfen, und wenn es kein Verfahren gab, all jene zurückzuschicken, die nicht für ein Asyl infrage kamen, dann würden in der Praxis Flüchtlinge bei ihrer Ankunft nicht von anderen Migranten unterschieden. So erkannten potenzielle Einwanderer aus armen Ländern auf der ganzen Welt plötzlich ihre Chance, in den Schengen-Raum zu gelangen. Der Zusammenbruch der Grenzkontrollen wurde rasch zur Belastung für die Behörden hinter der Grenze, die eigentlich Migranten, die keinen Anspruch auf Asyl hatten, abschieben sollten. Doch Abschiebungen waren aus praktischen und aus rechtlichen Gründen schwierig: Zum einen kann die Identität von Migranten nur schwer ermittelt werden, wenn diese ihre Papiere vernichten. Zum anderen gelten viele der Staaten, aus denen die Migranten kommen, nicht als sichere Herkunftsländer, sodass dorthin nicht abgeschoben werden darf.

Die Türkei grenzt an den Iran, der wiederum an Afghanistan und Pakistan grenzt. In der zweiten Hälfte des Jahres 2015 zogen rund 200000 Afghanen durch den Iran, die Türkei und den Balkan, um nach Nordeuropa zu gelangen. Aus der ganzen Welt flohen hoffnungsvolle Migranten in die Türkei und erkauften sich Plätze auf den Booten nach Lesbos. Die deutschen Behörden waren ihrerseits überfordert: Alle Ankömmlinge wurden ins Land eingelassen, auch wenn sie nicht registriert werden konnten, und all jene, die aus dem Blickfeld der Behörden verschwinden wollten, konnten das auch. Als sich der Flüchtlingsstrom durch die von Konflikten erschütterten Länder Südosteuropas schob, hatte die einheimische Bevölkerung anfangs vor allem das Ziel, deren Passage zu beschleunigen. Ein häufig abgebildetes Foto aus dieser Zeit zeigt ein Schild mit einem Pfeil, das an einer Straße die Richtung weist und auf dem lediglich ein englisches Wort steht: »Germany«. Aber schon bald kam der einheimischen Bevölkerung die Idee, dass sie, wenn Migranten aus so vielen verschiedenen Ländern nach Deutschland zogen, das doch auch machen konnten: Warum sollten sie nicht den eigenen Schildern folgen? Im Dezember 2015 lebten Schätzungen zufolge rund 300000 nicht registrierte Migranten in Deutschland.

Angesichts des eskalierenden Zustroms drängte Kanzlerin Merkel andere europäische Länder, einen Teil der Menschen aufzunehmen, die nach Deutschland gekommen waren. Da

sie ihre Einladung jedoch ohne vorherige Absprachen mit anderen EU-Staaten verkündet hatte, hätte alles andere als ein rein moralischer Appell für heftige Kritik gesorgt. Dennoch bat die Kanzlerin die Europäische Kommission, einen Schlüssel für die Verteilung von Flüchtlingen in der ganzen EU aufzustellen. Aus Sicht der Kommission fiel der offensichtliche Bedarf nach einem koordinierten Vorgehen mit dem natürlichen Wunsch zusammen, das eigene Mandat auszuweiten; also willigte sie prompt ein. Im September 2015 skizzierte der Präsident der Kommission Jean-Claude Juncker den Plan: eine gerechte Verteilung von 160000 Flüchtlingen direkt aus Griechenland und Italien auf alle EU-Mitgliedsstaaten. So wurde eine gesetzliche Struktur für den Schengen-Raum geschaffen, welche den Bürgern der Mitgliedsstaaten absprach, dass ihre Nationalität von Bedeutung sei, während die Rechte syrischer Flüchtlinge als eine zugeteilte Pseudo-Nationalität definiert wurden. Mit diesem Paradoxon, dass die Kommission Bürgern von Mitgliedsstaaten ihre Nationalität absprach, während sie eine für Staatenlose schuf, überschritt sie wohl selbst eine Grenze: die zwischen Realität und Surrealem.

Angesichts des Widerstands einiger Länder drohte Kanzlerin Merkel zuerst mit Kürzungen bei den Auszahlungen aus dem Strukturfonds des EU-Haushalts an widerspenstige Regierungen. Weil dies gegen die EU-Bestimmungen verstoßen hätte, wurde die Drohung nicht weiter verfolgt, aber schon die Tatsache, dass sie ausgesprochen wurde, ließ auf wachsende Verzweiflung schließen. Stattdessen kam es im Rat der Europäischen Union zu einer historischen Änderung des Abstimmungsverfahrens. Bislang war bei allen umstrittenen Fragen im Rat Einstimmigkeit erforderlich gewesen, doch als eine Regelung für die Zuteilung von Flüchtlingen in andere Mitgliedsstaaten erlassen werden sollte, wurden die Proteste von fünf Regierungen einfach übergangen. Die Kanzlerin stand auf dem Höhepunkt ihrer Macht.

Der Schengen-Raum hatte zu dieser Zeit de facto keine Grenzen mehr. Jeder, der es in die Türkei schaffte, hatte eine reelle Chance, Deutschland zu erreichen und dort bleiben zu können: Manche, weil man es ihnen erlauben würde; andere, weil sie nicht abgeschoben werden konnten; wieder andere, weil es ihnen gelang, unterhalb des staatlichen Radars zu bleiben. Ende 2015 waren über eine Million Menschen nach Europa gekommen, von denen nur die Hälfte Syrer waren. Das Ausmaß und Tempo der Eskalation überrumpelten die Behörden, dabei hätte man diese Entwicklung eigentlich voraussehen können. Junge Menschen im ganzen Nahen und Mittleren Osten sind über die sozialen Medien miteinander verbunden. Die sozialen Medien hatten den Arabischen Frühling geschürt, und jetzt schürten sie den Exodus der Jugend.

Bei der Eskalation im Herbst 2015 kam jedoch noch ein weiterer einflussreicherer Faktor zum Tragen. Als die Flüchtlingszahlen stiegen und das Chaos an der Grenze zunahm, lag für jeden, der nicht seinen eigenen Sonntagsreden glaubte, auf der Hand, dass diese Situation nicht lange anhalten würde. Ungeachtet der Willkommensschilder, die junge Deutsche am Münchner Hauptbahnhof hochhielten, und ungeachtet des »Wir schaffen das«-Mantras von Angela Merkel war jedem klar, dass irgendwann wieder Grenzkontrollen eingeführt werden mussten. Potenzielle Migranten aus der ganzen Welt sagten sich: Jetzt oder nie! Für den Exodus der Flüchtlinge und Migranten galt also Ähnliches wie für eine Kapitalflucht: Sobald es

angefangen hat, ist das Klügste, was man tun kann, so schnell wie möglich zu handeln.

Die syrische Flüchtlingskrise Phase IV: die Rückkehr des herzlosen Kopfes (Januar 2016 bis ?)

In Deutschland hatte sich die Entscheidung der Kanzlerin, die Grenzen für Flüchtlinge zu öffnen, mit der Mentalität der Deutschen verknüpft, die Vergangenheit zu überwinden. Und der Zustrom von Menschen wurde anfangs auch nicht als Gefahr für Arbeitsplätze angesehen: Die deutsche Wirtschaft boomte und brauchte Arbeiter. Die Deutschen machten sich verständlicherweise auch keine Sorgen wegen der außergewöhnlichen Macht der Bundesregierung gegenüber dem Rest Europas. Außerhalb von Deutschland sah das jedoch ganz anders aus.

Nur in Schweden gab es eine entfernt vergleichbare nationale Mentalität: Das Land, das sich aus zwei Weltkriegen herausgehalten hatte, erwarb sich nach dem Krieg einen weltweiten Ruf als sichere Zuflucht für Asylbewerber. Wie Deutschland verfolgte Schweden zunächst eine Politik der offenen Tür, hatte jedoch bald mit massiven Konsequenzen zu kämpfen. Eine rechtspopulistische Partei gewann rasant an Unterstützern und führte in mehreren Umfragen, woraufhin die Regierung, eine rot-grüne Koalition, rasch eine politische Kehrtwende vollzog. Um die Kosten für die Migranten, die nach Schweden gekommen waren, zu decken, halbierte die Regierung ihr Budget für Entwicklungshilfe. Im Grunde zahlten also Millionen sehr armer Menschen auf der ganzen Welt für die Sozialleistungen auf skandinavischem Niveau, die den Tausenden zugutekamen, die das Glück gehabt hatten, Schweden zu erreichen. Ende 2015 schloss Schweden abrupt die Grenzen: Es verriegelte die Tür.[9]

Das hatte sofort Konsequenzen. Die Route nach Schweden führte durch Dänemark, wo eine ganz andere Mentalität herrschte. Dänemark hatte als Reaktion auf eine Karikatur in einer Lokalzeitung einen beispiellosen Anstieg islamischer Gewalt erlebt. Das gegenseitige Unverständnis zwischen säkularen Dänen und frommen Muslimen hatte eine verbreitete Skepsis gegenüber weiteren Einwanderern aus der muslimischen Welt hervorgerufen. Nach dem schwedischen Einreisestopp schloss auch Dänemark prompt seine Grenzen und erließ eine Verordnung, dass das gesamte Vermögen der Flüchtlinge über 1000 Euro zu konfiszieren sei. Obwohl die Maßnahme in der internationalen Presse häufig kritisiert wurde, übernahm die Schweiz eine ähnliche Regelung.

Im tief religiösen und christlich geprägten Osteuropa war ein Teil der Bevölkerung skeptisch gegenüber dem Islam eingestellt, ein Vorurteil, das durch einen Blick in die Geschichte noch verstärkt wurde. Polens Lehre aus der eigenen Vergangenheit lautete nicht »Refugees Welcome«, sondern »Hütet euch vor der deutschen Hegemonie«. Dass Kanzlerin Merkel ihnen vorschreiben wollte, syrische Flüchtlinge aufzunehmen, die sie im Alleingang nach Deutschland eingeladen hatte, schürte diese Ängste verständlicherweise noch.

Polen war keine Ausnahme. Da viele europäische Länder immer noch eine Rezession durchliefen und die Skepsis gegenüber dem Islam weit verbreitet war, lehnten sich alle anderen europäischen Regierungen insgeheim gegen die neue Bestimmung der Kommission auf, die ihnen Flüchtlinge aus Deutschland zuteilte. Ein Jahr nach Junckers Umsiedlungsplan war nicht

einmal ein Prozent der veranschlagten Quote tatsächlich in andere Länder überführt worden. Statt das eigene Mandat auszudehnen, hatte die Legitimierung der Kommission gelitten.

Ein tragischer Wendepunkt in der öffentlichen Diskussion über Flüchtlinge kam mit dem Jahreswechsel 2015/16. Bei den Silvesterfeierlichkeiten in Köln verhielt sich eine große Gruppe junger Muslime aggressiv frauenfeindlich und sexistisch gegenüber jungen Frauen. Vermutlich hätten diese Vorfälle keine so großen Wellen geschlagen, wenn die örtlichen Behörden, statt die Übergriffe zu verhindern, nicht hinterher versucht hätten, die Berichterstattung in den Medien zu unterdrücken. Damit schürten sie die Ängste der Bevölkerung nur noch. Ähnliches ereignete sich in Schweden, wobei beide Vorfälle eine neue Diskussion eröffneten: Konnte ein so starker Flüchtlingsstrom überhaupt in die deutsche beziehungsweise schwedische Gesellschaft integriert werden? Das Mantra »Wir schaffen das!« löste erstmals die Frage aus: »Wie?«

Es überrascht nicht, dass nun auch die deutsche Regierung begann, über eine Begrenzung des Flüchtlingszustroms zu diskutieren, trotz des hartnäckigen Widerstands der Kanzlerin. Bundespräsident Joachim Gauck, der in der DDR lutherisch-evangelischer Pastor gewesen war, widersprach ihr und gab zu verstehen, dass Grenzen ebenso notwendig wie moralisch legitim seien.

Da die Schließung der deutschen Grenze drohte, veränderte sich die Politik der Transitländer, genau wie Dänemark auf die veränderte Linie in Schweden reagiert hatte: Keiner wollte am Ende mit den Flüchtlingen im eigenen Land dastehen. In Österreich vollzog die Politik eine 180-Grad-Wende, und der Kanzler trat zurück. Wie stark die österreichische Bevölkerung polarisiert war, wurde im Sommer 2016 deutlich: In der Wahl zum Bundespräsidenten wurden die Kandidaten der beiden Volksparteien in der ersten Runde aus dem Rennen geworfen. Es blieb die Wahl zwischen einem unabhängigen Kandidaten, der von den Grünen unterstützt wurde, und dem Kandidaten der FPÖ, einer Partei mit neonazistischen Wurzeln auf der extremen Rechten. Die Abstimmung endete mit einer Spaltung der Wähler in etwa 50 zu 50 und musste wegen Unstimmigkeiten wiederholt werden. Vor dem Hintergrund dieser Wahlturbulenzen fand weniger Beachtung, dass an vielen Grenzen zwischen den Schengener Staaten wieder Kontrollen eingeführt wurden: De facto war der Schengen-Raum aufgelöst.

Angesichts des wachsenden Unmuts in der Bevölkerung erkannte Kanzlerin Merkel, dass sie ihre Politik ändern musste. Sie war allerdings nicht bereit, wieder Grenzkontrollen einzuführen, und wandte sich an die Europäische Union, um gemeinsam eine Alternative zu finden. Doch eine EU-Institution nach der anderen versank in der Bedeutungslosigkeit. Das Europäische Parlament wurde von Anfang an marginalisiert. In der Theorie hat es ein Mitspracherecht in rechts- und innenpolitischen Fragen; in der Praxis umging der Rat es routinemäßig, indem er sich der Krise über »Notmaßnahmen« widmete. Die Kommission hatte, weil sie unter Druck stand, etwas zu unternehmen, einen großen Teil ihres politischen Kapitals dafür verbraucht, den undurchführbaren Verteilungsplan vom September 2015 umzusetzen. Von da an wurde die Kommission an den Rand gedrängt, und es handelte sich de facto um eine Sache unter Regierungen: Der Rat der Europäischen Union war die einzige

Institution, die etwas zu sagen hatte.

Unter den Mitgliedsstaaten konnte jedoch keine Einigung über eine »interne Lösung« gefunden werde, welche das nicht praktikable Dublin-Verfahren ersetzen sollte. Deshalb entschied man sich dafür, die Grenzkontrollen gewissermaßen an die Nicht-EU-Regierungen zu »outsourcen«. Ursprünglich lautete das Ziel, die Route über den Westbalkan zu schließen, indem man die mazedonische Regierung überredete, den Grenzübertritt von Griechenland zu blockieren. Aber schon bald hielt man es für besser, die türkische Regierung davon zu überzeugen, die Überfahrt von Flüchtlingen nach Lesbos von türkischen Häfen zu unterbinden.

Im Januar 2016 willigte der türkische Ministerpräsident ein, die Ausreise zu erschweren. Präsident Erdoğan war jedoch der Meinung, dass sein Regierungschef eine starke Position zu billig aus der Hand gegeben hatte, entließ ihn und erhöhte kurzerhand die türkischen Forderungen. Im März lief die Endphase der direkten Verhandlungen mit Präsident Erdoğan, als ein ganz anderer Deal bekannt gegeben wurde: Er war in geheimen Parallelverhandlungen zwischen Präsident Erdoğan und Kanzlerin Merkel zustande gekommen. Um die Peinlichkeit zu vertuschen, stimmte die Kommission diesem Deal pflichtgetreu rasch zu. Die Einigung sah vor, dass die Türkei tatsächlich die Ausreisekontrollen verschärfen und gegen Schleuser vorgehen würde. Doch die entscheidende Zusage der Türken war viel dramatischer: Künftig sollte jeder, der aus der Türkei nach Griechenland reiste, in die Türkei zurückgeschickt und dort untergebracht werden. Dieser Schritt, die Rückführung jeder einzelnen Person, die sich von der Türkei aus auf den Weg machte, konterkarierte offensichtlich das Motiv für eine solche Reise: Der Exodus in die Ägäis brach prompt und abrupt ab. Aus Sicht der Kanzlerin hatte die Lösung den Vorteil, dass sie in Deutschland selbst gar keinen Kurswechsel erforderte. Folglich musste Angela Merkel auch nicht einräumen, dass ihre Politik ein Fehler gewesen war. Jeder, der Deutschlands Grenzen erreichte, würde weiterhin willkommen geheißen. Tatsächlich bot Deutschland an, für jeden Flüchtling, der aus Griechenland in die Türkei zurückgeschickt würde, einen Flüchtling aus der Türkei in Europa aufzunehmen.

Mittlerweile war die deutsche Debatte über eine Begrenzung des Zustroms jedoch so stark in Richtung einer Obergrenze gekippt, dass Kanzlerin Merkel in ihrem Türkei-Deal prompt eine einführte: Er sollte für 73000 Flüchtlinge gelten. Selbst mit dieser Obergrenze konnte die Linie noch als eine Politik der (fast) offenen Tür ausgegeben werden. Da die Menschen jedoch die deutsche Grenze nicht mehr zu Fuß von der Türkei aus erreichen konnten, war das Versprechen der offenen Tür eh hinfällig. Die Kanzlerin hatte soeben die Tür geschlossen, die wirklich zählte. Eine erleichterte deutsche Bevölkerung sah ihr diesen Taschenspielertrick nach: Hauptsache, die Willkommensmentalität musste nicht infrage gestellt werden.

Die Vereinbarung, Migranten und Flüchtlinge in die Türkei zurückzuschicken, galt auch für jene, die sich bereits in Griechenland aufhielten. Aber im Gegensatz zur Zurückweisung eines künftigen Zustroms, der nie Realität würde, stellte dies eine beträchtliche praktische Herausforderung dar: Wie sollte es mit dem unzulänglichen europäischen Rückführungsverfahren und angesichts des Zustands der griechischen Behörden gelingen, die vielen Tausend Menschen, die derzeit durch Griechenland zogen, in die Türkei zu schicken?

Der griechische Regierungschef Alexis Tsipras, der an den Verhandlungen nicht teilgenommen hatte, erkannte auf Anhieb die möglichen Konsequenzen und erklärte, Griechenland sei nicht darauf vorbereitet, »ein Lager für verlorene Seelen« zu werden. Das Wort »Lager« gibt zu verstehen, dass Griechenland definitiv nicht darauf vorbereit war, auf dem eigenen Territorium Zuflucht zu gewähren, während »Seelen« – ein religiöser Begriff, der für Tsipras' marxistische Ideologie untypisch ist – auf das europäische Gewissen anspielte. Doch es war zu spät für Gewissensfragen: Flüchtlinge, die sich in Griechenland aufhielten, waren dazu verdammt, kollektiv als Abschiebekandidaten in die Türkei eingestuft zu werden. Und die Türkei wurde ihrerseits als ausreichend sicheres Zielland für Flüchtlinge eingestuft. Als ob er seine überlegene Position noch unterstreichen wolle, verkündete Präsident Erdoğan am Tag, als der Deal mit Angela Merkel geschlossen wurde, dass in der Türkei die Worte »Demokratie« und »Menschenrechte« bedeutungslos seien. Erdoğan hatte es nicht mehr nötig, seine Aussagen mit den üblichen diplomatischen Zweideutigkeiten zu kaschieren, um Irritationen zu vermeiden.

Um zu bekommen, was sie wollte, musste die Bundeskanzlerin einen hohen Preis zahlen. Präsident Erdoğan erkannte, dass er mit jemandem verhandelte, dessen politisches Überleben auf dem Spiel stand, und nutzte diesen Vorteil rücksichtslos aus. Zunächst ging es um Geld. Kanzlerin Merkel hatte schon bei einem früheren Versuch, ihn zur Kooperation zu bewegen, eine Zahlung von drei Milliarden Euro vereinbart. Jetzt wurden ihm weitere sechs Milliarden Euro versprochen. Aber Geld war nur Nebensache bei dem Deal. Entscheidender waren seine politischen Folgen.

Seit fast einem Jahrhundert zielte die türkische Politik darauf ab, sich von der osmanischen Vergangenheit als Hegemon im Nahen und Mittleren Osten zu distanzieren. Atatürk richtete das Land auf eine säkulare, europäische Zukunft aus. Der letzte Schritt in diesem Prozess wäre die Mitgliedschaft in der Europäischen Union gewesen, doch Europa zögerte, diesen Schritt zu wagen. Präsident Erdoğan hingegen hatte sich immer stärker von dieser langjährigen Linie distanziert: Er betrachtete die Türkei als den gut regierten islamischen Leitstern für einen unruhigen Nahen Osten. Und Erdoğan hatte seinen Stolz. Er wollte zwar nicht, dass die Türkei europäisch wurde, aber er wollte auf keinen Fall, dass dies durch eine Zurückweisung der Türkei durch die Europäische Union entschieden wurde. Deshalb bestand Präsident Erdoğan darauf, die auf Eis gelegten Beitrittsverhandlungen wieder aufzunehmen. Kanzlerin Merkel willigte zwar ein, doch Erdoğan wusste genau, dass das Beitrittsverfahren eine langwierige Angelegenheit war; also konnte so ein Angebot durchaus von seinem Volk als ein weiteres unglaubwürdiges Versprechen abgelehnt werden. Er brauchte möglichst sofort einen Kurswechsel, der von der türkischen Bevölkerung als Sieg gewertet würde. Also forderte er eine Befreiung von der Visapflicht für alle türkischen Staatsbürger im ganzen Schengen-Raum. Andere europäische Regierungen scheuten vor diesem Schritt zurück, doch die Kommission stimmte zu. Zum Zeitpunkt dieser Niederschrift war das offizielle Verfahren der Einführung noch nicht abgeschlossen.

Die Bilanz bisher

Die politischen Maßnahmen Europas, welche die syrische Flüchtlingskatastrophe prägten, schwankten zwischen dem kopflosen Herzen und dem herzlosen Kopf. Panik ist kein zu

starkes Wort für das, was sich abspielte: Jeder Schritt war eine Reaktion auf die nicht vorhergesehenen Konsequenzen der vorigen Aktionen, die sich als Fehler entpuppt hatten. Zusammengenommen bleibt am Ende eine Reihe von Missgeschicken.

Die Flüchtlingskrise schnellte zwar an die Spitze der europäischen Agenda, aber inhaltlich ging es immer nur um Europa, nicht um die Flüchtlinge. Welches Land sollte wie viele Flüchtlinge aufnehmen; welches Land schloss seine Grenzen; was war von den Flüchtlingen in Europa zu erwarten; welche europäischen Politiker sollten welche Entscheidungen treffen? Syrische Flüchtlinge litten ihrerseits unter der Vernachlässigung des herzlosen Kopfes. Eine kleine Minderheit erreichte zwar Deutschland, doch die große Mehrheit beschloss, in den Nachbarländern Syriens zu bleiben, wo sie kaum internationale Unterstützung erhielten. Tatsächlich hatten das Aufeinanderprallen verschiedener Kulturen und die politische Polarisierung, die mit dem Zustrom einhergingen, die tragische Konsequenz, dass das Mitgefühl vieler Europäer für die Not der Vertriebenen schwand. Dieses Mitgefühl ist jedoch für Flüchtlinge die wichtigste Ressource, sein Verlust wird die Aufgabe, ein System zu konstruieren, mit dem Flüchtlingen wirklich geholfen wird, erheblich erschweren.

Die Europäische Union ist nachhaltig geschwächt worden. Ihre Mechanismen und Bestimmungen wurden wiederholt von der Regierungschefin eines mächtigen Mitgliedsstaats ignoriert. Die Autorität der Kommission wurde durch ihren Versuch untergraben, Direktiven für nationale Regierungen durchzusetzen, die als illegitim angesehen wurden. Der Schengen-Raum wurde de facto aufgelöst. Europas Grenzkontrollen wurden outgesourct, zu erniedrigenden Bedingungen, an einen nichteuropäischen Staat mit einem autoritären Staatsoberhaupt. Am dramatischsten jedoch trug die Flüchtlingskrise zum Brexit bei: dem dauerhaften Rückzug eines wichtigen Mitgliedsstaates aus der Europäischen Union. Für diese Schlussfolgerung gibt es stichhaltige Beweise: Die »Leave«-Kampagne kulminierte mit zwei knallharten Botschaften – die eine war ein Plakat, das den Exodus quer durch Südosteuropa zeigte, mit den beiden Worten: »Breaking Point«, also Belastungsgrenze; die zweite war der Wahlspruch »Take back control«, die Kontrolle zurückerlangen. Beide Slogans kommunizierten die Botschaft, die Behörden der Europäischen Union hätten die Kontrolle über die Grenzen verloren, was man kaum bestreiten konnte. Diese Botschaft veränderte merklich die Umfrageergebnisse.

Wie sich die europäischen Entscheidungen im Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise langfristig auswirken, ist womöglich noch gar nicht abzusehen. In jüngster Zeit kam es zu einem Anstieg des Terrors. Das Epizentrum der Terroranschläge ist derzeit nicht Deutschland selbst, sondern Frankreich und Belgien. Die bevorzugten Zielpersonen sind scheinbar junge Leute: ein Popkonzert, ein Kinderkarussell. Die Anschläge sind unglaublich barbarisch: Unmittelbar vor dem Schreiben dieses Buchs mitten in der Bretagne wurde einem 86-jährigen Priester in der benachbarten Normandie vor den Augen der Gemeinde die Kehle durchgeschnitten. Angesichts des Terrors werden die Menschen ängstlich und wütend. Die Anschläge werden zumeist nicht von Flüchtlingen begangen. Aber in der öffentlichen Wahrnehmung wird die Zunahme des Terrors immer wieder mit dem Einwanderungschaos in Europa in Verbindung gebracht.

Angesichts dieser heiklen Folgen der Krise im Sommer 2015 hat Kanzlerin Merkel trotzig und mutig erklärt, dass Deutschland weiterhin Flüchtlinge willkommen heißen werde, auch wenn diese Zusage eher hypothetisch ist. Im Fernsehen wiederholte sie mehrfach, es sei richtig gewesen, so zu handeln.[10] Manche mochten dies zwar als den bekannten Widerwillen von Politikern deuten, Fehler einzugestehen, eine nachsichtigere Interpretation wertet dieses Festhalten an der damals getroffenen Entscheidung allerdings als die Stimme der Pastorentochter: die Stimme von Mut und Moral angesichts eines größeren Versagens des Systems.

Aber handelte Kanzlerin Merkel wirklich richtig? Diese ethische Frage wird im folgenden Kapitel erörtert.

TEIL II

UMDENKEN

KAPITEL 4

Umdenken bei der Ethik: Die Pflicht zur Hilfe

Die Not der Syrer, die vor der Gewalt in ihrem Land fliehen müssen, gebietet es, großzügig zu sein. Es fällt nicht schwer, sich vorzustellen, selbst in solch eine Notlage zu geraten. Tatsächlich wurden vor 70 Jahren Millionen Deutsche durch den Krieg vertrieben und wurden selbst zu Flüchtlingen. Der Zweite Weltkrieg hatte damit begonnen, dass Deutschland Polen besetzte, er endete damit, dass Deutschland seinerseits von den Siegermächten, darunter Russland, besetzt wurde. Während des Krieges bot Großbritannien Tausenden Polen Zuflucht. Gut ein Jahrzehnt davor suchten deutsche Juden verzweifelt ein Land, in das sie fliehen konnten: Viele gingen nach Großbritannien und in die USA. Ein Jahrzehnt zuvor flüchteten Armenier vor türkischen Pogromen, wiederum ein Jahrzehnt davor russische Juden vor Pogromen in Russland. Oder blicken wir zurück bis ins 17. Jahrhundert, als die Hugenotten vor französischen Pogromen fliehen mussten.

Man merkt, worauf das hinausläuft: Sich gegenüber Fliehenden großzügig zu verhalten ist für die Menschheit weder eine neue Herausforderung noch eine abwegige Emotion, die in der Moderne völlig neu erfunden werden musste. Vielmehr ist diese Reaktion in unserer menschlichen Natur verankert und wird immer in uns hervorgerufen, wenn Menschen ein grausames Schicksal erleiden und auf unser Mitgefühl angewiesen sind. Ohne die instinktive großherzige Gesinnung wäre das Leben unserer Vorfahren noch hässlicher, brutaler und kürzer gewesen, als es ohnehin war (und manche von uns wären dann wohl nie geboren worden).

Der maßgebliche Unterschied zwischen uns und unseren Vorfahren besteht nicht darin, dass uns eine überraschende neue Bürde auferlegt wird, sondern darin, dass wir viel besser als früher dafür gerüstet sind, sie zu schultern. Unsere Eltern und Großeltern wuchsen in einer Gesellschaft auf, die zu arm war, um all ihre Kinder angemessen auszubilden oder auch nur zu ernähren. Aber nichtsdestotrotz schafften sie es, Wellen von Flüchtlingen aus Russland, Polen und Deutschland aufzunehmen. Großzügigkeit gegenüber Flüchtlingen ist keineswegs neu. Heutzutage wissen wir, dank der Rund-um-die-Uhr-Medien, dem Internet und Nachrichten, mehr über das Leid in anderen Ländern als jede Generation zuvor; und dennoch verschließen wir davor die Augen.

Eine großherzige Gesinnung allein ist jedoch nicht genug: Unsere Reaktionen müssen auf klugen Entscheidungen basieren. Das kopflose Herz kann Folgen haben, die kaum besser sind als der herzlose Kopf. Also müssen wir etwas konkreter beschreiben, was eigentlich mit einer großherzigen Gesinnung gemeint ist. Was kann das im Fall Syriens heißen, und: Was heißt das im größeren, globalen Kontext der Flüchtlinge?

Wissenschaftlicher Fortschritt entsteht durch Experimente. Die Naturwissenschaften stützen sich auf Laborversuche; die Medizin und die Wirtschaftswissenschaft entwickeln sich durch randomisierte kontrollierte Studien und natürliche Experimente weiter. Kein einziger dieser Ansätze ist für die derzeitige Frage sonderlich hilfreich, aber philosophische Ethik hat

ihre eigene Form des Versuchs: das Gedankenexperiment. Mit Hilfe von Gedankenexperimenten können wir nach und nach herausarbeiten, was wir meinen, wenn wir von einer »großherzigen Gesinnung« sprechen.

In diesem Kapitel werden wir uns auf eine Reihe ethischer Fragen konzentrieren. Die unmittelbarste Frage betrifft die anfängliche Reaktion auf die Not der Menschen, die vor Gewalt fliehen: Worin besteht unsere moralische Pflicht gegenüber Flüchtlingen? Die nächste ethische Frage stellt sich angesichts des Wunsches vieler armer Menschen, nach Europa auszuwandern, auch wenn sie dabei auf winzigen Booten ihr Leben riskieren. Haben Migranten, auch wenn sie keine Flüchtlinge sind, ein moralisches Recht, in das Land ihrer Wahl zu migrieren? Die letzte ethische Frage zielt auf die Ankunft von rund einer Million Flüchtlingen in Deutschland. Welche moralischen Verpflichtungen ergeben sich aus diesem Zustrom, sowohl für die deutsche Gesellschaft als auch für die Flüchtlinge?

Wer meint, eine solche ethische Analyse sei reine Zeitverschwendung, möge sich folgendem Test stellen: Schreiben Sie auf, wie Sie selbst auf diese drei Fragen antworten würden, und begründen Sie kurz Ihre Antwort. Lesen Sie danach das Kapitel durch und lassen Sie sich die Argumente durch den Kopf gehen. Kehren Sie schließlich zu Ihrem Zettel zurück: Nach dem, was Sie aus den Gedankenexperimenten gelernt haben – bleiben Sie bei Ihren Antworten?

In dem zu Recht gefeierten Buch *The Righteous Mind* (auf Deutsch etwa: »Der redliche Verstand«) zeigt der Sozialpsychologe Jonathan Haidt, dass Menschen dazu neigen, an ihren moralischen Urteilen festzuhalten, und dafür immer neue Rechtfertigungen finden, auch wenn sie erkennen müssen, an der einen oder anderen Stelle geirrt zu haben.[1] Mit anderen Worten: Menschen sind bei moralischen Fragen träge. Unglücklicherweise muss man sich anstrengen, um zu klugen Antworten zu gelangen.

Die Pflicht zur Hilfeleistung im Fall von Flüchtlingen

In einem berühmten ethischen Gedankenexperiment werden Studenten aufgefordert, sich vorzustellen, sie stünden allein an einem Teich, in den ein Kind gefallen ist und um Hilfe ruft. Als Passant sind Sie nicht schuld an dem Unfall. Sie sind zwar ein guter Schwimmer, aber dürften Sie den Hilferuf ignorieren, weil Sie Ihre schicke Kleidung nicht ruinieren wollen? Eine großherzige Gesinnung erfordert ganz eindeutig, dass Sie ins Wasser springen. Pech für Ihre neuen Kleider.

Die Syrer, die aufgrund militärischer Gewalt gezwungen waren, aus ihrer Heimat zu fliehen, sind aus ethischer Sicht mit dem Ertrinkenden zu vergleichen.[2] Wie der Passant am Teich sind wir eindeutig zur Hilfeleistung verpflichtet. Diese Pflicht basiert nicht auf einer rechtlichen Vereinbarung oder einem Gesetzestext: Wie das ertrinkende Kind fordern Syrer auf der Flucht nicht irgendwelche Rechte ein oder drohen, Sie zu verklagen. Ebenso wenig geben sie, wie das ertrinkende Kind, Ihnen die Schuld an dem Problem. Man kann es als Erbe des Kolonialismus sehen, dass westliche Kommentatoren dazu neigen, alles, was auf der Welt geschieht, als Folge westlichen Handelns zu erklären, aber Syrien war eine langjährige Autokratie, die durch den Arabischen Frühling destabilisiert wurde. Der demokratische Aufstand des Arabischen Frühlings wiederum hatte sich eigenständig in Tunesien entwickelt und dann mit Hilfe der

sozialen Medien über die arabische Welt ausgebreitet. Als sich der syrische Protest erst zu einem konfessionellen Konflikt und dann zu einem regelrechten Bürgerkrieg auswuchs, in den mehrere Regionalmächte hineingezogen wurden, beschloss der Westen, nicht zu intervenieren. Sogar als die syrische Regierung Chemiewaffen gegen die eigene Bevölkerung einsetzte, hielt sich der Westen zurück. Hin und wieder hat der Westen Flüchtlingsströme mitzuverantworten – etwa in Vietnam, im Kosovo und im Irak –, aber das ist in Syrien nicht der Fall.

Wir begründen die Hilfe für Flüchtlinge ethisch mit der Pflicht zur Hilfeleistung, weil es eine allgemein akzeptierte moralische Norm ist – und weil mehr auch gar nicht nötig ist. Nur wenn diese Pflicht allgemein akzeptiert wird, sind globale Hilfsaktionen möglich. Die Zeiten, als der Westen die moralischen Werte seiner Elite allen anderen oktroyieren konnte, sind für immer vorbei, und nach unserer Meinung ist das ein Grund zur Freude. Manche Kommentatoren im Westen haben versucht, die Hilfe für Flüchtlinge mit Argumenten zu begründen, die sich auf bestimmte Aspekte der postchristlichen Ethik erstrecken. Sie drängen uns, höhere moralische Ansprüche an uns selbst zu stellen, ja quasi wie Heilige zu handeln. Wir sind skeptisch gegenüber diesen Argumenten, führen sie hier aber der Vollständigkeit halber an. Eine Argumentationslinie zielt darauf ab, dass in einer globalisierten Welt alle Ungerechtigkeiten strukturell miteinander verknüpft sind.[3] Ganz abgesehen von der Frage, ob sich daraus eine moralische Pflicht zur Hilfe für Flüchtlinge ableitet, ist die These sachlich falsch. Wie Matthew Gibney, Politikprofessor aus Oxford, ausführt, sind »selbst in unserer globalisierten Welt manche Ungerechtigkeiten einfach lokal [begrenzt]«,[4] und das gilt auch für Syrien. Anscheinend ist das Fundament der Pflicht, den syrischen Flüchtlingen zu helfen, nicht sonderlich stabil. Warum sind wir also moralisch verpflichtet, ihnen zu helfen?

Der erste Grundsatz des Herzens: Mitgefühl

Wie das ertrinkende Kind appellieren Syrer auf der Flucht an unsere Menschlichkeit. Der Instinkt, den das naturgemäß in uns auslöst, ist weder die Sorge, den Buchstaben eines Gesetzes zu folgen, noch das Schuldgefühl, nicht die syrische Regierung zu bombardieren. Vielmehr empfinden wir pures Mitgefühl, der Kern unseres Menschseins. Nennen wir es den ersten Grundsatz des Herzens. Man muss keineswegs ein Heiliger sein, um derartiges Mitgefühl zu empfinden; man ist ein Soziopath, wenn man es nicht empfindet.

Unsere moralische Pflicht, Flüchtlingen zu helfen, lässt sich ganz einfach in mehreren Schritten begründen. Wir sind alle Teil politischer Gemeinschaften. Diese sind wichtig, weil sie es uns ermöglichen, zusammenzuleben und Rechte und Pflichten entsprechend aufzuteilen. Aber damit sie funktionieren, begrenzen Gemeinschaften zumeist die Mitgliedschaft, sie sind – bei allen Unterschieden – ein wenig vergleichbar mit Clubs, Wohnvierteln und Familien.[5] Gegenüber den Mitgliedern unserer eigenen politischen Gemeinschaften – Verwandte, Freunde und Mitbürger – haben wir »besondere Verpflichtungen«, gegenüber anderen Menschen haben wir hingegen »allgemeine Verpflichtungen«.[6]

Die Grenzen unserer moralischen Gemeinschaften reichen jedoch über jene unserer

politischen Gemeinschaft hinaus und schließen auch Flüchtlinge mit ein. Das liegt daran, dass wir alle Menschen sind und folglich ein Mindestmaß an Verpflichtungen gegenüber unseren Mitmenschen haben. Auch in dieser Frage geben sich manche westlichen Politologen nicht damit zufrieden, sich einfach auf die Psychologie zu berufen, sondern wollen derartige Pflichten aus einer Kritik an der Moderne ableiten. Wir leben, argumentieren sie, in einer vernetzten und voneinander abhängigen Welt, in der unsere Handlungen Konsequenzen an weit entfernten Orten haben.[7] Da wir in einem gemeinsamen Staatensystem leben, haben wir, wenn dieses System für manche Menschen versagt, gewisse Pflichten.[8] Diese Argumentationslinie lässt sich leicht ad absurdum führen, wenn man behauptet, dass alles von allem anderen abhängt und daraus wiederum folgt, dass alle für alles die Verantwortung tragen. Dieser Grundsatz wäre zwar großartig, doch die Konsequenzen wären kläglich: Bei unbegrenzten Pflichten würde niemand mehr die Verantwortung für irgendetwas übernehmen.

Einige führende politische Theoretiker haben diese Schwäche erkannt und versucht, die Verpflichtungen zu begrenzen. Sie beschreiben sie als nicht so groß wie die besonderen Verpflichtungen, die wir gegenüber Familienmitgliedern oder gegenüber Menschen in unserer unmittelbaren politischen Gemeinschaft haben, und nennen zumeist eine Einschränkung.[9] Für Matthew Gibney haben Staaten die Pflicht, Flüchtlingen beizustehen, sofern die Kosten niedrig sind.[10] Für Michael Walzer von der Princeton University ist die Bewahrung der eigenen Kultur das Limit.[11] Für Seyla Benhabib von der Yale University ist es die Kapazität des demokratischen Prozesses, eine Eingliederung zu tolerieren.[12] Schon die Tatsache, dass die politischen Theoretiker sich nicht einmal untereinander auf die Grenzen der Hilfe einigen können, lässt vermuten, dass sie nicht als Basis für einen breiteren moralischen Konsens dienen können und somit auch keine vernünftige Basis für weltweites Handeln sein werden. Doch glücklicherweise brauchen wir diese widerstreitenden Ansichten gar nicht. Die Pflicht zur Hilfeleistung reicht aus und ist längst nicht so umstritten.

In einem britischen Fall, der traurige Bekanntheit erreichte, fiel ein Kind in einem Park in einen Teich, woraufhin die panische Mutter zu zwei Parkwärtern rannte und sie anflehte, ihr Kind zu retten. Die Wärter weigerten sich mit der Begründung, sie seien für so einen Notfall nicht ausgebildet; das Kind ertrank. Die öffentliche Meinung urteilte ganz zu Recht, dass der von den Wärtern angegebene Grund absolut unzureichend gewesen sei, um ihre Entscheidung zu rechtfertigen. Juristisch gesehen waren sie zwar unschuldig, aber moralisch schuldig.

Was genau verlangt also nun die Pflicht zur Hilfeleistung von uns? Zumindest fischen wir das Kind aus dem Teich: Das heißt, wir bringen es wieder in eine sichere Umgebung, in der es frei von Angst sein kann. Aber nehmen wir einmal an, das Kind hätte im Teich alles verloren: das Geld, das die Eltern ihm gegeben haben; den Proviant für die Zeit, in der es weg von zuhause ist. Das Ausmaß unserer Verpflichtung hängt hier von dem ab, was uns selbst auch zumutbar ist. Wenn wir selbst keinen Cent in der Tasche haben, bleibt uns wohl nichts anderes übrig, als gemeinsam mit dem Kind am Rand des Teichs in nassen Kleidern vor uns hin zu zittern. Aber sofern es unsere Mittel nicht übersteigt, sollte unser Mitgefühl uns dazu bewegen, das Kind so weit wie möglich in den Zustand vor dem Sturz in den Teich zurückzuversetzen. Wir sollten für ein Handtuch, ein bisschen Geld, Essen und eine

Unterkunft für die Nacht sorgen, während wir uns darum kümmern, wie er oder sie nach Hause kommt.

Übertragen auf die Flüchtlingssituation heißt das, wir haben die Pflicht, im Rahmen unserer Möglichkeiten für Lebensumstände zu sorgen, die dem normalen Leben der Flüchtlinge nahekommt. Höchstwahrscheinlich hatte die Person, die jetzt ein Flüchtling ist, zuvor ein Haus und die Möglichkeit zu arbeiten und war Teil einer Gemeinschaft. Sofern wir dazu imstande sind, müssen wir versuchen, diese Hauptmerkmale eines normalen Lebens wiederherzustellen.

Die Grundsätze des Kopfes: relativer Vorteil und Lastenteilung

Eine Pflicht zu haben heißt jedoch nicht, dass es nur einen einzigen Weg gäbe, dieser Verantwortung nachzukommen. Es gibt gute und schlechte Wege, über die wir unsere Verpflichtungen gegenüber Flüchtlingen einlösen können. Die vorliegende Literatur über die ethischen Grundlagen der Flüchtlingshilfe betrachtet meist lediglich die Verpflichtung einzelner Staaten, einem Flüchtling an seiner Grenze Asyl zu gewähren. Es wird weitgehend außer Acht gelassen, dass wir unseren Verpflichtungen durch gemeinsames und überlegtes Handeln nachhaltiger und kostengünstiger nachkommen könnten.

Matthew Gibney zählt zu den wenigen Politologen, die dies anerkennen. Als Antwort auf die Einschränkung, Flüchtlingen könne nur geholfen werden, »sofern die Kosten niedrig sind«, regt er an, dass Staaten auch die Verantwortung haben abzuwägen, wie sie ihre Verpflichtungen am effizientesten erfüllen können: »Das erfordert, dass Regierungen kritisch ihre eigenen politischen Maßnahmen prüfen, um nach Möglichkeiten zu suchen, die gemäß dem politischen Umfeld, in dem sie derzeit agieren, den Flüchtlingen kostengünstig mehr Schutz bieten könnten.«[13]

Er äußert die Befürchtung, dass sich unter dem Status quo Staaten Flüchtlingen an ihren Staatsgrenzen stärker verpflichtet fühlen als gegenüber jenen fern ihrer Grenzen. Das führt wiederum zu mindestens drei aus ethischer Sicht problematischen Ergebnissen: der ungerechten Verteilung der Verantwortung unter Staaten; der Fehlleitung knapper Ressourcen, um ein bürokratisches Asylsystem in reichen Ländern zu unterhalten, statt jenen Flüchtlingen zu helfen, die von armen Ländern aufgenommen wurden; sowie einer Bevorzugung von Flüchtlingen, die sich eine gefährliche Reise in reiche Länder leisten können.[14]

Dem stimmen wir zu. Aber während viele Politologen darüber diskutieren, *ob* wir eine moralische Pflicht gegenüber Flüchtlingen haben, fragen sich die wenigsten, *wie* diese am effektivsten verwirklicht werden kann. Wie können wir die Grundsätze des Herzens mit den Grundsätzen der Vernunft vereinbaren und unserer Pflicht gegenüber Flüchtlingen intelligent und nachhaltig nachkommen?

Optimieren wir unser Gedankenexperiment doch entsprechend: Sie stehen immer noch am Teich, aber jetzt sind Sie nicht die einzige Person dort. Bei dieser Ausgangslage besteht das

Potenzial, die Chancen des Kindes auf Rettung zu erhöhen oder zu verringern. Es könnte zur Katastrophe kommen, weil womöglich jeder abwartet, ob der andere springt, während das Kind ertrinkt. Oder alle springen ins Wasser, und in der entstehenden Verwirrung gelingt es keinem, das Kind noch rechtzeitig zu retten.

Wir brauchen einen Weg, die Reaktion zu koordinieren. Wenn es uns gelingt zusammenzuarbeiten, dürfte das Ergebnis viel besser sein als im Fall des einzelnen Zuschauers: Die Lasten können aufgeteilt werden, und unsere unterschiedlichen Fähigkeiten können sich ergänzen. Das sind die Grundsätze des Kopfes. Zu einer Partnerschaft gehört auch eine gerechte *Lastenverteilung*[15] und die Nutzung des Potenzials unterschiedlicher Fähigkeiten, um die positiven Effekte eines *relativen Vorteils* zu nutzen.[16] Nehmen wir zum Beispiel an, Sie würden eine Runde joggen und deshalb ohnehin bereits Sportkleidung tragen und wären offensichtlich körperlich fit; die andere Person hingegen ist etwas älter und hat zufällig ein Tuch zum Abtrocknen bei sich. Zur Pflicht zur Hilfeleistung gehört auch, dass Sie beides einsetzen: Ihr Herz und Ihren Kopf. In diesem Fall ist das nicht sonderlich schwierig. Sie rufen: »Halten Sie das Tuch bereit«, und springen in den Teich. Während Sie das Kind ans Ufer schleppen, wartet der andere Passant, um es aus dem Wasser zu holen und abzutrocknen.

Auf die syrische Flüchtlingskrise übertragen offenbart sich hier das eigentliche moralische Versagen. Es gab eine Fülle von Zuschauern rings um den Teich, als vertriebene Syrer über die Grenze flüchteten. Eigentlich hätte es dieser Umstand erheblich erleichtern können, der Pflicht zur Hilfe nachzukommen. Nicht nur hätte man die Belastung auf viele verteilen können, sondern die Zuschauer verfügten über unterschiedliche, sich ergänzende Fähigkeiten: wie der Schwimmer und der Mann mit dem Handtuch. Was jedoch stattdessen geschah, war das erste Albtraumszenario: Alle standen herum und warteten darauf, dass einer der anderen endlich handelte. Nur zögerten die Zuschauer nicht nur einen Augenblick, sondern jahrelang.

Es war ein Versagen sowohl des Herzens als auch des Kopfes. All jene, die beschlossen, sich herauszuhalten, statt einen Teil der Last zu schultern, litten unter Herzversagen, während jene, die das Potenzial relativer Vorteile ignorierten, einen Aussetzer des Verstandes hatten. Da eine internationale Koordination notwendig war, lag die Hauptverantwortung für das Versagen bei den internationalen Organisationen, die dafür zuständig gewesen wären. Das führt uns zurück zu Kapitel 2: Die internationalen Organisationen steckten hoffnungslos fest in ihren Schubladen »humanitär«, »post Konflikt« und »wirtschaftliche Entwicklung«. Die Vertriebenen flohen über Syriens Grenzen in die Türkei, nach Jordanien und in den Libanon. Das Flüchtlingshilfswerk antwortete mit der Errichtung von Lagern: die Versorgung mit Nahrung und Unterkunft, auf der Basis der Bedürfnisse von Flüchtlingen Ende der vierziger Jahre. In Jordanien ignorierten rund 85 Prozent der Geflohenen die Lager; in der Türkei gar 90 Prozent: Was die Betroffenen eigentlich wollten, war jene Autonomie, die man mit einem Job erwirbt. Die Weltbank, die führende internationale Hilfsbehörde für wirtschaftliche Entwicklung, klassifizierte einfach alle drei Zufluchtsländer als Länder mit »gehobenem mittleren Einkommen«. Als solche hätten sie, schloss man, keinen signifikanten Bedarf an einer Intervention der Weltbank, und deshalb hatte die Bank auch keine nennenswerten Programme oder Instrumente, um den Menschen zu helfen, die dorthin geflüchtet waren. Ganz ähnlich

konnten die internationalen Hilfsmittel, die für den Wiederaufbau nach Kriegen vorgesehen waren, nicht genutzt werden, solange der Konflikt in Syrien nicht vorüber war.

Unterdessen betraf die Bürde, den Flüchtlingsstrom zu bewältigen, hauptsächlich drei der fünf Nachbarländer Syriens. Der vierte Nachbar, Irak, bot bis 2016 zwar in den Kurdengebieten im Norden etwa 200000 Syrern Zuflucht, aber aufgrund der wachsenden Instabilität ist der Irak inzwischen selbst zu einem Land geworden, aus dem die Menschen fliehen. Der fünfte Nachbar, Israel, hält syrisches Territorium besetzt. Potenziell hätte man dieses Gebiet als sicheren Zufluchtsort für Flüchtlinge nutzen können: Es wäre eine Gelegenheit für Israel gewesen, gegenüber den arabischen Regierungen moralisch zu punkten. Aus verschiedensten Gründen machte die israelische Regierung von dieser Option jedoch keinen Gebrauch.

Die drei Nachbarländer, die zu Gastländern wurden, waren sowohl geografisch als auch kulturell gut aufgestellt, um den Flüchtlingsstrom aufzunehmen. Aus geografischer Sicht waren sie nahe und leicht zu erreichen; kulturell waren sie ähnlich, hatten alle die gleiche Religion und zwei von ihnen auch die gleiche Sprache wie die Flüchtlinge. Aber als Länder mit einem mittleren Einkommen waren sie nicht gut aufgestellt, um die Rechnung zu bezahlen. Andere Zuschauer verfügten über komplementäre Merkmale: Die Länder mit einem hohen Einkommen, die durch ihre Mitgliedschaft in der OECD definiert sind, waren geografisch und kulturell längst nicht so gut aufgestellt, dafür finanziell weit besser ausgestattet: Sie waren nicht nur viel reicher; sie waren auch viel mehr. Ihr gemeinsames Bruttoinlandsprodukt ließ jenes der benachbarten Zufluchtsländer winzig erscheinen. Was schon bald für Jordanien zu einer untragbaren Bürde wurde, hätte im Haushalt der Vereinigten Staaten und Europas eher einem Rundungsfehler entsprochen.

Doch dazu kam es nicht. Mit Blick auf den Nahen Osten durchliefen die USA eine Phase der »Führung aus dem Hintergrund«, wobei jede potenzielle politische Initiative durch die gegenseitige Blockade zwischen Kongress und Weißem Haus lahmgelegt wurde. Nicht zu Unrecht konnten die USA die syrische Flüchtlingskrise hauptsächlich als eine Aufgabe für Europa ansehen. Noch im Juli 2016, als Europa bereits eine Million Flüchtlinge aufgenommen hatte und der republikanische Präsidentschaftskandidat forderte, die Einwanderung von Muslimen in die USA zu verbieten, geißelten die moralisierenden Artikel der *New York Times* ganz Europa für seine Untätigkeit.[17] Die zahlreichen Länder, aus denen sich Europa zusammensetzt, hatten ihr Koordinationsproblem, so könnte man meinen, durch die Institutionen der EU gelöst: Die Europäische Kommission verfügt über Abteilungen sowohl für humanitäre Hilfe und Krisensituationen als auch für Entwicklung. Europa hätte einen großen Teil der Rechnung für die Zufluchtsländer übernehmen können und sollen. Dass es dies nicht tat, sollte zum Gegenstand sowohl einer Gewissensprüfung als auch einer förmlichen Ermittlung werden.

Die anderen Zuschauer, die nicht in Aktion traten, waren die Staaten des Persischen Golfs. Sie waren in der Tat weitaus am besten aufgestellt, weil sie alle geografisch, kulturell und finanziell gut ausgestattet waren. Sie hätten das werden können, was dringend gebraucht wurde: Zufluchtsländer mit Arbeitsplätzen; darüber hinaus hätten sie auch die drei

Nachbarländer finanzieren können. Doch als es darauf ankam, reichte die Großzügigkeit ihrer arabischen, sunnitischen Glaubensgenossen nicht allzu weit.

Der zweite Grundsatz des Herzens: Solidarität

Diese beschämenden Versäumnisse verdeutlichen einen zweiten Grundsatz des Herzens. Nationen verfügen nicht nur über grundverschiedene Vorteile, sie verfügen auch über ein grundverschiedenes Maß an internationaler Macht. Offensichtlich besteht die Gefahr, dass die internationale Rollenverteilung, die angeblich gemäß den Prinzipien der relativen Vorteile erfolgte, in der Praxis nicht funktioniert, wie es ja auch kam. Das könnte dazu führen, dass sich die mächtigsten Länder die einfachsten Aufgaben herauspicken: die Saudis also einfach ein paar Schecks ausstellen. Oder, im anderen Extremfall, dass sich alle Länder, bis auf die allermächtigsten, heraushalten und darauf setzen, dass die Führungsmacht schon einen Ausweg finden wird. In Europa legten viele die Hände in den Schoß, sobald Deutschland in Aktion getreten war.

Was dieses Verhalten nicht zeigte, war *Solidarität*. Zumindest symbolisch hätte man von allen Teilnehmern erwarten können, dass sie sich ihrer jeweiligen Rolle gemäß beteiligten. Wenn jeder anfängt, alles zu tun, zeigt sich rasch, wie sinnvoll es ist, sich auf das zu spezialisieren, was man am besten kann. Und ein Land mit einem offensichtlichen Vorteil bei einem Aspekt der Pflicht zur Hilfeleistung wird seine Anstrengungen auf diesem Gebiet steigern, um sich guten Gewissens aus anderen Bereichen zurückziehen zu können. Die reichen Länder sollten am Ende überproportional die finanzielle Belastung übernehmen, aber sie sollten anfangs auch direkt einige Flüchtlinge aufnehmen. Analog sollten die Nachbarn eines Krisenstaats am Ende überproportional die Rolle des Zufluchtslandes übernehmen, aber sie sollten anfangs ebenfalls zumindest einen bescheidenen Teil der finanziellen Bürde tragen: Symbolik ist nicht zu unterschätzen.

Gerade langfristig könnte es für alle Staaten von Vorteil sein, beides zu tun: Menschen aufzunehmen und einen Beitrag zur Finanzierung anderer Länder zu leisten. Es hat Folgen, wenn eine gewisse symbolische Verpflichtung für alle besteht, zumindest eine Minimum an Flüchtlingen ins Land zu lassen. Eine solche Verpflichtung könnte maßgeblich dazu beitragen, ein politisch nachhaltiges, gemeinsames Vorgehen anzustoßen.[18]

Aber dies alles – und das ist das Entscheidende – erfordert ein gewisses Maß an Solidarität, von der immer noch nichts zu sehen ist. Während sich die Syrienkrise seit 2011 zunehmend verschärfte, ließ eine ernstzunehmende, koordinierte Reaktion auf die Finanzprobleme der Zufluchtsländer bis Februar 2016 auf sich warten und wurde dann nicht etwa von der Europäischen Union oder dem UNHCR angeregt, sondern von einer spontanen Allianz zwischen dem jordanischen König, dem britischen Premierminister und dem Präsidenten der Weltbank. Diese Verzögerung ist ein Beleg für die begrenzten Handlungsmöglichkeiten jener Institutionen, die angeblich für den Umgang mit der Krise zuständig waren.

Das ethische Dilemma der wohlhabenden Länder

Unterdessen hatten einige Flüchtlinge eine Chance entdeckt, die unbeabsichtigt durch die Gründung des Schengen-Raums geschaffen worden war. Dass die Reise der Flüchtlinge nach Europa, anders als die Flucht in ein sicheres Land, eine bewusste Entscheidung zur Migration war statt eines weiteren Falls von höherer Gewalt, beweist der Umstand, dass die Weiterreise außerordentlich selektiv erfolgte. In Kapitel 7 werden wir näher darauf eingehen. Wir haben bereits erklärt, weshalb das Flüchtlingssystem an sich so grundlegende Mängel hatte, dass es nur eine Frage der Zeit war, bis es zur Katastrophe kam.[19] Mit der Entscheidung Angela Merkels, Flüchtlinge nach Deutschland zu lassen, statt sie nach Griechenland zurückzuschicken, erschien es vielen Syrern viel attraktiver, nach Deutschland weiterzuziehen, als in der Türkei zu bleiben. Beide Volkswirtschaften waren groß und wuchsen, aber während der Lebensstandard in der Türkei kaum höher als in Syrien ist, hat Deutschland einen der höchsten Lebensstandards weltweit. Die meisten Flüchtlinge beschlossen zwar zu bleiben, wo sie waren, aber knapp eine Million Menschen wurden zu Migranten, wenn auch mit dem Flüchtlingsstatus.

Hier zeigt sich ein Dilemma für alle Länder mit hohem Einkommen. Menschen aus viel ärmeren Ländern Asyl anzubieten macht aus Flüchtlingen de facto Wirtschaftsmigranten, die von der Aussicht auf eine deutliche Verbesserung der Lebensqualität angelockt werden: nicht nur verglichen mit den jämmerlichen Bedingungen des Lebens als Flüchtling, sondern auch verglichen mit ihren früheren Perspektiven. Doch solch eine Veränderung in den Lebensumständen geht ganz offensichtlich weit über die Pflicht zur Hilfeleistung hinaus, die ja lediglich erfordert, ein Leben zu den Bedingungen vor der Flucht so weit wie möglich wiederherzustellen. Länder mit hohen Einkommen haben nur dann eine Möglichkeit, ihrer Pflicht zur Hilfeleistung nachzukommen, ohne gleich über das Ziel hinauszuschießen, wenn sie eine Partnerschaft mit anderen Ländern, deren Lebensstandard mehr oder weniger den Bedingungen vor der Flucht entspricht, eingehen, damit diese eine sichere Zuflucht anbieten. Die Länder, die räumlich und kulturell am nächsten sind, sollten Zuflucht gewähren, die reichen Länder hingegen sollten finanzielle Mittel zur Verfügung stellen und Arbeitsplätze schaffen. Mit einer derartigen Partnerschaft kann die Pflicht zur Hilfeleistung womöglich besser erfüllt werden als von einem Staat, der im Alleingang handelt.

Jede Partnerschaft, mit der man der Pflicht zur Hilfeleistung nachkommen möchte, sollte sich stets an den Grundsätzen des relativen Vorteils und der gerechten Lastenverteilung orientieren. Welches Land nun welchen Vorteil hat und wer welche Last tragen sollte, wird jedoch je nach Kontext variieren. Die deutschen Juden, die vor Hitler flohen, waren zuerst und vor allem ein nachbarschaftliches Problem für den Rest Europas. Großbritannien und Frankreich waren die am nächsten liegenden Asylländer, räumlich ebenso wie kulturell. Darüber hinaus schuf die Aussicht auf Asyl in einem dieser Länder kein neues Dilemma: Flüchtlinge wurden dadurch nicht automatisch zu Wirtschaftsmigranten, deutschen Juden, die nach Großbritannien und Frankreich kamen, ging es nicht besser als im Deutschland vor Hitler. Und schließlich waren Großbritannien und Frankreich ohne weiteres imstande, die bescheidene finanzielle Belastung zu tragen, weil sie zu den reichsten Ländern der Welt zählten. Im Grunde waren Großbritannien und Frankreich für die jüdische Flüchtlingskrise

das, was die arabischen Golfstaaten für die syrische Flüchtlingskrise sind: räumlich, kulturell und wirtschaftlich nahestehend und darüber hinaus reich genug, um jede Bürde selbst zu finanzieren.

Statt einer Partnerschaft auf der Basis von relativem Vorteil und einer gerechten Lastenverteilung kam es in der Syrienkrise jedoch erst zu einer globalen Unterlassung und dann zu einem Alleingang Deutschlands: dem direkten Angebot von Asyl durch ein Land mit hohem Einkommen an Flüchtlinge aus einer deutlich ärmeren Gesellschaft. Das geht zwar unweigerlich über die Anforderungen der Pflicht zur Hilfeleistung, den Lebensstandard wiederherzustellen, hinaus, aber solange es keine nachteiligen Konsequenzen hat, kann es durchaus eine vernünftige Reaktion sein, einfach zu sagen: »Dann soll es eben sein.« Mit dem Angebot des Asyls in der eigenen Gesellschaft demonstrieren Länder mit hohem Einkommen unmittelbar ihre Solidarität mit den Bedürftigen. Die Flüchtlinge bekommen ein unerwartetes Geschenk – sollen sie glücklich damit werden!

Leider jedoch hatte das deutsche Angebot an die Syrer negative Konsequenzen.

Negative Konsequenzen des kopflosen Herzens

Da Deutschland zwar Asyl bot, aber keinen legalen Weg, dorthin zu gelangen, hatte die Grenzöffnung den katastrophalen Effekt, massiv die Schleuserindustrie zu fördern. Dieser Sektor ist, was Sicherheitsstandards angeht, offensichtlich nicht reguliert. Ob ein Mangel an Regulierung wirklich Gefahren mit sich bringt, hängt zum Teil von dem Wesen der Aktivität ab. Und das Schleusen von Menschen in einem kleinen Boot über offenes Meer ist eindeutig gefährlich. Aber selbst so riskante Aktivitäten können ohne Regulierung relativ sicher sein, solange das Geschäft auf vielen Wiederholungstransaktionen beruht: Wiederholte Transaktionen ermuntern einen Wirtschaftszweig, schon allein deshalb in den Ruf der Sicherheit zu investieren, um die Kunden zu halten. Fatalerweise ist das Schleusen von Flüchtlingen fast immer eine einmalige Transaktion: Kein Mensch fährt mehrfach hin und wieder zurück. Folglich spielt sich der Wettbewerb unter den Menschenschmugglern lediglich auf der Basis des Preises ab, wobei die sinkenden Kosten zu Lasten der Sicherheit gehen; selbst minimale Standards werden ignoriert.

Als die Nachfrage nach Schleusern stieg, tauchten neue Anbieter auf dem Markt auf. Der Konkurrenzdruck senkte den Preis für den Platz in einem Boot von rund 6000 Dollar auf rund 1500 Dollar. Es war kein Zufall, dass Boote überfüllt waren und sanken, sondern eine unweigerliche Folge dieser ungeregelten Marktkräfte und der Verzweiflung der betroffenen Menschen. Die Schleuserbranche war im Mittelmeer zwar bereits gut etabliert, doch durch den massiven Anstieg der Nachfrage, den die Einladung aus Deutschland auslöste, stiegen verstärkt kriminelle Organisationen in das Geschäft ein.[20] Schätzungen zufolge kam die Branche im Jahr 2015 weltweit auf einen Umsatz von rund sechs Milliarden Euro.[21]

Die Behauptung, dass Merkels Entscheidung, die Grenzen zu öffnen, die Zahl der Migranten nach Deutschland anschwellen ließ, basiert auf einer empirischen Hypothese, die sich jedoch mit Daten untermauern lässt. Die Gesamtzahl der Menschen, die Syrien verließen, stieg in der Phase unmittelbar nach der »Wir schaffen das«-Rede und nach der Entscheidung

Ende August 2015, die Dublin-Verordnung auszusetzen, nicht signifikant an. Im September und Oktober geschahen jedoch drei Dinge: Zum Ersten verließen mehr Syrer die Türkei, den Libanon und Jordanien und zogen in Richtung Europa. Zum Zweiten wuchs der Anteil der Syrer, die in Deutschland ankamen, im Verhältnis zur Gesamtzahl aller Syrer, die nach Europa kamen. Und drittens stieg die Zahl nicht syrischer Migranten, die über den Westbalkan in Richtung Europa zogen, dramatisch an.[22]

Folglich trugen die Ausweitung der Schleusertätigkeit und die Weigerung Europas, den Flüchtlingen eine sichere Passage anzubieten, dazu bei, dass Tausende Menschen ertranken. Da so gut wie alle Flüchtlinge von der Türkei aus aufbrachen, wo sie sich bereits in einem künftigen Asylland befanden, hatte das großzügige deutsche Asylangebot äußerst ambivalente Konsequenzen. Es verleitete rund eine Million Menschen dazu, eine lebensgefährliche Bootsreise auf sich zu nehmen, in deren Folge Tausende umkamen. Mit dem, durchaus heldenhaften, Versuch, der Pflicht zur Hilfeleistung nachzukommen, schuf die deutsche Regierung ungewollt einen Anreiz, der noch mehr Menschen anspornte, sich auf die gefährliche Reise zu begeben.

Doch die Entwicklung hatte noch weitere Folgen: Zum einen wurden durch den Ansturm die griechischen Behörden überfordert, und auch Nicht-Syrer wurden dazu verleitet, sich auf den Weg zum Wohlstand zu begeben. Zum Teil handelte es sich um Flüchtlinge aus anderen Ländern, vor allem aus Afghanistan, aber zum Teil waren es Wirtschaftsmigranten aus der ganzen Welt, manche kamen sogar aus Ländern mit mittlerem Einkommen wie Marokko. Sie alle brachen nach Deutschland auf. Die syrische Regierung unterstützte den Prozess und profitierte davon. Da sie dringend Geld brauchte und kurz vor dem militärischen Zusammenbruch stand, verkauften syrische Botschaften in den Nachbarländern für 400 Dollar Reisepässe an jeden, der bezahlen konnte. Durch die deutsche Grenzöffnung war es auf einmal so kostbar, als »Flüchtling« zu gelten, dass dieser Status zum Verkauf angeboten wurde.

Die schmerzlichste Folge der geöffneten Grenzen ist wohl die Tatsache, dass Familien in Krisenländern weltweit die Gelegenheit ergriffen, ihre Kinder ohne Begleitung nach Deutschland zu schicken. Sie gingen zu Recht davon aus, dass ihre Kinder, da sie minderjährig waren, von den Behörden ins Land gelassen würden, sofern es ihnen gelang, die deutsche Grenze zu erreichen. Derzeit leben rund 73000 solcher unbegleiteten jungen Menschen in Deutschland; ihre Eltern hoffen vermutlich, dass ihre Kinder schon bald alt genug sind, um Geld zu verdienen und in die Heimat zu schicken. Aus ethischer Sicht können solche Entscheidungen einem das Herz zerreißen. Minderjährige sind in einer absolut unvertrauten Gesellschaft auf sich gestellt. Häufig werden sie im Gastland von verantwortungsbewussten Menschen betreut, zu denen sie eine Beziehung aufbauen können, aber in manchen Fällen sind sie einer unerträglichen Belastung ausgesetzt. Im Jahr 2015 waren 91 Prozent der knapp 100000 Kinder ohne Begleitung in Europa männlich und mehr als die Hälfte im Alter von 16 oder 17 Jahren. Studien belegen, dass viele psychisch leiden, nicht am Bildungssystem teilnehmen und anfällig für Ausbeutung sind.[23] Solange reiche Länder unbegleitete Minderjährige aufnehmen, werden sich manche Familien in armen, krisengeschüttelten Gesellschaften dazu entschließen, sie dorthin zu schicken. Die Tatsache, dass sich Kinderarmut

noch im 21. Jahrhundert hartnäckig hält, ist ein furchtbarer Schandfleck, aber die Migration von Kindern und Jugendlichen kann nicht der richtige Weg sein, sie zu bekämpfen. Sobald die jungen Migranten in Europa ankommen, haben wir selbstverständlich eine moralische Pflicht, sie gemeinsam zu schützen und zu betreuen. Aber besser wäre es, dafür zu sorgen, dass die verzweifelten Eltern gar nicht erst gezwungen wären, ihre Kinder nach Europa zu schicken.

Die meisten Menschen, die sich den Zusammenbruch der Grenzkontrollen zunutze machten, waren nicht minderjährig. Sie waren Migranten, die sich aus freiem Willen und ökonomischen Gründen aus der ganzen Welt auf den Weg machten. Das wirft eine weitere verzwickte ethische Frage auf: Ist es vernünftig, wenn reiche Länder für diese Menschen den Zugang beschränken, oder gibt es ein globales Recht auf Migration?

Gibt es ein Recht auf Migration?

Die Antwort auf diese Frage hat unter Umständen gewaltige Implikationen. Internationale Studien haben ergeben, dass fast 40 Prozent der Menschen, die in manchen armen Gegenden der Welt leben, dauerhaft in reiche umziehen würden.[24] Kein Wunder: Die Einkommenskluft zwischen armen und reichen Ländern ist wahrhaft erschreckend. Wenn diese 40 Prozent tatsächlich imstande wären umzusiedeln, dann scheint es genau genommen sehr gut möglich, dass zumindest einige der restlichen 60 Prozent ihnen folgen würden. Warum sollte man in der Zentralafrikanischen Republik bleiben, wenn man in Kalifornien, Bayern oder Paris leben könnte? Was die Menschen davon abhält auszuwandern, sind gesetzliche Barrieren. Es stellt sich die Frage, ob diese Barrieren unmoralisch sind. Von der Antwort hängt viel ab. Für manche Politologen ist das Recht, ungehindert Grenzen zu überschreiten, einfach ein liberales Menschenrecht. Vier Argumente werden häufig für ein globales Migrationsrecht angeführt. Das erste zielt darauf ab, dass Grenzen willkürliche Linien auf der Landkarte sind: Am Anfang gehörte die Erde allen. Gelegentlich berufen sich die Verfechter gar auf Gott. Er gab die Erde allen Menschen, doch die Menschen schufen Nationen. Von Regierungen eingeführte Migrationsbarrieren sind unmoralische Verstöße gegen das Naturrecht, überall zu leben.[25] Wie plausibel ist dieses Argument?

Die »Am Anfang«-These ist geradezu majestätisch beeindruckend. Allerdings ist sie so allumfassend, dass sie nicht nur die Grenzen, sondern so gut wie jeden anderen Aspekt des normalen Lebens abschaffen würde. Grenzen sind demnach, wie die Regierungen, die sie voneinander trennen, »gesetzliche Fiktionen«. Das gilt auch für alle Unternehmen auf der Welt, von Apple bis hin zum Tante-Emma-Laden an der Ecke: Die meisten von ihnen sind viel jünger als Regierungen. Aller Besitz ist ebenfalls eine gesetzliche Fiktion, oder, um es mit einem anarchistischen Wahlspruch des 19. Jahrhunderts zu sagen: »Eigentum ist Diebstahl.« Tatsächlich führt uns das »Am Anfang«-Argument zurück zum primitiven Kommunismus der Jäger und Sammler, obwohl selbst damals Gruppen »ihr« Territorium gegen »eindringende« Gruppen verteidigten. Womöglich hatte ihnen niemand das Naturrecht erklärt.

Nationen mögen, genau wie Unternehmen und Eigentum, gesetzliche »Fiktionen« sein, aber sie sind enorm wichtig für den Fortbestand des modernen Lebens. Nationalstaaten schaffen politische Gemeinschaften, die für die Zuteilung von Rechten und Pflichten nützlich sind. Von

der Fiktion zur Realität werden sie durch unser Verhalten. Der Konzern Apple ist real, weil wir uns alle so verhalten, als wäre er real. Die koordinierte Akzeptanz von Autorität ermöglicht es der typischen europäischen Regierung, rund 40 Prozent des Einkommens eines Durchschnittsbürgers für öffentliche Dienstleistungen auszugeben, die unser Leben enorm erleichtern. Auch die Staatsbürgerschaft ist eine legale Fiktion, die in der Tat von Grenzen definiert wird. Die Grenze zwischen Frankreich und Deutschland ist nicht »willkürlicher« als die Trennlinie zwischen Citroën und Volkswagen. Grenzen umreißen nicht nur die Staatsbürgerschaft, sie lösen auch ein anderes Koordinationsproblem: die Sprache, über die Menschen miteinander kommunizieren. Von Zeit zu Zeit verändern Grenzen sich leicht, genau wie Unternehmen manchmal einen Teil ihrer Geschäftstätigkeit an ein anderes Unternehmen abstoßen, aber das hebt ihre Gültigkeit nicht auf.

Sehen wir uns das nächste Argument an. Demnach haben Regierungen moralisch nicht das Recht, Menschen daran zu hindern, das Land zu verlassen, sodass sie im weiteren Sinne auch nicht das moralische Recht haben können, Menschen am Eindringen zu hindern. Dieses Argument ist ernst zu nehmen: Es ist erst unlängst von einem leitenden Beamten im Amt für Migration der Europäischen Kommission vorgebracht worden. Bis zu einem gewissen Grad orientiert sich vermutlich die Politik der Kommission daran. Wie plausibel ist es also?

Die Argumentationslinie hat zwei Teile: Der erste geht davon aus, dass Regierungen nicht das Recht haben, Menschen am Auswandern zu hindern. Es gibt ein paar Regierungen, die diese These nicht akzeptieren. Nordkorea ist das wohl auffälligste Beispiel, Eritrea, das junge Menschen jahrelang zum Dienst in der nationalen Armee zwingt, ein zweites. Von ein paar stalinistischen Betonköpfen einmal abgesehen, findet eine solche Haltung, die aus einem Staat ein Gefängnis macht, jedoch kaum Unterstützer. Dennoch dürften die meisten Menschen wohl einige Ausnahmen bei dem moralischen Recht zur Auswanderung akzeptieren. Betrachten wir ein simples Gedankenexperiment. Eine arme Gesellschaft finanziert einer Handvoll begabter Studenten ein Medizinstudium im Ausland, damit sie als Ärzte ins Land zurückkehren. Die Studenten beschließen nach der Ausbildung jedoch, gut bezahlte Jobs am Persischen Golf oder in Kalifornien anzunehmen, statt in ihre arme Heimat zurückzukehren. Wie beurteilen wir solch ein Verhalten? Höchstwahrscheinlich akzeptieren wir, dass die jungen Ärzte zwar nicht gesetzlich dazu verpflichtet sind zurückzukehren, würden aber womöglich urteilen, dass sie eine moralische Verpflichtung ignoriert haben. Das ist jedoch nur eine geringfügige Einschränkung der allgemeinen These, dass Staaten die Ausreise ihrer Bürger nicht verbieten dürfen. Vermutlich gelingt es Ihnen, weitere Gedankenexperimente zu präsentieren, bei denen es bis zu einem gewissen Grad gerechtfertigt erscheint, jemandem das Recht, ein Land zu verlassen, zu verweigern, doch im Allgemeinen geht es darum, dass entweder jemand anders oder die Person selbst davon profitieren würde. Solche Ausnahmen laufen nicht auf eine generelle Ablehnung der These hinaus. Unter normalen Umständen wäre es moralisch falsch, jemanden daran zu hindern, das eigene Land zu verlassen.

Wenn man also den ersten Teil der These grundsätzlich akzeptiert, folgt daraus unmittelbar der zweite? Lässt sich aus dem moralischen Recht zur Auswanderung ableiten, dass es auch ein moralisches Recht zur Einwanderung geben muss?

Versuchen wir es wiederum mit einem Gedankenexperiment: Ein Mann verlässt sein eigenes Haus, geht die Straße entlang und klopft willkürlich an die Tür irgendeines Hauses, zufällig an Ihr Haus. Er fordert das Recht ein, mit Ihnen zu leben. Sie sprechen ihm dieses Recht ab. Er führt aus, dass er das Recht habe, sein eigenes Haus zu verlassen; dem können Sie nur zustimmen. Daraus folgt zwangsläufig, so der Mann, dass er das Recht habe, in Ihrem Haus zu leben. Doch das akzeptieren Sie nicht; tatsächlich fragen Sie sich allmählich, ob der Mann vielleicht ein bisschen verrückt sei. Aber Sie denken darüber nach, ob Sie die Pflicht haben, ihm zu helfen. »Sind Sie zuhause in Sicherheit?«, fragen Sie. Wenn er nämlich nicht in Sicherheit wäre, dann müsste ihm wirklich irgendjemand helfen, wenn auch hoffentlich nicht Sie persönlich. »Ja, ich bin in Sicherheit, aber es ist feucht und kalt, und ziemlich unangenehm im Vergleich zu Ihrem Haus«, erwidert er. Das klingt nicht sehr überzeugend. Sie gelangen zu der Schlussfolgerung, dass Sie aus dem Schneider sind: Sein Recht, das eigene Haus zu verlassen, gibt ihm noch lange nicht das Recht, in Ihrem zu leben; ebenso wenig besteht in diesem Fall die Pflicht zur Hilfeleistung.

Übertragen Sie das Gedankenexperiment nun von Häusern auf arme Länder. Nehmen wir Indien und Nordkorea als Beispiele für grundlegend verschiedene Situationen. Dem größten Teil der gut eine Milliarde Menschen in Indien würde es in Europa oder Nordamerika besser gehen. Die indische Regierung akzeptiert auch, dass sie nicht das Recht hat, ihren Bürgern die Auswanderung zu verweigern. Gibt das den Indern das Recht, in ein beliebiges Land ihrer Wahl zu migrieren? Diese beiden Arten von Recht sind ganz eindeutig völlig verschieden: Das Recht, einen Ort zu verlassen, bringt nicht das Recht mit sich, einen beliebigen anderen Ort zu betreten. Warum sollte es auch? Während die beiden Rechte oberflächlich betrachtet symmetrisch klingen, handelt es sich eben darum: nämlich eine oberflächliche Verwechslung von Kategorien und einen Fall von etwas, das man gelegentlich als »grobes Denken« bezeichnet.

Jetzt zu Nordkorea. Im Gegensatz zu Indien akzeptiert dessen Regierung nicht das Recht ihrer Bürger auszuwandern. Das wird von den meisten von uns als ein Verstoß gegen deren Menschenrechte angesehen. Doch der grundlegende Menschenrechtsverstoß besteht nicht darin, dass Menschen nicht das Land verlassen dürfen, sondern in dem, was den Menschen passiert, wenn sie bleiben. Die Gewährung von Asyl für Nordkoreaner in anderen Ländern gründet sich nicht auf die Verweigerung der Ausreise in ihrem Heimatland, sondern auf die systematische Repression im Alltag. Einmal angenommen, einem mutigen und findigen Nordkoreaner gelingt es, aus dem Land zu entkommen, vielleicht ist er oder sie ein Sportler und den staatlichen Aufpassern entwischt. Hier tritt zweifellos die Pflicht zur Hilfeleistung ein: Wir anderen haben eine kollektive Pflicht, diesem Menschen gemeinsam zu helfen.

Nun greift genau die gleiche moralische Leitlinie, die wir zuvor für syrische und jüdische Flüchtlinge angewandt haben: Partnerschaft nach den Grundsätzen des relativen Vorteils und der Lastenverteilung. Im Fall des Flüchtlings aus Nordkorea ist der relative Vorteil schnell klar: Südkorea ist räumlich wie kulturell sehr nahe, jedoch vom Einkommen her nicht mehr mit Nordkorea zu vergleichen: Nach einem halben Jahrhundert Marxismus gegen Marktwirtschaft ist die Kluft zwischen den beiden Ländern gewaltig. Wenn Nordkorea die Grenzkontrollen aufheben würde, würde zweifellos die große Mehrheit seiner Bevölkerung versuchen, nach

Südkorea zu gelangen; dann wäre es geboten, die finanziellen Lasten unter allen Ländern mit hohem Einkommen zu verteilen. Doch wenn Nordkorea tatsächlich seine Grenzen öffnen würde, läge die Hauptaufgabe der internationalen Gemeinschaft wohl eher nicht darin, Flüchtlinge aufzunehmen, sondern die nordkoreanische Volkswirtschaft aufzubauen.

Durch die Brille der Logik betrachtet ist ein Recht auf Ausreise nutzlos, solange es kein korrespondierendes Recht gibt, irgendwo einzureisen. Das ändert sich jedoch, sobald es ein einziges geeignetes Land für die Einreise gibt: Nordkoreaner sind in Südkorea willkommen, Eritreer in Äthiopien. Doch das Recht auf Einreise in *ein* Land kann nicht zum Recht auf Einreise in *jedes beliebige* Land ausgeweitet werden.[26]

Unter dem Strich lässt sich aus dem Recht zur Emigration nicht überzeugend ein globales Recht zur Immigration ableiten. Es gibt jedoch ein drittes beliebtes Argument: Menschen, die in eine reiche Gesellschaft geboren wurden, haben Glück; sie haben nicht das moralische Recht, sich hinter Mauern zu verschanzen.

Nach einem halben Jahrhundert, in dem mehrere, ehemals arme Länder zum Westen aufgeholt und ihn in manchen Fällen sogar überholt haben, finden sich wohlhabende Gesellschaften mittlerweile über den ganzen Erdball verstreut. In Ostasien gehören dazu Singapur, Japan, Südkorea, Hongkong und im weiteren Sinn Australien, in Afrika wären da Botswana, Mauritius und Südafrika, im Nahen Osten die Golfstaaten, in Lateinamerika Chile und Mexiko. Dieser globale Flickenteppich aus Wohlstand und Armut wird das kommende halbe Jahrhundert immer stärker prägen. Das ist der Kontext, in dem die Frage nach dem »Verschanzen« gestellt werden muss. Da die europäische Diskussion über Migration aus armen Ländern rasch mit der historischen Schuld des Kolonialismus oder Rassismus verknüpft wird, ist es für Europäer weniger verwirrend, die ethischen Fragen anhand einer nichteuropäischen Situation zu durchdenken.

Vor 50 Jahren war Botswana noch bettelarm, ein semi-arides Binnenland mit einer jämmerlich unzureichenden Infrastruktur. Im Gegensatz dazu hatte Nigeria eine gute Küstenlage, viel fruchtbares Ackerland und mehrere große Städte. Beide Länder entdeckten einen wertvollen Bodenschatz: Botswana fand Diamanten, Nigeria stieß auf Öl. Botswana nutzte diese Chance klug, Nigeria nicht. Heute ist der Lebensstandard in Botswana viel höher als in Nigeria – genau genommen bietet das Land weltweit eine der höchsten Lebensqualitäten. Viele Menschen (auch Europäer) wollen dort leben. Sollten Nigerianer und andere potenzielle Migranten das Recht haben, dort einzuwandern?

Auf jeden Botswaner kommen rund hundert Nigerianer. Wenn also Nigerianer ungehindert nach Botswana einwandern dürften, dann würden die Botswaner wahrscheinlich zur Minderheit werden. Sobald die Nigerianer in Botswana in der Mehrheit wären, gäbe es zwei Möglichkeiten: Die Regierung würde weitermachen wie bisher, und die neu angekommenen Nigerianer würden dankbar die Vorzüge der botswanischen Regierungspraktiken erkennen. Denkbar wäre hingegen auch, dass Botswana früher oder später ähnliche Probleme wie Nigeria bekäme. Bislang hat Botswana die Einwanderung von Fachkräften relativ entspannt geduldet, um die Wirtschaftsentwicklung zu fördern. Doch da viele Botswaner inzwischen selbst gut

ausgebildet sind, verweigert die Regierung nun vielen Ausländern die Verlängerung ihrer Aufenthaltserlaubnis. Die Einwanderung von Menschen mit geringer Bildung wurde schon immer stark eingeschränkt. Als gut regiertes, wohlhabendes Land, umgeben von einer Schar schlecht regierter und armer Länder, ist die wohl einzige Möglichkeit, den eigenen hohen Lebensstandard zu halten, die Einwanderung zu beschränken. Das kann man kaum als unmoralisch ansehen.

Dieses Beispiel zeigt, dass es nicht zuletzt deshalb kein globales Menschenrecht zur Migration gibt, weil dieses Recht wiederum die Rechte der Menschen in wohlhabenden Gesellschaften beeinträchtigen würde. Doch während Botswana ein kleines Land ist, dem eine sehr starken Einwanderung droht, hat Europa eine große Bevölkerung und sieht sich nicht mit einer drohenden Einwanderung von proportional vergleichbaren Ausmaßen konfrontiert. Die offensichtliche Angst vor einer unkontrollierten Einwanderung, die sich unter vielen europäischen Bürgern zeigt, muss nicht unbedingt auf Rassismus oder Unkenntnis der wahrscheinlichen Auswirkungen auf das durchschnittliche Einkommen (die vernachlässigbar sind) zurückzuführen sein. Die einzelnen Nationalstaaten Europas sind insofern höchst ungewöhnlich, als sie großzügige Sozialhilfesysteme aufgebaut haben. Diese Sozialhilfesysteme bauen nicht zuletzt auf dem Gefühl einer gemeinsamen nationalen Identität auf, die die wohlhabenden und weniger wohlhabenden Bürger umfasst.[27] Aktuelle Studien haben ergeben, dass in ganz Europa Menschen mit einem überdurchschnittlichen Einkommen umso weniger bereit sind, Transferleistungen an jene mit unterdurchschnittlichem Einkommen zu unterstützen, je höher der Anteil der Einwanderer ist, beziehungsweise je stärker die Einwanderung ins Gewicht fällt.[28] Migranten stellen keine nennenswerte Gefahr für die Löhne einheimischer Arbeiter dar, aber wegen dieser ungewollten Untergrabung der instinktiven, großherzigen Gesinnung seitens der Bessergestellten sind sie vermutlich eine starke Bedrohung für ärmere Haushalte. Zu dem ethischen Plädoyer für Migrationskontrollen in Europa gehört deshalb der Schutz armer Bürger, die auf ein anhaltendes Engagement ihrer wohlhabenden Mitbürger angewiesen sind. Hinzu kommt: Wenn unser Ziel eine gerechtere Verteilung des weltweiten Wohlstands ist, so wäre Einwanderung ein außerordentlich ineffektives Mittel, um dieses Ziel zu erreichen.[29]

Das letzte Argument für ein globales Recht zur Migration wird selten in der Öffentlichkeit ausgesprochen, ist unter Wirtschaftsexperten und folglich auch unter Staatsbeamten sehr einflussreich. Es geht auf die Ethik des »utilitaristischen Universalismus« zurück: den größtmöglichen Nutzen für die größtmögliche Zahl. Viele Wirtschaftswissenschaftler sind begeistert von diesem simplen ethischen Gerüst, aber es eignet sich nicht dazu, über die Lage von Flüchtlingen zu entscheiden: Die Pflicht zur Hilfeleistung, die nicht nur für den Umgang mit Flüchtlingen, sondern etwa auch für Entscheidungen über Epidemien wie Aids oder die Entwicklungshilfe grundlegend ist, passt nicht in dieses Muster.[30] Wirtschaftsexperten haben stets ein simples Modell vor Augen, nach dem sämtliche Einschränkungen der Mobilität, sei es der Arbeitskraft oder des Kapitals, »Verzerrungen« hervorrufen, die wiederum eine Kluft zwischen der Grenzproduktivität in dem einen und dem anderen Land entstehen lässt. Eine freie Mobilität des Kapitals und der Arbeit hingegen maximiert die globale Produktion, und

deshalb könnten bei einer »angemessenen Umverteilung« am Ende alle davon profitieren. Die Schönheit dieses Modells ist seine extreme Einfachheit. Aber natürlich existiert kein Mechanismus für eine »angemessene Umverteilung«. Richard Baldwin, der führende Wissenschaftler der Globalisierung, argumentiert, dies sei ein gravierender Fehler der öffentlichen Politik. So wie Entwicklungsprojekte nunmehr routinemäßig auf mögliche ökologischen Folgen überprüft werden, bevor man über ihre Implementation entscheidet, regt er an, sämtliche Schritte in Richtung Globalisierung zuerst auf ihre sozialen Konsequenzen hin zu prüfen, um zu ermitteln, welche Bevölkerungsgruppen dabei verlieren würden und welche Schritte geplant seien, um dies aufzufangen. Dabei ist auf einer grundlegenderen Ebene für die Mobilität von Waren und Dienstleistungen gar nicht die Mobilität der Menschen erforderlich: Vielmehr sind sie die Alternative zur Mobilität der Menschen. Selbst die uneingeschränkte Mobilität des Kapitals wird mittlerweile als problematisch angesehen, und Bewegungen von Menschen erzeugen unzählige Effekte über den unmittelbaren Einfluss auf den Arbeitsmarkt hinaus.

Die Logik eines radikalen Utilitarismus ist bereits auf Migranten angewandt. Insbesondere die ethischen Philosophen Peter Singer und Renata Singer beschreiben einen »Grundsatz der gleichen Berücksichtigung«.[31] Sie plädieren dafür, dass wir die Rechte der Staatsbürger und die Rechte derjenigen, die über Staatsgrenzen fliehen, im gleichen Maße berücksichtigen müssen. Anders ausgedrückt, die Unterscheidung zwischen unseren besonderen Verpflichtungen gegenüber Bürgern und denen gegenüber Nichtbürgern sollte aufgehoben werden. Wir sollten den Fremden genauso behandeln, wie wir unsere Familienangehörigen behandeln. Singer und Singer zufolge würde dies für die Politik bedeuten, Menschen so lange unbegrenzt ins Land zu lassen, bis der Grenznutzen der Bürger gleich groß ist wie der Grenznutzen der Ankommenden. Mit anderen Worten, wir wären verpflichtet, so lange Menschen aufzunehmen, bis unsere Gesellschaften am Rand des Zusammenbruchs taumeln – oder, wie die Singers sich ausdrücken würden, bis Toleranz, Frieden und Sicherheit und unsere ökologischen Systeme kurz vor dem Kollaps stehen. Das ist, unserer Meinung nach, eine so extreme Haltung, dass sie an Unwahrscheinlichkeit grenzt. Sie ist auch unnötig, um unseren moralischen Verpflichtungen dauerhaft nachzukommen. Und nicht zuletzt ignoriert diese Haltung die Kraft armer Gesellschaften, sich selbst zu reformieren.

Damit sind wir den vier verbreiteten Argumenten für ein globales Recht zur Migration auf den Grund gegangen. So romantisch verlockend sie sein mögen, halten sie einer ernsthaften Prüfung nicht stand. Moderate Migrationsraten sind für beide Seiten von Nutzen, aber allen potenziellen Migranten ein uneingeschränktes Recht zur Einwanderung einzuräumen, würde mit den starken moralischen Ansprüchen der Menschen in den Gastgesellschaften kollidieren.

Die Ansprüche der Flüchtlinge an die restliche Menschheit sind aus moralischer Sicht viel stärker als jene von Wirtschaftsmigranten. Sie stützen sich nicht auf ein dubioses globales Migrationsrecht, sondern auf die in Stein gemeißelte Pflicht zur Hilfeleistung, die sich letztlich vom Kern unseres Menschseins ableitet. Schutzsuchende haben ein bedingtes Migrationsrecht, das ihnen erlaubt, eine sichere Zuflucht zu erreichen. Nur wenn die internationale Gemeinschaft außerstande ist, Flüchtlingen in der Nähe ihrer Heimat zu helfen, kann die

Migration in ein anderes Land ein letzter Ausweg sein. Es ist an der Zeit, zu dieser Pflicht gegenüber den syrischen Flüchtlingen zurückzukehren. Die nächste schwierige Frage, die wir bei unseren ethischen Überlegungen angehen müssen, ist das Ausbalancieren der verschiedenen Interessen von Flüchtlingen: Flüchtlinge sind keine homogene Gruppe von Menschen. Manche Syrer etwa finden die Aussicht attraktiv, in einer reichen Gesellschaft zu Wohlstand zu gelangen; die Mehrheit von ihnen hofft jedoch, irgendwann nach Syrien zurückkehren zu können.

Die Menschenrechte der Zurückgelassenen

Deutschlands großzügige Willkommenskultur für syrische Flüchtlinge war nicht für alle gleichermaßen attraktiv und wirkte deshalb ausgesprochen selektiv. Das ist zwangsläufig der Fall, wenn die Möglichkeit besteht, in ein einkommensstarkes Land zu emigrieren: Deutsche Beschäftigte haben höhere Einkommen, weil sie gebildet sind und in einer langen Ausbildung spezielle Qualifikationen erworben haben. Immigranten, die bereits qualifiziert oder wenigstens gebildet sind, erreichen am ehesten die hohe Produktivität, bei der sich eine so gute Bezahlung rentiert. Deshalb ist die Migration von armen in reiche Länder auf der ganzen Welt für gebildete und gut qualifizierte Menschen attraktiver als für andere.

Angesichts der besonderen Bedingungen in Syrien waren Bildung und Ausbildung jedoch nicht die einzige Ursache dieser Selektivität. Eine Seereise im offenen Boot ist mit einem hohen Risiko verbunden. Junge unverheiratete Männer waren viel eher bereit, dieses Risiko einzugehen, als verheiratete Paare mittleren Alters, die eine Familie zu versorgen hatten. Die Fotografen, die den Exodus mit ihrer Kamera einfingen, wussten, dass sich Kinderfotos am besten vermarkten ließen, also waren es diese die Bilder, die in den Medien erschienen. In Wirklichkeit jedoch waren die meisten Syrer, die nach Deutschland kamen, junge Männer, auch weil Familien die Strategie entwickelten, diejenigen Mitglieder vorauszuschicken, die am ehesten Arbeit finden konnten. Einzelne Fotos geben einen kleinen Ausschnitt der Wahrheit wieder, aber durch eine verzerrte Auswahl kann insgesamt ein falscher Eindruck entstehen. Die Migration nach Deutschland war in Bezug auf Bildung, Geschlecht und Alter selektiv, am eindeutigsten jedoch war die Selektion durch Einkommen. Die Plätze in den Booten der Schleuser waren teuer und wurden eher von den Wohlhabenderen als von den Ärmsten gekauft.

Was lässt sich über diese Selektivität der Rettung sagen? Wahrscheinlich war sie nicht beabsichtigt. Die Bundeskanzlerin sagte nicht: »Schicken Sie mir Ihre qualifizierten, wohlhabenden jungen Männer.« Sie wäre entsetzt gewesen, hätte sie geahnt, dass dies die Folge ihrer Großzügigkeit war. Dennoch waren die Konsequenzen absolut vorhersehbar: Das mächtigste Amt in Europa wurde kurzzeitig von einem kopflosen Herzen kontrolliert. Aber war diese Selektivität denn schlimm? Selbstverständlich, denn sie führte dazu, dass die schwere Aufgabe, die Bedürftigsten unter den Flüchtlingen zu retten, anderen überlassen blieb.

Der dritte Grundsatz des Herzens: Orientierung an der Bedürftigkeit

Damit kommen wir zum dritten Grundsatz des Herzens: Die Gewährung von Asyl in Ländern

mit hohem Einkommen sollte sich an der Bedürftigkeit der Asylsuchenden orientieren. Die Selbstauswahl, die sich aus dem Zusammenbruch der europäischen Grenzkontrollen automatisch ergab, kam den am wenigsten Bedürftigen zugute und nicht den Bedürftigsten. Eine Auswahl auf der Grundlage der Bedürftigkeit ist keine Geheimwissenschaft: Sie findet in den Sozialhilfeprogrammen der einkommensstarken Gesellschaften selbstverständlich statt. Dieses Prinzip nicht auch auf Flüchtlinge anzuwenden war extrem fahrlässig.

Wie hätte eine Auswahl nach Bedürftigkeit funktionieren können? Der offensichtlichste Weg besteht darin, dies in den Nachbarländern eines Konflikts zu tun: Wenn Menschen aus Syrien über die Grenzen eines Nachbarlandes fliehen, werden sie rechtlich zu Flüchtlingen. An diesem Punkt wäre eine Auswahl nach Bedürftigkeit solidarisch und stimmig gewesen: Die Pflicht zur Hilfeleistung wäre erfüllt worden. Das gerechteste Verfahren, darüber zu entscheiden, wer nach Europa einwandern darf, hätte in der Zuteilung von organisierten Ansiedlungsplätzen für jene Flüchtlinge bestanden, deren Bedürfnisse in den Zufluchtsländern nicht erfüllt werden konnten oder die keine Aussicht auf eine spätere Rückkehr in ihre Heimat hatten.

Bei einem solchen Verfahren wäre der Druck auf die Flüchtlinge, ihr Schicksal in die eigene Hand zu nehmen, geringer gewesen. Hätte man in den Nachbarländern des Konflikts für angemessenen Schutz gesorgt, hätten die Verzweifelten, die mit Hilfe der Schleuser nach Europa zogen, eine Alternative gehabt. Wer dagegen aus Opportunismus emigrierte, hätte guten Gewissens zurückgeschickt werden können. Als das internationale Flüchtlingsregime von einem Desaster zum nächsten taumelte, begann man tatsächlich damit, Flüchtlinge, die Europa erreichten, in die Türkei zurückzuschicken, unter denkbar armseligen Umständen. Diese Rückführung war jedoch nicht etwa ein unbedeutender Teil einer kohärenten Strategie Europas, seine Pflicht zur Hilfeleistung zu erfüllen, sie war vielmehr Ausdruck einer Politik des »Genug ist genug«.

Warum Selektivität wichtig ist

Die deutsche Großzügigkeit erwies sich also letztlich als ausgesprochen selektiv. Aber vielleicht können wir zu dem Schluss kommen, dass Deutschland dennoch tat, was es konnte. Ob dieser tröstliche Schluss richtig ist, wird sich zeigen, wenn in Syrien wieder Frieden herrscht. Konflikte enden irgendwann: Im Durchschnitt bleiben Menschen etwa zehn Jahre lang Flüchtlinge, und Konflikte in Ländern mit mittlerem Einkommen wie Syrien dauern gewöhnlich nicht so lange wie der Durchschnitt. Während wir dies schreiben, scheint es gut möglich, dass es zwischen Russland und der Türkei, den wichtigsten ausländischen Mächten, die in dem Krieg militärisch engagiert sind, zu einer Annäherung kommt. Dies könnte (mit oder ohne umfassende Friedensregelung) dem größten Teil des besiedelten syrischen Staatsgebiets Frieden bringen.

Wie wir in Kapitel 7 genauer ausführen, sind Gesellschaften nach einem Krieg fragil. Je schneller sich die Wirtschaft erholt, desto leichter ist es, diese Fragilität zu reduzieren. Sowohl für die 15 Millionen Syrer, die im Land geblieben sind, als auch für die Millionen, die in Nachbarländer geflohen sind und dann zurückkehren können, wird viel auf dem Spiel stehen.

Sie werden ihre Landsleute, die nach Deutschland geflohen sind – knapp eine Million Syrer aus der Mittelschicht–, für den Wiederaufbau des Landes brauchen. Ein Exodus der Jungen verheißt generell nichts Gutes für eine arme Gesellschaft. So kommt eine neue Studie des Internationalen Währungsfonds über die rasante Emigration aus Osteuropa zu dem Ergebnis, dass sich dadurch die Chancen des Ostens, wirtschaftlich mit dem Westen gleichzuziehen, verschlechterte.[32] Zwar profitieren die Migranten selbst, aber auf Kosten der Zurückgelassenen. Bei Post-Konflikt-Gesellschaften ist das Problem noch gravierender. Eine neuere Analyse der gesellschaftlichen Erholung nach einem Konflikt lässt vermuten, dass der Verlust an qualifizierten Arbeitskräften (an »Humankapital« wie es in der hässlichen Fachsprache der Wirtschaftswissenschaft heißt) sogar schädlicher ist als die materielle Zerstörung.[33] Der durch Angela Merkels Großzügigkeit ausgelöste Exodus junger Syrer könnte der armen Mehrheit ihrer Landsleute, deren Leben von der langfristigen Entwicklung Syriens abhängt, ungewollt erheblichen Schaden zugefügt haben.

Damit stellt sich die Frage, ob die jungen Syrer, die jetzt in Deutschland sind, nach dem Ende des Konflikts in ihre Heimat zurückkehren werden. Die Umstände dafür sind nicht sonderlich günstig: Wohlhabende Familien trieben das für die Überfahrt nötige Geld auf, indem sie unter Zeitdruck Eigentum verkauften. Materiell wie psychologisch haben sie vielleicht Plätze auf realen Schiffen gekauft, indem sie die Brücken hinter sich verbrannten. Wir sollten bei diesem Problem jedoch nicht nur die Auswirkungen auf die Zukunft, sondern auch die ethischen Implikationen betrachten, weil es die deutsche Regierung vor äußerst schwierige politische Entscheidungen stellen wird.

Wieder hilft ein Gedankenexperiment. Nehmen wir zwei Extreme: In beiden Fällen erfüllt ein reiches Land seine Pflicht zur Hilfeleistung, indem es einer Person aus einem armen, von einem Krieg heimgesuchten Land Asyl gewährt. Das eine Extrem ist, dass der Konflikt, durch den der Flüchtling vertrieben wurde, einen Monat nach seiner Ankunft endet: Der Friede wird wiederhergestellt, und es ist sicher zurückzukehren. Dennoch beschließt der Flüchtling, für immer in seinem Asylland zu bleiben, weil dort der Lebensstandard viel höher ist als in seinem Ursprungsland. Missbraucht er damit die von seinem Gastland erbrachte Pflicht zur Hilfeleistung? Jedenfalls hat er sich von einem Flüchtling in einen Migranten aus wirtschaftlichen Gründen verwandelt. Wenn das Gastland solchen Migranten gewöhnlich die Einreise verweigert, wäre es dann moralisch im Recht, wenn es darauf bestünde, dass der zum Migranten gewordenen Flüchtlings in seine Heimat zurückkehrt? Das andere Extrem ist, dass es ein halbes Jahrhundert dauert, bis der Konflikt schließlich endet. Hat das Gastland nach einem so langen Zeitraum immer noch das moralische Recht, auf einer Rückkehr zu bestehen? Wie sollten diese ethischen Abwägungen getroffen werden?

Unserer Ansicht nach ist es nicht schwierig, in beiden Extremen eine vernünftige Antwort zu finden. Im ersten Fall kann sich der Flüchtling, der gerne Migrant wäre, nicht mehr auf seinen Flüchtlingsstatus berufen und einen moralischen Anspruch auf ein Bleiberecht erheben. Im zweiten Fall sollte er wegen seines langen Aufenthalts als Flüchtling ein lebenslanges Bleiberecht erhalten. Ändern wir nun die Zahlen und nehmen nicht mehr einen Monat und 50 Jahre, sondern zwei Jahre und 20 Jahre. Es gibt keinen offensichtlichen Schwellenwert, bei dem

die eine Antwort in die andere umschlägt, doch es ist klar, dass sie sich an irgendeinem Punkt ändern muss. Obwohl der Umschaltpunkt unvermeidlich etwas willkürlich sein wird, ist es nützlicher, eine klare Regel zu haben, als die Entscheidung von Fall zu Fall zu treffen.[34] Eine klare Regelung hat zwei Vorteile: Alle Flüchtlinge können gleich behandelt werden, und alle Flüchtlinge wissen schon im Voraus, womit sie rechnen müssen. Nehmen wir zum Beispiel an, die Regel sieht ein Bleiberecht nach fünf Jahren vor. Die Flüchtlinge verfolgen dann die Ereignisse in ihrem Ursprungsland und bekommen ein Gefühl dafür, wie wahrscheinlich ihre Rückkehr ist. Höchstwahrscheinlich gehen sie in den ersten drei Jahren davon aus, dass sie zurückkehren werden, und halten Kontakt mit anderen Flüchtlingen aus ihrem Land und mit jenen Freunden und Verwandten, die in ihrer Heimat geblieben sind. Vielleicht sparen sie auch, um bei ihrer Rückkehr ein finanzielles Polster zu haben.

Würde diese Regel eines fünfjährigen Bleiberechts die Rechte eines Menschen verletzen, der eine Zeit lang zum Flüchtling wird? Es ist Mode, die Menschenrechte rein individuell zu verstehen, doch der Flüchtling ist nicht die einzige moralisch wichtige Person, die berücksichtigt werden sollte. Aus den obigen Überlegungen haben wir geschlussfolgert, dass auch die Rechte jener Menschen, die in der krisengeschüttelten Heimat zurückgeblieben sind, berücksichtigt werden müssen. Deshalb ist es wichtig, sich vor Augen zu führen, wie das Recht des einzelnen Flüchtlings, die Assimilation in einem anderen Land anzustreben, mit den kollektiven Rechten der zurückkehrenden Flüchtlingsmehrheit in Konflikt geraten kann. Wenn einige wenige Privilegierte für immer fortgehen, was geschieht dann mit der Mehrheit, die zurückkehrt und ihr eigenes Land wiederaufbauen muss?[35]

Da es für die anderen Syrer Vorteile hat, wenn die qualifizierten Flüchtlinge, die sich heute in Deutschland aufhalten, nach Syrien zurückkehren, steht Deutschland vor einem weiteren schwierigen Dilemma: Sollen die syrischen Flüchtlinge in die deutsche Gesellschaft integriert werden?

Rechte und Pflichten der Integration

Hilft man den Syrern in Deutschland und ermutigt sie zur Integration, ist es natürlich weniger wahrscheinlich, dass sie nach Syrien zurückkehren werden. Dies wird nach dem Ende des Konflikts ein Nachteil für jene 95 Prozent der Syrer sein, die nicht in Deutschland leben. Andererseits ist Integration die beste Strategie, um den Flüchtlingen zu einem erfolgreichen Leben in Deutschland zu verhelfen und in der eigenen Gesellschaft Probleme zu vermeiden, die entstehen, wenn bestimmte Gruppen eine oppositionelle Identität entwickeln – ein Schritt, zu dem sich viele Muslime in Frankreich und Belgien gezwungen sehen.

Flüchtlinge sind keine Migranten. Sie haben sich nicht *freiwillig* dafür entschieden, ihre Heimat zu verlassen. Ihre Heimat ist nicht mehr sicher genug, um dort zu leben. Viele wollen sich möglichst viele Reste ihrer gewohnten Normalität erhalten, und Gemeinschaft und Kultur sind Schlüsselaspekte dieser Normalität. Obwohl viele Flüchtlinge jung, ehrgeizig und kosmopolitisch sind, wird ein erheblicher Teil von ihnen lieber als die meisten Immigranten an der gewohnten Gemeinschaft und Kultur festhalten wollen. Für diese Menschen könnte es mit der Erwartung, letztlich nach Syrien zurückzukehren, am besten vereinbar sein, wenn man

ihnen ein kollektives Zusammenleben ermöglicht.

Das Problem ist jedoch, dass dies den Integrationsprozess verzögert und womöglich sogar ganz verhindert. Hat man Menschen zwei oder drei Jahre lang in größeren Gruppen zusammen untergebracht, wird es schwieriger, später zu versuchen, sie gleichmäßiger in der Gesellschaft zu verteilen. Deshalb hat Deutschland beschlossen, dass die Flüchtlinge sofort verteilt werden und jede Stadt eine bestimmte Anzahl aufzunehmen hat. Höchstwahrscheinlich entsprang diese Maßnahme zum Teil dem Bedürfnis, den Integrationsprozess zu beschleunigen, in erster Linie jedoch dem Anliegen, die Last sichtbar gerecht auf ganz Deutschland zu verteilen. Wie schon erwähnt, ist gerechte Lastenteilung ein wichtiges ethisches Prinzip. In diesem Fall jedoch führt sie zu einem Interessenkonflikt zwischen der deutschen Gesellschaft einerseits und andererseits den syrischen Flüchtlingen in Deutschland sowie der Bevölkerung in einem Nachkriegssyrien.

Nachdem es sich also für eine Verteilung der Flüchtlinge entschieden hat, wie kann Deutschland ihre Integration fördern? Es gibt eine ganze Bandbreite politischer Maßnahmen zur Integrationsförderung, wenngleich einige der deutschen Bevölkerung nicht gefallen dürften. Was unbedingt verhindert werden muss, ist eine Diskriminierung der Flüchtlinge durch die Gastbevölkerung. Freilich ist es jedoch in vielen Situationen schwer zu erkennen, ob eine Diskriminierung stattfindet. Die Vergabe von Studienplätzen zum Beispiel kann sogar ohne Diskriminierung leicht manipuliert werden. Deshalb wäre vielleicht die Einführung von Quoten ein Schritt in die richtige Richtung. Noch weiter als die Quoten an den Universitäten ginge die Einführung von Quoten an den Schulen – eine Maßnahme, die sich vermutlich am besten durch die Verteilung von Flüchtlingskindern an viele verschiedene Schulen bewerkstelligen ließe. Noch heikler wäre wohl die Einführung von Quoten in der Zivilgesellschaft. Viele Aktivitäten in der freien Natur, wie etwa Wandern, stoßen bei ethnischen Minderheiten auf wenig Gegenliebe. Potenziell könnte man in unterschiedlichem Maße Druck ausüben, um auch bei solchen Aktivitäten einen integrierten Bestand von Teilnehmern zu gewährleisten.

Entscheidend für die Integration wird jedoch die Beschäftigung sein. Es ist allerdings nicht leicht, für die Flüchtlinge in Europa Arbeitsplätze zu schaffen. Von 500000 arbeitsfähigen Flüchtlingen, die 2015 in Deutschland ankamen, hatten Mitte 2016 erst acht Prozent eine Arbeit, im Vergleich zu 66 Prozent der Migranten insgesamt. Für eine qualitätsbasierte Exportwirtschaft und eine stark qualifikationsorientierte Gesellschaft wie die deutsche ist es schwierig, in großem Umfang wenig produktive Flüchtlinge wirtschaftlich zu integrieren. Trotz des durch eine demografische Struktur mit zu vielen alten und zu wenigen jungen Menschen verursachten Arbeitskräftemangels ist es eine große Herausforderung, Flüchtlingen die notwendigen Fertigkeiten und Qualifikationen zu vermitteln, die diese Produktivitätslücke beseitigen könnte. In der Hoffnung, dass die Flüchtlinge langfristig ihren Beitrag leisten werden, investiert Deutschland in ihre Ausbildung, und zwar insbesondere in die Umschulung der 70 Prozent der unter Dreißigjährigen. Doch es ist unsicher, ob sich dieser langfristige Erfolg wirklich einstellen wird. Zehn Prozent der syrischen Flüchtlinge brechen die Sprachkurse ab – bezeichnenderweise oft deshalb, weil sich männliche Flüchtlinge nicht von Frauen unterrichten lassen wollen.[36] Unterdessen ist die politische Nachhaltigkeit dieser

Integrationspolitik durch das Erstarken der populistischen Rechten bedroht.[37]

Auch im Bereich der Beschäftigung könnten Quoten nützlich sein. In der mehrsprachigen Gesellschaft der Schweiz gibt es Quoten für Stellen im öffentlichen Dienst: Für jede Sprachgruppe wird ein bestimmter Stellenanteil reserviert. Selbst wenn die Flüchtlinge gebildet und qualifiziert sind, haben viele womöglich nicht das Zeug, die hohe Produktivitätshürde des deutschen Mindestlohns zu überwinden, und sie haben oft nicht die langen Lehrzeiten absolviert, die von vielen Firmen als Voraussetzung für eine Anstellung verlangt werden. Sollten diese Hürden für Flüchtlinge gesenkt werden? Wenn ja, wie stark und wie lange? Wenn nein, wie lässt sich dann ihre Integration in den Arbeitsmarkt bewerkstelligen?

Was kann man, wenn überhaupt, unter ethischen Gesichtspunkten von den Flüchtlingen selbst erwarten? Weit oben auf der Liste steht der Spracherwerb. Wer nicht fließend Deutsch spricht, ist nicht in der Lage, sich in die deutsche Gesellschaft zu integrieren. Aber auch hier geht es um das Ausmaß. Soll man von allen Flüchtlingen verlangen, dass sie Sprachkurse besuchen? Soll man einen erfolgreichen Abschluss verlangen? Und, die strittigste Frage: Soll man von den Flüchtlingen erwarten, so weit wie möglich diejenigen Werte der syrischen Kultur aufzugeben, die mit der heutigen deutschen Gesellschaft radikal unvereinbar sind? Sollen zum Beispiel religiös bedingte Haltungen gegenüber Frauen, Ungläubigen und Glaubensabtrünnigen infrage gestellt werden?

Ein vorläufiges Ergebnis

Unser Ausflug in das Reich der Ethik war nicht angenehm. Wo hat er uns hingeführt? Was können wir, in Anlehnung an Descartes, jenseits vernünftigen Zweifels feststellen?

Das granitene Fundament unserer Argumentation ist die Unabweisbarkeit unserer moralischen Pflicht gegenüber Flüchtlingen. In Erfüllung dieser Pflicht müssen wir sowohl das Herz als auch den Kopf benutzen. So grausam der herzlose Kopf ist, so maßlos ist das kopflose Herz. Das Leben der Flüchtlinge ist zu einem Albtraum geworden, und wir müssen darauf zugleich mitfühlend und intelligent reagieren.

Der erste Grundsatz des Herzens ist die Pflicht zur Hilfeleistung. Doch diese Pflicht ist nicht unbeschränkt. Flüchtlinge sind nicht mit Migranten zu verwechseln: Das wichtigste Ziel der Migration ist die Verbesserung der Lebensqualität. Die Pflicht zur Hilfeleistung jedoch ist nicht die Verbesserung der Lebensqualität im Vergleich zu der Situation vor der Flucht, sondern lediglich der Versuch, eine möglichst ähnliche Normalität wiederherzustellen. Deshalb ist der dritte Grundsatz des Herzens so wichtig: die Orientierung an der Bedürftigkeit. Die Bedürfnisse von Flüchtlingen sind verschieden: Kinder brauchen Schulunterricht, junge Erwachsene brauchen Arbeit, Alte brauchen Pflege.

Der Flüchtlingsstatus ist ethisch durch Vertreibung definiert: Flüchtlinge sind Menschen, die ihre Heimat verlassen müssen, weil sie dort wegen eines Konflikts nicht mehr sicher sind. Selbst wenn sie in ihrer vom Krieg heimgesuchten Gesellschaft bleiben, haben sie womöglich immer noch Anspruch auf unsere Hilfe in dem Ausmaß, wie wir sie leisten können. Wenn sie aus ihrem Land geflohen und damit rechtlich gesehen Flüchtlinge und keine

Binnenvertriebenen mehr sind, wird die Pflicht zur Hilfeleistung notwendigerweise international. Und diese »Internationalisierung« bedeutet, dass die Pflicht auf sieben Milliarden Menschen in mehr als 200 Ländern übertragen wird.

In diesem Zusammenhang werden die Prinzipien des Kopfes sehr wichtig. Sie bedeuten, dass die Hilfeleistung partnerschaftlich organisiert werden sollte. Eine Partnerschaft ermöglicht Gewinne durch relativen Vorteil und eine gerechte Lastenteilung. Sie erfordert freilich eine organisierte Zusammenarbeit: Ohne diese besteht die Gefahr von Trittbrettfahrern, weil alle Beteiligten darauf warten, dass andere zuerst handeln. In Bezug auf das Risiko solcher Trittbrettfahrer ist der zweite Grundsatz des Herzens relevant: Solidarität. Die automatische Reaktion auf eine Flüchtlingskrise sollte nicht darin bestehen, dass niemand etwas tut, sondern dass jeder alles tut. Erst durch diese gemeinsame Wahrnehmung von Verantwortung erkennen Staaten die Vorzüge der Zusammenarbeit auf der Grundlage des relativen Vorteils.

Während der Syrienkrise passierte nichts von alledem. Stattdessen kam es zu einer ethischen Katastrophe. Als Millionen verzweifelter Menschen in die Türkei, nach Jordanien und in den Libanon flohen, war die internationale Reaktion völlig unzureichend. Die wichtigsten Zuschauer – die Golfstaaten und die OECD-Länder – missachteten die Grundsätze des Herzens und erfüllten ihre Pflicht zur Hilfeleistung nicht. Aber auch den Grundsätzen des Kopfes wurden sie nicht gerecht: Sie unternahmen keine koordinierte Anstrengung, um den relativen Vorteil zu nutzen und die Lasten gerecht zu verteilen. Das Ergebnis war wachsende Verzweiflung.

Schließlich regten, wie wir gesehen haben, zwei Gruppen politischer Führer mit großer Verspätung internationale Maßnahmen an. Im August setzte 2015 setzte Angela Merkel unilateral die Dublin-Verordnung der EU außer Kraft und überredete dann die Europäische Kommission, den aus ihrer Entscheidung resultierenden Flüchtlingsstrom auf andere Mitgliedsstaaten zu verteilen. Doch die Direktiven der Kommission wurden ignoriert, und stattdessen setzten mehrere Regierungen das Schengen-Abkommen unilateral aus. Im September 2015 beriefen David Cameron, der König von Jordanien und Jim Yong Kim, der Präsident der Weltbank, für Februar 2016 eine globale Konferenz in London ein. Sie sollte die finanziellen Lasten verteilen, die bis dahin die Zufluchtsländer getragen hatten, und für die Flüchtlinge in den Zufluchtsländern Arbeitsplätze schaffen.

Angela Merkel erlitt einen beispiellosen Verlust an politischer Unterstützung, weshalb sie eine radikale Kehrtwende vollzog, ein Prozess, der sich ganz ähnlich auch in Schweden abspielte. Die syrischen Flüchtlinge, die sich noch auf dem Weg nach Deutschland und Schweden befanden, wurden in Lagern in Griechenland festgehalten und sollten in die Türkei zurückgeschickt werden. Der türkischen Regierung wurden sechs Milliarden Euro und visafreie Einreise für ihre Staatsbürger in die EU in Aussicht gestellt, wenn sie die rückgeführten Flüchtlinge aufnahm und ihre Grenzen schloss, damit der Flüchtlingsstrom nach Deutschland an der Quelle gestoppt wurde. Wie es ein irritierter EU-Beamter ausdrückte, hatte Europa seine Grenzkontrollen in die Türkei ausgelagert, was sich freilich nicht lange durchhalten ließ.[38] Schließlich entschieden sich die Briten, durch das Spektakel unkontrollierter Grenzen und die Aussicht auf türkische Immigranten in Panik versetzt, in einer Volksabstimmung für

den Austritt aus der EU, und David Cameron trat zurück.

Doch die syrische Flüchtlingskrise wäre absolut beherrschbar gewesen. Wie wir zeigen werden, wäre bei rechtzeitigem Einsatz von Herz und Kopf ein ganz anderes Szenario möglich gewesen. Es hätte keine Ertrunkenen, keinen Exodus der Qualifizierten nach Deutschland und womöglich auch keinen Brexit gegeben. Diese katastrophalen Folgen sind auf zwei Fehler zurückzuführen.

Der erste war fehlende internationale Zusammenarbeit. Angesichts der mangelhaften internationalen Architektur der Flüchtlingspolitik war dies keine Überraschung. Dennoch wirft das Geschehene ein schlechtes Licht auf die internationale Gemeinschaft, weil die Unzulänglichkeiten des aktuellen Flüchtlingsregimes schon lange unübersehbar waren. Der zweite Fehler war der Rückgriff auf das kopflose Herz. Angela Merkels gut gemeinte Intervention vor dem Hintergrund internationaler Tatenlosigkeit führte zu menschlichen Katastrophen und ethischen Zwickmühlen, die durchaus vermeidbar gewesen wären.

KAPITEL 5

Umdenken beim Zufluchtsort: Alle erreichen

Da die meisten Flüchtlinge, wie wir gesehen haben, in ihrer Ursprungsregion bleiben, müssen vor allem dort Lösungen gefunden werden. Auch wenn in Europa Panik herrscht: Die größte Bedürftigkeit herrscht anderswo, und zwar in der Regel in unmittelbarer Nachbarschaft der Konflikt- und Krisenländer. Doch es besteht ein Missverhältnis, was die Aufmerksamkeit und die eingesetzten Mittel betrifft. Wir konzentrieren uns auf die zehn Prozent der Flüchtlinge, die die entwickelte Welt erreichen, und vernachlässigen die beinahe 90 Prozent, die in den Entwicklungsregionen der Welt bleiben.

Für die Mehrheit der Flüchtlinge, die sich auf eine relativ kleine Zahl von Gastländern in ihren jeweiligen Ursprungsregionen konzentriert, sind die bestehenden Modelle dysfunktional. Der herrschende Ansatz besteht darin, einen »humanitären Silo« zu schaffen, physisch getrennt von der Gastbevölkerung. Dieses Modell wurde ursprünglich für akute Katastrophen entwickelt, ist nun aber zum einzigen Ansatz geworden, der mitunter viele Jahre besteht. Der typische Ausdruck des Silos ist das Flüchtlingslager: in der Regel in einem abgelegen, trockenen und gefährlichen Gebiet und fast immer mit einem strengen Verbot sozialökonomischer Aktivitäten.

Dieser Ansatz untergräbt die Autonomie und die Würde der Betroffenen; er lässt ihr menschliches Potenzial verkümmern, weil er fast ausschließlich auf ihre Verwundbarkeit fokussiert ist, statt ihre Fähigkeiten zu fördern. Unter diesen Umständen ist es kein Wunder, dass viele Flüchtlinge enttäuscht weiterziehen, sei es in die Städte ihrer Gastländer oder unter Lebensgefahr über das Meer.

In diesem Kapitel wollen wir den humanitären Silo überdenken. Wir haben erkannt, dass es sinnvoll ist, die meisten Flüchtlinge heimatnah zu schützen. Erstens, weil sie sich fast alle dort aufhalten, und zweitens, weil dies angesichts des Umfangs der heutigen Vertreibungen vermutlich bei weitem am nachhaltigsten ist. Entwicklungsländer jedoch sind oft selbst in Not: Wir können die Last nicht einfach den Ländern aufbürden, die am wenigsten in der Lage sind, sie zu tragen. Wir brauchen dringend einen neuen Ansatz für die Zufluchtsländer, durch den diese sehr viel stärker unterstützt werden. Er muss das dysfunktionale Ungleichgewicht beseitigen und den Anliegen der Geberländer, der Zufluchtsländer und der Flüchtlinge gleichermaßen gerecht werden.

Warum heimatnah meist am sinnvollsten ist

Wie wir gesehen haben, ist es eine geografische Realität, dass sich die überwältigende Mehrheit der Flüchtlinge in den Nachbarländern von Konflikt- und Krisenherden aufhält. Diese »Erstasylländer« in Entwicklungsregionen beherbergen heute 86 Prozent aller Flüchtlinge – vor zehn Jahren waren es noch 72 Prozent. Die Länder mit der geringsten Fähigkeit, Flüchtlinge zu beherbergen, tragen die größte Last. Sie liegen unweigerlich neben

konfliktgeplagten oder autoritären Staaten. Die Gesamtzahl von weltweit 21,3 Millionen Flüchtlingen hört sich zwar sehr groß an, sollte aber angesichts einer Weltgesamtbevölkerung von sieben Milliarden zu bewältigen sein. Die Flüchtlinge machen nur 0,3 Prozent der Weltbevölkerung aus. Das Problem ist nicht ihre Gesamtzahl, sondern ihre geografische Konzentration.

Auf diese Erstasylländer, in denen die meisten Flüchtlinge leben, sollten wir unsere Aufmerksamkeit und den größten Teil unserer Ressourcen konzentrieren. Der Libanon, ein Land halb so groß wie Hessen, beherbergt mehr als eine Million syrische Flüchtlinge, ein Viertel seiner gesamten Bevölkerung. Zusammen haben auch Kenia und Uganda eine Million Flüchtlinge, fast so viele wie die Gesamtzahl der Asylsuchenden, die 2015, auf dem Höhepunkt der »europäischen Flüchtlingskrise«, in alle 28 Mitgliedsstaaten der EU eingewandert sind. Die größte Zahl von Flüchtlingen beherbergte jahrzehntelang das neben Afghanistan liegende Pakistan, bis es kürzlich von der Türkei mit ihren 2,6 Millionen Flüchtlingen überholt wurde. In diesen Weltregionen – und nicht in Europa – liegen die wirklichen Herausforderungen des Flüchtlingsschutzes.

In den Erstasylländern ist die Lage oft düster. Der britische Autor Ben Rawlence schreibt in seinem Buch über die Lager von Dadaab in Kenia: »Der Begriff ›Flüchtlingslager‹ ist irreführend. Die Lager rings um die Ortschaft Dadaab wurden 1992 errichtet, um 90000 Flüchtlinge aus dem somalischen Bürgerkrieg aufzunehmen. Anfang 2016 ist Daadab 25 Jahre alt, ein Stadtgebiet mit einer halben Million Einwohner, so groß wie New Orleans, Bristol oder Zürich, das auf keiner offiziellen Karte verzeichnet ist.«[1] In den Lagern sind Terroristen von Al-Shabaab aktiv, junge Männer werden von bewaffneten Gruppen rekrutiert, Gewalt ist endemisch, und die Flüchtlinge haben keine offizielle Arbeitserlaubnis, obwohl ihre Nahrungsmittelrationen nicht zum Leben reichen. Viele leben seit mindestens zwei Jahrzehnten hier. Die einzig vernünftige Alternative für somalische Flüchtlinge in Kenia besteht darin, nach Nairobi zu gehen, wo einige in Eastleigh, einem dynamischen Stadtviertel mit großer somalischer Bevölkerung, Arbeit finden oder ein Geschäft im informellen Sektor aufbauen. Doch der Umzug in die Stadt hat seinen Preis: Er ist in der Regel illegal, sodass die Flüchtlinge auf jede offizielle Hilfe verzichten und das Risiko eingehen, bei den sporadischen Razzien, die die Polizei immer wieder gegen somalische Stadtbewohner durchführt, festgenommen und eingesperrt zu werden. Die Situation in Kenia ist extrem, aber dennoch typisch für einen Großteil des globalen Flüchtlingsregimes.

Als wir in Jordanien das Flüchtlingslager Zaatari besuchten, war die Lage der 83000 Bewohner ganz ähnlich. Zwar waren die Lebensmittelrationen größer, der informelle Markt dynamischer und die Grundversorgung besser, doch das zugrundeliegende Modell war fast das gleiche: Nehmt eure Rationen, lebt passiv und ohne Arbeit ineinem abgelegenen Grenzgebiet, und wir lassen euch wissen, wenn Frieden herrscht und es an der Zeit ist heimzugehen. Der syrische Flüchtling Farid erklärte, in welches Dilemma seine Familie dadurch gestürzt wurde: »Hier gibt es nichts zu tun. Aber wir können nicht in die Stadt, weil es dort keine Unterstützung gibt, wir haben dort keine Unterkunft, und wir werden dort auch nicht arbeiten können. Mein ältester Sohn, er ist neunzehn, hat das Risiko auf sich genommen, nach Syrien

zurückzukehren, weil er hier nicht klargekommen ist.«

Die Ressourcen und die Aufmerksamkeit der Welt konzentrieren sich jedoch meist auf einen kleinen Prozentsatz der weltweiten Flüchtlinge, und zwar entweder auf die etwa 0,5 Prozent, die in einem entwickelten Land neu angesiedelt werden, oder auf die weniger als zehn Prozent, die spontan als Asylsuchende in die entwickelten Länder reisen. Auch wer in Europa oder Nordamerika ankommt, ist oft extrem verwundbar, und sein Leben ist wichtig, doch das gilt genauso für das Leben der fast 90 Prozent, die zurückgeblieben sind. Heute gibt die Welt jedes Jahr etwa 75 Milliarden Dollar für die zehn Prozent der Flüchtlinge aus, die die entwickelten Regionen erreicht haben, und nur etwa fünf Milliarden für die 90 Prozent, die in Entwicklungsregionen geblieben sind. Wie schon in der Einleitung erwähnt, läuft dies darauf hinaus, dass auf 135 Dollar, die für einen Flüchtling in der entwickelten Welt ausgegeben werden, nur ein Dollar für einen Flüchtling in den Entwicklungsländern ausgegeben wird.

Schlimmer noch: Ein Teil des Geldes, das für die wenigen Flüchtlinge in Europa eingesetzt wird, war ursprünglich für die armen Länder gedacht. Schweden zum Beispiel, traditionell eines der großzügigsten Geberländer, widmete gewaltige 50 Prozent seines Hilfsbudgets auf dieses Weise um. Und dank einem obskuren Schlupfloch in der Definition von »Hilfe« bei der OECD kann die schwedische Regierung die umgewidmeten Mittel auch weiterhin zu ihrem Hilfsbudget zählen, obwohl die Versorgung der Flüchtlinge in Schweden nun eigentlich auf Kosten der heimatnahen Asylländer und der dortigen Flüchtlinge geht. Auch gibt es keinen Hinweis darauf, dass die Flüchtlinge, die nach Europa gelangen, tatsächlich die hilfsbedürftigsten sind. Im Gegenteil sind sie, wie wir in Kapitel 7 genauer ausführen, in aller Regel weniger bedürftig.

Um es deutlich zu sagen: Wer nach Europa oder in eine andere reiche Weltregion reist, kann natürlich ein Flüchtling sein. Selbst wenn unter den Flüchtlingen, die in Europa ankommen, statistisch mehr gebildete Männer im arbeitsfähigen Alter sind als unter den Zurückgebliebenen, sind sie aufgrund der einfachen Tatsache, dass sie aus einem Land kommen, wo ihnen ernsthafter Schaden droht und ihr Leben bedroht ist, dennoch Flüchtlinge und brauchen internationalen Schutz.

Wichtig ist auch zu erkennen, dass Flüchtlinge, die in Europa und andernorts ankommen, nicht nur ein Kostenfaktor sind, sondern einen wirtschaftlichen Beitrag leisten. Wie wir in den nächsten Kapiteln ausführen, ist das Verhältnis zwischen Belastung und Nutzen eine politische Entscheidung der Gastländer. Flüchtlinge sind es, wie fast jeder andere Erwachsene auch, gewohnt, ihren Lebensunterhalt selbst zu verdienen. Wie gut ihnen das gelingt, hängt von den Regeln ab, die sie in ihrem neuen Umfeld vorfinden. Wenn die europäische Politik darauf abzielte, die Flüchtlinge in die Lage zu versetzen, als Angestellte oder Unternehmer produktiv zu sein, wären sie nicht mehr zwangsläufig eine Belastung, sondern vielleicht sogar ein wirtschaftlicher Gewinn.[2]

Die Erkenntnis dieses potenziell positiven Beitrags ist jedoch keine überzeugende Rechtfertigung für den Status quo. Die Tatsache, dass Flüchtlinge, die nach Europa kommen, einen makroökonomisch positiven Beitrag leisten könnten, bedeutet nicht, dass eine stimmige

Flüchtlingspolitik auf einer Vernachlässigung der vielen und einem Asylrecht für wenige weitgereiste spontane Asylsuchende beruhen könnte oder dürfte. Wenn Flüchtlinge in Europa einen wirtschaftlichen Beitrag leisten, kommt das Einkommen, das sie generieren, wie bei anderen Arbeitskräften auch, primär ihnen selbst und der europäischen Privatwirtschaft zugute und fließt nicht in das Budget der globalen Flüchtlingshilfe. Von Geldüberweisungen abgesehen, profitieren die 90 Prozent in der Ursprungsregion zurückgebliebenen Flüchtlinge kaum von diesem Einkommen. Flüchtlinge, die das Bruttoinlandsprodukt europäischer Länder steigern, könnten auch in den Erstasylländern zum Wirtschaftswachstum beitragen, also dort, wo Entwicklung wirklich nötig ist.

Unsere Politiker betreiben sozusagen ein zweistufiges Flüchtlingssystem: ein Luxusmodell für die zehn Prozent, die es, mit welchen Mitteln auch immer, in die reichen Länder schaffen, und ein Modell der Abhängigkeit und Armut für die 90 Prozent, die in den heimatnahen und deshalb konfliktnahen Asylländern bleiben. Natürlich sind auch alle, die sich auf die weite Reise nach Europa machen, unterwegs großen Strapazen ausgesetzt, doch der Preis, der ihnen dort winkt – die Staatsbürgschaft in einer liberalen Demokratie des Westens – ist um ein Vielfaches erstrebenswerter als die Chancen und Rechte, die der vernachlässigten Mehrheit bleiben.

Gibt es einen Grund, warum wir Menschen in unserer Nähe besser behandeln sollten als Menschen, die weit weg sind? Einige politische Theoretiker wie Michael Walzer vertreten diese Ansicht. Laut Walzer ist die wichtige ethische Überlegung, ob Nähe einen Einfluss auf unsere moralischen Verpflichtungen hat, davon abhängig, ob wir die breitere Unterscheidung zwischen »Handlungen« und »Unterlassungen« akzeptieren. Seiner Ansicht nach ist es schlimmer, die hilfsbedürftigen Menschen, die an unseren Küsten landen, abzuweisen, als weit entfernte Flüchtlinge zu vernachlässigen, die auf der anderen Seite des Erdballs in Lagern leben, weil Ersteres durch eine Handlung und Letzteres nur durch Unterlassung geschieht.[3]

Dieses Argument beruht auf einer bis heute andauernden Debatte in der Moralphilosophie und hat eine gewisse Berechtigung. Auch gibt es gewiss Gründe, warum der Einsatz von Zwangsgewalt gegen hilfsbedürftige Gruppen zutiefst problematisch ist. Dennoch kann das Argument nicht Grundlage der internationalen Politik sein. Die internationale Flüchtlingspolitik verfolgt seit ihren Anfängen zu Recht das Ziel, *globale* Regeln zu formulieren, die sich auf *globale* Bedürfnisse beziehen. Die große moralische Schwäche des Arguments, dass das Naheliegende Priorität haben müsse, besteht darin, dass das Kriterium leicht manipulierbar ist. Wäre Nähe nur ein »Akt Gottes«, wäre das Argument wirklich stark. Wenn jedoch Menschen, die über überdurchschnittliche Mittel verfügen, Nähe herstellen können, hat diese als Kriterium für die zu leistende Hilfe moralisch kein Gewicht mehr. Die Hilfe würde sich sonst auf die am wenigsten Bedürftigen konzentrieren. Außerdem ermutigen wir, wie wir im letzten Kapitel gezeigt haben, Menschen dazu, Risiken einzugehen, wenn wir räumliche Nähe belohnen. Wenn die politische Privilegierung der Nähe Menschen in den Tod lockt, begehen wir nicht nur eine Sünde der Unterlassung, indem wir das größere Bedürfnis ignorieren, sondern auch eine Sünde des aktiven Handelns. Wenn der Sinn und Zweck des Flüchtlingsregimes in der Pflicht besteht, Flüchtlinge zu retten und ihnen einen Weg zur

Autonomie zu eröffnen, besteht unser aller Herausforderung darin, diese Pflicht gegenüber allen Flüchtlingen effektiv und effizient zu erfüllen, und nicht darin, einigen wenigen zufällig Privilegierten andere (unangemessene) Rechte zu verschaffen.

Das Asylrecht ist nicht das Gleiche wie absolute Migrationsfreiheit. Wenngleich es bei den entsprechenden Interessengruppen und in der liberalen Filterblase eine populäre Ansicht ist, dass ein Flüchtling das Recht haben sollte, ungehindert zu reisen, ist dies weder ethisch noch rechtlich plausibel. Wer nicht generell für offene Grenzen ist, kann zur Rechtfertigung eines außerordentlichen, absoluten Rechts auf Migration nur ein einziges flüchtlingsspezifisches Argument anführen, nämlich dass Flüchtlinge generell eine so schwere Zeit hinter sich haben, dass man ihnen gerne einen »Freifahrtschein« für unbeschränkte Migration ausstellen würde. Dies ignoriert jedoch die Tatsache, dass Flüchtlinge als Erstes und vor allem Schutz und eine Chance auf Autonomie brauchen, nicht die Migration als solche.

Das Recht des Flüchtlings auf Migration ist deshalb ein qualifiziertes Recht. Er hat kein absolutes Recht zu entscheiden, wo er genügend Schutz findet. Er hat nur insofern ein Recht zu migrieren, als die Migration sein Mittel ist, um Schutz zu suchen. Was sind nun die angemessenen Rechte, die ein Flüchtling *als* Flüchtling besitzt? Das übergeordnete Recht ist Schutz in der Zeit, in der das Risiko besteht. Da ein Asyl jedoch typischerweise jahrelang dauert, kann das nicht ausreichend sein: Flüchtlinge haben auch ein Recht auf einen Weg zur Autonomie. Ihr letztes kennzeichnendes Recht ist die Rückkehr in ihre Heimat oder die Integration in einem anderen Land, je nach der Dauer des Konflikts in ihrer Heimat. Viele Konflikte enden so schnell, dass eine Rückkehr das angemessene Ziel ist. Dauern sie zu lange, so ist die Integration in eine andere Gesellschaft notwendig: Menschen dürfen nicht dauerhaft isoliert und in einem Schwebezustand gehalten werden. Es ist gut möglich, dass ein Flüchtling (ethisch oder rechtlich) auch noch andere Rechte hat, die ihm aufgrund eines anderen Status wie etwa »Kind«, »Migrant«, »Mensch« oder »Privatunternehmer« zuwachsen. Doch dies sind drei breite Kategorien, die nicht kennzeichnend dafür sind, ein *Flüchtling* zu sein.

Die zentrale Frage lautet also: Wie können wir am besten allen Flüchtlingen zu den Rechten verhelfen, die ihnen als Flüchtlingen zustehen? Ausgangspunkt für unsere Anstrengungen sollte stets die jeweilige Ursprungsregion der Flüchtlinge sein und zwar aus mehreren Gründen. Insbesondere sollten wir die Ursprungsregion aufgrund einer geografischen Tatsache bevorzugen: Sie ist der Ort, an dem sich die Mehrheit der Flüchtlinge befindet. Aber heimatnaher Schutz hat noch weitere Vorteile.[4]

Der offensichtlichste besteht darin, dass er eine Rückkehr erleichtert, ein Thema, das wir in Kapitel 7 wieder aufgreifen werden. Heimatnah untergebrachte Flüchtlinge müssen sich nicht an eine radikal andere Kultur und Gesellschaft assimilieren. Sie halten mit größerer Wahrscheinlichkeit Kontakt zu ihrem Heimatland aufrecht, bleiben mit Netzwerken verknüpft, die sie mit ihrem Ursprungsland verbinden, und rechnen mit Rückkehr als dem wahrscheinlichsten Ende ihrer Flucht. Historisch sind die Repatriierungsraten bei der Flucht in Nachbarländer viel höher als in weiter entfernte Länder. Tatsächlich hat diese Entwicklung in Syrien schon begonnen: Werden etwa Städte vom »Islamischen Staat« befreit, kehren die Flüchtlinge aus den benachbarten Asylländern zurück. Während wir dies schreiben, musste

sich der IS gerade aus Manbidsch, einer nordsyrischen Stadt mit 100000 Einwohnern, zurückziehen, und jetzt schon strömen die Menschen über die türkische Grenze zurück in die Stadt.[5] Demgegenüber hat es praktisch noch nie umfangreiche Rückführungen aus den Vereinigten Staaten, Kanada, Australien oder Europa gegeben. Von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen – wie die Rückkehr der Kosovaren und Bosnier aus Nordeuropa in den neunziger und frühen zweitausender Jahren –, führt die Flucht auf einen anderen Kontinent zu Assimilation und permanenter Integration und nicht nur zum Schutz für die Dauer des Risikos.

Überraschender ist es womöglich, dass Flüchtlinge in heimatnahen Ländern oft bessere Chancen haben, an Wirtschaft und Gesellschaft teilzunehmen, als in weit entfernten einkommensstarken Ländern. In vier Fünfteln der Welt sind die Staatsgrenzen ein Erbe des Kolonialismus. Die Menschen auf beiden Seiten einer Staatsgrenze haben oft mehr Gemeinsamkeiten als Unterschiede, etwa die Sprache, die Kultur und erweiterte verwandtschaftliche Verbindungen. Diese grenzüberschreitenden Bindungen können die Grundlage für eine befristete Teilnahme am Leben der Gastbevölkerung sein, wenn es die Gesetze und Vorschriften des Gaststaats erlauben. Auf diese Weise konnten etwa viele Luvale sprechende Angolaner zwei Jahrzehnte lang einen Beitrag zum Wirtschaftsleben der Westprovinz in Sambia leisten, bevor sie in ihre Heimat zurückkehrten. Viele syrische Alawiten werden in den vorwiegend alawitischen Gebieten im Südosten der Türkei willkommen geheißen, und die Ugander somalischen Ursprungs in Kampala beschäftigen in ihren Unternehmen bevorzugt somalische Flüchtlinge.

Die wirtschaftliche Partizipation in weiter entfernten Ländern zu erleichtern ist unter anderem deshalb kompliziert, weil es um Personen geht, denen die sozioökonomische Kultur und das Rechtssystem des Gastlands völlig fremd sind. Oder, wie es Achim Dercks vom Deutschen Industrie- und Handelskammertag formulierte: »Jemand, der aus Eritrea kommt und sagt, er sei Elektriker, hat vielleicht schon einmal ein Radio repariert oder in Eritrea ein Kabel verlegt, aber vielleicht noch nie einen in Deutschland gebräuchlichen Sicherungskasten gesehen.« Es stimmt ganz und gar nicht, dass Flüchtlinge im Ausland nicht assimiliert werden könnten. Das ist natürlich möglich, wenn man die Geduld und den politischen Willen aufbringt. Doch es kann deutlich günstiger sein, wenn die Integration in eine Volkswirtschaft möglichst heimatnah geschieht, insbesondere weil das Ziel besteht, dass die meisten Flüchtlinge schließlich in ihre Heimat zurückkehren.

Ein weiterer wichtiger Grund für die Privilegierung der Heimatregion ist die Nachhaltigkeit. Die Zahl der Hilfe suchenden Flüchtlinge wird vermutlich in nächster Zeit wachsen. Durch die Dynamik der Konflikte, den Klimawandel und die Fragilität von Staaten werden Vertreibung und Überlebensmigration zwar nicht unvermeidlich, aber doch sehr wahrscheinlich ein kennzeichnendes Merkmal des 21. Jahrhunderts und darüber hinaus sein. Die Frage lautet nicht, ob es zur Flucht großer Bevölkerungsgruppen kommen wird, sondern vielmehr, wie wir sie bewältigen werden.

Ein letzter Grund für Heimatnähe besteht darin, dass die reichen Länder als Zielorte für Massenflucht unzuverlässiger werden. Rund um den Erdball sind die freiheitlichen

demokratischen Staaten mit einer politisch-ökonomischen Krise konfrontiert. Von Europa über die Vereinigten Staaten bis Australien ist eine politische Polarisierung zu beobachten. Die Rechte bewegt sich weiter nach rechts, die Linke weiter nach links, und die Mitte schrumpft. Insbesondere Teile Europas erleben einen Aufstieg der populistischen Rechten: von Victor Orbán in Ungarn über Marine Le Pen in Frankreich, Frauke Petry in Deutschland oder Nigel Farage im Vereinigten Königreich bis hin zur massiven Unterstützung eines weit rechtsgerichteten Präsidentschaftskandidaten in Österreich. Die Wahl Donald Trumps zum amerikanischen Präsidenten zeigt, dass diese Entwicklungen über Europa hinausreichen. Im gesamten politischen Spektrum besteht ein Trend zum Nativismus, weil ein populistischer Nationalismus mehr und mehr an Einfluss gewinnt. Einzelne terroristische Angriffe werden zum Vorwand genommen, um das Asylrecht in Europa abzulehnen.

Das Problem besteht darin, mit diesem Gefühl der Entfremdung und Angst umzugehen. Politiker haben heutzutage das Dilemma, Demokratie und das Recht auf Asyl so in Einklang zu bringen, dass sie mit Mehrheiten regieren können. Aus fast allen Meinungsumfragen und sozialpsychologischen Untersuchungen geht hervor, dass es bei der öffentlichen Besorgnis über Asylsuchende nicht um bloße Zahlen geht. Vielmehr geht es um einen *gefühlten* Kontrollverlust.[6] Dieser Trend weckt Zweifel, ob die Gewährung von Asyl für spontan ankommende Flüchtlinge in entwickelten Weltregionen eine praktikable langfristige Lösung sein kann. »Die Zuflucht Europa« ist in weniger als einem Jahr politisch unhaltbar geworden.

Viele Demokratien sind zutiefst beunruhigt über gewisse Aspekte der Globalisierung, wie etwa die Offenheit für Handel und Immigration. Dabei geht es um gewaltige, komplizierte und widersprüchliche Probleme, die nicht leicht zu lösen sind. Das Wahlverhalten beim Brexit hat gezeigt, wie polarisierend die Globalisierung inzwischen ist.[7] In zu viele Debatten über das Phänomen wird das Thema Asyl mit hineingemengt. Bei genauerer Betrachtung sollte es jedoch aus diesen polarisierenden Debatten herausgehalten werden. Beim Asylrecht geht es um gemeinsame Werte. Es könnte deshalb für die westlichen Gesellschaften und die Welt eher ein einheitsstiftendes Thema sein.

Gerade die Probleme der reichen Welt könnten durchaus zum Hebel für den Aufbau eines soliden internationalen Finanzierungssystems für die Erstasylländer werden. Wie unten ausgeführt, kann ein regionales Zufluchtsland mit einem Finanzaufwand, der für die einkommensstarken Länder absolut bezahlbar ist, in ein attraktives Asylland, das reichlich Chancen bietet, verwandelt werden. Die Umsetzung solch eines Ansatzes wird erleichtert durch die außerordentliche Konzentration von Flüchtlingen in nur zehn Zufluchtsländern, die oft wiederholt Ziel gewaltiger Flüchtlingsströme sind. Könnte man auch nur einen kleinen Bruchteil der Einnahmen der einkommensstarken Länder verlässlich auf diese Zufluchtsländer konzentrieren, würde deren Bereitschaft, Flüchtlinge zu beherbergen, deutlich zunehmen. Das gesamte Bruttoinlandsprodukt der fünf reichsten Länder der Welt beträgt etwa 40000 Milliarden US-Dollar, während das gesamte Bruttoinlandsprodukt von Jordanien, dem Libanon, Uganda, Kenia und Pakistan 450 Milliarden US-Dollar beträgt. Das ist ein Verhältnis von fast 100 zu 1. Ein Transfer von 0,1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts der fünf reichen Länder würde also für die genannten Gastländer einen Zuwachs von zehn Prozent

ihres Bruttoinlandsprodukts bedeuten.[8]

Ferner gilt, dass heimatnahe Zufluchtsländer nicht nur für die Flüchtlinge besonders geeignet sind, sondern umgekehrt auch die Flüchtlinge für die heimatnahen Zufluchtsländer. Es bestehen nämlich historische, ethnische und sprachliche Überlappungen und kulturelle Affinitäten zwischen den Ursprungsländern und den heimatnahen Zufluchtsländern. Auch die Rechtssysteme, die dort Beschäftigung und berufliche Qualifikationen regeln, sind gewöhnlich gut dafür geeignet, dass die Flüchtlinge ihren Lebensunterhalt verdienen können. Das regulatorische Problem besteht momentan in der Exklusion der Flüchtlinge aus dem Arbeitsmarkt, nicht in einer unpassenden Struktur.

Im Gegensatz zu dem Rahmen, den einige europäische Politiker vorschlagen, ist ein Ansatz, der darauf abzielt, die Ergebnisse in den Ursprungsregionen dramatisch zu verbessern, mit der Gewährung von Asyl auch in anderen Ländern durchaus vereinbar. Asyl nach spontaner Ankunft und Neuansiedlung haben im Werkzeugkasten dieser Politik ihren festen Platz. Im Gegensatz zu vielen heutigen Auffassungen muss jedoch absolute Klarheit über ihren ethischen und politischen Zweck bestehen.

Für eine Asylgewährung nach spontaner Ankunft außerhalb der Ursprungsregion gibt es zwei mögliche Begründungen: Erstens eine symbolische Verpflichtung zur Gegenseitigkeit. Sie demonstriert den Erstasylländern, dass alle Staaten der Welt die Pflicht haben, ihre Grenzen für Asylsuchende zu öffnen. Dennoch stellt sich die empirische Frage, wie effektiv oder herausgehoben diese Öffnung ist. Die zweite Begründung ist letzte Zuflucht. Sie stellt sicher, dass Menschen weiterziehen dürfen, um wirksamen Schutz zu finden, wenn dieser in einem anderen Teil der Welt nicht verfügbar ist.

Die Neuansiedlung wiederum hat noch zwei weitere Funktionen. Sie kann den Hilfsbedürftigsten Schutz gewähren, bei denen es einfach unangemessen wäre, sie in Lagern oder Städten zu lassen. Und sie kann für Menschen eine langfristige Lösung sein, die nicht in ihre Heimat zurückkehren oder die sich nach einer langen Periode des Exils lokal in ihrem Gastland integrieren können. Anders als es von einer großen Neuansiedlungs- und Asylindustrie (deren Jahresumsatz in Europa und Nordamerika auf 100 Milliarden Dollar geschätzt wird) heftig propagiert wird, kann jedoch eine nachhaltige Antwort auf die Flüchtlingskrise nur zu einem geringen Teil aus solchen Neuansiedlungen bestehen.

Das Scheitern des humanitären Silos

Das aktuelle System für Flüchtlinge, die in ihrer Ursprungsregion bleiben, ist eine Katastrophe. Es beruht fast ausschließlich auf einer »humanitären« Reaktion. Ein System, das für die akute Phase einer Katastrophe entwickelt wurde und das unmittelbare Überleben sichern sollte, wird über Jahre und manchmal über Jahrzehnte aufrechterhalten. Die Versorgung mit Nahrungsmitteln, Kleidung und Unterkunft ist absolut unverzichtbar, wenn man gerade geflohen ist, um sein Leben zu retten. Wenn eine solche Hilfe jedoch zum Ersatz für Arbeitsplätze, Bildung und andere Chancen wird, untergräbt sie Würde und Autonomie der Betroffenen.

Die meisten Lager wurden als temporäre Strukturen angelegt und waren ursprünglich nur für die kurze akute Katastrophenphase bestimmt. Obwohl viele schon jahrzehntelang bestehen (Nakivale in Uganda wurde 1958 errichtet), haben sie sich seit ihrer Entstehung nicht wesentlich verändert. Viele sehen aus wie Städte (Dadaab ist die drittgrößte Stadt in Kenia), wurden aber keineswegs als Städte geplant. Zu diesem Zweck hätte man eine Ästhetik der Permanenz schaffen müssen, doch das hätte womöglich die bequeme Illusion des Vorübergehenden zerstört, die die Gastländer und die internationale Gemeinschaft aufrechterhalten wollen. Die Folge ist, dass die Einrichtungen nicht für den dauerhaften Gebrauch gebaut sind: Unterkünfte, Schulen und Gemeinschaftseinrichtungen sind oft von unzumutbar schlechter Qualität. Sie werden aus dem chronisch knappen Jahresbudget des UNHCR finanziert und haben nicht die kalkulierbare mehrjährige Finanzierung von Entwicklungsprojekten.

Als Konzept hat das Lager die Stärke, dass es, bestenfalls, in der Frühphase Stabilität schaffen kann. Es ist effektiv, um einer großen Gruppe von Menschen, die vor einer Krise fliehen, erste Unterstützung zu leisten. Es kann lebensrettend sein, wenn es Kranke heilt, den Kontakt zu den Familien der Flüchtlinge wiederherstellt und ein minimales Niveau an Sicherheit gewährleistet. Im Lauf der Zeit jedoch kann das Lager zu langfristiger Abhängigkeit von Hilfe führen, die Verwundbarkeit seiner Bewohner vergrößern und ihre Fähigkeit zur Eigenständigkeit verkümmern lassen.

Das Kernproblem ist, dass die meisten Lager auf einem Modell der Segregation beruhen. Sie trennen die Flüchtlinge physisch von den Bürgern des Gastlands, häufig dadurch, dass sie in abgelegenen Grenzregionen errichtet sind. Da viele Gastgesellschaften die langfristige Anwesenheit von Flüchtlingen als Konkurrenz beim Zugang zu knappen Ressourcen oder als Bedrohung ihrer Sicherheit empfinden, stehen Politiker unter Druck, die Teilnahme der Flüchtlinge am wirtschaftlichen und politischen Leben auf ein Minimum zu beschränken. Deshalb erlassen sie Gesetze, die den Flüchtlingen verbieten zu arbeiten und ihre Bewegungsfreiheit einschränken.

Theoretisch sollte für jeden Flüchtling bald eine »dauerhafte Lösung« gefunden werden: die Chance zur langfristigen Integration in einer Gemeinschaft. Doch dies ist zu einer trügerischen Fiktion geworden: Der internationalen Gemeinschaft gelingt es nicht, Konflikte zu beenden, damit die Flüchtlinge nach Hause zurückkehren können; sie überzeugt Asylländer nicht davon, Flüchtlinge lokal zu integrieren; und die Möglichkeiten zur Neuansiedlung sind ein Tropfen auf den heißen Stein. Stattdessen hält man die Flüchtlinge in einem Schwebezustand: Ganze Generationen werden in Lagern geboren, wachsen in Lagern auf und leben auch als Erwachsene in Lagern. Kinder haben große Schwierigkeiten, Vorbilder zu finden, weil oft schon ihre Eltern zu einem Leben ohne Chancen und Hoffnungen verdammt wurden.

Um nur ein Beispiel zu geben: Esperance ist eine Flüchtlingsfrau aus der Demokratischen Republik Kongo. Sie floh 1998 mit ihrer Familie aus ihrer Heimatstadt Bukavu über den Tanganjikasee nach Tansania. Damals war sie 14 Jahre alt, heute ist sie 32. Seit ihrer Flucht hat sie das Lager Nyarugusu mit seinen Lehmziegelhäusern nie verlassen. Sie hat dort geheiratet und ihre drei Kinder zur Welt gebracht. Gemäß der tansanischen Lagerpolitik müssen

Flüchtlinge im Lager leben und dürfen sich außerhalb des Lagers nicht frei bewegen oder legal eine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben. Esperance kann jedoch ihre Familie mit den Lebensmittelrationen des Welternährungsprogramms nicht ausreichend ernähren. Deshalb verkauft sie manchmal Trockenfisch und andere Waren im Lager, die sie in der Nähe des Lagereingangs von tansanischen oder kongolesischen Fischern kauft.

Seit Esperance im Lager ist, hat die Zahl seiner Insassen immer wieder zu- oder abgenommen. Im Jahr 2009 schloss Tansania wegen der teilweisen Rückführung kongolesischer Flüchtlinge die anderen Lager in der Umgebung und brachte alle damaligen Flüchtlinge in einem einzigen Lager mit 100000 Bewohnern unter. Im Jahr 2015 kamen wegen des neuen Bürgerkriegs in Burundi 100000 neue Flüchtlinge im Lager an. Die Zahl seiner Bewohner schwoll dadurch auf 160000 an, kurze Zeit war es das größte Flüchtlingslager der Welt. »Ich frage mich jedes Jahr, ob wir mit diesem Leben besser dran sind oder ob wir eine Rückkehr riskieren sollen«, sagt Esperance. »Aber ich kenne kein anderes Leben mehr als das Lager. Meine Kinder sind hier geboren.«[9]

Die Situation ist voller Widersprüche. Kongolesische Flüchtlinge, die während des Zweiten Kongokriegs ankamen, sind in Lagern untergebracht, aber ein paar Kilometer weiter haben sich am Tanganjikasee Tausende Fischer niedergelassen, die aus dem Kongo eingewandert sind und im Allgemeinen von den Behörden geduldet werden. Die Flüchtlinge könnten einen ökonomischen Beitrag leisten und arbeiten illegal, doch die Distrikt- und Regionalkommissare haben Angst, ihre lokale Machbasis zu verlieren, wenn sie die Flüchtlinge nicht weiterhin im Lager wohnen lassen. Das UNHCR unterstützt seit mehr als einem Jahrzehnt die Rückkehr der Kongolesen in ihre Heimat als die beste langfristige Lösung. In der Praxis jedoch ist diese wegen der periodisch ausbrechenden Gewalt in Süd-Kivu für die meisten Menschen riskant oder unmöglich.

Trotz der Unmenschlichkeit dieses Stillstands, der im Grunde eine »verlorene Generation« hervorbringt, gehen sämtliche Anreize dahin, den Status quo des Lagersystems zu erhalten – nicht nur in Tansania, sondern auf der ganzen Welt. Die Lager sind bequem für die Gastländer, weil sie als sichtbares Zeichen die einheimische Bevölkerung beruhigen und für einen ständigen Zufluss an Fördermitteln sorgen. Sie sind bequem für das Flüchtlingshochkommissariat, weil sie seiner Finanzierung dienen. Und sie sind bequem für die Geberländer, weil sie Menschen festhalten, die vielleicht destabilisierend wirken oder auf der Suche nach einem besseren Leben weiterziehen könnten.

Natürlich unterscheiden sich Flüchtlingslager in der Form. Aber selbst wo alternative Lagerdesigns ausprobiert wurden, bleiben die Ergebnisse katastrophal. Dies gilt insbesondere, wenn die Flüchtlinge in den Lagern keinen Zugang zu Arbeit und Bildung und zum Wirtschaftsleben haben. Azraq in Jordanien ist ein Beispiel für ein solches Flüchtlingslager. Es wurde 2014 mit persönlicher Unterstützung des damaligen Hohen Flüchtlingskommissars António Guterres eröffnet und ist eines der ersten international geplanten und designten Flüchtlingslager der Welt.[10] Theoretisch wäre es für das zunehmend selbstkritische UNHCR eine Gelegenheit gewesen, alles umzusetzen, was es in seiner 60-jährigen Geschichte über das Für und Wider verschiedener Lagerformen gelernt hatte.

Dennoch ist Azraq, obwohl es als Traumlager geplant wurde, ein schlimmer Ort zum Leben. Auf einem ehemaligen Armeestützpunkt errichtet, liegt es in einem abgelegenen Wüstengebiet, 20 Kilometer von der nächsten Stadt entfernt. Die Temperaturen können tagsüber auf 40 Grad steigen und nachts unter null fallen. Die Unterkünfte bestehen aus Schiffscontainern und sind auf vier Dörfer verteilt. Zwischen den Containern liegen bei allen Dörfern die gleichen grundlegenden Einrichtungen: Grundschulen, Sportplätze und Gemeinschaftsbereiche. Die Anlage ist auf größtmögliche Sicherheit ausgelegt: Alle Bereiche sind sehr gut einsehbar, damit die jordanische Polizei sie permanent überwachen kann.

Die 53000 syrischen Flüchtlinge in dem Lager haben fast keine Möglichkeit zur Autonomie. Es besitzt keinen Markt, und fast jeder wirtschaftliche Austausch ist streng verboten. Nur ein großer Supermarkt der jordanischen Kette Sameh ist vorhanden, dem im Lager ein Monopol garantiert wurde. An die Flüchtlinge wird kein Geld, sondern Gutscheine des Welternährungsprogramms verteilt. Dafür können sie nur die Waren kaufen, die der Supermarkt vorrätig hat. Andere Unternehmen oder Dienstleister sind im Lager nicht zugelassen. Praktisch der einzige Ausdruck von Individualität in der ansonsten seelenlosen Anlage sind die Wandgemälde und Graffiti, mit denen die Flüchtlinge die Außenwände ihrer Container schmücken. »Wir dachten, es wäre besser«, sagte Mahdi, mit dem sich einer von uns im Jahr 2015 unterhielt. »Was können wir hier unternehmen? Es gibt nicht einmal einen Markt. Wenn wir das gewusst hätten, wären wie nicht hergekommen. Sobald wir dazu in der Lage sind, gehen wir nach Amman.«[11] Das Zukunftsmodell des UNHCR ist in Wirklichkeit eine Vision der Hölle.

Azraq verletzt nahezu alle Grundregeln der Stadtplanung. Es ist als Flüchtlingslager, was Brasilia, Chandigarh, Canberra und Le Corbusiers *banlieux* als Städte sind: eine gut gemeinte, ultramoderne Katastrophe. Oder, wie der Anthropologe James Scott überzeugend argumentiert: Um erfolgreich zu sein, müssen menschliche Siedlungen ein gewisses Ausmaß an organischer Entwicklung erlauben; Individuen und Gemeinschaften müssen die Autonomie haben, ihre eigene Umgebung frei zu gestalten.[12] Entmündigende Planung von oben zerstört alles, was eine lebendige und bewohnbare Gemeinde ausmacht. Wie bei Scotts allgemeinerer Analyse von Großstädten sind in einem solchen Fall zwei Ergebnisse möglich: Entweder die Menschen machen ihre Autonomie wieder geltend, oder sie wollen weg.

Flüchtlingslager entwickeln sich fast zwangsläufig zu einem humanitären Silo. Die Lager sind fast immer räumlich segregiert, und ihre Bewohner sind von der Teilnahme am lokalen, nationalen und globalen sozialökonomischen Leben ausgeschlossen – sie sind mit voller Absicht als Ghettos konzipiert. Alle Aktivitäten sind nahezu vollständig von humanitären Organisationen bestimmt. Obwohl sich bei Flüchtlingen mehrere Problembereiche überlappen – humanitäre Hilfe, wirtschaftliche Entwicklung, Menschenrechte, Sicherheit und posttraumatische Erholung –, reagiert man auf sie fast ausschließlich mit humanitären Ansätzen. Das Ergebnis ist fortgesetzter Paternalismus und fortgesetzte Bevormundung, auch dann noch, wenn es viel sinnvoller wäre, entwicklungsorientierte Ansätze zu verfolgen, die die Menschenwürde und Autonomie der Flüchtlinge auf längere Sicht wiederherstellen könnten.

Die Vernachlässigung der urbanen Flüchtlinge

Es ist kein Wunder, dass die Flüchtlinge mit den Füßen abstimmen und die Lager meiden. Die meisten folgen dem globalen Trend zur Urbanisierung und ziehen in die Städte, obwohl die Gastländer sie davon abzuhalten suchen. Mehr als die Hälfte aller Flüchtlinge lebt heute in der Stadt, in einigen Ländern wie etwa Jordanien sind es sogar bis zu 80 Prozent. Wer in die Stadt geht, verzichtet allerdings fast immer auf offizielle Hilfe, obwohl er oft nicht einmal eine Arbeitserlaubnis hat. Selbst wenn toleriert wird, dass Flüchtlinge arbeiten, werden sie oft Opfer von Diskriminierung und Ausbeutung und sind von Armut geplagt. Ob in Nairobi, Daressalam, Istanbul, Johannesburg oder Bangkok, überall sind Flüchtlinge in Städten in einer trostlosen Lage.

Im Jahr 2009 publizierte das UNHCR erstmals ein ernsthaftes Konzept für eine urbane Flüchtlingspolitik.[13] Das sorgfältig verfasste Dokument enthält eine umfassende Schutzstrategie für so verschiedene Bereiche wie Registrierung, nachbarschaftliche Beziehungen, Unterhalt, Gesundheit und Bildung. In der Praxis jedoch hat das Konzept kaum Einfluss auf das Leben der meisten urbanen Flüchtlinge. Unter Praktikern besteht weitgehende Übereinstimmung darüber, dass es zwar für einige der hilfsbedürftigsten Flüchtlinge ein Sicherheitsnetz darstellt, seine Umsetzung jedoch lückenhaft ist.[14] Dies ist teilweise darauf zurückzuführen, dass das Flüchtlingssystem immer noch nicht über ein funktionierendes Modell für den Schutz von Menschen in Großstädten verfügt, wo der Flüchtlingsschutz im Vergleich zu den Lagern ganz andere Anforderungen stellt. Die Organisationen der Flüchtlingshilfe haben damit zu kämpfen, tragfähige Beziehungen zu den kommunalen Behörden aufzubauen, in dicht besiedelten Gebieten den größten Hilfsbedarf zu identifizieren und die Flüchtlinge finanziell zu unterstützen, wenn diese keine oder nur eine stark eingeschränkte Arbeitserlaubnis haben. Im Grunde bedeutet das, dass Flüchtlinge, die in die Stadt ziehen, sich dafür entscheiden, es allein zu schaffen.

In Amman leben 175000 syrische Flüchtlinge. Wir begleiteten Mitarbeiter des Flüchtlingshilfswerks auf einem Hausbesuch bei einer fünfköpfigen Familie in dem Viertel Al-Hashmi Al-Shamali. Wir kamen in eine überfüllte, feuchte und verwahrloste Zweizimmerwohnung, die die Familie privat gemietet hatte. Der Familienvater litt unter Diabetes und Bluthochdruck und war so krank, dass er nicht arbeiten konnte. Deshalb war sein ältester Sohn, der erst 15-jährige Saad, Hauptversorger der Familie. Er ging damals schon seit vier Jahren nicht mehr zur Schule und verdiente Geld, indem er in einer von Jordaniern geführten Werkstatt Autos wusch. Da er nicht über die horrend teure staatliche Arbeitserlaubnis verfügte, konnte er mit seiner Arbeit kaum genug für das Überleben der Familie verdienen. Die Familie berichtete, sie hätte ursprünglich Ersparnisse aus Syrien mitgebracht, aber die seien inzwischen erschöpft, und sie würden immer abhängiger von den *Zakat* (milden Gaben) der lokalen Moschee. Das Dilemma der urbanen Flüchtlinge besteht darin, dass sie ihren Lebensunterhalt selbst verdienen sollen, aber keinen freien Zugang zum Arbeitsmarkt haben.

Dennoch ist die Operation des UNHCR in Amman, trotz aller Not der dortigen Flüchtlinge, eines der besseren urbanen Hilfsprojekte auf der Welt. In anderen Ländern gibt es praktisch keinen Schutz für urbane Flüchtlinge. Südafrika verfolgt eine Politik der »Selbstansiedlung«

für Flüchtlinge. Das bedeutet, es ist das einzige wichtige Zufluchtsland der südlichen Hemisphäre, das ohne Lager auskommt und wo die überwältigende Mehrheit der Flüchtlinge in großen Städten lebt. Positiv ist, dass die Flüchtlinge dort im Gegensatz zu vielen anderen Ländern sofort nach ihrer Ankunft arbeiten dürfen. Negativ ist, dass weder die Regierung noch internationale Organisationen irgendeine materielle Hilfe leisten. Außerdem werden die Flüchtlinge bei der Suche nach Arbeit, Bildung und Wohnung diskriminiert und sind manchmal sogar ausländerfeindlicher Gewalt ausgesetzt. Deshalb fällt es vielen schwer, einen halbwegs ausreichenden Lebensunterhalt zu verdienen. Südafrika beherbergt unter anderem Flüchtlinge aus Somalia, der Demokratischen Republik Kongo, Burundi, Ruanda und Nigeria. Doch die Schwierigkeiten der urbanen Flüchtlinge lassen sich vielleicht am besten am Beispiel der Simbabwer aufzeigen, die seit etwa einem Jahrzehnt ins Land kommen.

Auf dem Höhepunkt des simbabwischen Flüchtlingsstroms im Jahr 2008 waren ein Viertel der weltweit Asylsuchenden Simbabwer. Die meisten gingen nach Südafrika, und die meisten zogen in die Stadt, wobei sie sich am stärksten in Johannesburg konzentrierten. Da sie in den Townships nicht willkommen waren, versammelten sie sich in riesiger Zahl in der Umgebung des Geschäftsviertels in der Innenstadt, und insbesondere in verschiedenen Hochhäusern an der Peripherie des Johannesburger Stadtteils Braamfontein. Wer sich eine Privatwohnung leisten konnte, mietete eine. Den anderen blieb kaum eine andere Möglichkeit, als obdachlos zu werden. Im März 2009 wohnten 3400 Simbabwer in einer einzigen Kirche, der Central Methodist Church in der Innenstadt von Johannesburg. Sie schliefen in deren Nebengebäuden, in Zimmern für Bibelarbeit und selbst in den Gängen zwischen den Kirchenbänken. Obwohl sich die Simbabwer in der Kirche heroisch selbst organisierten, ihren Kindern informellen Unterricht erteilten und einen gemeinschaftlichen Sozialdienst für Bedürftige aufbauten, versuchte die Polizei mehrmals erfolglos, sie mit Gewalt aus der Kirche zu vertreiben. Als die Central Methodist Church im Jahr 2015 ihre Tore für Flüchtlinge schloss, hatte sie im Lauf von acht Jahren schätzungsweise 30000 Simbabwer beherbergt. Dass die Kirche für so viele Flüchtlinge die letzte Zuflucht war, ist an sich schon ein Zeugnis dafür, dass es den urbanen Flüchtlingen an anderen Möglichkeiten fehlte.

Regierungen tendieren dazu, große urbane Flüchtlingspopulationen zu fürchten. Südafrika reagierte auf den Zustrom von Simbabwern anfänglich mit der Behauptung, dass sie keine Flüchtlinge seien, und deportierte sie. Auch die jordanische Regierung hätte die syrischen Flüchtlinge in ihrem Land viel lieber in Lagern als in den Städten, weil sie eine Infiltration durch Terroristen und die Konkurrenz um Stellen und Ressourcen fürchtet. Dennoch ist es nahezu unmöglich, große Gruppen von Flüchtlingen aus den Megastädten der südlichen Hemisphäre zu deportieren. Deshalb tolerieren die meisten Länder zähneknirschend ihre Anwesenheit, unternehmen aber möglichst wenig, um sie willkommen zu heißen, und manchmal möglichst viel, um sie abzuschrecken.

Das Modell des humanitären Silos wird immer realitätsfremder. Es scheitert in fast allen Aspekten: Es hilft den Flüchtlingen nicht, sondern untergräbt ihre Autonomie und ihre Würde. Es hilft den Gaststaaten nicht, sondern macht aus potenziell nützlichen Bürgern eine entmachtete und entfremdete Generation im eigenen Land. Es hilft der internationalen

Gemeinschaft nicht, sondern macht Menschen auf unabsehbare Zeit von Hilfe abhängig, schwächt letztlich ihre Fähigkeit, ihr Ursprungsland wieder aufzubauen. Als einzige Möglichkeit, ihre Situation zu verbessern, bleibt ihnen meist nur die Weiterreise.

Das aus der Erbmasse des Zweiten Weltkriegs stammende Modell wird seinem Zweck nachweisbar nicht mehr gerecht, und das schon seit mehreren Jahrzehnten. Die internationale Architektur der Flüchtlingspolitik ist nicht deshalb unverändert, weil sie funktioniert, sondern weil ihr ständiges Versagen noch nie ausreichend Schlagzeilen gemacht hat. Durch die syrische Flüchtlingssituation ist die erste echte Gelegenheit für eine Reform entstanden, und das nicht, weil es sich um eine Krise bislang unbekannten Ausmaßes handeln würde, sondern weil sie in Randbereichen auf Europa übergegriffen hat. Dank der europäischen »Flüchtlingskrise« ist ein Umdenken wenigstens möglich geworden. Wie sollte dieses Umdenken aussehen? Unser Buch ist auf vier zusammenhängenden Vorschlägen aufgebaut. Es ist an der Zeit, den ersten vorzubringen.

Flüchtlinge als Entwicklungschance

Es gibt eine Alternative zum derzeitigen Flüchtlingssystem, und sie beginnt mit der Erkenntnis, dass Flüchtlinge Fertigkeiten, Begabungen und Ziele haben. Sie sind nicht nur passive Objekte unseres Mitleids, sondern Akteure, die durch grausame Umstände in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkt wurden. Sie müssen nicht unbedingt eine Last sein, sondern können sich selbst und ihren Gemeinschaften helfen, wenn wir sie lassen. Stellen Sie sich vor, dass wir statt des humanitären Silos einen Ansatz entwickeln, der die Autonomie und Würde der Flüchtlinge fördert und sie zugleich in die Lage versetzt, einen Beitrag für ihr Gastland und schließlich auch für den Wiederaufbau ihres Ursprungslands zu leisten. Zentral für diese Vision ist der Gedanke, dass Flüchtlinge nicht nur als humanitäres Problem gesehen werden dürfen. Sie können auch als Entwicklungsproblem verstanden werden. Humanitarismus mag bei einer akuten Katastrophe angebracht sein, darüber hinaus jedoch ist er kontraproduktiv.

»Entwicklung« bedeutet für verschiedene Menschen viele verschiedene Dinge, kann aber grob als ein Ansatz verstanden werden, das menschliche Befinden langfristig zu verbessern, wohingegen es bei »Humanitarismus« lediglich um die kurzfristige Linderung von Leiden geht. Das humanitäre Angebot besteht aus Nahrung, Kleidung und Unterkunft und ist ausschließlich auf die Flüchtlinge und ihre Hilfsbedürftigkeit konzentriert. Entwicklung bietet Arbeit, Bildung, Gesundheitsversorgung, Infrastruktur und politische Steuerung; sie richtet sich sowohl an die Flüchtlinge als auch an die Gastgesellschaften und stützt sich auf die Fähigkeiten beider Gruppen, statt sich nur um die Hilfsbedürftigkeit der einen zu kümmern.

Wenn man die Annahme, dass Flüchtlinge bald in ihre Heimat zurückkehren, als Fiktion erkennt, gilt es bei einer Flüchtlingskrise, so bald wie möglich einen entwicklungsorientierten Ansatz zu verfolgen. Wenn Flüchtlingslager wie Städte werden, brauchen wir einen Ansatz, mit dem wir sie als Städte behandeln können. Solange die Flüchtlinge in der Schwebe sind, sollten wir ein anregendes Umfeld für sie schaffen, das ihre Fähigkeiten nicht lähmt, sondern sie vielmehr fördert, sowohl im Exil als auch nach ihrer Rückkehr einen Beitrag zu ihrer Gemeinschaft zu leisten. Dieses Umfeld sollte alles enthalten, was Menschen ermöglicht, sich

zu entfalten und aktiv zu sein, statt nur ihr Überleben zu sichern: Bildung, Arbeit, Elektrizität, Kontakte, Transportmöglichkeiten, Zugang zu Kapital. Idealerweise sollten Flüchtlinge die Erlaubnis haben, voll am sozioökonomischen Leben des Gaststaats teilzunehmen. Wenn eine volle Partizipation politisch blockiert wird, sollte es zumindest möglich sein, geografische Räume zu konzipieren, wo Menschen ihre Fähigkeiten entwickeln und im Hinblick auf eine langfristige Lösung eigenverantwortliches Handeln lernen können.

Wenn diese Vision Wirklichkeit werden soll, müssen auch die Gastgesellschaften von ihr profitieren. Die Erkenntnis, dass im Norden eine nachhaltigere Flüchtlingspolitik notwendig ist, trifft auch auf die Gastländer im Süden zu. In Demokratien wie in autoritären Staaten fordert die einheimische Bevölkerung von ihrer Regierung, dafür zu sorgen, dass sie nicht um knappe Ressourcen konkurrieren müssen. Einrichtungen, die Flüchtlingen Zugang zu Gesundheitsfürsorge und Bildung verschaffen, sollten auch den Gastgesellschaften zugutekommen. Arbeitsstellen und Märkte für Flüchtlinge müssen auch für die Staatsbürger der Gastländer von Nutzen sein. Die internationale Gemeinschaft sollte für Gebiete, die Flüchtlinge beherbergen, zusätzliche Mittel bereitstellen, damit Flüchtlinge als potenzielle Wohltat und nicht mehr als unvermeidliche Last empfunden werden. Einfach formuliert, werden politische Ansätze gebraucht, die die Beziehung zwischen Flüchtlingen und Gastgesellschaft aus einem Nullsummenspiel in eine Win-win-Beziehung verwandeln. Materielle Chancen müssen der Weg sein, um Wahrnehmungen zu verändern und Vorurteile zu überwinden. Wenn sich das Verhältnis von 135 Dollar für zehn Prozent der Flüchtlinge und einem Dollar für 90 Prozent der Flüchtlinge nur ein wenig zugunsten der 90 Prozent verändern lässt, kann eine alternative Vision möglich werden.

Die internationale Gemeinschaft hat eine lange, aber vernachlässigte Geschichte entwicklungsorientierter Ansätze in der Flüchtlingspolitik. Diese Geschichte vermittelt wichtige Einsichten darüber, wie sich unsere alternative Vision verwirklichen lässt. Das Modell des humanitären Silos ist, wie wir gesehen haben, eine neue Entwicklung in der Flüchtlingspolitik, die jedoch sehr schnell dominant wurde. Bevor die Lager auf der Bildfläche erschienen, waren entwicklungsorientierte Ansätze die Norm.[15]

Eines der frühesten Beispiele ist die griechische Flüchtlingspolitik Anfang der zwanziger Jahre. Nach dem Zusammenbruch des Osmanischen Reichs kamen 1,2 Millionen griechisch-orthodoxe Christen nach Griechenland, die lange auf dem Gebiet der späteren Türkei gelebt hatten. Angesichts einer griechischen Gastbevölkerung von nur 5,5 Millionen war dies ein wirklich gewaltiger Zustrom. Weitere Flüchtlingen kamen aus anderen Gebieten des ehemaligen Osmanischen Reichs, etwa aus dem heutigen Syrien. Griechenland lieh sich Geld vom Völkerbund, um die massive Zuwanderung zu bewältigen, doch es errichtete keine Lager, sondern beschritt einen anderen Weg. Es gründete neue Siedlungen und Gemeinden in historisch unterentwickelten Gebieten und versuchte Wege zu finden, wie die Flüchtlinge sich selbst versorgen und einen Beitrag zur griechischen Volkswirtschaft leisten könnten. Ähnlich wie es heute die Weltbank tun könnte, stellte die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) damals zusätzliche Mittel für mehrere nationale Entwicklungsprojekte zur Verfügung, die sowohl den Flüchtlingen als auch der Gastbevölkerung zugutekamen.

Die Ergebnisse waren erstaunlich positiv sowohl für die Flüchtlinge als auch für die lokalen Gemeinden und die nationale Entwicklungsstrategie Griechenlands. Ein Kommentator sagte 1929: »Die Flüchtlinge bewirken im ländlichen Griechenland große Veränderungen. Ödland wird in Obst- und Weingärten, Getreidefelder und Tabakplantagen umgewandelt […], bessere Nutztierrassen werden eingeführt, und umherziehende Schafhirten werden durch Züchter ersetzt, die auf ihrem eigenen Land Futterpflanzen anbauen […], die Produktion fast aller Arten von Agrarprodukten ist enorm gestiegen, seit die Flüchtlinge das Land überflutet haben.« Viele der damaligen Methoden sahen heutigen »innovativen« Ideen für die Integration von Flüchtlingen sehr ähnlich. Die IAO setzte auf Berufsausbildung, Mikrofinanzierung und sogar projektbezogene Qualifikationen, um die Flüchtlinge in Griechenland zu unterstützen, und dehnte die Hilfe auf andere Teile des Balkans und den Nahen Osten aus.

Ähnliche Ansätze wurden in den sechziger Jahren vielerorts im subsaharischen Afrika angewandt. Damals wurden fast nie Flüchtlingslager errichtet. Stattdessen siedelten sich die Menschen, die vor den antikolonialen Befreiungskriegen, den postkolonialen Machtkämpfen oder den Stellvertreterkriegen des Kalten Kriegs flohen, immer selbstständig in ländlichen Gebieten an. Ihre einzige Unterstützung kam gewöhnlich von Entwicklungsorganisationen, die bereits an landwirtschaftlichen oder infrastrukturellen Projekten für die Gastgesellschaften arbeiteten. Im persönlichen Archiv von Tristram Betts,[16] der damals als Field Director für Oxfam arbeitete, wird die Logistik vieler dieser Ansätze sehr deutlich. In einem Beitrag aus dem Jahr 1966 verglich er Entwicklungsprojekte für Flüchtlinge in Burundi, Uganda und Tansania. Als angemessene Flüchtlingspolitik galt eine große Bandbreite ländlicher Entwicklungsprojekte, die vom Straßenbau über Kredit- und Agrargenossenschaften bis zu integrierten Gesundheits- und Bildungseinrichtungen für die einheimische Bevölkerung und die Flüchtlinge reichten.

Betts berichtet auch über die Tücken übertriebener Eigenverantwortung. So führte eine überzogenes Vertrauen auf die komplette Eigenständigkeit von Flüchtlingen im Fall der Ruander in Burundi dazu, dass die Flüchtlinge »praktisch überallhin verfrachtet wurden, wo immer man mit Zustimmung der Lokalbevölkerung Land auftreiben konnte, und zwar ohne vorherige Planung oder Zusammenhang mit der Fruchtbarkeit des Bodens […] In der Folge entstanden ländliche Slums, die sich nur teilweise selbst unterhalten konnten, und nur noch über minimalen Unternehmungsgeist verfügten.« Dennoch vertrat Betts die Ansicht, dass Gemeindeentwicklungsprojekte bei sorgfältiger Recherche und Anleitung ein gewaltiges Potenzial hätten, »bei den Leuten einen neuen Unternehmungsgeist zu wecken«.

Abgesehen von diesen weitgehend vergessenen Beispielen haben auch unter Führung des UNHCR zwei große regionale Versuche stattgefunden, die Eigenständigkeit von Flüchtlingen durch Entwicklung zu fördern: einer in Afrika in den achtziger Jahren und einer in Mittelamerika in den neunziger Jahren. Der erste war ein Fehlschlag, der zweite ein Erfolg, aber beide helfen uns zu verstehen, wann und wie entwicklungsorientierte Ansätze in der Flüchtlingshilfe funktionieren können.

Ende der siebziger Jahre wurden etwa drei bis vier Millionen Flüchtlinge spontan in verschiedenen Regionen Afrikas angesiedelt. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte man allgemein

angenommen, dass die meisten dieser Menschen, in ihre Heimatländer zurückkehren würden, sobald diese unabhängig geworden waren. 1979 wurde jedoch klar, dass die Vertreibung der meisten afrikanischen Flüchtlinge länger andauern würde, weil in Ländern wie Burundi, dem Tschad, Äthiopien, Angola, Uganda und Zaire Stellvertreterkriege tobten. Die afrikanischen Staaten erkannten, dass sie einen neuen Ansatz brauchten. Im Mai 1979 veranstalteten alle afrikanischen Staaten unter der Schirmherrschaft der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) in Arusha eine vorbereitende Konferenz zur Flüchtlingshilfe. Dort verlangten sie von den Vereinten Nationen Unterstützung für eine Reihe von Entwicklungsprojekten, die sie für die Kosten langfristiger Asylgewährung entschädigen und zugleich die Eigenständigkeit der Flüchtlinge bis zu ihrer Rückkehr in ihr Heimatland fördern sollten.

Diese Forderung führte zur gemeinsamen Einberufung von zwei Konferenzen durch das UNHCR und die afrikanischen Staaten: die International Conference on Assistance to Refugees in Africa I (ICARA I) fand im April 1981 in Genf statt, ICARA II am gleichen Ort drei Jahre später. Bei beiden Konferenzen ging es hauptsächlich darum, Geld zu sammeln, doch im Gegensatz zu heutigen Flüchtlingskonferenzen sollte das Geld ausschließlich für Entwicklungsprojekte verwendet werden. Das UNHCR und das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) erarbeiteten über mehrere Monate hinweg Listen mit Projekten und Programmen, die man dann potenziellen Geberländern zur Finanzierung vorlegen wollte. Die eingereichten Projekte umfassten die ländliche Entwicklung, Infrastrukturprojekte wie Straßen und Bewässerungssysteme sowie die Verbesserung der Bildungs- und Gesundheitsversorgung für Einheimische und Flüchtlinge.

Die erste Konferenz unter der Schirmherrschaft des UNHCR (ICARA I) war ein kompletter Fehlschlag. Hauptursache war, dass die afrikanischen Staaten durchgängig Projekte vorschlugen, die ihren eigenen Interessen dienten, aber oft sehr wenig mit der Unterstützung von Flüchtlingen zu tun hatten. Auch die finanziellen Zusagen der Geberländer blieben weit hinter den Erwartungen zurück, sowohl was die Gesamtsumme betraf als auch weil die Geldvergabe politisch aufgeladen war und die Mittel für die Unterstützung der jeweiligen Verbündeten im Kalten Krieg zweckgebunden waren. Die Geberländer waren von der schlechte Qualität und dem Eigennutz der von den afrikanischen Staaten vorgeschlagenen Projekte enttäuscht. Und die afrikanischen Staaten waren enttäuscht, weil die Beiträge der Geberländer von deren strategischen Interessen bestimmt und ebenfalls eigennützig waren. Das UNHCR war naiv gewesen, als es davon ausging, dass die afrikanischen Staaten großzügig Projekte zugunsten der Flüchtlinge vorschlagen und die Geberländer sie einfach finanzieren würden.

Drei Jahre später versuchte es das UNHCR erneut und berief im Juli 1984 eine zweite Konferenz (ICARA II) ein, doch dieses Mal verfolgte das Flüchtlingshilfswerk eine realpolitisch modifizierte Strategie. Statt einfach auf altruistische Selbstverpflichtungen und allseitigen guten Willen zu hoffen, versuchte es, in größerem Umfang für beide Seiten nützliche Deals zu vermitteln. Die afrikanischen Staaten sollten die Eigenständigkeit und langfristige Integration der Flüchtlinge fördern, wodurch sich langfristig die humanitären Ausgaben reduzieren lassen würden. Und die Geberländer sollten als Gegenleistung beträchtliche »zusätzliche«

Entwicklungshilfe leisten, die auch den Gastländern und ihrer Bevölkerung zugutekommen würde. Diese Herangehensweise war viel besser als bei der ersten Konferenz. Und es hätte funktionieren können, wenn die Welt 1984 nicht durch den Beginn einer schweren Krise abgelenkt worden wäre: Die Dürre und die Hungersnot in Äthiopien und am Horn von Afrika sollten 400000 Todesopfer fordern und das Gesicht des Humanitarismus in Afrika für immer verändern.[17]

Die ICARA-Konferenzen hinterließen trotz ihres Scheiterns ein intellektuelles Erbe: Erstmals in der Geschichte hatte das UNHCR offen eine von ihm so genannte »Hilfs- und Entwicklungsstrategie für Flüchtlinge« (englisch: Refugee Aid and Development Strategy oder RAD) eingeschlagen. Auf den Konferenzen erkannte man, dass die Flüchtlinge nicht nur ein humanitäres Problem waren, sondern im Zusammenhang mit der internationalen Entwicklung gesehen werden konnten. Außerdem hatten die Konferenzen die Möglichkeit eröffnet, für beide Seiten nützliche Übereinkünfte zwischen den Geberländern des Nordens und den Gastländern des Südens abzuschließen mit dem Ziel, die Eigenständigkeit der Flüchtlinge schon im Vorfeld endgültiger Lösungen wie der Rückkehr oder lokaler Integration zu fördern. Entwicklung für Flüchtlinge konnte wenigstens hypothetisch für alle Beteiligten von Vorteil sein.

Die Erfolgsgeschichte in Mittelamerika

Es sollte nicht lange dauern, bis das UNHCR die Umsetzung dieser neuen Ideen testen konnte. Ende der achtziger Jahre, als der Kalte Krieg sich seinem Ende näherte, gingen lange währende Konflikte in Ländern wie Guatemala, El Salvador und Nicaragua zu Ende. Im Jahr 1987 unterzeichneten die Staaten der Region sogar ein Friedensabkommen. Erbe der Gewalt waren fast zwei Millionen Vertriebene, darunter mindestens 150000 anerkannte Flüchtlinge. Das Friedensabkommen eröffnete ihnen nun die Möglichkeit, entweder in ihre Heimat zurückzukehren oder sich lokal zu integrieren. Dafür wählte die internationale Gemeinschaft erneut die »Hilfs- und Entwicklungsstrategie für Flüchtlinge«, die für die ICARA-Konferenzen entwickelt worden war. Aber diesmal machte sie es richtig.

Die mittelamerikanische Flüchtlingskonferenz Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) in Guatemala-Stadt wurde im Juli 1989 gemeinsam vom UNHCR und dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen einberufen. Sie war als Prozess angelegt, der bis 1995 dauern sollte, nicht nur ein einmaliges Ereignis. Die Grundannahme der CIREFCA lautete, dass ein integrierter Entwicklungsansatz sowohl für die Flüchtlinge als auch für die Gastgesellschaften von Vorteil sein konnte. Diesen Ansatz passte sie jeweils an die unterschiedlichen Länder an, je nachdem ob es sich primär um ein Ursprungsland oder ein Asylland handelte, und bei den Asylländern, je nachdem wie tolerant oder restriktiv sie der sozialökonomischen Integration von Flüchtlingen gegenüberstanden.

Die Projekte waren außerdem bemerkenswert wegen des Ausmaßes, in dem sie Selbstversorgung und lokale Integration unterstützten. Das beste Beispiel für eine erfolgreiche Selbstversorgung waren Projekte in den mexikanischen Provinzen Campeche und Quintana Roo auf der Halbinsel Yucatán. Dort kamen die Investitionen in landwirtschaftliche Projekte

und neue Schulen und Krankenhäuser sowohl den mexikanischen Gastgebern als auch den guatemaltekischen Flüchtlingen zugute. Auch in der Provinz Chiapas wurde zur Selbstversorgung ermutigt, aber dort verhinderte der Landmangel, dass sich die Flüchtlinge ähnlich stark in der Landwirtschaft engagierten. In Campeche und Quintana Roo wurden ab 1996 sowohl die lokale Integration als auch die Repatriierung gefördert, während in Chiapas die Integration erst 1998 auf die Repatriierung *folgte*. Die Projekte zur Selbstversorgung und lokale Integration verschafften Flüchtlingen und Einheimischen letztlich Zugang zu Bildung, Gesundheitsversorgung und Märkten und schufen eine nachhaltige Existenzgrundlage. Die mexikanische Regierung betrachtete sie als attraktives Mittel, um die ärmsten Gebiete des Landes insbesondere auf der Halbinsel Yucatán zu entwickeln.

Die CIREFCA machte auch die lokale Integration von Flüchtlingen aus El Salvador in Belize möglich, und zwar insbesondere in dem bis dahin unterentwickelten Valley of Peace, einer Region mit Regenwaldgebieten, schlechten Straßen und wenig fruchtbarem Land. Die CIREFCA half, die Region zu verändern. Im Jahr 2003 lebten immer noch etwa 300 Flüchtlingsfamilien dort, die in die vorwiegend aus Maya Quechi bestehende einheimische Bevölkerung integriert waren. Die Flüchtlinge wurden anfangs durch Lebensmittel, Werkzeuge, Saatgut und einen Fonds für den Bau von Häusern unterstützt. Heute arbeiten viele Salvadorianer in der Tourismusbranche oder als lokale Angestellte und erhalten dieselben Sozialleistungen wie die Staatsbürger von Belize.

Insgesamt hat die CIREFCA Schätzungen zufolge zusätzliche Ressourcen im Wert von 400 Millionen US-Dollar in die Region geleitet, und der Prozess wurde allgemein als Beitrag zur Stabilisierung des Friedens in Mittelamerika gewürdigt. Die wichtigsten Geberländer waren europäische Staaten, die nachhaltige Lösungen für Flüchtlinge als Mittel zur Stabilisierung der Region und zur Förderung des interregionalen Handels erkannt hatten. Unmittelbar nach ihrer Durchführung galten die Maßnahmen der CIREFCA allgemein als Erfolg. In einer Resolution der UN-Generalversammlung von 1993 hieß es, die CIREFCA sei »eine wertvolle Lektion, die auch in andere Weltregionen angewandt werden kann«.[18]

Dennoch wurde der Erfolg nie wiederholt. Der Ansatz, Flüchtlingen zur Selbstständigkeit zu verhelfen und gleichzeitig unterentwickelte Regionen ihrer Gastländer zu entwickeln, wurde nie wieder in ähnlich großem Umfang durchgeführt.

Heute jedoch sind die Möglichkeiten für einen entwicklungsorientierten Ansatz sogar noch besser als in den neunziger Jahren. Dank der Globalisierung verfügen wir über eine Vielfalt von Wegen, Menschen unabhängig von der geografischen Lage wirtschaftliche Chancen zu bieten. Insbesondere das Internet bietet die Möglichkeit, ungebunden und höchst mobil seinen Lebensunterhalt zu verdienen. Wertschöpfungsketten können so konstruiert werden, dass Menschen in einem bestimmten Teil der Welt auf Basis ihres besonderen relativen Vorteils daran teilhaben können. Durch neue Finanzierungsmöglichkeiten wie etwa Crowdfunding, Peer-to-Peer-Netzwerken und Mobile-Payment können selbst abgelegene Gemeinschaften mit der Weltwirtschaft verbunden werden. Die Wirtschaft – vom multinationalen Konzern über das mittelgroße Unternehmen bis zu Sozialunternehmen – engagiert sich heute stärker in Flüchtlingsfragen als in der Vergangenheit.[19] Es gibt allen Grund zu der Annahme, dass ein

entwicklungsorientiertes Instrumentarium heute sogar noch aussichtsreicher wäre als zwei Jahrzehnte zuvor.

Möglichkeiten zur Eigenständigkeit zu schaffen ist noch keine langfristige Lösung für Flüchtlinge, aber es ist in Bezug auf alle wichtigen langfristigen Lösungen, nämlich Rückkehr, lokale Integration oder Neuansiedlung, ein wichtiger Schritt. Wenn man Menschen ihre Autonomie zurückgibt und ihnen wirtschaftliche Chancen verschafft, versetzt man sie aller Wahrscheinlichkeit nach in die Lage, zu jeder Gesellschaft, die sie letztlich assimiliert, einen wertvolleren Beitrag zu leisten. Auch die Rückkehr von Flüchtlingen in ihre Heimat kann dadurch wertvoller werden, weil sie mit den Fähigkeiten und der Motivation zurückkehren, ihr Land wiederaufzubauen. Auch bei einer Neuansiedlung sind autonome Menschen besser dafür gerüstet, einen Beitrag zu der neuen Gesellschaft zu leisten. Und sie haben bei der Ansiedlung bessere Chancen, weil sie in der Lage sind, Arbeit zu finden und ein eigenständiges Leben zu führen.

Wie wir aus den ICARA- und CIREFCA-Konferenzen lernen können, ist es nicht nur eine technokratische Angelegenheit, Entwicklungsmöglichkeiten für Flüchtlinge zu schaffen: Es ist auch hochpolitisch. Dieser Prozess beruht auf einer Übereinkunft zwischen Geberländern und Gastländern und der Voraussetzung, dass sich beide auf Hilfsbereiche verständigen, die ihnen gemeinsamen Nutzen versprechen. Die Märkte können dafür nicht alleine die ganze Arbeit leisten. Die richtige Regulierung und die richtigen Institutionen müssen auch vorhanden sein. Und damit dies der Fall ist, müssen Gastländer und Geberländer die richtigen Anreize haben.

Ein Gewinn für beide Seiten

Die Grundvoraussetzung von allem ist die Schaffung einer Win-win-Situation, die sowohl den nördlichen Geldgebern als auch den südlichen Gastgebern entgegenkommt. Und das ist wegen der inhärent ineinandergreifenden Interessen auch möglich. Die Staaten im Norden wollen in erster Linie die Notwendigkeit für Flüchtlinge verringern, aus ihren Zufluchtsländern weiterzuziehen, und in zweiter Linie möchten sie langfristig weniger Mittel für humanitäre Hilfe aufwenden. Die Asylländer im Süden wollen die wahrgenommene Bedrohung der Sicherheit verringern, die von der Anwesenheit großer Zahlen von Flüchtlingen in städtischen Regionen ausgeht, und Entwicklungschancen für ihre eigenen Städte schaffen. Ganz entscheidend ist: Diese Interessen sind komplementär, und damit besteht ein Spielraum, sich auf einen Deal zu einigen, der die Interessen beider Seiten widerspiegelt. Wenn die Spenderstaaten signifikante Ressourcen klug zuteilen, sind die Politiker der Asylländer womöglich eher bereit, bessere Lebensbedingungen für Flüchtlinge während ihrer Zeit im Exil zu schaffen. Das ist eine simple Anwendung der Spieltheorie.

Um so weit zu kommen, müssen wir die Anreize verstehen, die das Verhalten der Gastländer des ersten Asyls prägen. Wer sind die Torwächter in der nationalen und lokalen Politik, die über die politischen Maßnahmen entscheiden, welche das Leben der Flüchtlinge prägen? Und was würden diese Wächter wohl als ein attraktives Paket ansehen? Die Antwort wird je nach Kontext unterschiedlich ausfallen und nicht zuletzt davon abhängen, ob das Gastland eine Demokratie ist: Fühlen sich die Politiker in erster Linie der Wählerschaft

verpflichtet, oder sind andere Loyalitäten wichtiger?

Kenia ist ein aktuelles Beispiel dafür, wie schwer es ist, zu einer Einigung dieser Art zu gelangen. Im vorigen Jahrzehnt hat das Land zweimal gedroht, die somalische Bevölkerung auszuweisen. Im Jahr 2011 strömten nach einer Dürreperiode und einer Hungersnot scharenweise Somalier ins Land, und die Flüchtlingszahlen erreichten einen absoluten Höchststand. Damals versuchten kenianische Politiker, die Anwesenheit somalischer Flüchtlinge im Vorfeld von Wahlen für sich auszunutzen. Nach den Terroranschlägen der Organisation Al-Shabaab in der ganzen Region fand es bei den Wählern Anklang, die Abschiebung der Somalier zu fordern. Mit Hilfe einer Pendeldiplomatie und Zugeständnissen seitens einiger UN-Funktionäre wurde Kenia vom Rand der Katastrophe gerettet. Im Jahr 2016 jedoch, da landesweite Wahlen anstanden, drohten Politiker erneut, Dadaab zu schließen und die Somalier zu vertreiben. Diesmal gingen sie jedoch einen Schritt weiter: In einer symbolträchtigen Geste schaffte die Regierung kurzerhand das Ministerium für Flüchtlingsangelegenheiten ab.

Warum griff die Regierung von Kenia im Jahr 2016 zu einer so spektakulär unangemessenen Maßnahme? Das lag daran, dass die kenianische Regierung ihre Politik nicht in einem internationalen Vakuum ausarbeitete. Wie andere verfolgte auch Kenias Präsident Uhuru Kenyatta täglich die Verhandlungen zwischen Kanzlerin Merkel und Präsident Erdogan. Aus der Sicht der Gastländer wie Kenia konnte man aus dem Verhalten Präsident Erdogans eine wertvolle neue Erkenntnis gewinnen: Mit der Drohung, Flüchtlinge aus dem Land zu vertreiben, kann ein Zufluchtsland eine beispiellose Macht erlangen. Die deutsche Regierung beschwerte sich zwar über »Erpressung«, doch die zahlte sich aus: Erdogan erhielt die Zusage von Hilfsmitteln in Höhe von sechs Milliarden Euro. Kenias Regierung wollte einen vergleichbaren Zahltag – und hinter den Kulissen bekam sie ihn auch. Im Gegenzug setzte sie die angedrohte Massenabschiebung nicht um.

Unbeabsichtigt hat das kopflose Herz verheerende neue Anreize geschaffen. Statt Regierungen dazu zu ermuntern, Flüchtlinge als potenzielle Arbeitskräfte anzusehen, die imstande waren, einen produktiven Beitrag zu ihrer Gastgesellschaft zu leisten, lernten die Regierungen nun, sie quasi als Geiseln zu betrachten, die man schlecht behandeln konnte, wenn weiche Herzen mit tiefen Taschen nicht zahlten.[20] Ebendeshalb ist eine umfassende Reform der Flüchtlingspolitik dringend notwendig. Das ererbte dysfunktionale System befindet sich nicht länger im Stillstand: Es steht kurz davor, zu einem skrupellosen Opportunismus auszuarten.

Der Fall Kenia illustriert, wie schwer es sein kann, südliche Gaststaaten dazu zu überreden, Flüchtlingen die Möglichkeit zur Selbstständigkeit zu bieten. Westeuropäer vergessen häufig, dass sich Gaststaaten im Süden – insbesondere Demokratien wie Kenia – ebenfalls einer Herausforderung der politischen Nachhaltigkeit stellen müssen, die durchaus vergleichbar mit der in Europa ist. Kenianische Politiker ziehen nur äußerst widerwillig eine Eigenständigkeit oder sogar verstärkte sozioökonomische Beteiligung für Flüchtlinge in Betracht. Doch hier und da glimmt auch immer mal wieder ein Hoffnungsschimmer auf. Ungeachtet der Anti-Flüchtlings-Rhetorik des kenianischen Verteidigungsministers und des Innenministers hat eine

neue Gruppe gewählter Abgeordneter unter Führung von Kenneth Okoth, dem Abgeordneten für Kibera, ein Slum-Viertel in Nairobi, angefangen, Politiker über Flüchtlinge zu informieren und Besuche von Parlamentariern im Lager Dadaab zu organisieren. Allmählich zeigen sich die ersten Anzeichen einer Verbesserung. Beispielsweise hat Kenia mit Unterstützung der Weltbank und des UNHCR eingewilligt, für einige sudanesische Flüchtlinge ein neues Lager im Turkana-Tal zu eröffnen: Kalobeyei. Das beendet zwar noch nicht die Politik Kenias, Flüchtlinge in Lagern unterzubringen, aber es schafft zumindest einen anderen Lagertyp mit dem Potenzial einer größeren Autonomie. Vor allem sieht der Entwurf einen Bereich für Flüchtlinge auf einer Seite und einen Bereich für kenianische Staatsbürger auf der anderen vor. Zwischen den beiden liegt ein gemeinsamer Bereich – mit modernen Schulen, Krankenhäusern, einem Markt und möglicherweise sogar Raum für begrenzte Beschäftigung –, der sowohl Flüchtlingen als auch Gastgebern offensteht. Weil das Projekt das Potenzial hat, das Leben der lokalen Gastgeber zu verbessern, haben Politiker in Turkana West es begrüßt.

Die Berücksichtigung der Sicherheits- und Entwicklungsbedenken eines Gastlandes ist nicht einfach, aber sofern es gelingt, ist der Nutzen für alle Beteiligten potenziell groß. Auf diese Weise können Flüchtlinge in ihrer Autonomie und Würde gestärkt werden. Unter Umständen hat das jedoch noch größere Implikationen. Autonomie kann eine schrittweise Annäherung an langfristige Lösungen bieten. Wenn Flüchtlinge im Exil so versorgt werden, dass sie unabhängig leben und einen Beitrag zur allgemeinen Gesellschaft leisten können, dann wird die Chance viel größer sein, dass sie auch einen Beitrag leisten, wenn sie nach Hause zurückkehren oder sich anderswo assimilieren. Außerdem ist es dann attraktiver, sie neu anzusiedeln oder lokal zu integrieren für den Fall, dass ihnen die Heimkehr für immer versperrt sein sollte.

Selbstständigkeit macht es deutlich wahrscheinlicher, dass die Rückkehr ins Heimatland nachhaltig ist. Das liegt daran, dass sie den Menschen die Neigung und die Fähigkeit verschafft, ihr Haus wiederaufzubauen, nicht nur vom Exil aus, sondern auch sobald sie ins Land zurückkehren. Eigenständige Menschen sind eher imstande, sich an einer politischen Mobilisierung zu beteiligen, um autoritäre Regime im eigenen Land herauszufordern, schicken mit einer höheren Wahrscheinlichkeit Mittel in ihr Heimatland, die Frieden und Entwicklung fördern können, kehren mit einer größeren Wahrscheinlichkeit ausgebildet zurück und bauen freie Unternehmen auf, die eventuell nach Hause verlegt werden und den Wiederaufbau unterstützen können. Dafür existieren bereits Indizienbeweise mit den Repatriierungen aus den neunziger und frühen zweitausender Jahren, an denen Gruppen beteiligt waren, die eine Chance zum Arbeiten gehabt hatten: Ruander kehrten nach 1994 aus Uganda in ihr Land zurück und brachten es rasch voran; Mosambikaner zogen in der ersten Hälfte der neunziger Jahre scharenweise wieder ins Land zurück und waren anschließend maßgeblich an der Friedenskonsolidierung und dem Wiederaufbau beteiligt; oder nehmen wir bosnische Heimkehrer Anfang der zweitausender Jahre, die häufig in Westeuropa neue Fertigkeiten gelernt hatten.

Falls der Weg nach Hause endgültig versperrt ist, kann eine vorübergehende Selbstständigkeit dennoch zu alternativen langfristigen Lösungen beitragen. Indem man Menschen zu einer Tätigkeit anspornt, solange sie noch vorübergehende Bewohner sind, ist die

Wahrscheinlichkeit höher, dass sie einen Beitrag zur Gesellschaft leisten und im Laufe der Zeit beweisen, dass sie glaubwürdige Kandidaten für eine langfristige Integration sind. So kamen zwei der bezeichnendsten aktuellen Beispiele einer Einbürgerung von Flüchtlingen in Afrika zustande. In Sambia entschloss sich die Regierung angesichts der langen Anwesenheit von Angolanern in der westlichen Provinz und deren Beitrag zur Gesellschaft, den Menschen, die nicht nach Hause zurückkehren konnten, die Einbürgerung zu ermöglichen. Ganz ähnlich ergab sich Tansanias Zusage, den 162000 Burundiern, die sich seit 1972 im Land aufhalten, die Einbürgerung anzubieten, nicht zuletzt deshalb, weil viele seit ihrer Ankunft de facto Selbstversorger geworden waren.

Darüber hinaus ist auch bei Ländern außerhalb der Region die Wahrscheinlichkeit höher, dass sie Bevölkerungsgruppen die langfristige Ansiedelung gestatten, wenn diese im Exil eigenständig gewesen sind. Daten der EU zur Palette der Motive eines Landes, die sich hinter einer Neuansiedlung verbergen, enthüllen, dass humanitäre Aspekte zwar gewiss eine Rolle spielen, aber manche Länder auch eine Ansiedlung aufgrund von wirtschaftlichen und arbeitsmarktbedingten Motiven in Betracht ziehen. Zum Beispiel geht aus den Daten hervor, dass die Ansiedlung in Großbritannien stärker nach Hilfsbedürftigkeit selektierte, Rumänien hingegen nach dem zu erwartenden wirtschaftlichen Beitrag auswählte.[21] Das legt die Vermutung nahe, dass ein größerer Pool an selbstständigen Flüchtlingen unter Umständen dazu führt, dass die Gesamtzahl der Ansiedlungsorte steigt. Außerdem sind Gruppen, die vor ihrer Neuansiedlung ein höheres Maß an wirtschaftlichen Entfaltungsmöglichkeiten erfuhren, eher imstande, sich zu integrieren.

Die Chancen auf ein selbstständiges Leben zu fördern könnte auch die Not der Flüchtlinge reduzieren, in Richtung Europa weiterzuziehen. Die häufige Vermischung von Flüchtlingen und Migranten verschleiert einen wesentlichen Unterschied in ihrem Verhalten. Unter denjenigen, die migrieren wollen, besteht eindeutig eine höckerförmige Beziehung: Wenn ihre Einkommen im Heimatland steigen, ist die Wahrscheinlichkeit höher, dass sie auswandern wollen, denn mit einem höheren Einkommen sind sie eher imstande, die Auswanderung zu finanzieren. Erst wenn ihr Einkommen im Heimatland beträchtlich steigt, wird so eine Migration sinnlos.[22] Aber Flüchtlinge sind nur eine beliebige Stichprobe gewöhnlicher Menschen, die gezwungen waren, aus ihrer Heimat zu fliehen.[23] Wie andere Menschen auch, sind die meisten keine ehrgeizigen Migranten. Sie haben den bescheideneren Anspruch, einfach ihr normales Leben wiederherzustellen.[24] Erst wenn die benachbarten Asylländer dieses bescheidene Ziel nicht ermöglichen, ringen sie sich aller Wahrscheinlichkeit nach zu einem weiteren Sprung ins Ungewisse durch. In den wenigen Studien, die zu Flüchtlingen durchgeführt wurden – etwa eine große schweizerische Studie über die sekundäre Bewegung somalischer Flüchtlinge –, werden mangelnde wirtschaftliche Chancen in der Nähe ihrer Heimat häufig als Grund für eine Weiterreise angegeben.[25]

Wenn man sich die Bewegungszyklen der Syrer in Richtung Europa ansieht, so fanden die meisten seit 2015 statt, zu einer Zeit, als Syrer in Jordanien, im Libanon und in der Türkei ihre Ersparnisse bereits weitgehend aufgebraucht hatten. Ohne Zugang zum Arbeitsmarkt verlegten sich viele Haushalte auf die Strategie, ein Familienmitglied nach Europa zu schicken,

damit es dort Geld verdient und an die Angehörigen sendet, die in der Nähe der Heimat bleiben. Nach und nach eröffnete diese anfängliche Trendwende bei der Migration ein Netzwerk, von dem andere glaubten, es könne ihnen die Migration erleichtern.[26] Hätten Syrer damals in der Nähe ihrer Heimat mehr Chancen gehabt, besteht einiger Grund zu der Annahme, dass sich viele nie auf die gefahrvolle Reise begeben hätten.

Der große Gedanke, der in diesem Kapitel vorgestellt wurde, zielt darauf ab, dass die internationale Politik den Flüchtlingen in jenen Asylländern, die am einfachsten zu erreichen sind, die Chance zu einer selbstständigen Existenz bieten sollte. Es ist an der Zeit, sich der Frage zu widmen, wie dies in der Praxis bewerkstelligt werden kann.

KAPITEL 6

Umdenken bei der Hilfe: Autonomie wiederherstellen

Grundsätzlich erhalten Flüchtlinge, wenn sie vor einer Krisensituation fliehen, eine erste Nothilfe, und als nächster Schritt sollte ihnen ein Weg zu einer Reintegration in ein normales Leben angeboten werden. In der Praxis findet dies jedoch selten statt; eine Reaktion, die eigentlich nur für die akute Not gedacht war, dauert allzu häufig längere Zeit an. Eine unbegrenzte Abhängigkeit von Hilfsmitteln ist nach und nach zur falschen, langfristigen Antwort auf Flüchtlingsströme geworden. Die wahrgenommenen Bedürfnisse der Flüchtlinge sind fast universal auf zwei Grundbedürfnisse reduziert worden: Nahrung und Unterkunft. Heute nimmt man meist an, dass beides am geeignetsten mit Hilfe von Lagern angeboten wird.

Doch so sollte es nicht sein. Das Flüchtlingsregime war ursprünglich dafür gedacht, Flüchtlingen den Zugang zu einem selbstständigen Leben zu erleichtern; fast die Hälfte der Flüchtlingskonvention konzentriert sich auf sozioökonomische Rechte wie das Recht auf Arbeit und Bewegungsfreiheit. Doch diese Rechte werden schlicht nicht umgesetzt, zumindest seit der globalen Wende zur Lagerunterbringung seit den achtziger Jahren. Mit der Option, die langfristige Verantwortung auf das internationale humanitäre System abzuschieben, haben Gastländer ausnahmslos die Teilnahme der Flüchtlinge am Arbeitsmarkt eingeschränkt. In Ländern wie Kenia und Tansania wird den Betroffenen das Recht auf Arbeit verweigert. In anderen wie Ecuador und Jordanien unterliegt es hohen administrativen Barrieren.

Die Verweigerung des Rechts auf Arbeit hatte für viele Flüchtlinge katastrophale Folgen: Sie führte zu einer langfristigen Erosion von Fertigkeiten, Begabungen und Ansprüchen und verschärfte häufig ein Gefühl der Entfremdung und Hoffnungslosigkeit. Damit hatten die Flüchtlinge auch kaum die Möglichkeit, einen Beitrag für ihre Gastländer zu leisten oder später ihre eigenen Gesellschaften wiederaufzubauen, wenn sie heimkehren.

Wenn es unsere Pflicht ist, das Leben Vertriebener so normal wie möglich wiederherzustellen, dann sollte eine Wiederherstellung der Selbstständigkeit ganz oben auf der Agenda stehen. Das gilt insbesondere in Anbetracht der Tatsache, dass viele Flüchtlinge Jahre oder, wie gezeigt, gar Jahrzehnte in diesem Schwebezustand bleiben. Einer der wichtigsten Bestandteile von Autonomie ist das Recht, sich den Lebensunterhalt zu verdienen. Die Option, am Arbeitsmarkt teilzunehmen, ermöglicht es Flüchtlingen unter Umständen, ein Gefühl der Würde wiederzuerlangen, ihre Lebensqualität zu steigern und ihre Fertigkeiten zu verbessern. Wie bei uns allen hat auch unter Flüchtlingen die Fähigkeit zu arbeiten, um sich, die eigenen Familie und ihre Gemeinschaften zu unterstützen, oberste Priorität.

Allerdings wird nicht nur das Recht auf Arbeit von den Gastländern fast universal für Flüchtlinge eingeschränkt, sondern dem bestehenden Schutzsystem für Flüchtlinge mangelt es auch an der notwendigen Sachkenntnis, um den Status quo zu ändern. Weil das Flüchtlingssystem zu einer *humanitären* Aufgabe geworden ist, fehlt es ihm am Knowhow in der Entwicklung oder an den Instrumenten, um marktorientierte Lösungen zu steuern, die

wiederum die Autonomie befördern. Die erste Pflicht sah man im Anbieten von Hilfe und nicht in der Wiederherstellung von Unabhängigkeit und Kompetenz.

Dabei ist es absolut kein Widerspruch, wenn jemand Flüchtling ist und zugleich eine gewisse sozioökonomische Autonomie genießt. Das folgende Kapitel plädiert dafür, dass wir in unseren Ansichten über die Bedürfnisse von Flüchtlingen einen Paradigmenwechsel brauchen. Wie gelangen wir von dem Fokus auf die Verwundbarkeit zu einer Anerkennung und Weiterbildung ihrer Kapazitäten? Wie gelingt es uns, Flüchtlinge nicht als unvermeidliche Last zu betrachten, sondern Möglichkeiten zu finden, ihre Fähigkeiten zu nutzen? Wie könnte man sie als potenzielle Kräfte der Entwicklung ansehen, statt sie nur als passive humanitäre Opfer zu betrachten?

Doch dafür ist eine Vision erforderlich. Es gibt viel zu wenige gute Beispiele, dass Flüchtlingen Zugang zu Autonomie und Jobs gewährt wurde. Im Folgenden untersuchen wir zwei Ansätze, die tatsächlich Flüchtlingen geholfen haben, sich selbst zu helfen, auch über den Zugang zum Arbeitsmarkt. Die Beispiele kommen aus Uganda und Jordanien – beide Vorreiter bei »Experimenten« in der Flüchtlingspolitik, die deutlich von der dominierenden Norm der langfristigen humanitären Hilfe abwichen.

Das Wirtschaftsleben von Flüchtlingen

Wirtschaftsexperten befassen sich in den seltensten Fällen mit Flüchtlingen. Die vorherrschende Meinung in Politik und Wissenschaft geht davon aus, dass Flüchtlinge ein humanitäres Subjekt sind, weswegen die Lage von Flüchtlingen in erster Linie von Anwälten und Anthropologen untersucht wurde. Aber unter dem Radar führen Flüchtlinge auf der ganzen Welt ein komplexes und vielfältiges Wirtschaftsleben. Sie sind Verbraucher, Produzenten, Käufer, Verkäufer, Schuldner, Geldgeber und Unternehmer. Angesichts neuer Märkte, regulatorischer Kontexte und sozialer Netzwerke sind sie in vielen Fällen innovativ und entwickeln kreative Möglichkeiten, sich zu versorgen. Selbst in restriktivsten Umgebungen finden Flüchtlinge Mittel und Wege, einer wirtschaftlichen Aktivität nachzugehen, auch im inoffiziellen Sektor.

Als Menschen unterscheiden sich Flüchtlinge in wirtschaftlicher Hinsicht nicht von anderen. Ungeachtet der verbreiteten Darstellung in den Medien als hilfsbedürftig und arm, gibt es im Leben eines Flüchtlings nichts, weshalb dies unweigerlich so sein muss. Ob Flüchtlinge einen positiven wirtschaftlichen Beitrag leisten, liegt nicht nur daran, was für Menschen sie sind, sondern auch an unseren Entscheidungen und an unserer Politik.

Allein die Tatsache, dass Flüchtlinge einen besonderen Schutzstatus genießen, sollte uns weder zu der irrigen Annahme verleiten, dass sie kein Wirtschaftsleben haben, noch dass sie aus ökonomischer Sicht homogen sind. Flüchtlinge bringen diverse Fertigkeiten und Begabungen mit. Selbst innerhalb der gleichen Flüchtlingsgruppe haben sie beispielsweise unter Umständen extrem unterschiedliche Alphabetisierungsgrade, Bildungsniveaus, Einkommensverhältnisse und Überweisungsnetzwerke. Die Vorstellung, dass unter Flüchtlingen eine absolute Gleichheit bestehe – oder bestehen sollte –, ist eine schädliche Fiktion. Da sie gezwungen waren, vor der massiven Gewalt in ihrer Heimat zu fliehen, bilden

Flüchtlinge in der Regel eine willkürliche Stichprobe der Bevölkerung ihres Landes. Unweigerlich spiegeln die Unterschiede innerhalb der Gruppe jene innerhalb des eigenen Landes wider. Indem man ihnen den allgemeinen Status »Opfer« überstülpt, beraubt man die Menschen dieser Vielzahl von Identitäten.

Das Einzige, was das Wirtschaftsleben der Flüchtlinge von dem der Bürger oder anderer Migranten unterscheidet, ist die gesetzliche Regelung, die bestimmt, ob sie in vollem Ausmaß an der Wirtschaft teilnehmen können. Wir wissen aus dem Werk des Nobelpreisträgers und Wirtschaftswissenschaftlers Douglass North über die Wirtschaftsweise neuer Institutionen, dass alle Märkte von ihren regulatorischen Umgebungen und dem weiteren institutionellen Kontext geprägt werden.[1] Institutionen spielen deshalb eine Rolle, weil sie Eigentumsrechte, die Durchsetzung von Verträgen und die Einhaltung des gesetzlichen Rahmens garantieren. Ohne diese Institutionen würden Märkte nicht funktionieren.

Das Wirtschaftsleben der Flüchtlinge unterscheidet sich deshalb, weil es häufig anderen gesetzlichen Bestimmungen als denen des Gastlandes unterliegt. In restriktiven Ländern wird Flüchtlingen häufig das Recht verweigert, bestimmte Formen von Eigentum zu besitzen, ihre Verträge werden möglicherweise nicht durchgesetzt, und es kann Beschränkungen bezüglich der Mobilität und des Arbeitsrechts geben. Diese institutionell bedingten Unterschiede schaffen enorm hohe Hürden für Flüchtlinge, aber sie bringen das Wirtschaftsleben keineswegs ganz zum Erliegen. Im Gegenteil, sie prägen das Wesen der wirtschaftlichen Existenz von Flüchtlingen und erklären das Aufkommen bestimmter Formen von Schwarzarbeit: Die regulatorische Trennung schafft Gelegenheiten zur Ausnutzung der daraus resultierenden Preis- und Lohnunterschiede zwischen den beiden institutionellen Kontexten.

Selbst in den am stärksten regulierten Ländern wie den Lagern von Dadaab in Kenia oder den Lagern an der Grenze zu Myanmar in Thailand findet aus diesem Grund eine rege Interaktion zwischen Flüchtlingen und Bürgern auf inoffiziellen Märkten an den Rändern der Lager und Siedlungen statt. Illegale Märkte für Waren, Dienstleistungen und Arbeitskräfte schießen selbst dann aus dem Boden, wenn sie unterdrückt werden. Sim-Karten, Mobiltelefone und Lebensmittelrationen des World-Food-Programms werden gekauft und verkauft. So gut wie jede Ware oder Dienstleistung kann beschafft werden, sofern der Preis stimmt. Von diesen Verzerrungen können manche profitieren, insbesondere Makler und Zwischenhändler. Bestimmte Formen der Wirtschaftstätigkeit werden aufblühen, nicht zuletzt der Straßenverkauf und der Handel unter der Hand. Manche Flüchtlinge und noch mehr Staatsbürger werden in diesen extrem stark regulierten Flüchtlingssituationen Kapital anhäufen.

Wie die Wirtschaftslehre nachweist, werden jedoch Barrieren, die einen Markt abgrenzen, das Gesamteinkommen verringern. Es ist ineffizient, Flüchtlinge an einer Teilnahme an der eigenen Volkswirtschaft zu hindern. Selbst eine winzige Wirtschaftstätigkeit ausschließlich für Flüchtlinge, die von der Volkswirtschaft, in der sie angesiedelt ist, getrennt gehalten wird, wird beiden Segmenten unnötige Verluste im Vergleich zu einer einzigen, integrierten Wirtschaft bescheren. Das liegt daran, dass der Spielraum für Spezialisierung und Austausch reduziert wird. Diese wirtschaftlichen Verluste werden noch durch den Effekt verschärft, den jede

massive Regulierung auf die Unterdrückung einer normalen und produktiven Wirtschaftstätigkeit hat. Indem wir Situationen schaffen, in denen extreme Unterschiede bei der Marktkraft zwischen denjenigen bestehen, die die Arbeitsmöglichkeiten kontrollieren, und denjenigen auf der anderen Seite, die verzweifelt nach ihnen suchen, steigern wir die Wahrscheinlichkeit, dass Menschen ausgebeutet werden.

Aus diesem Grund ist es aus ökonomischer Sicht eindeutig sinnvoll, den Ansatz der dualen Wirtschaften zu überwinden und die willkürlichen Beschränkungen für eine wirtschaftliche Beteiligung von Flüchtlingen abzubauen. Allerdings sind, wie sich herausstellt, viele Barrieren für dieses Ziel politischer Natur.

Der Sonderfall Uganda

Uganda beherbergt mehr als 500000 Flüchtlinge und ist damit das drittgrößte Gastland in Afrika. Die Flüchtlinge kommen aus einer Vielzahl instabiler Nachbarländer wie Somalia, Südsudan, die Demokratische Republik Kongo, Burundi, Ruanda, Äthiopien und Eritrea. In Anbetracht der fragilen Region, in der das Land liegt, hat Uganda seit Ende der fünfziger Jahre, als Tutsis aus Ruanda erstmals vor der Revolution und dem Völkermord flohen und in der immer noch existierenden Siedlung Nakivale ankamen, eine fast ununterbrochene Geschichte der Aufnahme von Flüchtlingen.

Im Gegensatz zu seinen Nachbarländern wie Kenia und Äthiopien hat Uganda einen radikal anderen Ansatz gegenüber Flüchtlingen gewählt. Die Regierung vermied eine Unterbringung in Lagern und räumte Flüchtlingen das Recht zu arbeiten sowie ein beträchtliches Maß an Bewegungsfreiheit ein. In ländlichen, offenen Siedlungen stellt sie Flüchtlingen Ackerland zur Verfügung, das sie sowohl für eine Subsistenz- als auch für eine kommerzielle Landwirtschaft bestellen können, und erlaubt darüber hinaus eine Markttätigkeit. In den Städten gestattet die Regierung Flüchtlingen, Unternehmen zu gründen und Arbeit zu suchen. Deshalb ist Uganda eine faszinierende und seltene Erfolgsgeschichte, die illustriert, was möglich ist, wenn Flüchtlingen grundlegende sozioökonomische Freiheiten gewährt werden.

Die Offenheit Ugandas gegenüber Flüchtlingen reicht bis zu seiner Unabhängigkeit im Jahr 1962 zurück. Damals beherbergte das Land nicht nur Ruander, sondern steigende Zahlen von Menschen, die vor kolonialen Befreiungskriegen und Stellvertreterkonflikten des Kalten Krieges flüchteten. Mit einem Überschuss an fruchtbarem Land beschloss die Regierung jedoch, es sei am besten, diese Menschen in unterentwickelten ländlichen Regionen anzusiedeln, wo sie zur Entwicklung der Landwirtschaft beitragen konnten. Der einzige, zeitweilige Rückgriff auf die Lagerunterbringung kam in den neunziger Jahren, als die Regierung angesichts eines wachsenden Zustroms aus dem Sudan im Norden des Landes Lager errichtete.

Zwischen 1999 und 2002 formalisierte die Regierung den historisch offenen Ansatz im Rahmen einer Politik, die als »Self-Reliance Strategy« oder Autarkie-Strategie bekannt wurde. Es wurde die Direktive ausgegeben, dass alle Flüchtlinge Zugang zu Land, das Recht auf Arbeit und Bewegungsfreiheit erhalten sollten. Abgesehen davon, dass dies die Praxis widerspiegelt, dient dieser Politikwechsel auch den Interessen der Regierung. Allgemein hatte man ihr

vorgeworfen, Hilfsgelder zu veruntreuen, und dieser Ansatz wurde als ein Weg angesehen, die Glaubwürdigkeit bei den Vereinten Nationen wiederherzustellen.

Der Zweite Stellvertretende Premierminister des Landes und zugleich der Minister für Katastrophenhilfe und Flüchtlinge Moses Ali führte die Verhandlungen mit der internationalen Gemeinschaft. General Ali war damals der einzige überlebende Kabinettsminister aus dem Regime Idi Amins. Seine Machtbasis befand sich in der Region des Niltals, in der die Mehrheit der sudanesischen Flüchtlinge untergebracht war. Er betrachtete die Strategie der Autarkie als ein Mittel, der Region Ressourcen zu sichern, von denen auch seine Wählerschaft profitieren konnte. Tatsächlich brachte das Autarkie-Abkommen neue Entwicklungsgelder, die über das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen von Geldgebern wie Schweden, Dänemark und den Niederlanden weitergeleitet wurden, die wiederum unbedingt ihr langfristiges Budget der humanitären Hilfe senken wollten.

Mehr als 15 Jahre später hat die Autarkie-Strategie Ugandas als einzigartiges Experiment überdauert. Im Rahmen des Flüchtlingsgesetzes von 2006 wurde sie noch stärker formalisiert und galt nunmehr als eines der fortschrittlichsten Gesetze für Flüchtlinge in Afrika. Gelegentlich ist die Autarkie kritisiert worden, weil sie den vorzeitigen Abzug von Lebensmittellieferungen rechtfertigte. Die Qualität der Ackerflächen, die an Flüchtlinge verteilt wurden, ist ebenfalls ungleich geworden, als die Zahlen stiegen. Und Flüchtlinge haben eindeutig immer noch mit Problemen zu kämpfen, darunter Diskriminierung und inoffizielle Barrieren für eine Teilnahme am Markt. Aber im Vergleich zu den Alternativen in den Nachbarländern ist das Modell ebenso ein leuchtendes Fanal der Innovation wie eine seltene Gelegenheit, sich vor Augen zu führen, was geschieht, wenn man Flüchtlingen Autonomie gewährt.

Aus der Sicht der Gesellschaftswissenschaften bildet Uganda deshalb eine Art »Versuchslabor«, in dem es möglich ist, die Auswirkung der Autonomie für Flüchtlinge sowohl auf die Betroffenen selbst als auch auf die breitere Gastgemeinschaft zu untersuchen. Über einen Zeitraum von drei Jahren startete das Refugee Studies Centre an der Universität Oxford eine partizipatorische Studie mit gemischten Methoden, um ebendieser Frage nachzugehen, auf der Basis sowohl qualitativer Forschungen als auch einer quantitativen Studie von rund 2000 Flüchtlingen verschiedener Nationalitäten aus allen städtischen und ländlichen Regionen in Uganda. Die Ergebnisse der Studie zeigen auf, was möglich ist, wenn man Flüchtlingen eine sozioökonomische Autonomie und, insbesondere, das Recht auf Arbeit einräumt.[2]

Die Folgen der Autonomie

Nakivale ist Ugandas größte und älteste Flüchtlingssiedlung, mit einer Bevölkerung von rund 70 000 Bewohnern. Es ist ganz anders als Lager in anderen Teilen der Welt und kann als Inspiration dienen, was passiert, wenn man Flüchtlingen wirtschaftliche Freiheiten einräumt. Die Siedlung ist riesig und weit verstreut, erstreckt sich über 100 Quadratkilometer und ist in 74 separate Dörfer unterteilt, die wiederum in drei Verwaltungsbezirke (das Basislager, Juru und Rubondo) gegliedert sind, jeweils mit einem großen Markt. Das Besondere an Nakivale ist, dass der Ort, selbst bei so diversen Nationalitäten, die hier Seite an Seite wohnen – Somalier,

Kongolesen, Ruander, Burundier und Äthiopier –, ganz ähnlich wie jede andere erfolgreiche Stadt ist. Tatsächlich hat sich Nakivale zu einem der lebendigsten Marktzentren im Südwesten Ugandas entwickelt.

An Markttagen brummt der Markt Isangano im Herzen des Basislagers geradezu vor wirtschaftlicher Aktivität. Flüchtlinge bringen Produkte, Vieh und Stoffe zum Verkauf. Kleidung, Elektrowaren, gekochtes Essen und alkoholische Getränke werden zum Kauf angeboten. Viele ugandische Bürger kommen von weit her, um das Angebot zu nutzen. Auch abgesehen vom Markt Isangano ist fast der ganze zentrale Bereich des Basislagers ein Bienenstock ständiger wirtschaftlicher Aktivität. Viele Häuser in New Congo, Little Kigali oder im Somali Village sind in irgendein kleines oder mittleres Unternehmen umgewandelt worden – die meisten kaufen und verkaufen Essen oder Kleidungsstücke, aber manche bieten die Dienstleistungen einer richtigen Stadt an: Ein kongolesisches Kino, ein somalisches Fuhrunternehmen, das die Hauptbuslinie nach Kampala betreibt, und ein beliebtes äthiopisches Restaurant sind allesamt in einem kurzen Abstand voneinander zu finden. Ganze Reihen von sogenannten Boda-bodas, Motorradtaxis, warten, um Kunden und deren Waren in andere Teile der Siedlung zu befördern.

Ursprünglich ging die Autarkie-Strategie davon aus, dass Flüchtlinge auf den ihnen zugewiesenen Grundstücken hauptsächlich Ackerbau betreiben würden. Gewiss sind rund 50 Prozent der kongolesischen, ruandischen und burundischen Flüchtlinge Bauern. Aber es hat eine Diversifizierung und Spezialisierung stattgefunden. Die 13000 Somalier in der Siedlung haben nicht einmal einen agrarischen Hintergrund und betreiben deshalb überhaupt keine Landwirtschaft. Stattdessen verpachten sie die ihnen zugeteilten Grundstücke und eröffneten Kleinunternehmen: spezialisierte Läden, Restaurants und Imbissstände beispielsweise. Die meisten sind relativ klein, aber manche somalische Unternehmen wuchsen – unterstützt durch Investitionen aus Geldüberweisungen – und wurden immer größer, so dass sie zu Großhändlern für die Schar von Einzelhändlern in der Gemeinschaft wurden.

Einige Unternehmen, die man in der Siedlung findet, sind außerordentlich innovativ. Ein junger Mann namens Abdi leitet ein kleines Studio für Videospiele. Nachdem er einen ausgedienten Generator gefunden und ihn sieben Monate lang repariert hatte, fing er an, Fernseher und alte PlayStation-Spielekonsolen zu sammeln. Gegen eine Gebühr lässt er inzwischen junge Flüchtlinge FIFA World Cup Soccer und andere Spiele spielen und reinvestiert den Gewinn in eine allmähliche Expansion seines Unternehmens.

Außerdem ist Nakivales Wirtschaft nicht nur eine isolierte Enklave, es ist Teil größerer Handelsrouten und Versorgungsketten. Ein Beispiel: In der ganzen Siedlung kaufen und verkaufen viele Kongolesen einen hell gefärbten festlichen Stoff namens *bitenge*. Viele Mitarbeiter der internationalen Gemeinschaft nehmen an, dass der Stoff einfach über die Grenze aus der Demokratischen Republik Kongo komme. Aber in Wirklichkeit wird er aus Depots im fernen China und Indien importiert. Er kommt auf den riesigen Markt Owino in Kampala, bevor er entlang der von Flüchtlingen betriebenen Lieferketten zu Städten in der Nähe von Flüchtlingssiedlungen verteilt wird. Mit anderen Worten, selbst im scheinbar abgelegenen Nakivale sind Flüchtlinge mit der globalen Wirtschaft verbunden.

Dieses Muster wiederholt sich. Somalische Geschäfte in derselben Siedlung verkaufen Thunfisch in Dosen, obwohl in den Geschäften in der Umgebung, die von einheimischen Händlern geführt werden, keine einzige Dose zu bekommen ist. Wie und warum gelangten sie also dorthin? Die Antwort ist, dass es in der somalischen Gemeinde eine hohe Nachfrage nach Thunfisch gibt, und aus diesem Grund bringt, wiederum, eine somalisch geführte Lieferkette Thunfisch aus Thailand über Riad, Mombasa nach Kampala und über das ugandische Straßennetz zur Siedlung.

Manche Flüchtlinge sind erfolgreicher als andere. Das durchschnittliche Haushaltseinkommen in Nakivale liegt bei rund 39 Dollar im Monat; allerdings reicht die Bandbreite von etwa 15 Dollar bis zu einer winzigen Zahl an Bewohnern, die bis zu 150 Dollar im Monat verdienen. So gut wie alle Flüchtlinge haben noch gelegentlich Zugang zu Lebensmittelrationen, aber manche haben schlechte Grundstücke und halten sich nur mit Mühe über Wasser. Eine kleine Zahl Ausreißer, hauptsächlich Unternehmer, hingegen blüht regelrecht auf. Nehmen wir ein Beispiel: Munyompenza ist ein ruandischer Geschäftsmann, der seine Maismühle über viele Jahre hinweg ausgedehnt hat und mittlerweile mehrere Flüchtlinge beschäftigt. Es ist ihm gelungen, mehrere Generatoren und Maismühlen zu beschaffen, und er hat ein Regenwassersammelbecken gebaut, um die Ausrüstung zu kühlen. Er hatte so großen Erfolg, dass das Welternährungsprogramm auf dem Höhepunkt des Zustroms neuer kongolesischer Flüchtlinge nach Uganda 2013 Munyompenza dafür bezahlte, dass er Mais für das Hilfsprogramm mahlte.

Nakivale ist keineswegs vollkommen. Aber es ist besser als so gut wie jedes andere Flüchtlingslager in Afrika. Es bietet nicht nur ökonomische Perspektiven, sondern auch Hoffnung und Spielraum für wachsende Ansprüche. Auch der Transfer von Fertigkeiten gelingt, da viele von Flüchtlingen geleitete Unternehmen inoffizielle Ausbildungen zum Schneider, im Handel oder auf dem Bau anbieten. Junge Menschen haben zumindest die Chance, sich ein Ziel zu setzen. Demou Kay, ein junger Kongolese, brachte ursprünglich zwar nur geringe Fertigkeiten mit, doch es gelang ihm, innerhalb der Siedlungen die Ressourcen und die Unterstützung aufzutreiben, um zusammen mit Freunden einen Radiosender für die Gemeinschaft aufzubauen, und jetzt damit zu beginnen, Dokumentarfilme zu drehen.

Dennoch ist bei Flüchtlingen mit hohem Bildungsniveau und weniger Angehörigen die Wahrscheinlichkeit viel höher, dass sie sich dazu entschließen, aus den Siedlungen weg und nach Kampala zu ziehen. In der Hauptstadt leben manche Gruppen Seite an Seite mit den Landsleuten. Beispielsweise wohnen viele Somalier in Kisenyi, einem dicht bevölkerten und außerordentlich unternehmerischen Viertel, das als »Little Mogadishu« von Kampala bekannt ist. Andere Gruppen wie die Kongolesen und die Ruander sind stärker verstreut. Wo immer sie wohnen, sind Flüchtlinge imstande, von der Teilnahme an Kampalas riesiger Wirtschaft zu profitieren, nicht zuletzt am Markt Owino, dem größten Marktplatz in Ostafrika.

Unternehmergeist ist für Flüchtlinge die wichtigste Eigenschaft, um in der Hauptstadt zurechtzukommen; viele von ihnen sind selbstständig. Kleinhandel, Straßenhandel und kleine Geschäfte sind die häufigsten Wirtschaftsaktivitäten in der Stadt. Viele Branchen werden mit bestimmten Nationalitäten assoziiert: Äthiopier etwa konzentrieren sich auf das Taxigeschäft

und den Geldwechsel, die Kongolesen verkaufen Schmuck und Kleidung auf der Straße, Ruander führen häufig Bekleidungsläden. Eine derartige Bündelung der Tätigkeit, in diesem Fall auf der Basis sozialer Netzwerke, ist ein Standardaspekt ökonomischer Effizienz – ein Thema, auf das wir später noch zurückkommen werden.

Wenn Flüchtlinge an der Seite der einheimischen Bevölkerung leben und arbeiten, können sie einen Beitrag zur Volkswirtschaft leisten. Zu den bemerkenswertesten statistischen Daten aus der Studie zählt die Tatsache, dass in Kampala 21 Prozent der Flüchtlinge ein Unternehmen leiten, das seinerseits Arbeitsplätze schafft, und dass von deren Beschäftigten wiederum 40 Prozent Einheimische sind. Mit anderen Worten, Flüchtlinge schaffen nicht nur füreinander Arbeitsplätze, sondern auch für die Gastnationen.

Neben der unternehmerischen Tätigkeit garantieren Flüchtlinge füreinander auch soziale Absicherungsmechanismen. Sie übernehmen öffentliche Dienstleistungen, um hilfsbedürftige Mitglieder ihrer eigenen Gemeinden zu unterstützen. Im Gegensatz zu den Siedlungen, wo 83 Prozent der Flüchtlinge irgendeine Form von internationaler Unterstützung erhalten, sinkt diese Zahl auf lediglich 17 Prozent in der Stadt. Wenn Flüchtlinge Probleme bekommen, verlassen sie sich auf ihre eigenen Gemeinschaften. Unter dem Radar gibt es eine Reihe von gemeinschaftsorientierten Organisationen unter der Führung von Flüchtlingen, die den hilfsbedürftigen von ihnen Dienstleistungen anbieten, obwohl sie meist keine offizielle Finanzierung erhalten. Zum Beispiel ist das von kongolesischen Flüchtlingen 2008 gegründete YARID (Young Africans for Integral Development) eine Organisation für Flüchtlinge, die von Flüchtlingen geleitet wird. Die Organisation begann damit, sportliche Aktivitäten für Kinder und Jugendliche zu organisieren, dann kam eine Sprachschule hinzu, und heute bietet sie eine breite Palette beruflicher Ausbildungen für Männer und Frauen aus verschiedenen Gemeinschaften an.

Jenseits der offiziellen Organisationen gibt es auch eine Fülle von Beispielen für inoffizielle Netzwerke und religiöse und kulturelle Bräuche, über die Flüchtlinge auf die Bedürfnisse der Gemeinschaft reagieren. Innerhalb der somalischen Gemeinschaft bietet *aiutos* etwa eine Möglichkeit, über die alleinstehende Frauen ihre Ersparnisse teilen können, sodass ein Gruppenmitglied in Notlagen Geld aus dem gemeinsamen Pool entnehmen kann. Auch *zakat* stellt eine Möglichkeit dar, über die sich die somalische Gemeinschaft selbst organisiert, um Bedürftige durch Spenden zu unterstützen. Und einige somalische Unternehmen mit Sitz in Uganda – etwa City Oil – privilegieren als Akt der Solidarität Flüchtlinge der gleichen Ethnie bei der Einstellung.

Aufblühen oder überleben?

Allerdings sollten wir das Flüchtlingsleben keineswegs romantisch verklären, und nicht jeder Ort bietet die gleichen Chancen wie Nakivale und Kampala. Das Wiederaufflammen der Gewalt in der Demokratischen Republik Kongo löste im Jahr 2013 einen neuen starken Zustrom von Flüchtlingen aus. Von dem anfänglichen Ansturm überfordert eröffnete die Regierung ein zusätzliches Flüchtlingslager in einem abgelegenen Teil West-Ugandas: die Siedlung Rwamwanja. Aus Sorge um die eigene Sicherheit verhängte die Regierung strengere

Kontrollen als an anderen Orten: Sie bestand darauf, dass die 50 000 Flüchtlinge von Rwamwanja lediglich Übergangsunterkünfte errichteten, und schränkte anfangs ihre Mobilität ein. Die meisten Flüchtlinge wären lieber anderswohin gegangen, wie einer angab: »Kein einziger beschloss, in dieses Lager zu gehen. Wir waren gezwungen, nach Rwamwanja zu gehen.«

Doch da die Flüchtlinge arbeiten durften, geschah etwas Faszinierendes in Rwamwanja. Aus einer Tabula rasa entwickelte sich nach und nach eine funktionierende Wirtschaft. Eine kleine Zahl von Flüchtlingen, die fast ohne Hab und Gut ankamen, nahmen ihre Hilfslieferungen und Lebensmittelrationen und fingen an, einen Teil davon zu verkaufen, um Startkapital zu beschaffen. Sie tauschten Mais und Speiseöl, das sie von den Hilfsorganisationen erhalten hatten, gegen ugandische Produkte wie Bananen und Maniok und verkauften sie in der Siedlung. Diese Unternehmer trugen zur raschen Entfaltung einer kleinen Wirtschaft bei. Kleine Geschäfte entstanden, ein Markt wurde eröffnet; allmählich kamen die ersten Ugander in die Siedlung und ließen sich sogar in benachbarten Gegenden nieder. Ein Ugander sagte uns: »Ich leitete früher ein kleines Restaurant in Kampala. Mein Freund sagte mir, dass es in dieser Gegend Geschäftschancen gebe … also beschloss ich herzuziehen … Ich empfange etwa 200 Kunden am Tag.« Die Interaktionen zwischen der umliegenden Gastgemeinschaft und den Flüchtlingen wurden rasch immer zahlreicher. Binnen kurzer Zeit wurde fast aus dem Nichts eine Wirtschaft geschaffen, wobei einige kongolesische Flüchtlinge sogar beschlossen, aus Nakivale dorthin umzuziehen, um die sich eröffnenden Chancen zu nutzen.

Rwamwanja stellt die vorherrschende politische Meinung infrage, dass entwicklungsorientierte Ansätze erst nach der akuten Phase einer Flüchtlingssituation eingeführt werden sollten. Es illustriert, dass schon allein das Recht auf Arbeit zu Beginn eines Flüchtlingsandrangs dramatisch die Entwicklung einer Ansiedlung verändern kann, indem es eine Spezialisierung und Diversifizierung gestattet, und zwar auf eine Weise, die für die Flüchtlinge ebenso wie für die Bürger des Gastlandes neue Chancen eröffnet.

Autarkie hat keineswegs auf jeden Flüchtling die gleiche Wirkung. Sie führt zu einer beträchtlichen Bandbreite der wirtschaftlichen Ergebnisse für verschiedene Flüchtlingshaushalte. Einige blühen regelrecht auf, während andere lediglich überleben. Die Oxforder Studie enthüllt sechs Hauptvariablen, die über die Abweichungen beim Einkommensniveau entscheiden. Erstens, *Regulierung*: Je höher der Grad der vollen Teilnahme an der Volkswirtschaft, desto besser wird es den Flüchtlinge gehen. In Uganda ist dafür unter anderem die Frage entscheidend, ob jemand in einer urbanen Gegend, einem dauerhaften Lager oder in einem Notlager untergebracht ist. Das durchschnittliche Einkommen für kongolesische Flüchtlinge in Kampala beträgt 120 US-Dollar im Monat, in Nakivale liegt es bei 39 Dollar und in Rwamwanja bei 17 Dollar. Zweitens, *Nationalität*: Unter Berücksichtigung aller anderen Variablen steigert schon allein die Tatsache, »Somalier zu sein«, tendenziell das Einkommen um bis zu 97 Prozent im Vergleich zu den Kongolesen. Die Kultur macht einen Unterschied aus, wobei etwa Somalier bekannt sind für ihren Unternehmergeist, die soziale Absicherung und die gegenseitige Unterstützung durch das Schicken von Geldbeträgen. Drittens, *Bildung*: Ein zusätzliches Jahr der Schulbildung wird mit einem um drei Prozent

höheren Einkommen assoziiert; jedes Jahr mehr an Grundschulbildung wird mit einem ein Prozent höheren Einkommen assoziiert, Sekundarausbildung mit zehn Prozent und eine Universitätsausbildung mit 27 Prozent. Ein Abschluss der Grundschule wird mit einer Einkommenssteigerung von 30 Prozent assoziiert. Viertens, *Beschäftigung*: Selbstständige Nicht-Bauern verdienen am meisten, angestellte Bauern hingegen am wenigsten. Fünftens, *Geschlecht*: Weibliche Haupterwerbstätige erhalten in Uganda bei der gleichen Arbeitszeit und vergleichbarer Position bis zu 15 Prozent weniger Lohn als männliche Haupterwerbstätige. Sechstens, *Netzwerke*: Eine Reihe von Indikatoren lässt darauf schließen, dass das Einkommensniveau umso höher ist, je besser der Zugang eines Flüchtlingshaushalts zu größeren nationalen und transnationalen Netzwerken ist.[3]

Aus diesen Daten lassen sich logische Schlussfolgerungen für die Politik ziehen. Es müssen mehrere Dinge passieren, wenn die Einkommen der Flüchtlinge steigen und der Grad ihrer Abhängigkeit abnehmen sollen. Die Barrieren für eine Teilnahme der Flüchtlinge an der Wirtschaft müssen abgebaut werden. Eine Kultur der Selbsthilfe und gegenseitigen Unterstützung muss gefördert werden: die Antithese der »Opferrolle«. Bildungsprogrammen für Flüchtlinge sollte Priorität eingeräumt werden, und zwar durchweg bis zur Universitätsausbildung. Wirtschaftliche Diversifizierung und Unternehmertum sollten durch einen erleichterten Zugang zu finanziellen Mitteln und durch die Reform der Geschäftsbestimmungen, die eine Aktivität behindern oder verzögern, gefördert werden. Gender-orientierte Politik für Flüchtlinge sollte einen stärkeren Fokus auf sozialökonomische Chancen einschließen. Geschäftliche Transaktionen gedeihen in Netzwerken, aber Netzwerke sind auf eine leichte Anschlussmöglichkeit angewiesen. Haben Flüchtlinge beispielsweise Zugang zu Bankdienstleistungen?

Aber damit diese Dinge auf der ganzen Welt passieren, ist eine radikale Kehrtwende in der Art und Weise erforderlich, wie wir über Flüchtlinge denken und auf sie reagieren. Gastländer müssen Flüchtlinge als potenzielle Beitragende zur nationalen Entwicklung anerkennen und ihnen Chancen bieten, sich ökonomisch zu beteiligen. Das heißt, dass internationale Organisationen das humanitäre Silo hinter sich lassen und stattdessen Arbeitsplätzen, Bildung und wirtschaftlicher Ertüchtigung für Flüchtlinge oberste Priorität einräumen müssen. Das erfordert wiederum neue Formen der Partnerschaft, die Anreize für Gastländer schaffen, den Flüchtlingen eine größere Autonomie und das Recht auf Arbeit zu gewähren.

Jordanien ist nicht Uganda

Die meisten Gastländer sind nicht mit Uganda vergleichbar. Die »Self-Reliance Strategy« der ugandischen Regierung entstand aufgrund sehr spezieller Bedingungen. Dazu zählten etwa die brachliegenden Flächen an Ackerland, seine lange Geschichte des Angebots einer De-facto-Autarkie, die Anreize, die von der internationalen Gemeinschaft gesetzt wurden, und die Unempfänglichkeit des Einparteienstaates gegenüber innenpolitischem Druck. Die jeweiligen Bedingungen in einem Land sind entscheidend. Im Gegensatz zu Uganda schränken die meisten Gastländer das Recht der Flüchtlinge auf Arbeit ein.

Die Flüchtlingspolitik der verschiedenen Gastländer wird von ihrer jeweiligen Politik und

Geschichte geprägt. Bemühungen, Flüchtlingen mehr wirtschaftliche Gestaltungsmöglichkeiten zu eröffnen, müssen aus diesem Grund an den jeweiligen Kontext angepasst werden. Sie müssen auf einem klaren Verständnis der politischen und ökonomischen Beschränkungen und Chancen basieren, die in einem bestimmten Asylland vorliegen. Wie hat sich die Flüchtlingspolitik eines Landes im Laufe der Zeit verändert? Wer sind die Hüter des Wandels, und was treibt sie an? Unter welchen Bedingungen könnte die Aufnahme großer Zahlen von Flüchtlingen zu einem Nutzen für die Gastländer werden? Erst wenn diese Faktoren verstanden werden, kann man die Ansatzpunkte für einen Politikwechsel erkennen.

Wenden wir uns damit dem Beispiel Jordanien zu, einem Land, das von der syrischen Flüchtlingskrise sehr stark betroffen ist. Jordaniens anfängliche Reaktion auf die Flüchtlinge war viel repräsentativer für die meisten Gastländer weltweit; die Regierung Jordaniens sah sich mit viel stärkeren Einschränkungen für die Politik konfrontiert als die Ugandas. Aber Jordanien ist auch ein Land, dessen Flüchtlingspolitik für den Rest der Welt eine viel größere Rolle spielt. Mit seinen Grenzen zu Syrien, Irak, Saudi-Arabien und Israel repräsentiert Jordanien eine seltene Insel der Stabilität mitten in einer unsicheren Region. Das Land hat in der Geschichte eine gewaltige Großzügigkeit gegenüber Flüchtlingen bewiesen und jahrzehntelang Tscherkessen, Armenier, Palästinenser und Iraker willkommen geheißen und integriert. Das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen schätzt, dass das Land derzeit über 600000 syrische Flüchtlinge beherbergt, auch wenn die Regierung diese Zahl bestreitet und eher von über einer Million ausgeht. Und das vor dem Hintergrund einer Landesbevölkerung von nur 6,5 Millionen Menschen.

Nur eine Minderheit der Flüchtlinge befindet sich in Lagern wie Zaatari, Azraq und Zarqua, in denen sie mit einer begrenzten wirtschaftlichen Autonomie und einem hohen Grad der Abhängigkeit von internationaler Unterstützung de facto »eingelagert« werden. Im Gegensatz dazu leben 83 Prozent der Flüchtlinge in städtischen Gegenden, mit der höchsten Zahl in der Hauptstadt Amman und weiteren Zentren in Irbid und Mafraq. Die Flüchtlinge haben mit den Füßen abgestimmt: In der Stadt haben Flüchtlinge zwar Zugang zu einem höheren Grad der Autonomie, aber sie geben den Zugang zu fast allen Formen internationaler Hilfe auf. Die meisten Flüchtlinge bestreiten ihren Lebensunterhalt über eine Tätigkeit in der Schattenwirtschaft, nur den wenigsten gelingt es, eine offizielle Arbeitserlaubnis zu bekommen, entweder, weil sie abschreckend teuer ist, oder wegen des restriktiven bürokratischen Prozesses.

Die internationale Antwort basiert auf der gleichen irrigen Logik, die charakteristisch für das gesamte Flüchtlingsregime ist: Geldgeber stellen Schecks aus, um die humanitäre Hilfe zu unterstützen, und von den Gastländern des ersten Asyls wird erwartet, dass sie das Territorium zur Verfügung stellen, auf dem die Flüchtlinge untergebracht werden. Nicht einmal drei Prozent der Gesamtzahl der syrischen Flüchtlinge ist in Ländern außerhalb der Region angesiedelt worden. Das setzt Jordanien, genau wie die anderen Nachbarländer, einer erheblichen Belastung aus. Dem Drängen, Flüchtlinge stärker am Wirtschaftsleben teilhaben zu lassen, begegnete die jordanische Regierung mit zwei großen Bedenken bezüglich der Entwicklung und Sicherheit des Landes.

Eine Sorge betrifft den Wettbewerb um ökonomische Ressourcen. Insbesondere haben

Jordanier Angst vor Konkurrenten um Arbeitsplätze, vor einem Absinken der Löhne, einem Anstieg der Gebäudepreise und vor einer Erschöpfung der natürlichen Ressourcen wie etwa der knappen Wasservorräte des Landes. Aktuelle Studien enthüllen zwar, dass syrische Flüchtlinge einen vernachlässigbaren Effekt auf die jordanischen Arbeitsmärkte hatten,[4] doch das kann durchaus an den verhängten Beschränkungen liegen. Die Bedenken in diesem Bereich sind immer noch recht groß.

Die Hauptsorge betrifft jedoch die nationale Sicherheit. Die große Konzentration von Syrern in den Städten ruft eine Vielzahl von Ängsten hervor, nicht zuletzt auch jene Probleme, die bei einer großen Zahl junger Menschen mit begrenzten langfristigen wirtschaftlichen Chancen aufkommen können. Die wahrgenommene Gefahr ist gestiegen, weil syrische Flüchtlinge inzwischen die Ersparnisse und das Kapital, das sie ursprünglich mitbrachten, aufgebraucht haben. Jordaniens Entscheidung im September 2014, die Grenze zu Syrien zu schließen, fiel beispielsweise unmittelbar mit einem Anstieg der Flüchtlinge zusammen, die seit Juli 2014 vom IS vertrieben wurden. Die Angst vor einer Radikalisierung oder terroristischen Unterwanderung bereitet der jordanischen Regierung letztlich mehr Kopfzerbrechen als die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt.

Das Ergebnis ist eine Politik des Stillstands. Die meisten syrischen Flüchtlinge befinden sich in städtischen Regionen, sind aber gezwungen, sich über die Schattenwirtschaft zu ernähren, während ihre Kinder keine Schule besuchen. Eine Minderheit ist in Lagern untergebracht und von internationaler Hilfe abhängig. Wegen der wachsenden Sicherheitsbedenken stecken Zehntausende Flüchtlinge auf der anderen Seite der jordanisch-syrischen Grenze in einer entmilitarisierten Zone namens Berm fest. Unterdessen bleibt der internationalen Gemeinschaft im Grunde nichts übrig als »Warten auf Godot« zu spielen, indem sie weiterhin Hilfsmittel liefert, während sie hofft, dass der Krieg in Syrien endlich ein Ende findet. Es ist kein Wunder, dass viele junge Syrer entweder die Weiterreise nach Europa oder die Rückkehr in den Krieg nach Syrien als einzige Möglichkeit sehen, etwas an ihrer Lage zu verändern.

Die große politische Herausforderung in Jordanien und auf der ganzen Welt besteht darin, wie man den Bedenken des Gastlandes bezüglich Entwicklung und Sicherheit Rechnung tragen und zugleich die Flüchtlinge stärken kann. Darauf gibt es keine einfachen Antworten. Aber wir sind der Meinung, dass es womöglich eine Lösung gibt, die nicht nur Jordanien helfen kann, sondern auch den Flüchtlingen, und die zugleich die Sicherheit in der Region fördert. Die Lösung liegt in einem besonderen Ansatz zur Schaffung von Arbeitsplätzen.

Ein alternativer Ansatz

Ungeachtet der Beschränkungen findet man in der Gemeinschaft der syrischen Flüchtlinge in Jordanien Zeichen von außergewöhnlicher Zähigkeit und Innovation. Im Flüchtlingslager Zaatari, der Heimat von 83000 Syrern, gibt es kein Recht auf Arbeit, und die Regierung möchte jede wirtschaftliche Aktivität streng regulieren. Doch es wimmelt dort geradezu vor Kreativität. An der geschäftigen Hauptmarktstraße, die als »Shams-Élyseé« bekannt ist – ein Wortspiel, das auf die bekannte Pariser Einkaufsmeile und den historischen Namen für Syrien anspielt –, reihen sich Läden und Kleinunternehmen aneinander. Trotz strenger Kontrollen

am Eingang zum Lager kann man hier allem Anschein nach jedes beliebige Produkt – von Kosmetikartikeln über Kleidung bis hin zu Arzneimitteln und Haustieren – in dem einen oder anderen Geschäft kaufen.

Innovation zeigt sich auch in anderer Hinsicht. Alle Flüchtlingshaushalte erhalten einen Wohnwagen als Unterkunft, wahrscheinlich umgebaute Schiffscontainer, die einer der Golfstaaten in seiner grenzenlosen Großzügigkeit zur Verfügung gestellt hat. Viele dieser Wohnwagen werden weiter umgebaut. Sie werden über das Lager verlegt und als Geschäfte entlang der Shams-Élysée aufgestellt oder zu Möbelstücken umgewandelt, um nur zwei Beispiele zu nennen. Der Schwarzmarkt mit Baustoffen, über den Ziegel und Zement in das Lager gelangen, wertet ebenfalls viele Schiffscontainer auf: Man vergrößert sie oder baut sie um, um sie für andere Zwecke zu nutzen. Im ganzen Lager findet man unzählige Beispiele für die Kreativität und den Unternehmergeist der Flüchtlinge: zum Beispiel Stadtgärten, verblüffende Wandbilder und von der Gemeinschaft getragenen Journalismus.

Ein Teil dieser inoffiziellen Aktivität wird zwar geduldet, doch in den meisten Fällen wird sie offiziell untersagt und zum Teil sogar unterbunden. Die jordanische Polizei führt gelegentlich Razzien durch und schließt in diesem Zuge einige Formen von Unternehmen, entweder, weil sie zu groß geworden sind, oder aus eher rachsüchtigen Gründen. Unterdessen prägen irrationale Widersprüche das ganze Lagerleben: Hunderte jordanischer Lehrer werden unter hohen Kosten angestellt, um syrische Kinder nach dem jordanischen Lehrplan zu unterrichten, während umgekehrt Hunderte syrischer Lehrer arbeitslos sind. Dabei nützen die Unterdrückung und die brachliegenden Fertigkeiten, Begabungen und Hoffnungen niemandem. Was wäre, wenn man stattdessen den Flüchtlingen den Zugang zum Arbeitsmarkt erlauben würde?

Im April 2015 fuhren wir nach Jordanien. Bei einem Besuch in Zaatari entdeckten wir, dass sich nur 15 Autominuten vom Lager entfernt eine Special Economic Zone (SEZ), also eine Sonderwirtschaftszone, befindet, ein Gebiet, in dem das Unternehmens- und Handelsrecht vom Rest des Landes abweicht, um Handel, Investitionen und Arbeitsplätze anzulocken. Das Gebiet heißt King Hussein bin Talal Development Area (KHBTDA). Die Regierung hatte 100 Millionen Dollar investiert, um die Zone mit dem Straßen- und Wirtschaftsnetz des Landes zu verbinden. Es gibt zwar ein paar Fabriken, doch sie arbeiten deutlich unter ihrer Kapazität. Zwei wichtige Dinge fehlen ihnen: Arbeitskräfte und Investitionen. Wie groß wäre das Potenzial, fragten wir uns, wenn man Flüchtlingen erlauben würde, an der Seite von jordanischen Staatsbürgern in der Wirtschaftszone zu arbeiten? Böte das womöglich einen Weg, um den Flüchtlingen zu helfen und gleichzeitig zu Jordaniens eigener Entwicklungsstrategie beizutragen und die Nachkriegszeit in Syrien vorzubereiten?

Jordanien ist ein Land mit mittleren Einkommen. Als solches zählt der Ausbau der herstellenden Industrie zu den obersten Prioritäten der nationalen Entwicklungsstrategie. Doch der Übergang zur Produktion ist schwierig. Das Land befindet sich in einer »Mittlere-Einkommen-Falle«: Seine Arbeitskräfte sind nicht billig genug, dass es mit den Ländern mit niedrigen Einkommen konkurrieren könnte, zugleich kann Jordanien aber auch nicht in den Bereichen Technologie und Innovation mit fortgeschrittenen, industrialisierten Ländern

konkurrieren. Ein großer Teil der Herstellung ist heutzutage in China konzentriert. Zum Beispiel werden die meisten Knöpfe auf der ganzen Welt in nur einer Stadt produziert, die in der Umgangssprache »Buttonopolis« genannt wird. Das liegt am Phänomen des sogenannten Clustering, der Bündelung; wenn die Herstellung geografisch gebündelt wird, erleichtert das den Zugang zu Arbeitskräften, Lieferketten und Käufern, und Großunternehmen können ihre Erträge steigern. Das macht es einem Land schwer – aber nicht unmöglich –, in die Produktion einzusteigen. Dazu wäre erforderlich, dass eine kleine Zahl wichtiger Firmen ihren Fertigungsprozess nach Jordanien verlagert und dass im Laufe der Zeit ein Mindestmaß an Infrastruktur und Bündelung entsteht.

Für ein Land wie Jordanien bieten Flüchtlinge wahrscheinlich eine Chance für den Übergang zur herstellenden Industrie. Sie sind eine potenzielle Quelle für Arbeitskräfte. Syrer haben beispielsweise häufig eine gute Schul- und Berufsausbildung und sprechen die gleiche Sprache wie Jordanier. Ebenso wichtig: Die internationale Anerkennung der regionalen Flüchtlingskrise gibt der jordanischen Regierung die Chance, multinationale Konzerne um die Verlegung von Standorten nach Jordanien zu bitten, indem sie an die soziale Verantwortung der Unternehmen, aber auch an deren Geschäftsinteressen appelliert. Die Krise bietet ferner eine Basis, aufgrund der sich die Regierung an andere Regierungen, sagen wir in Europa oder Nordamerika, wenden kann, um Handelskonzessionen und Zugangserleichterungen zu ihren Märkten zu erhalten.

Eine ganze Reihe externer Akteure könnte die Schaffung solcher Wirtschaftszonen für Flüchtlinge unterstützen. Zum Beispiel könnten Handelskonzessionen der EU, die eine Voraussetzung für das Recht auf Arbeit und die Beschäftigung von Flüchtlingen sind, Unternehmen angeboten werden, die in die Sonderwirtschaftszonen investieren. Darüber hinaus könnten syrische Unternehmen, die in Syrien nicht mehr arbeiten können, dazu ermuntert werden, sich in solchen Zonen anzusiedeln, in der Annahme, dass sie früher oder später wieder zurückkehren können. Zu den Unternehmen, die nicht mehr in Syrien arbeiten können, zählen neben unzähligen syrischen Betrieben auch multinationale Konzerne wie American Express, Sony Corporation und Caterpillar.

Sonderwirtschaftszonen haben oft deshalb einen schlechten Ruf, weil sie mit ausbeuterischer Niedriglohnarbeit assoziiert werden. Doch das muss nicht zwingend der Fall sein. Dieses Modell ließe sich so anpassen, dass die Einhaltung von Menschenrechten und eine Reihe ethischer Praktiken garantiert werden können. Der Kerngedanke bestünde darin, Wirtschaftszonen zu ermöglichen, die geografische Räume schaffen, innerhalb derer Flüchtlinge Zugang zu einer Reihe von Ansprüchen und Befähigungen erhalten. Das Entscheidende: Das Modell darf auf keinen Fall auf der Basis irgendeiner Form von Zwang beruhen, sondern sollte ausreichend attraktive Chancen bieten, damit Flüchtlinge sich dazu entschließen, in diesen Zonen zu arbeiten und in deren Nähe zu wohnen. Sie sollten auf den Möglichkeiten basieren, welche die freie Entscheidung und Autonomie der Flüchtlinge steigern.

Zentraler Bestandteil dieses Modells ist, wie gesagt, dass es auch zum Wiederaufbau Syriens nach dem Krieg beitragen würde. Im Idealfall wären viele Unternehmen, die in solchen Zonen

entstehen, nicht an einen bestimmten Standort gebunden, sodass sie, sobald die Sicherheitslage es erlaubt, den Flüchtlingen zurück nach Syrien folgen und damit eine wichtige Rolle beim politischen und wirtschaftlichen Übergang spielen könnten. Die Idee wäre nicht länger, erst auf das Ende des Konflikts in Syrien zu warten, sondern würde auf dem Gedanken basieren, jetzt schon auf den späteren Wiederaufbau hinzuarbeiten, statt auf ein Narrativ der »lokalen Integration« zu setzen. In diesem Sinne wäre es ein Modell, das die Autonomie der Flüchtlinge unmittelbar stärken würde, das Jordaniens Bedenken bezüglich der nationalen Entwicklung und regionalen Sicherheit Rechnung tragen könnte und das zugleich den Wiederaufbau im neuen Syrien fördern würde.

Das Jordanien-Abkommen

Was ursprünglich nur Ideen waren, hat seither politisch Fahrt aufgenommen und wird bereits umgesetzt. Das Interesse der internationalen Gemeinschaft wurde während David Camerons Besuch in Jordanien und im Libanon im September 2015 geweckt. Sein Besuch in der Region unmittelbar nach einer Welle öffentlicher Unterstützung für Flüchtlinge, nachdem das Bild des ertrunkenen zweijährigen Alan Kurdi auf den Titelseiten in ganz Europa zu sehen gewesen war, veranlasste die britische Regierung, einen Umsiedlungsplan für syrische Flüchtlinge zu entwerfen, indem sie den Betroffenen einen Transport direkt aus den Asylländern anbot, damit diese ihr Glück nicht mehr über die Schleuserrouten versuchen mussten. Bei seinem Besuch in Amman traf sich Cameron mit König Abdullah, der ihm das Konzept vorlegte.

Das veranlasste wiederum die britische Regierung, sich Gedanken über die Rahmenbedingungen der Idee zu machen und eine Reihe technischer Diskussionen mit dem britischen Entwicklungshilfeministerium und bilateral mit der jordanischen Regierung zu führen. London lotete die Möglichkeiten aus, die Weltbank an der Finanzierung wichtiger Infrastruktur zu beteiligen und EU-Handelskonzessionen für Exportartikel zu erhalten, die aus der Pilot-Wirtschaftszone kämen. Im November 2015 gingen wir selbst mit der Idee an die Öffentlichkeit, und zwar in einem Artikel in der einflussreichen amerikanischen Zeitschrift *Foreign Affairs*, der sich sowohl an die Politik als auch an die Wirtschaft richtete. Auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos machte die jordanische Königin Rania im Januar 2016 Geschäftsführer und Vorstände mit dem Gedanken vertraut, dass die soziale Verantwortung der Unternehmen gegenüber Flüchtlingen nicht zwangsläufig bedeutet, einen Teil des Gewinns für eine Lieferung warmer Decken abzuzwacken, sondern dass es vielmehr bedeuten kann, die eigenen Fertigkeiten und Fähigkeiten zu nutzen, um Flüchtlinge in globale Lieferketten zu integrieren. Unternehmen begannen, sich für unternehmerische Lösungen für die Flüchtlingskrise zu interessieren, darunter eine ganze Reihe von Geschäftsführern aus der Fertigungsindustrie.

Der offizielle Start des Pilotprojekts erfolgte im Rahmen der Londoner Geberkonferenz zu syrischen Flüchtlingen am 4. Februar 2016. Sowohl David Cameron als auch König Abdullah sprachen dort über das Pilotprojekt, dazu einige Geschäftsführer wie Andy Clarke, der CEO von ASDA, dem britischen Tochterunternehmen von Walmart. Cameron argumentierte in seiner Eröffnungsrede, dass zusätzlich zu den zugesagten elf Milliarden Dollar an Hilfsmitteln der »bahnbrechende und kreative« Beitrag dieser Konferenz ihr Beitrag zur Schaffung von

Arbeitsplätzen und zur Entwicklung in den Gastländern sein werde. Die Idee stieß auf breite Zustimmung, der ehemalige Premierminister Gordon Brown etwa schrieb noch am Tag der Konferenz, dass »Wirtschaftszonen im Libanon, in Jordanien und in der Türkei geschaffen werden sollten«.[5]

Der sogenannte Jordan Compact (Jordanien-Abkommen), auf den man sich verständigte, sah vor, dass Jordanien rund zwei Milliarden Dollar an Hilfsmitteln und Investitionen erhalten sollte. Im Gegenzug würde Jordanien syrischen Flüchtlingen bis zu 200000 Arbeitsgenehmigungen erteilen, hauptsächlich über fünf neu gegründete Sonderwirtschaftszonen, die – wie das King Hussein bin Talal Development Area – zum Teil auf bestehenden Entwicklungsregionen aufbauen und in denen Flüchtlinge an der Seite von Staatsbürgern beschäftigt werden sollten. Im Laufe der folgenden Monate verhandelten die Regierungen Jordaniens, Großbritannien und die Weltbank die Details einer Partnerschaft, um die Details des Jordanien-Abkommens umzusetzen und die Pilotprojekte voranzubringen. Großbritannien hat die Startkonferenz einberufen und zur Finanzierung beigetragen. Die Weltbank hat ein Vorzugsdarlehen zur Finanzierung bereitgestellt. Doch der wichtigste Beitrag war die beispiellose Zusage der Europäischen Union, für bestimmte Produkte aus den Sonderwirtschaftszonen Handelskonzessionen zu erteilen. Insbesondere willigte sie ein, anfangs Konzessionen im Bekleidungssektor zu gewähren, einer Branche, auf die sich viele Syrer in inzwischen zerstörten Regionen wie Homs spezialisiert hatten.

Im Juni 2016 kündigte Präsident Obama an, dass er die Schaffung von Arbeitsplätzen in den Asylländern zu seinem persönlichen Vermächtnis machen wolle. Im Juli startete er die Obama-Initiative: ein direkter Appell an die CEOs großer amerikanischer Unternehmen, Arbeitsplätze für Flüchtlinge in den Asylländern zu schaffen. Zum jetzigen Zeitpunkt lässt sich nicht beurteilen, wie erfolgreich diese Initiative in den letzten Monaten von Obamas Amtszeit noch sein konnte: Mit Sicherheit war es jedoch das richtige Ziel. Aber wo war das Geld? Und wo die unterstützende Handelspolitik? Da der republikanisch dominierte US-Kongress nicht bereit war, irgendetwas zu unternehmen, das der demokratische Präsidenten als Erfolg verbuchen konnte, blieb ihm nichts anderes übrig, als an die Wohltätigkeit der Unternehmen zu appellieren. Aber Firmen sind nun einmal keine Wohltätigkeitseinrichtungen.

Das Abkommen steht für eine neue Form von Partnerschaft: Regierungen und Unternehmen arbeiten zusammen. Eine Partnerschaft, die altes Schubladendenken überwindet und Lösungen für Flüchtlinge an der Schnittstelle zwischen Entwicklung, Handel und Sicherheit sucht. Das Entscheidende daran ist: Sie basiert auf der Erkenntnis, dass, sofern sich ein beiderseitiger Nutzen identifizieren lässt, die Unterbringung von Flüchtlingen als Chance gesehen werden kann statt nur als unvermeidlicher Kostenfaktor. Europäische Regierungen wollen eine Migrationskrise in den Griff bekommen; Jordanien möchte Industrie ansiedeln und einen sicherheitspolitischen Albtraum unter Kontrolle halten; die Wirtschaft sucht nach neuen Investitionsmöglichkeiten und bemüht sich zugleich, das Ansehen der Bevölkerung für den modernen Kapitalismus wiederherzustellen; Flüchtlinge wollen arbeiten; und so gut wie alle haben ein Interesse an der Zukunft Syriens. Indem der Ansatz all diese Anliegen miteinander verknüpft, ermöglicht er es, dass jeder profitieren wird. Zugleich bietet er eine realistischere

Möglichkeit, Flüchtlingen zu helfen, als es das vergangene Modell frommer Ermahnungen getan hat.

Das Pilotprojekt in Jordanien ist als »eines der wichtigsten wirtschaftlichen Experimente in der heutigen Welt« bezeichnet worden. Damit das Modell langfristig Erfolg hat, wird es beträchtliche Investitionen benötigen. Es muss auf eine Weise durchgeführt werden, die ethisch korrekt und im Einklang mit den Schutzstandards ist, und sein Erfolg wird vor allem davon abhängen, ob wirklich neue Arbeitsplätze geschaffen und nicht nur bestehende Arbeitsplätze verlegt oder formalisiert werden. Aber unabhängig von dem späteren Ausgang bietet das Modell eine andere Vision für Flüchtlinge: eine, die auf Ermächtigung und Schaffung von Arbeitsplätzen basiert, auch in Ländern, wo die Politik die verfügbaren Optionen einschränkt.

Die Globalisierung für Flüchtlinge nutzen

Die Globalisierung kann bedrohlich und zerstörerisch wirken, aber sie kann auch eine starke positive Kraft darstellen. Im besten Fall schafft sie neue Erwerbsmöglichkeiten an Orten, wo dies zuvor kaum denkbar war. Flüchtlinge, die von ihren früheren Erwerbsquellen getrennt wurden und die sich in ihren Gastländern häufig auf der untersten Stufe der ökonomischen Hierarchie wiederfinden, brauchen genau diese Kraft der Globalisierung mehr als jeder andere.

Aber wie gelingt es in der Praxis, syrischen Flüchtlingen globale Chancen zu verschaffen? Zunächst würde man denken, dass jene Flüchtlinge, die nach Deutschland gezogen sind, die besten Voraussetzungen dafür hätten. Aber bislang entspricht das nicht der Realität: Laut der Bundesagentur für Arbeit liegt die Beschäftigungsrate für die Neuankömmlinge noch unter zehn Prozent.[6] Zwar hofft man, dass sich dies im Lauf der Zeit ändern wird, doch die Beschäftigung syrischer Flüchtlinge in Deutschland lässt bislang zweifellos zu wünschen übrig. Das Ergebnis ist nicht überraschend, wenn man bedenkt, dass die Sonderstellung der deutschen Industrie in der weltweiten Produktion absolut ungeeignet ist für Flüchtlinge aus einem armen Land.

Die Produktion für globale Märkte in Deutschland hat sich auf hochqualifizierte Aufgaben spezialisiert, die eine jahrelange Ausbildung erfordern. Das deutsche Bildungssystem für Lehrberufe, das sogenannte duale Ausbildungssystem, um das Deutschland auf der ganzen Welt beneidet wird, verbindet die ersten Jahre der Beschäftigung in einem Betrieb mit weiterer Schulbildung in einer Berufsschule. Die Flüchtlinge können nicht ohne weiteres in dieses System integriert werden. Überdies ist, entsprechend der hochqualifizierten Ausbildung, der deutsche Mindestlohn deutlich höher als die Löhne in Syrien, die wiederum das durchschnittliche Produktivitätsniveau syrischer Arbeiter widerspiegeln: Die Pro-Kopf-Einkommen in Deutschland sind rund 20 Mal so hoch wie die in Syrien vor dem Bürgerkrieg. Folglich wird die Integration syrischer Flüchtlinge in Deutschland in die globale Wirtschaft schwierig werden. Mit einer höheren Wahrscheinlichkeit arbeiten sie am Ende im Dienstleistungssektor oder auf Stellen, die für sie vom Staat geschaffen wurden. Selbst hier stoßen sie jedoch auf Schwierigkeiten: Ein Flüchtling, der sich um eine Stelle als Reinigungsfachkraft für Toiletten bewarb, wurde von der lokalen Agentur für Arbeit

schließlich mit der Begründung abgelehnt, dass »ein geborener Deutscher« die gleiche Arbeit machen könne.[7] Wenn es nach diesem Kriterium geht, werden viele Flüchtlinge, die nach Deutschland eingeladen wurden, noch lange arbeitslos bleiben.

Flüchtlinge in die regionalen Asylländer einzubinden ist wahrscheinlich einfacher. Paradoxerweise fällt es deutschen Firmen unter Umständen leichter, Jobs für Flüchtlinge in den regionalen Asylländern zu schaffen, als sie in Deutschland zu beschäftigen. Das liegt daran, dass deutsche Firmen Vorreiter der modernen Globalisierung gewesen sind. Die weltweite Koryphäe für diese jüngste Form der Globalisierung ist Richard Baldwin. Wie er erklärt, verlegten Firmen seit den neunziger Jahren nicht mehr ihre komplette Produktion nach China, vielmehr lagerten sie einige Produktionsschritte, die immer noch in der gleichen Firma erledigt werden, an günstigere Standorte aus.[8] Diese Orte können nicht Tausende Kilometer vom Hauptwerk entfernt liegen, weil die Produktion an beiden Orten als integrierter Prozess funktionieren muss. Zum Beispiel müssen Manager imstande sein, das Werk innerhalb eines Tages zu besuchen. Wenn die »Tochterfabrik« über eine Nabelschnur mit dem Mutterwerk verbunden sein soll, darf es keine regulatorischen Hindernisse geben. Handelsbarrieren zwischen dem Land des Mutterwerks und dem Land des Tochterunternehmens wären tödlich. In den neunziger Jahren lagen die bevorzugten Produktionsorte für deutsche Firmen in Polen: sehr nahe und viel billiger als in Deutschland, dazu ein Mitglied der Europäischen Union und deshalb keinerlei Beschränkungen. Deutsche Firmen sind allerdings nicht die einzigen, die nach diesem Prinzip verfahren: Amerikanische und japanische Firmen haben das gleiche Modell entwickelt, aber sie imitieren damit nur das europäische Vorbild. Amerikanische Firmen lassen einige Produktionsschritte in Mexiko ausführen, japanische Betriebe lagern manche Produktionsphasen nach China aus.

Aber genau wie es auch in China geschieht, stiegen in Polen, kaum dass die deutsche Produktion dorthin verlegt wurde, die Löhne, weswegen die Firmen ihren Blick ein wenig weiter schweifen lassen mussten. Im letzten Jahrzehnt war die Türkei ein bevorzugter Produktionsstandort. Die Türkei liegt zwar weiter entfernt als Polen, aber kann noch als »nahes Ausland« gelten: Wenn Flüchtlinge zu Fuß dorthin gelangen können, dann können deutsche Manager mit Sicherheit hinfliegen. Und auch wenn die Türkei nicht Mitglied der Europäischen Union ist, hat sie einen privilegierten Status als Handelspartner: Die EU lässt in der Türkei hergestellte Produkte zollfrei importieren. Die türkische Wirtschaft ist tatsächlich als Folge des Eintritts in die globalen Produktionsmärkte geradezu explosionsartig gewachsen. Beispielsweise hat sich im letzten Jahrzehnt eine Provinzstadt in der zentralen Türkei, nicht einmal an der Küste, zum dominierenden globalen Produktionszentrum für Teppiche aus Kunststoff entwickelt.

Wenn deutsche Firmen Teile ihrer Produktion in die Türkei auslagern können, dann können sie das im Prinzip in alle drei Asylländer. Der große Vorteil der Türkei ist ihr privilegierter Marktzugang zu Europa. Sowohl die Türkei als auch Jordanien haben viele Industrieregionen, in denen Flüchtlinge theoretisch an der Seite von Staatsbürgern arbeiten könnten. Das erfordert natürlich, dass die Regierungen der Asylländer es Flüchtlingen erlauben, in diesen Regionen zu arbeiten. Das internationale Abkommen, dem die jordanische

Regierung im Februar 2016 auf der Londoner Konferenz zustimmte, enthielt eine Verpflichtung der Regierung, Flüchtlingen eine Arbeitserlaubnis zu erteilen, als Gegenleistung dafür, dass neue Arbeitsplätze in den Wirtschaftszonen geschaffen werden: Darin besteht die zentrale Rolle, die internationale Unternehmen dabei übernehmen können, Flüchtlingen ihre Würde zurückzugeben. Die jordanische Regierung sagte 50000 Arbeitsgenehmigungen in den nächsten zwölf Monaten zu. Momentan arbeitet sie daran, dieses Ziel zu erreichen, doch die entscheidende Frage lautet, ob die internationale Wirtschaft auch genügend Jobs schaffen wird.

Es mag so aussehen, als würde die Gründung einer Produktionsstätte in der Industriezone eines Asyllandes Jahre der Vorbereitung erfordern. Aber global agierende Unternehmen arbeiten nicht in diesem Zeitlupentempo. In Mexiko gelang es einer amerikanischen Firma, innerhalb von sechs Wochen von null in die Produktion zu gehen. Selbst die Verlegung der Schuhproduktion von China nach Äthiopien dauerte nur wenige Monate. In einem Jahr kann viel passieren, wenn Geschäftsführer und Vorstände die Aufgabe ernst nehmen.

Und die Schaffung von Arbeitsplätzen für Flüchtlinge hängt auch nicht völlig, nicht einmal in erster Linie, von Firmen ab, die in den Zufluchtsländern neue Fabriken eröffnen. Alle Hauptasylländer für Syrer sind bereits Volkswirtschaften mit mittlerem Einkommen, in denen viele Firmen, internationale ebenso wie nationale, Waren produzieren, die an die globalen Vermarktungsketten geliefert werden können. Die Schlüsselunternehmen sind möglicherweise nicht in der globalen Produktion tätig, sondern im globalen Einzelhandel. Beispielsweise lotete ASDA, die britische Tochter von Walmart, aus, ob es möglich wäre, einen Teil ihrer Waren in den Sonderwirtschaftszonen zu bestellen, wenn im Gegenzug Lieferanten zusagten, Flüchtlinge einzustellen. Sie stellten fest, dass dies machbar war: Inzwischen wird ein Teil der Produkte, die britische Verbraucher in ihren lokalen ASDA-Supermärkten kaufen, von Flüchtlingen hergestellt.

Die Globalisierung kann sich also zugunsten der syrischen Flüchtlinge auswirken, aber kann sie das auch in dem erforderlichen Ausmaß tun? Die Jobs, die von ausländischen Firmen geschaffen werden (von Firmen, die neue Produktionsstandorte gründen, und von solchen, die Produkte von bereits in den Sonderwirtschaftszonen angesiedelten Firmen kaufen), schaffen wiederum neue Jobs: Sie wirken als Multiplikator. Die von diesen neuen Arbeitern verdienten Einkommen werden für Dienstleistungen und Lebensmittel ausgegeben, die vor Ort produziert werden. Dieser Job-Multiplikator schwankt je nach Kontext, steigert jedoch noch die Wirkung.

Internationale Unternehmen können die Lebensaussichten der Flüchtlinge positiv verändern, Regierungen jedoch können den entscheidenden Unterschied ausmachen, indem sie den Prozess beschleunigen. Um dies zu erreichen, präsentierte Premierminister David Cameron nach der Londoner Konferenz einen Ansatz, der die gesamte britische Regierung umfasste. Er beauftragte eine Sondergesandte, Baroness Morris, damit, den privaten Sektor ins Boot zu holen, und der britische Wirtschaftsminister Sajid Javid flog mit einer Gruppe von Geschäftsführern nach Jordanien. Auf diese Weise kam der ASDA-Deal zustande. Andere europäische Regierungschefs waren zu dieser Zeit viel zu beschäftigt damit, die Tausenden Flüchtlinge, die an ihren Grenzen ankamen, an ihre Nachbarn abzuschieben oder sich gegen die entsprechenden Anweisungen der Europäischen Kommission zu wehren. Deshalb konnten

sie sich nicht auf die Schaffung von Arbeitsplätzen für die Millionen Flüchtlinge konzentrieren, die in den Zufluchtsländern geblieben waren.

Ein Prototyp für die Welt?

Es geht nicht unbedingt darum, das Modell der jordanischen Sonderwirtschaftszone nun in allen Gastländern einzuführen. Unterschiedliche Rahmenbedingungen werden verschiedene Ansätze benötigen. Das Wesentliche ist, dass wir von einem rein humanitären Ansatz zu einem entwicklungsorientierten Ansatz übergehen, in dessen Zentrum Arbeitsplätze und Bildung stehen. Die große Herausforderung liegt darin, sich für die Schaffung von Entwicklungszonen in jenen Rand- und Grenzregionen einzusetzen, die immer wieder Flüchtlinge aufnehmen.

Neben Uganda und Jordanien gibt es weitere Präzedenzfälle. Die Sonderwirtschaftszone Kaesoˇng in Nordkorea setzt südkoreanisches Kapital ein, um nordkoreanische Arbeiter zu beschäftigen;[9] in Thailand wurden Zonen für Flüchtlinge und Grenzgänger aus Myanmar eingerichtet.[10] Auch das ehemalige Flüchtlingsaufnahmezentrum in der Provinz Bataan auf den Philippinen wurde in eine Sonderwirtschaftszone umgewandelt.[11]

Jeder Ansatz sollte folgende Punkte umfassen: die Stärkung der Flüchtlinge durch das Recht auf Arbeit, eine öffentlich-private Partnerschaft sowie die Erkenntnis, dass Flüchtlinge als Chance für Handel und Entwicklung gesehen werden können, nicht nur als humanitäre Pflicht, und dass Abkommen auf dem Prinzip des beiderseitigen Gewinns basieren sollten.

Die Vorgehensweisen in Uganda und Jordanien illustrieren völlig verschiedene Methoden. Ansätze zur Entwicklung können stark variieren zwischen »Integration« (dem ugandischen Modell) am einen Ende des Spektrums und »Inkubation« (dem jordanischen Modell) am anderen. Im einen Fall erwerben Flüchtlinge schrittweise volle sozialökonomische und politische Rechte an der Seite der Bürger des Gastlandes. Im zweiten entstehen im Zuge der »Inkubation« räumlich klar abgegrenzte Bereiche, in denen wirtschaftliche Chancen eröffnet werden. In anderen Kontexten werden diese Modelle je nach Machbarkeit und Erwünschtheit abgewandelt werden.

Während das jordanische Pilotprojekt der Sonderwirtschaftszone in erster Linie für ein Land mit mittlerem Einkommen gedacht ist, das seine herstellende Industrie ausbauen möchte, lässt sich die grundlegende Logik von »Entwicklungszonen« – sei es auf der Basis der Integration oder der Inkubation – auch auf Volkswirtschaften anwenden, die in erster Linie ihren primären, sekundären oder tertiären Sektor ausbauen möchten, indem sie entsprechende Arten von Investitionen anlocken. Je nachdem, ob man die ökonomische Teilnahme in der Produktion, der Landwirtschaft oder im IT-Sektor fördern möchte, werden das Modell und die für den Erfolg nötigen Partnerschaften variieren.

Der Schutz von Flüchtlingen ist nicht das Gleiche wie Immigration. Ziel des Ersteren ist, Menschen ihre vollen Rechte zu verschaffen, bis sie imstande sind heimzukehren oder anderswo integriert werden. Dennoch kann dies mit ein wenig Kreativität auf eine Weise erfolgen, die das Aufblühen der Menschen fördert und zugleich den Gastländern nützt, indem ihre Entwicklungsstrategien unterstützt werden, insbesondere in unterentwickelten

Grenzregionen.

Über das Asyl hinaus

Dieses Kapitel hat eine absolut naheliegende Idee vorgestellt, die für den bislang vor allem humanitär betrachteten Bereich der Flüchtlingshilfe tragischerweise völlig neu ist: Flüchtlinge brauchen Arbeit. Genau wie es mitunter »Afrika« als Ganzem geschieht, wird Flüchtlingen heute im allgemeinen Diskurs die Opferrolle zugewiesen. So gut gemeint das sein mag, ist diese erniedrigende Sichtweise ein Zerrbild. Wie gezeigt, sind Flüchtlinge von der internationalen Gemeinschaft in ein Regelwerkt gepresst worden, in dem sie systematisch von jeder wirtschaftlichen Aktivität abgekoppelt wurden. Unser Vorschlag zielt darauf ab, dieses Regime zu beenden: Weltweit könnten Unternehmen dazu beitragen, Flüchtlingen Entfaltungsmöglichkeiten zu geben.

Aber das Potenzial dieses neuen Ansatzes reicht über das reine Asyl hinaus. Im folgenden Kapitel werden wir aufzeigen, wie er zugleich einem zweiten Zweck dienen kann: die Stabilität in Ländern wiederherzustellen, in denen der Konflikt vorüber ist.

KAPITEL 7

Umdenken bei Nachkriegsphasen: Erholung fördern

Massengewalt ist kein Normalzustand. Selbst in instabilen Gesellschaften entladen sich Gewaltrisiken eher selten. Massengewalt bricht nur sporadisch aus, und sie findet immer ein Ende. Während der düsteren Phase eines Konflikts verliert man diese Wahrheit leicht aus dem Blick. Wie bei dem jungen Syrer, der am Strand von Lesbos interviewt wurde, ist die Versuchung groß zu folgern: »Syrien ist erledigt.« Das Land wird nach dem Krieg zwar wohl nur noch eine Ruine seiner selbst sein, aber Syrien ist keineswegs am Ende. Wie schon Adam Smith im Jahr 1778 sinngemäß beobachtete: »In jeder Nation gibt es eine große Menge Verfall.« Er meinte damit, dass Gesellschaften eine Fülle von Katastrophen absorbieren können und sich doch wieder erholen. Im folgenden Kapitel geht es um die Frage, was wir tun können, um diese Erholung zu unterstützen.

Konkreter gesagt schlagen wir vor, aus den Elfenbeintürmen auszubrechen, die bislang die Flüchtlingspolitik und die Politik für den Wiederaufbau eines Landes nach einem Konflikt fein säuberlich voneinander getrennt haben. Der Wiederaufbau nach einem Konflikt ist schwierig: Die betroffenen Gesellschaften laufen Gefahr, in eine Falle zu geraten, in der das Risiko eines Konflikts weiterhin so hoch ist, dass er von neuem ausbricht, ehe er beendet werden kann. Genau das ist im Südsudan passiert.

Eine kluge Flüchtlingspolitik kann die Erholung eines Landes nach Kriegsende erleichtern und auf diese Weise das Risiko dieser Falle verringern. Geeignete Maßnahmen können sogar den Beginn des Friedens beschleunigen. Darüber hinaus kann das Zusammendenken von Flüchtlingspolitik mit politischen Maßnahmen zum Wiederaufbau unter Umständen eben jene Ressource hervorbringen, nach der sich Vertriebene am meisten sehnen, während ihre Existenz scheinbar auf Eis liegt: die Hoffnung, bald wieder ein normales Leben führen zu können.

Warum der Wiederaufbau so wichtig ist

In dem verwirrenden Chaos, das der Exodus nach Lesbos stiftete, war es nicht einfach, die langfristigen Ziele der Flucht im Auge zu behalten. Die Berichterstattung in den Medien war von dem unmittelbar Notwendigen dominiert: Menschen aus sinkenden Booten retten; auf der Wanderung durch den Balkan einen Unterschlupf für sie finden; die Ankömmlinge in Deutschland ernähren und unterbringen; oder die Frage, ob die gestiegene Terrorgefahr mit dem Flüchtlingsstrom zusammenhängt. Das ging so weit, dass Europas Medien noch länger Horizonte in Betracht zogen, die für gewöhnlich eurozentrischen Themen vorbehalten sind: wie die syrischen Flüchtlinge, die nach Europa gelangt sind, am besten integriert werden können; oder wie die Europäische Kommission Vorschriften für die Aufteilung unter zunehmend widerspenstigen Gastregierungen ausarbeiten kann.

Alle oben genannten Themen sind peripher im Vergleich zu der Kernfrage der Vertreibung. Die Vertriebenen sind durch Massengewalt gezwungen worden, ihre Häuser zu verlassen.

Während des Syrienkonflikts, wie in den meisten Fällen von Massengewalt, verlässt die Mehrheit der Vertriebenen nicht einmal das Land: Sie werden zu *Binnenvertriebenen*. Nachdem sie in sicherere Gegenden ihres Landes geflüchtet sind, sind sie für die internationalen Medien uninteressant. Die nach Syrien entsandten Journalisten und Fotografen sind dort, um über die Kämpfe zu berichten. Unser Bild der Syrienkrise setzt sich aus diesen Kämpfern zusammen und aus den Flüchtlingen, die nach Lesbos übergesetzt haben. Die weniger fotogene Realität sind die sechs Millionen Syrer, die intern vertrieben wurden, und die vier Millionen Flüchtlinge in den benachbarten Asylländern.

Nehmen wir diese Menschen in den Blick, wird schnell deutlich, warum der Wiederaufbau nach dem Ende des Konflikts so wichtig ist. Die sechs Millionen Binnenvertriebenen haben ihre Häuser vermutlich mit den gleichen Ängsten und Reuegefühlen verlassen, die andere dazu bewegten, nach Deutschland aufzubrechen, aber ihre Zukunft wird nicht dadurch bestimmt, ob sie Deutsch lernen. Sie wird davon bestimmt, wie schnell Syrien seine Wirtschaft und Gesellschaft wiederaufbaut. Die vier Millionen Syrer in den Nachbarländern entschließen sich womöglich dazu, ein neues Leben in ihren Gastgesellschaften aufzubauen, wobei die in der Türkei eine neue Sprache lernen müssen. Doch die meisten Flüchtlinge in benachbarten Asylländern möchten gerne nach Hause zurückkehren, sobald ein Frieden dies gestattet. Sogar ein Teil derjenigen, die nach Europa gelangt sind, beschließt möglicherweise, dass sie doch lieber heimkehren, statt sich als Europäer neu zu erfinden oder als Syrer in Europa zu bleiben, während ihre Kinder eine Kultur aufnehmen, die nicht ihre eigene ist.

Somit ist ein zwingender Grund dafür, sich auf den Wiederaufbau des Landes zu konzentrieren, dass dies genau das Anliegen ist, das der großen Mehrheit der Vertriebenen selbst am Herzen liegt. Der zweite Grund kombiniert humanitäre Fürsorge mit Eigeninteresse: um nämlich einen Rückfall in die Massengewalt und weitere Instabilität in der Region zu verhindern. Sollte in Syrien nach einem Friedensschluss erneut ein Krieg ausbrechen, so wäre das eine Katastrophe für Syrien, für die Region und für Europa. Wenn also die Sicherung des Friedens so wichtig ist, dann stellt sich die Frage, wie die Nachkriegsrisiken minimiert werden können.

Senkung der Post-Konflikt-Risiken

Innere Konflikte, die Massengewalt hervorrufen, drehen sich in der Regel um tiefreichende Differenzen zwischen verschiedenen Volksgruppen. Der Konflikt in Syrien ist davon geprägt, wurde aber noch dadurch verkompliziert, dass er internationalisiert wurde. Eine aktuelle Momentaufnahme, die für die Komplexität dieses Konflikts typisch ist, umfasst drei einander ausgleichende Entwicklungen: Putin trifft sich mit Erdogan, und wenn diese beiden Mächte ihre Meinungsverschiedenheiten beilegen, dürfte am Ende eine Stärkung des Assad-Regimes herauskommen: Assads Absetzung wird nicht länger eine Voraussetzung für Friedensgespräche sein. Zugleich ist die Belagerung Aleppos durch das Regime soeben von einer dschihadistischen Truppe durchbrochen worden, die von Saudi-Arabien und Katar unterstützt wird. Aber dem wirkt wiederum Folgendes entgegen: Den Vereinigten Staaten und den moderaten Kräften, die gegen das Assad-Regime kämpfen, ist womöglich nicht wohl dabei, eine dschihadistische Kampftruppe zu unterstützen, deren Ziel ein radikaler Islam ist. Wir

sind von der Chimäre eines für alle Seiten akzeptablen Friedens noch weit entfernt. Der Frieden wird irgendwann wiederhergestellt werden, möglicherweise in einer Region nach der anderen, aber der Prozess wird wahrscheinlich nicht schön sein.

Wenn sich keine schnelle politische Lösung findet, kann man allenfalls hoffen, dass die Risiken für einen Rückfall in die Gewalt allmählich abnehmen. So sieht das Muster üblicherweise aus: Das zweite Post-Konflikt-Jahrzehnt ist sicherer als das erste, das dritte wiederum sicherer als das zweite. Wissen wir, was man tun kann, damit das Gewaltrisiko schneller zurückgeht? Die Spaltung in ein »Wir« und »Die« zu überwinden wird höchstwahrscheinlich nur sehr langsam voranschreiten, doch trotzdem kann man etwas unternehmen. Zum Beispiel untersagte es die Regierung Ruandas – ein Land, das eine extrem starke Identitätsspaltung geerbt hatte – nach dem Bürgerkrieg, die Begriffe »Hutu« und »Tutsi« zu verwenden, und förderte stattdessen die Idee einer gemeinsamen ruandischen Identität, die sich auf die Anstrengung aller für die Entwicklung des Landes gründet. Neue Studien ergeben, dass dies allmählich Früchte trägt, sodass ethnische Identitäten nicht mehr so stark ins Gewicht fallen. Aber Identitäten lassen sich nur sehr langsam verändern, und internationale Akteure haben dabei kaum etwas zu sagen. Wenn wir nach politischen Maßnahmen suchen, die möglicherweise schneller wirken und bei denen internationale Akteure potenziell eine Rolle spielen können, müssen wir uns der Wirtschaft zuwenden.

Die Geschwindigkeit, mit der das Risiko eines erneuten Ausbruchs von Gewalt gesenkt werden kann, steht im Zusammenhang mit der Geschwindigkeit, mit der sich die Wirtschaft erholt. Das Ziel, die Wirtschaft wieder in Gang zu bringen, ist somit eine vernünftige Arbeitshypothese, an der sich eine Post-Konflikt-Politik ausrichten kann, und zwar sowohl die Entscheidungen der Post-Konflikt-Regierung als auch die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft. Aber was können wir tun?

Genau wie die Bomben das westliche Bild des Konflikts prägen, prägt der Wiederaufbau der Infrastruktur unser Bild des Wiederaufbaus nach Kriegsende. Eine Brücke wurde gesprengt, ein Krankenhaus wurde zerbombt, wir werden es wieder aufbauen: »Wenn wir es kaputt machen, reparieren wir es«, wie der damalige amerikanische Außenminister Colin Powell nach der Invasion im Irak erklärte. Doch dieses Bild geht am Kern der wirtschaftlichen Erholung nach einem Bürgerkrieg vorbei: Hier braucht es Organisationen und nicht Beton. Genauer gesagt muss die Fähigkeit der Regierung wiederhergestellt werden, die zentralen ökonomischen Funktionen auszuüben, und Firmen müssen dazu gebracht werden, Arbeiter einzustellen.[1]

Organisationen, ob im staatlichen oder privaten Sektor, sind Teams von Menschen, die motiviert sind, ihre Kenntnisse und Fertigkeiten zur Verfügung zu stellen und miteinander zu kooperieren, um ein klares Ziel zu erreichen. Große Organisationen können potenziell Größenvorteile nutzen und damit bemerkenswert produktiv arbeiten. Organisationen, die Größe, Motivation, Knowhow und Kooperation miteinander kombinieren, sind komplexe Wunder, die den Wohlstand stützen. Sie sind in allen armen Gesellschaften selten, aber in Nachkriegsgesellschaften sind sie extrem selten: Viele Organisationen werden durch den Konflikt zerstört. Das ist tatsächlich ein Unterschied zwischen dem Vermächtnis eines internationalen Krieges und dem eines internen Krieges. Internationale Kriege sind nicht nur in

der Regel viel kürzer als Bürgerkriege, sondern sie stärken typischerweise die Fähigkeit von Organisationen, insbesondere von Regierungen. Im Gegensatz dazu reißen Bürgerkriege nicht nur ein Volk auseinander, sie zerstören auch die Organisationen des Landes.

Beim Wiederaufbau einer Organisation geht es hauptsächlich um Menschen: das Rekrutieren von Menschen mit Bildung, Geschick und Motivation, damit sie miteinander kooperieren und produktiv werden. Beim Wiederaufbau eines Landes sollte es also eher um die Wiederherstellung des Humankapitals gehen als um die Reparatur der physischen Infrastruktur.

Die Regierungsfähigkeit kann schrittweise wiederhergestellt werden, weil manche Funktionen, die normalerweise eine Regierung erledigt, zumindest für gewisse Zeit auch ausgelagert werden können. Beispielsweise könnten Kirchen und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) bereit und auch imstande sein, Schulen und Kliniken zu betreiben. Manche Funktionen der Regierung können jedoch nicht an andere Organisationen vergeben werden: Das Einziehen von Steuern, die Verwaltung, Justiz und Polizei kann nur von staatlichen Behörden ausgeführt werden. Solange diese Bereiche nicht funktionieren, gibt es keinen Staat; die Gesellschaft ist nicht im Frieden angekommen, sondern in einem Zustand der Anarchie. Führen wir uns einmal kurz das Wesen dieser Liste von Kerntätigkeiten vor Augen. Welche Merkmale muss ein Steuereintreiber besitzen? Und welche ein Gerichtsbeamter? Die Kernfunktionen der Regierung erfordern unweigerlich Menschen mit einer höheren Bildung.

Die meisten Arbeitsplätze werden jedoch nicht von der Regierung, sondern von Firmen geschaffen. Die Produktivitätsgewinne, die von modernen Firmen erzeugt werden, leiten den Transformationsprozess ein: Sie sind das, was eine Gesellschaft rasch aus der Armut führt. Leider besitzen Post-Konflikt-Staaten sehr wenige offizielle Firmen, seien es einheimische oder ausländische. Kein Wunder: Unternehmen müssen sich aus ihren Einkünften finanzieren, und während eines langen Bürgerkriegs bricht die Wirtschaft ein. Es gibt keine verlässlichen Zahlen über die syrische Wirtschaft, aber da ein Viertel der Bevölkerung das Land verlassen hat und die Einkünfte der im Land Gebliebenen drastisch gefallen sind, dürften die Einnahmen einer typischen Firma kollabiert sein. Die Weltbank schätzt, dass das Bruttoinlandsprodukt um bis zu 19 Prozent jährlich geschrumpft ist.[2] Viele multinationale Unternehmen, die zuvor in Syrien tätig waren, haben als Folge der Gewalt das Land verlassen müssen.[3] Das galt auch für viele, oft deutlich kleinere, regionale Unternehmen.[4]

Somit wird in der syrischen Nachkriegswirtschaft ein chronischer Mangel an modernen Firmen herrschen. Im Prinzip geht man gegen diesen Mangel am besten vor, indem man etablierte ausländische Unternehmen ins Land holt. Allerdings scheuen sich diese verständlicherweise, in Post-Konflikt-Länder zu gehen: Die Märkte sind klein, die bürokratischen Apparate sind tendenziell störungsanfällig und korrupt (was dem Ruf der Firma schaden könnte), die Gewalt- und Konfliktanfälligkeit des Landes dürfte allseits bekannt sein, sodass der Abschluss einer Versicherung problematisch werden könnte, und nicht zuletzt könnten sich die Mitarbeiter weigern, dorthin zu gehen. Die wenigen Firmen, die sich nach dem Ende eines Konflikts in ein Land wagen, sind untypisch: Manchmal liegt das daran, dass

sie von zwielichtigen Geschäftemachern geleitet werden, die sich in korrupten Umgebungen wohl fühlen. Ganz offensichtlich ist das nicht die Sorte von Unternehmen, die ein Post-Konflikt-Staat braucht.

Die Schwierigkeit, Unternehmen ins Land zu locken, wird noch dadurch gesteigert, dass viele private Investoren Neuland betreten müssen: die erste derartige Tätigkeit im Land seit Wiederherstellung des Friedens. Insofern gibt es viele »unbekannte Unbekannte«, auf die man sich erst einstellen kann, wenn man bereits vor Ort tätig ist. Indem der erste Investor den Versuch wagt, schafft er Informationen, die für potenzielle Nachfolger sehr nützlich sind: Sollte die Investition Erfolg haben, wird sie kopiert werden. Das ist gut für das Land, aber schlecht für den Vorreiter. Wirtschaftsexperten nennen das einen »externen Effekt« – eine positive Wirkung, die nicht der Firma zugutekommt, die sich zu dem Schritt entschlossen hat. Das gilt für sämtliche Pionier-Investitionen, aber Post-Konflikt-Länder sind insofern speziell, weil ein viel höherer Anteil der Investitionen Pioniercharakter hat: In fortschrittlichen Volkswirtschaften sind die meisten Investitionen Routinesache. Aber selbst in fortschrittlichen Wirtschaften wird eine bahnbrechende Investition als sozial wertvoll anerkannt und über verschiedene Mechanismen gefördert. Zum Beispiel gibt es in Großbritannien einen Steuernachlass für Investitionen in Start-up-Unternehmen, der bis zu 40 Prozent beträgt. Die Regierungen von Post-Konflikt-Staaten können sich eine so hohe Subvention natürlich nicht leisten; ganz zu schweigen davon, dass sie keine Regierungsstrukturen besitzen, die dafür sorgen, dass mit den Subventionen sauber umgegangen wird.

Wir befinden uns in einer Zwickmühle: Post-Konflikt-Länder brauchen moderne Firmen, aber moderne Firmen brauchen keine Post-Konflikt-Länder. Sie bieten renommierten Firmen einfach keine guten Chancen. Und hier kommt der unwiderlegbare Beweis: Die International Finance Corporation (IFC) ist, trotz des übel klingenden Namens, eine internationale Behörde, die kollektiv von den Regierungen auf der Welt geleitet wird. Ihr Ziel ist es, renommierte Firmen in sich entwickelnde Länder zu locken. Und das tut sie in erster Linie, indem sie gemeinsam mit den Firmen investiert. Somit ist die Rendite auf das Portfolio der IFC ein guter Indikator dafür, was Firmen mit dem Kapital, das sie in sich entwickelnde Länder investieren, verdienen. Über das Portfolio aller Entwicklungsländer hinweg lag die Rendite für die IFC-Investitionen bei rund vier Prozent. Das könnte man durchaus als respektabel ansehen, nicht räuberisch. Nur ein kleiner Anteil der Investitionen fließt allerdings in Staaten, die in einer Post-Konflikt-Phase stecken oder anderweitig fragil sind, doch in diesen Volkswirtschaften ist die Rendite *negativ* ausgefallen. Aus diesem Grund gibt es kaum Firmen, die Post-Konflikt-Situation attraktiv finden. Aber ohne die Ansiedelung von Firmen können Länder der Instabilität nicht entrinnen. Die Vorstände privater Unternehmen sind gesetzlich verpflichtet, ihre Firma im Interesse der Aktionäre zu leiten: Sie können nur dort verstärkt investieren, wo man davon ausgehen kann, dass es Gewinn bringt.

Offensichtlich besteht eine große Kluft zwischen dem globalen öffentlichen Interesse und dem kommerziellen privaten Interesse. Es liegt ganz stark im öffentlichen Interesse, dass Unternehmen in Post-Konflikt-Gesellschaften tätig werden. Die Arbeitsplätze und die Steuereinnahmen, die sie einbringen, würden dazu beitragen, eine fragile Situation zu

stabilisieren. Aber es ist ganz eindeutig nicht im kommerziellen Interesse der Firmen, das zu tun, und ihre Gremien sind gesetzlich verpflichtet, im Interesse der Aktionäre zu operieren, in Deutschland auch im Interesse ihrer Beschäftigten.

Es gibt einen naheliegenden Ausweg aus dieser Sackgasse: Internationale öffentliche Gelder sollten dafür verwendet werden, Firmen für den öffentlichen Nutzen zu entschädigen, den sie erzeugen, indem sie in Post-Konflikt-Situationen investieren. Diese Idee wird aktuell endlich umgesetzt. Rund 54 Jahre nachdem die Weltbank erstmals Hilfsmittel für sehr arme Länder zur Verfügung stellte, werden die Regierungen, die sie kontrollieren, versuchsweise genehmigen, dass ein kleiner Teil der Hilfsmittel dafür eingesetzt wird, Investitionen in fragile Staaten zu locken. Die Regierungen haben mit dieser Entscheidung so lange gezögert, weil die einzigen beiden Gruppen, die der Weltbank Beachtung schenken, dagegen Sturm laufen werden. Die politische Rechte betrachtet Entwicklungshilfe im besten Fall als Verschwendung öffentlicher Mittel. Staatliche Gelder für Investitionen zum Fenster hinauszuwerfen, die das private Kapital »klugerweise« gemieden hat, wird lauthals als weiterer Beweis dieses Irrsinns kritisiert werden. Unterdessen betrachtet die politische Linke private Firmen, die in armen Gesellschaften operieren, als Inkarnation des Bösen. Die Umleitung von Geldern, die ein Lächeln auf das Gesicht eines Kindes zaubern könnten, in die Kassen von Konzernen wird ebenfalls als emblematisch angesehen werden. Angesichts dieser lautstarken Kritik von beiden Seiten der politischen Extreme können wir nur hoffen, dass die Mitte standhaft bleibt.

Die öffentlichen Geldgeber sind sich der Priorität der Post-Konflikt-Situationen sehr wohl bewusst. In der Regel gibt es reichlich Geld für sie. Das Problem ist, dass es bislang fast ausschließlich an Post-Konflikt-Regierungen und westliche NGOs weitergeleitet wurde. Doch den Regierungen der Nachkriegsgesellschaften fehlt die nötige Kapazität, um es angemessen auszugeben, und die NGOs verwenden es für ihre sozialen Agenden: die lachenden Gesichter. Folglich besteht kein Mangel an internationalen öffentlichen Geldern, die man dafür verwenden könnte, renommierte Firmen für die Wiederbelebung der Nachkriegswirtschaft zu gewinnen. Es mangelte lediglich an Ideen und an der nötigen Courage, um sie umzusetzen.

Die Idee, die Weltbank ins Boot zu holen, wäre zwar sicher hilfreich, doch wir sind der Meinung, dass es noch einen besseren Ansatz gibt, der zudem längst nicht so umstritten sein dürfte.

Erholung in die Wege leiten

Dieses Buch präsentiert vier große neue Ideen. Der ersten begegnen Sie in Kapitel 4: Der richtige ethische Fokus ist die Pflicht, den Vertriebenen aus ihrer Störung des normalen Lebens herauszuhelfen, die auf ihre Flucht zurückzuführen ist. Die zweite ist Gegenstand von Kapitel 5: Die besten Orte für eine sichere Zuflucht sind jene, die für die Vertriebenen leicht zu erreichen sind, sowie die Idee, dass reiche Länder diesen Asylländern die finanzielle Bürde erleichtern sollten. Die dritte Idee wird im vorigen Kapitel 6 vorgestellt: Normalität wird für die Flüchtlinge am besten dadurch wiederhergestellt, dass man ihnen die Möglichkeit gibt zu arbeiten. Das gelingt, indem man in den Zufluchtsländern Arbeitsplätze schafft. Jetzt ist die letzte Idee an der Reihe: Die wirtschaftliche Unterstützung, die Flüchtlinge brauchen, kann

zugleich auch dafür genutzt werden, den Wiederaufbau nach Kriegsende vorzubereiten. In der Praxis wird sich diese Idee auf mehrere Arten umsetzen lassen. Beginnen wir mit einer simplen Erweiterung des Ziels, Arbeitsplätze für Flüchtlinge zu schaffen.

Wenn internationale Firmen bereits in den Zufluchtsländern nahe dem Konflikt wirtschaftlich aktiv sind, können sie die Produktion potenziell auch in das Post-Konflikt-Land verlagern. Das wäre auch keineswegs töricht: Bis der Frieden kommt, würden sie bereits eine erfahrene Arbeiterschaft aus Flüchtlingen beschäftigen, von denen die meisten den Wunsch haben dürften, nach Hause zurückzukehren. Durch die Gründung eines Werks im Post-Konflikt-Land kann die Firma ihre Arbeiter halten. Nichts ist so einfach, wie es klingt, und deshalb ist es jetzt an der Zeit, sich mit den zu erwartenden Hindernissen befassen und den Möglichkeiten, sie zu überwinden.

Als Erstes sieht es so aus, als hätte die Sache einen deutlichen Haken. Wenn der große internationale Plan vorsieht, dass die Firmen, die während eines regionalen Konflikts in Asylländer investieren, sich prompt wieder verabschieden, sobald der Konflikt vorüber ist, dann ist es unwahrscheinlich, dass die Regierungen der Asylländer dabei mitspielen. Der Hauptanreiz für die Regierungen der Asylländer an dem Plan, Firmen anzulocken, besteht darin, dass sie von der zeitlich befristeten Aufnahme von Flüchtlingen einen dauerhaften Nutzen haben. Zum Glück funktioniert der globale Kapitalismus nicht so: Er ist kein Nullsummenspiel. Eine erfolgreiche Firma strebt nach Expansion. Wenn sie eine Produktionsstätte in einem Zufluchtsland gegründet hat, wo sowohl einheimische Bürger als auch Flüchtlinge beschäftigt werden, und die Flüchtlinge nach Ende des Konflikts zurückkehren wollen, dann kann die Mutterfirma auch in dem Post-Konflikt-Land ein Werk aufbauen, ohne das erste zu schließen.

Doch allein die Tatsache, dass die beschäftigten Flüchtlinge heimkehren wollen, könnte als Anreiz nicht ausreichen, um die Firma für die offensichtlichen Risiken zu entschädigen, die mit einer Werksgründung in einer Post-Konflikt-Situation verbunden sind. Die Risiken haben wir bereits dargelegt, doch ebenso Mittel und Wege, sie zu vermeiden. Wie jedes andere Unternehmen, das bereit ist, sich in der Post-Konflikt-Wirtschaft zu etablieren, wird man auch jene, die mit ihrer Flüchtlingsbelegschaft ins Land kommen, mit internationalen Hilfsgeldern für den öffentlichen Nutzen entschädigen müssen, den sie schaffen. Firmen sind keine Wohltätigkeitseinrichtungen: Es ist ihnen gesetzlich nicht einmal erlaubt, sich wie Wohltätigkeitseinrichtungen zu verhalten. Und deshalb kann auch die internationale Politik nicht einfach hoffen, dass sie es trotzdem tun werden. Doch die Kosten einer zeitlich befristeten Subvention neuer Arbeitsplätze in Firmen, die in Nachkriegswirtschaften investieren, sind moderat im Vergleich zu den enormen und häufig vergeblichen Ausgaben, die meist für die Stabilisierung eines Landes anfallen. Der Versuch, Afghanistan zu stabilisieren, hat die amerikanischen Steuerzahler Schätzungen zufolge bislang drei Billionen Dollar gekostet. Wie hoch wird, bei den herkömmlichen Maßnahmen, die Rechnung für Syrien ausfallen? Und sollten die Stabilisierungsversuche scheitern, wie hoch wären die Kosten, wenn der Krieg erneut ausbricht? Die Flüchtlingsfrage mit dem Wiederaufbau zu verknüpfen kann durchaus etwas kosten – und würde sich trotzdem lohnen.

Es wird also wahrscheinlich nötig sein, öffentliche Mittel einzusetzen, um Arbeitsplätze zu schaffen, die zum Wohle aller die Post-Konflikt-Situation stabilisieren. Aber das allein wird nicht ausreichen. Erinnern wir uns, dass es der Türkei gelang, für deutsche Firmen zum »nahen Ausland« zu werden, weil in der Türkei hergestellte Waren in Europa ohne Importbeschränkungen verkauft werden können. Auch die anderen Zufluchtsländer und Nachkriegssyrien selbst brauchen solch einen Marktzugang, damit sie für Europa zu einem Teil des nahen Auslands werden. Das sollte nicht sonderlich schwer sein: Sobald die Europäische Kommission das Problem erkannte, wurde Jordanien ziemlich schnell der Marktzugang gewährt: Im Juni 2016 trat die Neuregelung in Kraft. Derartige Handelsprivilegien sollten immer erlassen werden, um die Zufluchtsländer und den Wiederaufbau zu unterstützen.

Geld und privilegierter Marktzugang sind zwar notwendig, doch Präsident Obamas Ansatz, führende Firmenlenker zu mehr Engagement zu ermahnen, kann ebenfalls eine wichtige Rolle spielen. Das funktioniert nicht einfach, indem moralischer Druck ausgeübt wird. Sowohl die moderne Fertigung als auch der Wiederaufbau eines Landes sind Koordinationsprobleme: Die Entscheidung jeder einzelnen Firma hat Einfluss auf die Entscheidungen anderer. In der modernen Fertigung entsteht ein großer Teil der Ertragssteigerungen nicht innerhalb einer Firma, sondern durch die Bündelung von Kapazitäten. Die Erkenntnis des Potenzials für Kostensenkung, indem Unternehmen zusammengeführt werden, war der eigentliche Beweggrund für die Schaffung von Industriezonen – eine Strategie, die in Ostasien außerordentlich erfolgreich war. Post-Konflikt-Länder stehen vor einem akuteren Koordinationsproblem. Es werden nicht nur die Kosten für alle sinken, wenn mehrere Firmen am gleichen Ort ein Werk gründen, sondern die Arbeitsplätze, die jedes Unternehmen schafft, werden auch für alle stabilisierend wirken. Wenn der Vorstand eines amerikanischen Konzerns über den ungewöhnlichen Vorschlag nachdenkt, in einem Post-Konflikt-Land einen Standort zu eröffnen, dürfte es sehr beruhigend sein zu hören, dass andere Firmen ebenfalls mit diesem Gedanken spielen und dass der Präsident und Regierungsbehörden wie das Außenministerium ihn begeistert unterstützen.

Eine andere Strategie mit beträchtlichem Potenzial im Syrienkonflikt besteht darin, in der Nähe des Landes Zufluchten für syrische Firmen zu bieten. Genau wie Menschen eine Zuflucht brauchen, gilt das auch für Unternehmen. Die industrielle und kommerzielle Hauptstadt Syriens vor dem Krieg war Aleppo, das lange von Regimegegnern kontrolliert wurde. Als Reaktion ist die Stadt mit russischer militärischer Unterstützung bombardiert und beschossen worden. Firmen sind nicht nur durch die Kampfhandlungen bedroht. Wenn die Menschen flüchten, verlieren Firmen zudem ihre Arbeitskräfte und ihren Markt. Manche syrische Unternehmen sind bereits in die Nachbarländer umgezogen. Aber wenn die Politik den Prozess unterstützen würde, statt ihn zu behindern, dann würden sich mehr Firmen zu einer Verlegung entschließen und weniger Firmen müssten dichtmachen. Wenn Betriebe Syrien verlassen, erscheint deren Arbeitern selbstverständlich die Flucht in die Sicherheit nicht mehr so abschreckend – also wirkt sich eine Strategie für Unternehmen auch auf die Menschen positiv aus. Welche praktischen Maßnahmen könnten hilfreich sein? Eine Antwort führt uns zu dem zurück, was Präsident Obama gemacht hat. Bei der Verlegung stehen die Betriebe vor

einem Koordinationsproblem: Die Erfolgsaussichten sind umso höher, je mehr Firmen am gleichen Ort gebündelt werden. Also ist es hilfreich, deutlich einen bestimmten Ort zu markieren, der dafür gedacht ist, syrische Firmen aufzunehmen. Dieser Ort kann eine Industriezone oder ein großes Gebäude sein, das sich für Dienstleister eignet. An derartige Orte orientieren sich nicht nur Firmen, sie helfen auch Familien auf der Flucht bei der Entscheidung, wo sie möglicherweise Arbeit finden werden.

Abgesehen von einem koordinierenden Signal gibt es unzählige andere unterstützende Maßnahmen. Kredite etwa, die aus den Hilfsmitteln für den Wiederaufbau finanziert werden, können Firmen an ihrem neuen Standort helfen, die Miete und die ersten Anschaffungen zu bezahlen, während sie ihr Geschäft wieder in Gang bringen. Abgesehen von den Krediten können die Orte selbst mit einer geeigneten Infrastruktur ausgestattet werden. Zum Beispiel braucht jede wirtschaftliche Aktivität Strom und Vernetzung. Eine Wirtschaftszone muss entweder an das staatliche Stromnetz angeschlossen werden oder eine eigene Stromversorgung bekommen. Außerdem muss sie leicht von einem Hafen oder Flughafen aus erreichbar sein. Im ehrgeizigsten Fall mag es mit begleitenden Maßnahmen gelingen, an manchen Orten ein vorübergehendes gesetzliches und steuerrechtliches »Mikroklima« zu schaffen, das es syrischen Firmen ermöglicht, nach gesetzlichen Bestimmungen und Steuerauflagen zu operieren, mit denen sie vertraut sind. Genau wie das UNHCR in den Lagern Teams bereitstellt, um Flüchtlinge zu empfangen, unterzubringen und zu ernähren, sollten sichere Häfen für Unternehmen entsprechende Teams haben, allerdings mit völlig anderen Kompetenzen, versteht sich.

Das Überleben von Unternehmen während eines Konflikts zu gewährleisten ist keine herzerwärmende Angelegenheit. Es wird davon nie Fotos geben, die den emotionalen Schub eines toten Kindes an einem Strand entfalten. Folglich wird es diese Aufgabe beim Ringen um politische Aufmerksamkeit schwer haben. Aber deshalb ist sie nicht weniger wichtig: Das organisatorische Kapital einer Gesellschaft ist ein zentraler Aktivposten. Firmen sind die wichtigsten Mittel, über die eine wirtschaftliche Aktivität so koordiniert wird, dass sie produktiv ist. Es dauert einige Zeit, jene Netzwerke aus Beziehungen, Kooperation und Autorität zu knüpfen, die ihre Essenz bilden; außerdem sind sie anfällig für Massengewalt. Der Verlust von Betrieben ist ein Grund, weshalb der Wiederaufbau nach einem Krieg so schwierig ist. Sie werden während eines Konfliktes schneller zerstört, als sie nach dem Konflikt wieder gegründet werden können. Auf makroökonomischer Ebene schrumpft eine Volkswirtschaft in der Regel während des Konflikts doppelt so schnell, wie sie nach dem Konflikt wieder wächst. Anders ausgedrückt, nach einem siebenjährigen Bürgerkrieg dauert es meist etwa 14 Jahre, bis die Wirtschaft wieder Wachstumsraten auf Vorkriegsniveau erreicht, auch wenn die Schwankungen um diesen Mittelwert recht hoch sind. Gemessen als Verlust an Bruttoinlandsprodukt fällt der größte Teil der Kosten eines Konflikts an, sobald er vorbei ist.[5] Syrien ist keineswegs »erledigt«, aber es wird viele Jahre dauern, bis es selbst die bescheidene Wachstumsrate vor dem Konflikt wieder erreicht.

Abgesehen von Strategien für internationale Firmen und syrische Unternehmen kann das Vorbereiten auf die Nachkriegswirtschaft auch den Unternehmergeist unter Flüchtlingen

fördern. Zumindest können die Flüchtlinge in den Lagern angespornt werden, Kleinunternehmen zu gründen. Friseursalons, Schuhreparaturen, Fahrradwerkstätten, Internetcafés: In ein paar Lagern herrscht schon jetzt ein geschäftiges kommerzielles Treiben – in den meisten allerdings nicht. Das Flüchtlingshilfswerk ist nicht darauf angelegt, solche Aktivitäten zu fördern. Zum Beispiel gibt es in den Lagern für gewöhnlich nur phasenweise Strom, dafür kostenlos. Der Gedanke, kommerziell Strom zu erzeugen und ihn an gewerbliche Nutzer zu verkaufen, ist der humanitären Mission fremd. Ganz ähnlich werden Lebensmittel meist über eine Sonderwährung verteilt, die monatlich an Haushalte ausgegeben wird. Dieses Zahlungsmittel kann jedoch nur von dem Haushalt selbst in einem oder zwei offiziellen Läden eingelöst werden. Lebensmittelmärkte existieren, wenn überhaupt, allenfalls am Rand dieser offiziellen Wohltätigkeitseinrichtungen, statt dass man sie als natürliche Methode akzeptieren würde, wie die Nahrungsversorgung organisiert werden müsste. In so gut wie jedem sich entwickelnden Land haben Städte eine blühende Schattenwirtschaft, die einem großen Teil der Bevölkerung den Lebensunterhalt sichert. Ein Flüchtlingslager sollte wie eine vorübergehende Stadt aussehen. Beispielsweise sollte der Raum im Innern des Lagers so organisiert werden, dass er Marktzentren beherbergen und Betrieben die Möglichkeit bieten kann, Cluster zu bilden.

In Anbetracht der Tatsache, dass die meisten Flüchtlinge ohnehin die Lager ignorieren und lieber in die Städte ziehen, sollte auch ein gewisser Spielraum bestehen, um Kleinunternehmen von Flüchtlingen die Tätigkeit in Gaststädten zu erleichtern. Beispielsweise könnten die Spannungen zwischen Gastgemeinden und Flüchtlingen gelindert werden, wenn man Hilfsgelder für den Wiederaufbau dafür verwenden würde, den Unternehmen des Gastlandes und der Flüchtlinge nach einem festgelegten Schlüssel Darlehen zu gewähren, mit einem ausdrücklichen Passus, dass Flüchtlingsunternehmen in ihr Heimatland zurückkehren werden, sobald der Konflikt beendet ist. Dieser Passus könnte durch die Bereitstellung finanzieller Rückkehrhilfen glaubwürdig gemacht werden. Eine dauerhafte Integration in die Gastgesellschaft muss nicht zum eigentlichen Ziel werden, sofern der Konflikt nicht lange anhält.

In manchen Fällen jedoch kann eine Teilnahme an der Wirtschaft nicht nur für die Flüchtlinge hilfreich sein, sondern auch das Gastlandes stärken. In der Syrienkrise ist der Libanon das Land, das proportional zur Bevölkerungsgröße die Hauptlast der Flüchtlinge schultert. Der Libanon ist seinerseits ein instabiler Staat mit einer sensiblen politischen Balance unter seinen religiösen Gruppierungen. Seine Wirtschaft ist seit dem Fall des Ölpreises 2014 stark angeschlagen. Das Land ist zwar selbst kein Ölproduzent, aber es ist das Wirtschaftszentrum für den ganzen Nahen Osten. Folglich braucht der Libanon wirtschaftliche Unterstützung. Leider ist seine Regierung nicht in der Lage, eine große internationale Finanzspritze vernünftig einzusetzen. Das Geld würde versickern. Die Alternative ist, die Privatwirtschaft direkt zu stimulieren; und genau das ist vor allem deshalb möglich, weil die Hauptressource der Libanesen ihr Unternehmergeist ist: Das Land ist seit Jahrtausenden eine Handelsgesellschaft. Wie in Kapitel 6 gezeigt, fangen globale Unternehmen wie Walmart inzwischen an, ihre Produkte von Unternehmen in den Asylländern zu beziehen. Wenn es nun eine gebündelte Anstrengung gäbe, Waren aus dem Libanon zu beziehen, dann

hätten libanesische Unternehmer gewiss das nötige Fachwissen, um darauf zu reagieren, und würden in der Folge ihre eigenen Mitbürger ebenso wie Flüchtlinge beschäftigen. Mit dem Anschluss an globale Märkte könnten die Unternehmer mehr Arbeitsplätze schaffen, was dazu beitragen würde, den Libanon selbst und die ganze Region zu stabilisieren.

Der Libanon ist kein Einzelfall. Wie gesagt beherbergen nur zehn Länder die große Mehrzahl der weltweiten Flüchtlinge. Weil diese Länder wie Jordanien, Thailand und Pakistan in instabilen Regionen liegen, suchen in unregelmäßigen Abständen immer wieder viele Menschen dort Zuflucht. Die jeweiligen Zuströme mögen zwar vorübergehend sein, doch der Bedarf an sicheren Asylorten ist von Dauer. Es wäre deshalb eine kluge Investition für die internationale Gemeinschaft, »Inkubatorstädte« in den Asylländern zu fördern, die jeden Zustrom von Flüchtlingen absorbieren könnten, sobald es nötig ist. Eine solche Inkubatorstadt würde eine gute materielle Infrastruktur und günstige Regulierungen benötigen. Als eine Art »regulatorisches Asyl« ist diese Stadt verwandt mit einer Idee Paul Romers, des heutigen Chefökonomen der Weltbank, die er als »Charter Cities« bezeichnet. Ganz offensichtlich müssten solche Orte nicht nur den Bedürfnissen der Flüchtlinge entsprechen, sondern auch für die Bevölkerung und die Regierungen der Gastländer Vorteile bringen.

Inkubatorstädte würden einem dreifachen Zweck dienen. Sie wären für das Gastland vorteilhaft, würden den Bedürfnissen der Flüchtlinge entgegenkommen und den Wiederaufbau der Wirtschaft im Ursprungsland vorbereiten. Die Art und Weise, wie wir Flüchtlinge im Exil behandeln, wirkt sich auf deren Fähigkeit aus, einen Beitrag für ihr Heimatland zu leisten. Das wiederum hat Konsequenzen für den politischen Übergang zum Frieden, die Friedenssicherung und den wirtschaftlichen Wiederaufbau im Land ihrer Herkunft.[6] Inkubatorstädte müssen keineswegs die nationale Souveränität verletzen, könnten aber langfristig von einem Konsortium internationaler Organisationen, multinationaler Konzerne und Stiftungen unterstützt werden. Es würde zwar beträchtliche Investitionen erfordern, sie zu gründen, doch Flüchtlingen zu ermöglichen, ihren Lebensunterhalt selbst zu verdienen, wäre viel billiger als das gegenwärtige Regime. Gleichzeitig würde dieser Ansatz der Pflicht zur Hilfeleistung konsequenter und umfassender nachkommen.

Bei jungen Menschen ist die Wahrscheinlichkeit höher, dass sie eine von Konflikten geplagte Gesellschaft verlassen, als bei alten. Derzeit jedoch ist das Leben aller Bevölkerungsgruppen auf Eis gelegt, was bei Bürgerkriegen einen allgemeinen Verlust dessen zur Folge hat, was Wirtschaftsexperten Humankapital nennen. Nicht einmal auf der elementarsten Ebene der Bildung sind Flüchtlingslager angemessen ausgerüstet. Das liegt nicht zuletzt an einer Arbeitsvorschrift des UNHCR, die verlangt, dass die Regierung des Gastlandes die Verantwortung dafür trägt, den Flüchtlingen Bildungsmöglichkeiten anzubieten. Allerdings haben diese kaum Anlass, dieser Forderung nachzukommen. Und viele Eltern wollen auch gar nicht, dass ihre Kinder nach dem Lehrplan und in der Sprache des Gastlandes unterrichtet werden. Stattdessen gäbe es die Möglichkeit, jene Flüchtlinge, die von Beruf Lehrer sind, für den Unterricht der Flüchtlingskinder einzusetzen. Manchmal geschieht das auch, aber es ist keineswegs eine verbreitete offizielle Praxis. Die Vorschriften müssen geändert werden. Doch der Hauptflüchtlingsstrom besteht aus Jugendlichen in den späten Teenagerjahren und frühen

Zwanzigern. Dieser Exodus bietet eine große Chance für eine international organisierte Ausbildung in den Kompetenzen, die für den Wiederaufbau Syriens nach dem Krieg gebraucht werden.

Ein praktisches Beispiel ist der Bedarf an Kompetenzen im Baugewerbe. Während des Konflikts herrscht vor allem Zerstörung, es besteht kaum Bedarf an Bauarbeitern. Als Folge verkümmern die unzähligen Fertigkeiten im Baugewerbe. In den fünfziger Jahren wies ein Nobelpreisträger der Wirtschaftswissenschaften nach, dass »Learning-by-doing«, Lernen, indem man etwas tut, ein wichtiger Prozess der Herausbildung von Humankapital ist. Bei einem Konflikt betreibt eine Gesellschaft kollektiv genau das Gegenteil: »Vergessen durch Nicht-Tun«.[7] Eben jener Sektor, in dem das Vergessen besonders gravierend ist, die Baubranche, wird jedoch am dringendsten benötigt, sobald der Konflikt vorüber ist. Hier entsteht häufig ein Engpass: Die Kosten des Wiederaufbaus explodieren und verschlingen die dafür vorgesehenen Gelder. Eine Ausbildung während des Asyls kann diesen Engpass lindern. Potenziell kann sie mit aus Hilfsgeldern finanzierten Bauprojekten in Asylländern verknüpft werden. Auf diese Weise wird das Gastland gewissermaßen belohnt, während gleichzeitig Flüchtlinge eine Betätigung erhalten und Menschen lebenswichtige Fertigkeiten für den Wiederaufbau ihrer Heimat erwerben.

Darüber hinaus brauchen Post-Konflikt-Gesellschaften auch höhere Kompetenzen: im Staatsdienst, in der Gesundheitsversorgung und in der Wirtschaft. Die Ausbildung zu solchen Jobs können normalerweise die Universitäten der nächstgelegenen Asylländer am kostengünstigsten anbieten. Die kleine Minderheit der Flüchtlinge, die das Glück hat, eine solche Chance zu bekommen, hat ihrerseits eine entsprechende Verpflichtung. Frisch ausgestattet mit einem international anerkannten Fachwissen wäre ihr privates Interesse vermutlich, im Land ihrer Ausbildung zu bleiben. Sie würden dort weit mehr verdienen und könnten ein angenehmeres Leben führen, als ein Post-Konflikt-Land ihnen zu bieten hat. Aber in diesem Fall sollte man den jungen Menschen überhaupt nicht die Wahl lassen zwischen ihrem Eigeninteresse und ihren Verpflichtungen gegenüber ihren armen Landsleuten. Das Angebot zum Studium sollte an die Verpflichtung zur Rückkehr innerhalb eines angemessenen Zeitraums geknüpft sein, sobald in der Heimat wieder Frieden herrscht. Die Annahme des Angebots müsste ausdrücklich auch die Annahme der Verpflichtung umfassen. Das ist kein Verstoß gegen die Menschenrechte einzelner Flüchtlinge, sondern die Anerkennung der menschlichen Bedürfnisse der vielen Millionen Vertriebenen.

Aber es geht nicht nur darum, dass Autonomie den Flüchtlingen die Möglichkeit gibt, einen sinnvollen Beitrag zu einem dauerhaften Frieden zu leisten, wenn dieser erst einmal hergestellt ist. Sie könnte sogar den Beginn dieses Friedens beschleunigen. Eine Stärkung der Flüchtlinge kann es ihnen ermöglichen, aus dem Exil heraus eine Rolle im politischen und ökonomischen Leben ihres Herkunftslandes zu spielen.

Die Flucht vor Massengewalt geschieht in manchen Fällen aufgrund staatlicher Gewalt gegen das eigene Volk und in anderen Fällen aufgrund des kompletten Zerfalls staatlicher Macht. Beide Male können die Flüchtlinge theoretisch eine Rolle bei der Wiederherstellung des Friedens spielen.

Ein Beispiel für staatliche Gewalt ist Simbabwe in den Jahren von 2000 bis 2008. Die regierende ZANU-PF unterdrückte nicht nur brutal die politische Opposition, sondern löste mit ihrer Politik auch eine spektakuläre Hyperinflation sowie eine Hungersnot aus und ließ die Wirtschaft kollabieren. Mitglieder des oppositionellen Movement for Democratic Change und Hunderttausende einfacher Simbabwer flohen ins Exil, hauptsächlich ins benachbarte Südafrika. Von dort aus kämpften sie gegen Mugabes Herrschaft, ein Sammelsurium neuer Diaspora-Organisationen entstand in Johannesburg und anderen Städten. Hier und da konnten sie Erfolge verbuchen: Im Jahr 2008 blockierten sie im Hafen von Durban eine chinesische Waffenlieferung, die eigentlich für Harare gedacht war, und sie forderten erfolgreich die südafrikanische Polizei auf, wegen Fällen von Folter durch die simbabwische Regierung zu ermitteln.[8] Größtenteils war die Mobilisierung ihrer Landsleute in Südafrika jedoch eine verpasste Gelegenheit, wie sich exemplarisch an der geringen Beteiligung der Diaspora an den Wahlen in Simbabwe zeigte. Auch die internationale Gemeinschaft hätte mehr zur Unterstützung einer effektiven Diaspora-Organisation beitragen und Druck auf Mugabe ausüben können.

Syrien begann als ein weiteres Beispiel von staatlicher Gewalt gegen die eigene Bevölkerung, artete aber zu einem Fall der Zersplitterung des Landes und des Chaos aus. Wo keine Gruppe stark genug ist, einen Konflikt zu gewinnen, ist die Bereitschaft, die Macht zu teilen, unerlässlich für die Wiederherstellung des Friedens. Potenziell tragen Flüchtlingspopulationen die Bräuche und Strukturen, die für diese Kooperation benötigt werden, bereits in sich. Wie wir in Kürze sehen werden, besteht die syrische Flüchtlingspopulation aus einem Querschnitt der Gesamtbevölkerung: Sunniten, Alewiten und Christen, Araber und Kurden, religiöse und säkulare Menschen – keine einzige Gruppe blieb von der Gewalt verschont. Alle Syrer mit dem gesetzlichen Status eines Flüchtlings sind derzeit zur gleichen Machtlosigkeit verdammt. Potenziell könnte das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen Flüchtlingsräte ins Leben rufen, in denen die unterschiedlichen Gruppen so repräsentiert sind, dass die Beteiligung und ein Vetorecht für jede wichtige Gruppe gewährleistet sind. Der Rat könnte reale Ressourcen verwalten, aber um sie zu erhalten, müssten die Gruppen miteinander kooperieren. Ein solcher Rat könnte allen Flüchtlingen bei den Friedensverhandlungen eine Stimme geben. Ungeachtet des giftigen, sektiererischen Hasses teilen alle Flüchtlinge eine einschneidende Erfahrung, die bei einer Friedenskonferenz von unschätzbarem Wert ist: Sie sind die Stimme des Leids, das die Gewalt hervorgebracht hat. Solch ein Ansatz stünde im krassen Gegensatz zu dem, was bislang typischerweise passiert ist. Zum Beispiel mussten Flüchtlinge, die nach Bosnien zurückkehrten, feststellen, dass sie nicht beteiligt waren, als die Männer mit den Gewehren die Macht unter sich aufteilten.

Verzögerte Erholung

Weiter oben haben wir das Konzept der Inkubation eingeführt und skizziert, wie eine Strategie zu seiner Umsetzung aussehen könnte. Als Idee gewinnt das Konzept heute schon an Zugkraft. Das Militär hat das Potenzial dieses »nicht-kinetischen«, also weichen, Sicherheitsansatzes bereits erkannt, weswegen man uns einlud, ihn auf einer NATO-Konferenz in Bulgarien vorzustellen. Das Interesse der Sicherheitspolitik kann sich für einen neuen Ansatz als

wertvolle Hilfe erweisen. Das Militär kennt besser als jede andere Institution die Grenzen der »hard power« beim Wiederaufbau von Post-Konflikt-Gesellschaften.

Jedes Konzept hat seine Kehrseite, und die Kehrseite einer Inkubation des Wiederaufbaus ist dessen Verzögerung. Tatsächlich ist der bewusste Versuch, die Erholung eines Landes nach einem Konflikt zu verhindern, ungewöhnlich, aber dennoch wurden solche Strategien schon entwickelt und umgesetzt. Der berühmteste Fall einer solchen Verzögerung ist die Politik, die Rom gegenüber Karthago verfolgte: Es machte die Stadt nicht nur dem Erdboden gleich, sondern pflügte auch noch Salz in die Felder. Für Rom war diese Strategie ein Erfolg. In neuerer Zeit planten rachsüchtige Strategen, Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg wieder in einen Agrarstaat zu verwandeln, der keinen Krieg mehr hätte führen können. Zum Glück wurde der Plan nie verwirklicht. Bewusste Strategien, die Erholung eines Landes zu verzögern, sind heute Geschichte, doch die internationale Politik ist manchmal so wenig durchdacht, dass sie ungewollt diese Wirkung hat.

Leider ist die syrische Flüchtlingskrise so ein Fall. Die gut gemeinte Einladung nach Europa hatte die unbeabsichtigte Folge, einen extrem selektiven Exodus der Qualifizierten auszulösen. Der Papst machte eine symbolische Geste der Humanität, indem er syrische Flüchtlingslager besuchte und drei Flüchtlingsfamilien nach Italien mitnahm. In den Medien wurden die Berufe von zweien der Familienoberhäupter genannt: Ingenieur und Lehrer. Sie werden jetzt in italienischen Gemeinden angesiedelt und haben dort vermutlich bessere Chancen als im Lager. Trotz der schweren italienischen Rezession wird der Ingenieur vermutlich einen geeigneten Arbeitsplatz finden. Aber seine Fähigkeiten als Ingenieur wären vermutlich auch beim Wiederaufbau Syriens von Nutzen. Wenn alle syrischen Ingenieure nach Europa gingen, würde das die Erholung des Landes zweifellos verzögern. Vielleicht kehrt der Ingenieur nach dem Ende des Konflikts wieder in seine Heimat zurück. Womöglich wird er sogar mit mehr Fertigkeiten und Erfahrungen zurückkehren, als wenn er im Lager geblieben wäre. Doch er könnte sich mit seiner Familie auch in Italien niederlassen, und das wäre ein Verlust für Syrien. Die Fähigkeiten des Lehrers sind vermutlich für Italien weniger geeignet. Der Unterricht findet natürlich auf Italienisch statt, zudem hat das Land eine ausgesprochen niedrige Geburtenrate. Wie oben geschildert, durfte der Lehrer im Lager möglicherweise nicht unterrichten. Aber andere syrische Lehrer haben die Gelegenheit ergriffen, nach Europa zu fliehen, und haben damit syrische Flüchtlingskinder im Stich gelassen. So gingen zum Beispiel die Lehrer aus einem Flüchtlingslager für syrische Kurden nach Deutschland und in andere Länder, was zur Folge hatte, dass dort nun Lehrer aus Europa unterrichten mussten.[9]

Der Exodus der Gebildeten hat System. Und das ist keine Überraschung: Die Weiterreise nach Europa ist für die Gebildeten sowohl machbarer als auch lohnender als für ihre weniger gebildeten Landsleute. Sie ist machbarer, weil die Gebildeten tendenziell aus überdurchschnittlich wohlhabenden Familien stammen und deshalb das Geld für die Schleuser leichter aufbringen können. Und sie ist lohnender, weil Gebildete im Ausland leichter einen Arbeitsplatz finden, und die Investition in die Migration bei ihnen viel mehr Gewinn abwirft als bei Ungebildeten. Der verblüffendste Aspekt dieses selektiven Exodus jedoch ist sein Umfang. Die systematische Erhebung von Daten wurde zwar im Chaos der Krise rasch als

Luxus betrachtet. Dennoch haben wir überraschend gute Daten über die Bildung der Flüchtlinge, die nach Europa aufbrachen, im Vergleich zu denen, die zurückblieben. Das UNHCR sammelt systematisch Daten über die Personen, die in den Zufluchtsländern bleiben, und eine Feldstudie über die Flüchtlinge, die an den Stränden von Lesbos ankommen, liefert eine Stichprobe derjenigen, die nach Europa aufbrachen. Vervollständigt wird das Bild durch Volkszählungsdaten über die bildungsmäßige Zusammensetzung der gesamten syrischen Bevölkerung unmittelbar vor dem Konflikt. Durch einen Vergleich dieser drei Quellen lässt sich das Ausmaß der Selektivität feststellen.

Es ist erstaunlich: Die Menschen, die in Nachbarländer Syriens flohen, waren ein ziemlich repräsentativer Querschnitt der syrischen Gesamtbevölkerung. Das bedeutet, dass ihre Flucht durch höhere Gewalt ausgelöst wurde: Sie hatten keine andere Wahl. Ein Ort wird unsicher, und wer dort lebt, hat keine andere Möglichkeit mehr, als ihn zu verlassen. Wer grenznah lebt, flieht über die Grenze: Erwachsene und ihre Kinder, Männer und Frauen, Junge und Alte, Gebildete und Ungebildete, Sunniten und Alawiten; all diese Unterschiede werden unwichtig. Ganz im Gegensatz dazu war die Migration nach Europa extrem selektiv. Wie schon erwähnt, waren die Menschen, die nach Europa kamen, eindeutig wohlhabend. Vor dem Konflikt betrug das durchschnittliche Jahreseinkommen in Syrien knapp 2000 US-Dollar pro Kopf. Die 5000 US-Dollar, die die Menschenschmuggler für einen Platz im Boot verlangten, konnten nur Reiche bezahlen. Aber aus den Daten lassen sich noch weitere Dimensionen der Selektivität ablesen. So waren die Migranten auch überwiegend erwachsene Männer. Auf dem Höhepunkt des Flüchtlingsstroms im September 2015 waren etwa 80 Prozent der Flüchtlinge Männer. Am verblüffendsten jedoch ist die Selektivität der Bildung. Universitäre Bildung ist in Syrien insgesamt eher selten: Nur etwa einer von 30 Staatsbürgern hat eine Universität besucht. Dennoch waren Akademiker unter den Syrern, die nach Europa aufbrachen, zahlreich vertreten: Auf dem Höhepunkt des Flüchtlingsstroms hatte die Hälfte aller Flüchtlinge, die Europa erreichten, einen Universitätsabschluss.[10] Und von der anderen Hälfte hatten fast alle eine weiterführende Schule abgeschlossen, während das nur auf ein Achtel der gesamten syrischen Bevölkerung zutrifft.[11]

Das extreme Ausmaß der Selektivität hat zwei Folgen: Die weniger wichtige betrifft die Kategorisierung. Im Gegensatz zu der Flucht in ein Nachbarland lag der Flucht nach Europa eine freie Entscheidung zugrunde. Wer sie traf, wollte aus ökonomischen Gründen nach Europa emigrieren und reagierte nicht nur auf die höhere Gewalt eines lebensbedrohlichen Konflikts. Die kleine Minderheit der Syrer (etwa jeder Zwanzigste), die nach Europa ging, hatte beschlossen, Migranten zu werden.

Wirklich wichtig sind die Folgen der Selektivität jedoch für jene 95 Prozent der Syrer, die in der Region verblieben sind: Der Exodus der Gebildeten nach Europa hat Syrien *etwa der Hälfte* seiner gesamten akademisch gebildeten Bevölkerung beraubt.[12] Auch von den syrischen Staatsbürgern, die eine weiterführende Schule besucht haben, hat etwa ein Viertel die Region verlassen. Ein solcher Verlust an Humankapital während eines Konflikts ist vermutlich beispiellos. Er droht, Syrien nach dem Konflikt in eine Gesellschaft mit einem Bildungsprofil zu verwandeln, wie es heute nur noch in den allerärmsten Ländern der Welt zu finden ist. Und

er könnte das Land um Jahrzehnte zurückwerfen. Aber selbst dieser massive und selektive Exodus der Gebildeten muss für Nachkriegssyrien nicht unbedingt ein Totalverlust sein. Alles wird von der Frage abhängen, ob sich die Syrer in Europa zum Bleiben entscheiden, ob sie zum Bleiben ermuntert werden oder ob man ihnen sogar erlaubt zu bleiben. Es gibt keine systematische Untersuchung über ihre Absichten. Laut dem Journalisten Joshua Hammer, der junge Syrer in Deutschland interviewte, sagten die meisten, »sie würden ›niemals‹ zurückkehren«.[13]

Wie in Kapitel 4 dargelegt, scheint die deutsche Politik derzeit die Integration in die deutsche Gesellschaft zu fördern, was die Syrer von einer Rückkehr abhalten könnte. Ungewollt macht Deutschland damit die Sache nur noch schlimmer. Nachdem die deutsche Regierung zuerst die gebildeten Syrer ermutigt hat, ihre Landsleute zu verlassen, ermutigt sie sie nun zu bleiben, wenn der Konflikt in ihrer Heimat beendet ist. Die Sonntagsreden, in denen weiterhin Werte wie Humanität und Solidarität beschworen werden, können die unbequeme Wahrheit nicht überdecken: Die deutsche Regierung hat ein armes Land systematisch einer Ressource beraubt, die es für den Wiederaufbau dringend benötigen wird. Auch wenn dies ohne Absicht geschehen ist, kann man das Verhalten der deutschen Regierung mit Fug und Recht als unverantwortlich bezeichnen.

Es wäre jedoch möglich, den Flüchtlingen neue Fertigkeiten beizubringen, die sie dann mit nach Hause nehmen könnten. Eine wertvolle Studie über junge Leute, die im Ausland studieren und danach wieder in ihr Land zurückkehren, kam zu dem eindeutigen Ergebnis, dass die Auslandsstudenten nicht nur die erlernten Fähigkeiten, sondern auch politische Einstellungen mit nach Hause bringen. So konnten Studenten, die im Westen gewesen waren, etwa den Weg zur Demokratie in ihren Heimatgesellschaften beschleunigen. Solch ein Transfer von Wissen und Einstellungen könnte auch in Syrien nach dem Krieg wertvoll sein.[14]

Es ist also keineswegs unvermeidlich, dass Syrien durch den Exodus der gebildeten Jugend genau jener Menschen beraubt wird, die es am nötigsten braucht. Doch es besteht ein ernsthaftes Risiko, dass dies geschieht. Eine Politik, die solch einer Verzögerung der Erholung unabsichtlich Vorschub leistet, wäre ein exemplarischer Fall von kopflosem Herz. Es reicht nicht, wenn die internationalen Reaktionen auf die Flüchtlingskrise nur gut gemeint sind. Sie müssen auch klug und gut gemacht sein.

KAPITEL 8

Umdenken beim Flüchtlingsregime: Institutionen, die funktionieren

Die Institutionen, die zum Schutz der Flüchtlinge dieser Welt geschaffen wurden, versagen. Internationale Steuerung und Koordination sollten eigentlich die internationale Zusammenarbeit erleichtern, und dennoch haben wir die höchste Zahl von Flüchtlingen in der Geschichte des Flüchtlingshilfswerks und das niedrigste Niveau geteilter Verantwortung. Die Bilanz des Flüchtlingsregimes ist gemäß seinen eigenen Kriterien verheerend, sowohl, was den Schutz in akuten Notsituationen betrifft, als auch bei den langfristigen Lösungen. Die fünf wichtigsten Flüchtlingsoperationen sind nur zu weniger als einem Drittel finanziert, sodass selbst grundlegende Dinge wie die Versorgung mit Grundnahrungsmitteln, medizinischer Hilfe und Bildung nicht gewährleistet sind. Gleichzeitig haben die Flüchtlinge in den zehn größten Zufluchtsländern nur ein stark eingeschränktes Recht zu arbeiten.[1] Was dauerhafte Lösungen angeht, so hat gegenwärtig weniger als einer von 30 Flüchtlingen die Möglichkeit zu Neuansiedlung, Rückkehr oder lokaler Integration.

Die Schuld an diesem Versagen trägt nicht eine Instanz allein. Die Mitarbeiter der internationalen Organisationen arbeiten oft heroisch, aber sie verfügen nur über begrenzte Mittel und stumpfe Werkzeuge. Gewählte Politiker kämpfen darum, Demokratie und Globalisierung so miteinander zu vereinbaren, dass sie sich erfolgreich für die Rechte von Flüchtlingen einsetzen können. Doch herrschende Vorstellungen über den Zusammenhang zwischen Sicherheit, Terrorismus und Migration haben Auswirkungen auf die Asylpolitik. Effektive Institutionen sollten in der Lage sein, diesen politischen Graben zu überwinden. Der Existenzweck von Institutionen besteht gerade darin, auch dann verlässliche Strukturen kollektiven staatlichen Handelns zu schaffen, wenn die Staaten unterschiedliche Präferenzen und Interessen haben. Wenn Institutionen optimal funktionieren, gelingt den Beteiligten dies, weil sie Kompromissmöglichkeiten erkennen und Bereiche ausfindig machen, bei denen alle etwas zu gewinnen haben. Innerhalb dieses Spektrums profitieren Staaten mehr davon, wenn sie sich zur Zusammenarbeit verpflichten, als wenn sie isoliert handeln.

Unsere Institutionen versagen, weil sie noch immer in einer weit entfernten Vergangenheit feststecken und nicht zur heutigen Realität passen. Die internationale Übereinkunft nach dem Zweiten Weltkrieg stützte sich stillschweigend auf zwei Annahmen über das Wesen des Flüchtlingsproblems, nämlich dass es geografisch auf Europa beschränkt und durch Verfolgung verursacht sei. Die Institutionen wurden geschaffen, um dieses Problem zu lösen: Der Unfähigkeit, gemeinsam zu handeln, wollte man begegnen, indem man Koordinierungsmechanismen schuf und Anreize zur Kooperation in Form einer rechtlichen Garantie auf Gegenseitigkeit setzte. Die Annahmen, auf denen diese Übereinkunft beruhte, waren einst durchaus zutreffend, nur sind sie es heute nicht mehr. Heute ist das Flüchtlingsproblem global. Und es wird nicht nur durch staatliche Verfolgung verursacht, sondern auch durch Konflikte und fragile Staaten. Die Politik kann Ergebnisse stärker formen als das Recht. Die Globalisierung lässt Probleme und Chancen zugleich entstehen. Natürlich

werden die Normen und Organisationen, die das Flüchtlingsregime ausmachen, angepasst, aber bis heute ist dieser Prozess nur schrittweise verlaufen. Nie gab es ein systematisches Nachdenken über die Frage, wie eine effektive Steuerung und Koordination der Flüchtlingshilfe im 21. Jahrhundert aussehen müsste.

Dies bedeutet nicht, dass man alles, was bislang existiert, über den Haufen werfen müsste. Bestehende Strukturen wie die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 oder das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen werden auch in Zukunft eine Rolle spielen. Das Flüchtlingsrecht bleibt wertvoll: Es enthält wichtige, grundlegende Prinzipien und beeinflusst, wie bestimmte Staaten zu bestimmten Zeiten Flüchtlinge behandeln, einerseits weil die Staaten die Gesamtstruktur als eine Art Ordnung anerkennen und andererseits weil das Recht historisch tief verwurzelt ist. Eine Flüchtlingsorganisation unter dem Dach der Vereinten Nationen hat das Potenzial, dem gemeinsamem Handeln nicht zuletzt durch die geballte Autorität seiner Experten Geschlossenheit und Legitimität zu verleihen. Dennoch geht die gegenwärtige Entwicklung eindeutig in die falsche Richtung. Das Recht und die humanitäre Hilfe sind nur ein Teil der Lösung. Wir brauchen dringend eine neue, übergreifende Vision.

In diesem Kapitel legen wir dar, wie eine neue Architektur des Flüchtlingsregimes aussehen müsste, wie sie aufgebaut werden könnte und warum sie bei bestimmten Interessengruppen vermutlich auf Widerstand stoßen wird. Wir fangen mit den grundlegenden Prinzipien an und untersuchen – jenseits aller Pfadabhängigkeiten–, wie eine rationale Neuordnung des Flüchtlingsregimes für das 21. Jahrhundert aussehen könnte. Unser Ansatz ist geprägt von Ideen des Institutionellen Designs,[2] die an der Schnittstelle von Politik-, Wirtschafts- und Rechtswissenschaft angesiedelt sind. Institutionelles Design als eine Art zu Denken existierte noch nicht einmal, als das ursprüngliche Flüchtlingsregime entstand, doch heute bietet dieser Ansatz die Möglichkeit, die vernünftigsten Motivationsstrukturen für die optimale Bereitstellung eines globalen öffentlichen Gutes zu erkennen.

Um diese Vision zu entwerfen, stellen wir drei Fragen, die logisch aufeinander folgen. Erstens: Was sind die Ziele der Flüchtlingspolitik? Zweitens: Wie sollten die Aufgaben verteilt werden, um diese Ziele zu erreichen? Drittens: Welche organisatorischen Strukturen können sicherstellen, dass diese Aufgaben erledigt werden?

Umdenken bei den Zielen

Was also sollte der Zweck der Flüchtlingspolitik sein? Allzu selten wird diese Frage klar beantwortet. Einer Antwort am nächsten kommt die Satzung des UNHCR. Dort heißt es, Zweck der Institution sei es, Flüchtlingen Schutz zu bieten und für sie dauerhafte Lösungen zu finden. Außer klarzustellen, dass ein Hochkommissariat für Flüchtlinge eben nun einmal für *Flüchtlinge* zuständig ist und nicht etwa für Pandas, trägt die Satzung nicht viel dazu bei, die Ziele und Prioritäten des Flüchtlingsregimes zu klären.

In Ermangelung eines eindeutigen Zwecks ist die institutionelle Architektur des Flüchtlingshilfswerks in alten Bahnen gefangen. Die meisten seiner Beamten können sich einen Ansatz, der über eine Wiederherstellung des Status quo ante hinausgeht, gar nicht vorstellen. Interessengruppen verteidigen vehement die Vormachtstellung der bestehenden Strukturen,

während mehr und mehr Staaten sie einfach umgehen und auf eigene Faust tätig werden. In der Folge handeln Organisationen wie das UNHCR, theoretisch die Hüter des Flüchtlingsregimes, mehr und mehr reaktiv statt proaktiv und verteidigen die verblassenden Standards der Vergangenheit, statt eine mutige neue Zukunftsvision zu präsentieren.

Bloße Kritik ist keine Kunst. Wir wollen uns stattdessen mit konkreten Ideen vorwagen. Unsere Reaktion auf die Flüchtlinge sollte von zwei Kernprinzipien geprägt sein: Rettung und Autonomie. Die Pflicht zur Rettung bedeutet, möglichst schnell die Grundbedürfnisse von Flüchtlingen zu decken. Sobald dies jedoch geschehen ist (man also das Kind aus dem Teich gezogen hat), muss es darum gehen, die Autonomie der Menschen wiederherzustellen. Ein anständiges Flüchtlingsregime sollte in der Lage sein, Menschen und ihre Gemeinschaften durch Hilfe zur Selbsthilfe zu befähigen, insbesondere durch Arbeitsplätze und Bildung. Aus den zwei übergreifenden Prioritäten Hilfe und Autonomie folgen spezifischere Anforderungen. Wir unterscheiden fünf miteinander verbundene Komponenten.

Jedes vertretbare Flüchtlingsregime muss für die vielen arbeiten und nicht für einige wenige Glückliche. Deshalb ist unsere erste Anforderung: *Nachhaltigkeit in großem Maßstab*. Wir haben es heute mit einer ungewöhnlich großen Gruppe von Betroffenen zu tun. Die Flüchtlingszahlen sind auf Rekordniveau. Auch die Zahl der Binnenvertriebenen, die potenzielle Flüchtlinge sind, ist höher als je zuvor. Außerdem treten neue Ursachen der Vertreibung in Erscheinung: Der Klimawandel, die Wahrscheinlichkeit von Extremereignissen in fragilen Staaten (man stelle sich vor, dass Pakistan statt Syrien implodiert wäre) und allgemeine Gewalt führen zu einer Zunahme der Flucht vor tödlicher Bedrohung. Einige der Betroffenen werden gemäß dem bestehenden System als Flüchtlinge anerkannt, viele jedoch nicht. Trotzdem müssen wir auch für sie Wege finden, Rettung und Autonomie zu gewährleisten, wenn in ihrer Heimat die Grundbedingungen für ein menschenwürdiges Leben nicht mehr gegeben sind. Angesichts der wachsenden Flüchtlingszahlen wird das Problem der Nachhaltigkeit immer wichtiger werden.

Wie der Migrationsexperte Martin Ruhs hervorhebt, ist die globale Einwanderungspolitik oft durch eine umgekehrt proportionale Relation zwischen der Zahl und den Rechten der Immigranten gekennzeichnet.[3] Ruhs zeigt, dass die Rechte, die ein Staat gering qualifizierten Immigranten einräumt, tendenziell desto weniger werden, je mehr Immigranten er aufnimmt. Wenn man annimmt, dass diese Relation auch bei Flüchtlingen besteht, führt das zu einem Dilemma: Ist ein Luxusangebot für wenige oder ein nachhaltiges Angebot für viele vorzuziehen? Unsere Antwort ist eindeutig: Wir brauchen einen Ansatz, der sich für viele eignet: für *alle* Flüchtlinge.

Ein vertretbares Flüchtlingsregime darf nicht nur als Krisenreaktion funktionieren, sondern muss für die gesamte Dauer einer Flucht, also meist auf Jahre, angelegt sein. Deshalb lautet unsere zweite Anforderung: *Schutz für die Dauer des Risikos*. Wir müssen die Pflicht zur Rettung ernst nehmen. Sie gründet auf unserer gemeinsamen Menschlichkeit und verlangt, dass wir Menschen in Not helfen, wenn wir dafür nur geringe Kosten auf uns nehmen müssen. Im Rahmen dieser Pflicht müssen wir dafür sorgen, dass Flüchtlinge nicht in ein Land zurückgeschickt werden, wo ihnen ernsthafter Schaden droht, und dass ihre wichtigsten

Bedürfnisse so lange erfüllt werden, bis sie wieder nach Hause zurückkehren können.

Die Pflicht zur Rettung bedeutet jedoch nicht, dass die Flüchtlinge ein uneingeschränktes Recht auf Migration oder ein Recht auf sofortige Assimilation hätten. Flüchtling zu sein gestattet einem Menschen nicht, sich uneingeschränkt weltweit bewegen oder sein Zufluchtsland frei wählen zu dürfen. Das kennzeichnende Merkmal eines Flüchtlings ist das Bedürfnis nach Schutz, nicht der Zwang zur Migration. Migration ist dann ein qualifiziertes Recht von Flüchtlingen, wenn sie als letztes Mittel, um Schutz zu erhalten, notwendig ist. Die Pflicht zur Rettung verlangt, dass die Flüchtlinge so lange geschützt werden, bis ihnen kein Schaden mehr droht.[4] Generell sollte mit dem Flüchtlingsstatus so lange ein Schutz verbunden sein, bis sich die Umstände im Ursprungsland des Flüchtlings ändern.

Ein vertretbares Flüchtlingsregime muss die Autonomie der geflohenen Menschen wiederherstellen. Deshalb ist unsere dritte Anforderung die Bereitstellung von *Entwicklungsgebieten*. Flüchtlinge sollten in einer Umgebung untergebracht werden, die sie dazu ermuntert, unmittelbar nach ihrer Ankunft eigenständig zu werden. Für verschiedene Länder werden unterschiedliche Ansätze geeignet sein. Einige werden das ugandische Modell der vollen ökonomischen Partizipation übernehmen können; in anderen wird das Modell näher an dem jordanischen Ansatz der Entwicklungszone liegen. Beide Modelle haben jedoch gemein, dass Entwicklungsgebiete in abgelegenen Gebieten des Gastlands geschaffen werden, wodurch sowohl die Flüchtlinge als auch der Gaststaat und seine Bevölkerung von der Schaffung neuer Arbeitsplätze, neuer Märkte und besserer öffentlicher Dienstleistungen profitieren. Entwicklungsgebiete ermöglichen Autonomie nicht dadurch, dass ein Staat durch seine Gerichte unter Druck gesetzt wird, sondern dadurch, dass die Autonomie mit den Interessen der Gastgesellschaft in Übereinstimmung gebracht wird.

Welches Modell genau passt, wird davon abhängen, ob man es mit einer vorwiegend agrarischen, einer industriellen oder einer Dienstleistungsgesellschaft zu tun hat. Unabhängig davon kommt es jedoch darauf an, in den wichtigen Gastländern, die wiederholt Flüchtlingsströme aufnehmen, grenznahe Standorte zu bestimmen und dauerhafte Entwicklungszonen dort zu schaffen, wo die Anwesenheit von Flüchtlingen Chancen für die Gastgesellschaft eröffnet. Damit die Flüchtlinge in diesen Gebieten gut leben können, statt nur dahinzuvegetieren, müssen sie ein befähigendes Umfeld mit Arbeit, Bildung, Elektrizität, Vernetzungs- und Transportmöglichkeiten haben.

Zwar kann fast unmittelbar nach der Ankunft eines Flüchtlings in einem Entwicklungsgebiet Autonomie hergestellt werden, doch sie ist naturgemäß provisorisch. Wir alle stützen uns auf irgendein Narrativ der Hoffnung, doch wenn Menschen zu Flüchtlingen werden, sind ihnen diese Narrative unvermeidlich verloren gegangen. Deshalb lautet unsere vierte Anforderung, dass ein vertretbares Flüchtlingsregime einen *Weg aus dem Schwebezustand* eröffnen muss. Kein Flüchtling sollte für immer ein Vertriebener bleiben.

Wie wir in Kapitel 4 dargelegt haben, wird jeder Grenzwert für die Dauer des Flüchtlingsstatus willkürlich sein. Dennoch ist es hilfreich, wenn alle Beteiligten einen haben und ihn vorher schon kennen. Wir schlagen das Verfahren vor, nach einem vorher festgelegten

Zeitraum von fünf bis zehn Jahren eine internationale Einschätzung vorzunehmen, ob es für eine bestimmte Flüchtlingsgruppe in absehbarer Zukunft eine glaubwürdige Aussicht auf Rückkehr gibt. Fällt das Ergebnis negativ aus, sollten diejenigen, die schon länger Flüchtlinge sind, sich in einem anderen Land assimilieren können.[5]

Wenngleich dauerhafte Lösungen wie Rückführung, lokale Integration oder Neuansiedlung in den letzten Jahren größtenteils blockiert wurden, gibt es allen Grund zu der Annahme, dass sie wieder möglich werden, wenn man den Flüchtlingen durch Entwicklungsgebiete Autonomie eröffnet. Durch eine Stärkung ihres Selbstbewusstseins und ihrer Fähigkeiten werden Menschen in die Lage versetzt, sich vor ihrer Rückkehr im Ausland zu engagieren und nach ihrer Rückkehr für den Wiederaufbau ihrer eigenen Gesellschaft zu arbeiten. Außerdem werden sie durch ein selbstständiges Leben als Flüchtling auch bei einer lokalen Integration oder einer Neuansiedlung sehr viel bessere Aussichten haben.

Zwar wird die Rückkehr in ihr Heimatland für die meisten Flüchtlinge die vorherrschende Lösung bleiben, aber für viele, die nicht zurückzukehren können, werden, basierend auf den Präferenzen der einzelnen Staaten, dennoch Quoten für eine Neuansiedlung notwendig sein. Freilich sollte das Instrument der Neuansiedlung sehr viel überlegter und strategischer als bisher eingesetzt werden, um Menschen nach dem Ende eines vereinbarten Zeitraums aus allzu langwierigen Schwebezuständen zu befreien.

Flüchtlinge sind keine Migranten, aber manchmal müssen sie weiterziehen. Schleuser und die Verlockung, Russisches Roulette zu spielen, haben in einem vertretbaren Flüchtlingsregime keinen Platz. Daher unsere letzte Anforderung: *Das Weiterziehen sollte gemanagt werden.* Bei der Flüchtlingshilfe geht es nicht um Migration per se, sondern darum, für Rettung und Autonomie zu sorgen. Dennoch muss ein effektives Flüchtlingsregime auch über ein funktionstüchtiges Migrationssystem verfügen. Vor dem Hintergrund der Globalisierung hat sich die Möglichkeit von Flüchtlingen, wie von uns allen, international mobil zu sein, stark erhöht, sodass sie sich in wachsender Zahl transkontinental bewegen.

Flüchtlinge sollten nur dann eine lange Reise machen, wenn dies für sie der einzige Weg ist, um Asyl zu suchen, oder wenn sie unabhängig von der Tatsache, dass sie Flüchtlinge sind, andere gute Gründe für eine Reise haben. Wenn Flüchtlinge in einem heimatnahen Land Rettung und Autonomie finden können, gibt es eigentlich keinen für ihren Schutz relevanten Grund mehr, spontan weiterzuziehen. Für Flüchtlinge, die migrieren wollen, sollten in den Asylländern über Botschaften und Konsulate alternative Migrationskanäle eröffnet werden. Auch ein Flüchtling sollte aus humanitären Gründen oder aufgrund von Arbeitsmigration oder Familienzusammenführung ein Visum beantragen können, wenn er das will und die Möglichkeit besteht.[6]

Umdenken bei der Verantwortung

Wie können wir die genannten Ziele erreichen? Wer ist zuständig? Die Kernprinzipien für die Verteilung der Aufgaben sind eindeutig: Lastenteilung und relativer Vorteil. Um die Pflicht zur Rettung zu erfüllen, braucht man sowohl das Herz, das seinen Teil der Verantwortung übernimmt, als auch den Kopf, der die effektivsten und effizientesten Wege erkennt, wie

Staaten gemeinsam den Bedürfnissen der Flüchtlinge gerecht werden können.

Eine Verteilung der Lasten ist unverzichtbar, um eine vernünftige Flüchtlingshilfe zu ermöglichen. Wie bei allen globalen Leistungen haben einzelne Staaten starke Anreize, bei den Anstrengungen anderer Staaten den Trittbrettfahrer zu spielen. Weil dieses Verhalten weit verbreitet ist, haben sich verschiedene Methoden zu seiner Bekämpfung entwickelt. Vermutlich am häufigsten setzt man auf den Druck sozialer Normen: In einer Gemeinschaft, in der die Normen der Lastenteilung gut verankert sind, will man sich nicht als asozialer Egoist fühlen und schon gar nicht als solcher angesehen werden. Eine der heimlichen Katastrophen, die durch die offensichtliche Dysfunktionalität des heutigen Flüchtlingsregimes verursacht wird, besteht darin, dass sich nur noch wenige Staaten an diese Normen gebunden fühlen. Wenn Regeln nicht mehr durchsetzbar sind, ist es nicht mehr besonders ehrenhaft, sie zu befolgen, sondern besonders dumm. Wir sollten nicht unterschätzen, in welchem Ausmaß sich ein funktionierendes Flüchtlingssystem selbst disziplinieren könnte. Politiker wollen weder in den Augen ihrer Kollegen noch in denen ihrer Wähler schlecht aussehen – auch politische Führer sind Menschen, die nachts gut schlafen wollen.

Alle neuen Normen werfen freilich folgendes Koordinationsproblem auf: Wenn du sie einhältst, fühle ich mich schlecht, wenn ich es nicht tue, aber ich kann ja noch ein bisschen warten, bis du es tust: *Und so warten wir alle*. Damit es ins Laufen kommt, ist es für ein neues Flüchtlingsregime vermutlich angebracht, die Lastenverteilung genau festzulegen und die neuen Normen mit ein paar symbolischen Strafen zu bewehren. Die Strafen dürfen nur symbolisch sein, weil sie sonst schnell an Glaubwürdigkeit verlieren.[7] Denken Sie daran, wie oft die Europäische Kommission darauf verzichtet, wegen Verletzung finanzwirtschaftlicher Regeln Strafgebühren bei den Mitgliedsstaaten einzutreiben. Oder schlimmer noch: Wie der berühmte Fall einer Strafgebühr für das Zuspätkommen bei einer israelischen Kinderkrippe beweist, können Strafen kontraproduktiv sein, wenn sie einfach als Preis für die Nichtbefolgung der Regel interpretiert werden.[8]

Das bedeutet freilich nicht, dass alle Staaten den gleichen Beitrag zu leisten hätten. Das Prinzip des relativen Vorteils lässt vermuten, dass alle Staaten davon profitieren, wenn es ein gewisses Maß an Spezialisierung gibt, und sich die Staaten auf den Beitrag konzentrieren, den sie jeweils am besten leisten können. Japan zum Beispiel lässt traditionell nur sehr wenige Flüchtlinge ins Land, leistet aber einen erheblichen finanziellen Beitrag zur Flüchtlingshilfe. Viele Entwicklungsländer haben den Raum, um Flüchtlinge zu beherbergen, können sich aber weder einen finanziellen Beitrag leisten, um anderswo Flüchtlinge zu unterstützen, noch können sie ohne Entwicklungshilfe die Aufnahme von Flüchtlingen auf ihrem Staatsgebiet finanzieren.

Nichtsdestotrotz spricht einiges für ein Mindestmaß an gemeinsamen Verpflichtungen. So wäre es wohl ein wichtiges Zeichen, wenn sich jeder Staat verpflichtet, wenigstens eine gewisse Zahl Flüchtlinge durch Wiederansiedlung auf seinem Territorium aufzunehmen. Dies könnte notwendig sein, damit sich rund um den Erdball eine ausreichende Gesamtzahl von Ländern bereit erklärt, Asyl zu gewähren.[9] Ähnlich sollte jeder Staat symbolisch einen minimalen finanziellen Beitrag leisten. Ein solches Engagement symbolisiert die Partizipation. Insgesamt

jedoch liegen in den unterschiedlichen Präferenzen und Fähigkeiten Chancen für eine Spezialisierung und einen Austausch, von denen die Beteiligten mehr profitieren, als wenn sie alle das Gleiche täten.

Die Prinzipien der Lastenteilung und des relativen Vorteils sind unerlässlich, um alle oben beschriebenen Ziele effektiv zu erreichen. Aber keines von beiden wird vom gegenwärtigen System klar genug adressiert. Das Flüchtlingsregime besitzt keine Struktur für die Lastenteilung. Und der Wert eines auf dem relativen Vorteil beruhenden Ansatzes findet keine explizite Anerkennung.

Was sind die besten Mechanismen zur Aufgabenverteilung unter verschiedenen Ländern? Hierfür gibt es eine Reihe von Möglichkeiten, die auf einem Spektrum zwischen gesetzlich vorgeschrieben und ad hoc vereinbart liegen.

Die Grenzen des Gesetzes

Im Moment stützen sich die geltenden Mechanismen primär auf das Völkerrecht. Theoretisch entsteht durch das Flüchtlingsrecht eine absolut einheitliche Verteilung der Aufgaben: Alle Länder müssen Flüchtlinge auf ihr Staatsgebiet lassen. Doch das Flüchtlingsrecht ist nicht mehr effektiv und wird von den Staaten zunehmend ignoriert. Laut der europäischen Migrationsexpertin Liz Collett sind internationale Verträge wie Feen: Wenn man nicht mehr an sie glaubt, sterben sie.[10] Weniger elegant formuliert sind wir damit auf das Konzept der »Rechtsfiktion« als Mittel zur Koordination des Verhaltens zurückgeworfen. Eine Rechtsfiktion funktioniert vor allem deshalb, weil Menschen erwarten, dass sie von anderen befolgt wird, und sie deshalb auch befolgen. Ihre Erwartung wiederum beruht auf einer weitverbreiteten Anerkennung der Legitimität der befolgten Gesetze. Um allein durch Strafen Gehorsam zu erzwingen, benötigte man den gesamten Apparat eines repressiven Staates, und die internationale Gemeinschaft ist weit davon entfernt, ein solcher zu sein. Aufgrund der offensichtlichen Dysfunktionalität des Flüchtlingsregimes ist der Glaube an die Unantastbarkeit des Flüchtlingsrechts im Verschwinden begriffen. Die Dysfunktion beruht nicht auf einer Nichtbefolgung der Regeln, sondern auf unklaren Zielen und einem Mangel an Mitteln, um sie zu erreichen.

Recht kann wirksam sein. Es beeinflusst das Verhalten eines Teils der Staaten gegenüber einem Teil der Flüchtlinge während eines Teils der Zeit. Wie jedoch die um sich greifende Missachtung des Flüchtlingsrechts beweist, hat der Einfluss des Rechts seine Grenzen. Eine wachsende Zahl von Signatarstaaten in Europa, Ostafrika, Asien und Australien beginnt, die Genfer Flüchtlingskonvention zu ignorieren. Und wie wir in der Einleitung gesehen haben, gehören einige der großzügigsten Zufluchtsländer der Welt (wie etwa alle wichtigen Gaststaaten im Nahen Osten, in Südostasien und in Südasien) nicht zu den Unterzeichnern der Konvention. Dieser Befund bestätigt die Beobachtung des Politologen Steve Krasner, dass sich Staaten dann an das Völkerrecht halten, wenn es ihren Interessen entspricht.[11] Geraten jedoch internationale Normen und staatliche Interessen in ein Spannungsverhältnis, so entscheiden sich die meisten Staaten für ihre Interessen. Dennoch beruht der Einsatz für die Rechte der Flüchtlinge und die Flüchtlingspolitik immer noch auf dem dogmatischen Glauben,

dass die Berufung auf das Völkerrecht der wirksamste Weg sei, um staatliches Verhalten zu beeinflussen.

Nicht dass das Völkerrecht keine Rolle spielen würde. Es ist durchaus wichtig. Aber seine Relevanz sollte empirisch hinterfragt und nicht vorausgesetzt werden. Unter welchen Bedingungen ist das Völkerrecht ein wirksames Mittel, um Aufgaben zwischen Staaten zu koordinieren? Der Wert, den wir dem Flüchtlingsrecht beimessen sollten, ist davon abhängig, wie gut es nach wie vor auf zwischenstaatlicher Ebene Gegenseitigkeit und kollektives Handeln garantieren kann. Die Normen des Flüchtlingsregimes sichern auch heute die Einhaltung der Flüchtlingsrechte auf niedrigstem Niveau. Sie verhindern, dass Menschen in Länder zurückgeschickt werden, in denen ihnen ernsthafter Schaden droht, und sie stellen eine rechtliche Grundlage dar, auf die sich Anwälte berufen können, wenn sie Staaten wegen eklatanter Rechtsverletzungen verklagen.

Wir dürfen uns jedoch nicht allein auf das Völkerrecht verlassen. In Ermangelung einer Weltregierung beruht die Einhaltung internationaler Regeln mehr auf Koordination und Legitimität als auf Zwang. Das Völkerrecht hat dennoch eine wichtige Rolle zu spielen, aber eher um Normen festzuschreiben, die von einer breiten Mehrheit akzeptiert werden. Die Grundlage einer solchen Akzeptanz bestünde darin, dass ein völkerrechtlich etabliertes Flüchtlingsregime ethisch stimmig und praktisch umsetzbar wäre. Deshalb ist es unabdingbar, dass in Bezug auf die Ziele und auf Mittel, die zu ihrer Verwirklichung eingesetzt werden, Klarheit herrscht. Und deshalb verurteilt das Fehlen dieser Klarheit das bestehende Rechtsregime zu weitverbreiteter Missachtung. Ein Rechtssystem, das fast gänzlich missachtet wird, ist nicht nur nutzlos, sondern ausgesprochen schädlich. Denn es unterminiert unvermeidlich auch die Befolgung anderer Gesetze.

Um die Lücken im bestehenden Flüchtlingsrecht zu schließen, sollten wir deshalb auch auf den Abschluss neuer multilateraler Verträge setzen. Stattdessen könnte sich das, was man oft als »Soft Law« bezeichnet – die Konsolidierung eines bereits bestehenden Gesetzeskorpus durch wegweisende, aber nicht bindende Richtlinien –, als ein besonders wirksamer Weg erweisen, um die Pflichten von Staaten auf Gebieten zu verdeutlichen, die heute vielleicht nicht eindeutig gesetzlich geregelt, aber dennoch allgemein als vernünftig anerkannt sind. Zum Beispiel wurde, als in den neunziger Jahren das Problem der Binnenvertreibung erkannt wurde, kein neuer Vertrag ausgehandelt. Stattdessen fasste eine kleine Gruppe von Think Tanks und Regierungen das bestehende Völkerrecht über Flüchtlinge, Menschenrechte und humanitäre Anliegen zu einem einzigen maßgeblichen Dokument mit der Bezeichnung »Guiding Principles on the Rights of Internally Displaced Persons« (Leitlinien für die Rechte von Binnenvertriebenen) zusammen. Heute prägen diese Leitlinien den Umgang von Regierungen mit Binnenvertriebenen und können als Präzedenzfall dienen, um ähnlich maßgebliche völkerrechtliche Leitlinien für den Umgang mit Menschen zu entwickeln, die angesichts verzweifelter Umstände fliehen und oft dennoch nicht unter die Definition dessen fallen, was die meisten Staaten rechtlich als »Flüchtling« anerkennen.

Eine neue Form von Regionalismus

Flüchtlingsbewegungen sind von Region zu Region unterschiedlich, deshalb gehört es zur Geschichte des Flüchtlingsregimes, regionale Systeme zu entwickeln, die den Bedürfnissen der jeweiligen Weltteile angepasst sind. Die Konvention der Afrikanischen Union von 1969, die Cartagena Deklaration von 1984 und die Serie von Direktiven des Europäischen Rats zum Asylrecht nach 2004 definierten Flüchtlinge jeweils leicht abweichend von der internationalen Norm. Die Definitionen wurden den regionalen Bedürfnissen der jeweiligen Zeit angepasst. Ferner wurden, gestützt auf regionale Menschenrechtssysteme wie die Europäische oder die Amerikanische Menschenrechtskonvention, vor Gericht Fälle verhandelt, bei denen die Rechte von Flüchtlingen und über Staatsgrenzen hinweg Vertriebenen den sich wandelnden Umständen angepasst wurden.

Das bekannteste Experiment in regionaler Flüchtlingspolitik findet offensichtlich in der Europäischen Union statt und hat sich bis jetzt als katastrophaler Fehlschlag erwiesen. Das Gemeinsame Europäische Asylsystem der EU (GEAS) entstand aus der Entwicklung eines gemeinsamen Markts. Wenn Europa seine inneren Grenzen aufheben wollte, brauchte es logischerweise auch eine gemeinsame Asylpolitik. Ein ganzer Apparat wurde zur Unterstützung des Systems aufgebaut, einschließlich der in Kapitel 3 erläuterten Direktiven und der Dublin-Verordnung. Die Ziele waren löblich: die Vermeidung einer ungleichen Lastenverteilung in der EU und eines »Wettlaufs nach unten« beim Flüchtlingsschutz. Das Ergebnis jedoch war letztlich ein Desaster, nämlich die ungleiche Verteilung der Lasten in Europa und genau die Dynamik der Selbstsucht , die das GEAS eigentlich hätte vermeiden sollen. Bei dem massiven Flüchtlingsstrom der europäischen Flüchtlingskrise seit 2015 nahmen Deutschland, Schweden, Ungarn, Griechenland und Italien im Vergleich zu den anderen 23 Mitgliedsstaaten der EU sehr viele Flüchtlinge auf. Dies löste wiederum eine Abschreckungspolitik aus, die von der Beschlagnahmung von Vermögenswerten über die unilaterale Schließung von Grenzen bis zu drastischen Kürzungen der Sozialhilfe für Asylsuchende reichte und den Geist gemeinsamer Standards vergiftete. Das Dublin-System brach zusammen, und die Mitgliedsstaaten der EU waren nicht in der Lage, sich auf eine neue Aufgabenverteilung zu verständigen. Das Versagen der internen Asylpolitik der EU führte dazu, dass man eine externe Lösung für die Probleme suchte. Und so konzentrierte sich die europäische Flüchtlingspolitik auf das Abkommen mit der Türkei mit all seinen Schwächen, Peinlichkeiten und unbeabsichtigten Folgen.

Welche Rolle sollten Regionen also bei der Steuerung und Koordination der Flüchtlingshilfe spielen? Die Antwort auf diese Frage ist von der jeweiligen Region und besonders von ihrer Geografie und ihrem Entwicklungsstand bei der regionalen Kooperation in anderen Bereichen abhängig.

Was die EU betrifft, sollte sie das Gemeinsame Europäische Asylsystem in mehrfacher Hinsicht weiterentwickeln. Offensichtlich braucht sie nicht nur eine *Asylpolitik*, sondern auch eine *Flüchtlingspolitik*. Dies bedeutet, dass sie sich nicht nur mit ihrer Rolle in Bezug auf die nach Europa kommenden Flüchtlinge, sondern auch mit ihrer Rolle in Bezug auf Flüchtlinge auf der ganzen Welt auseinandersetzen muss. Sie muss ihr gesamtes Instrumentarium an Handels- und Entwicklungsmaßnahmen, welches im Fall der EU hervorragend sein dürfte, so

einsetzen, dass sich die Qualität der Flüchtlingshilfe in jenen Regionen verbessert, in denen sich die meisten Flüchtlinge aufhalten. Ein relativ kleiner Bestandteil der europäischen Flüchtlingspolitik sollte ein *Neuansiedlungsprogramm* sein, das auf Flüchtlinge mit einem langandauernden Flüchtlingsstatus und ohne eine realistische Aussicht auf Rückkehr zugeschnitten ist und eine gerechte Verteilung der Flüchtlinge auf bestimmte EU-Mitgliedsstaaten erlaubt. Schließlich benötigt die EU als Reaktion auf das Chaos der massenhaften spontanen Ankunft ein System, das künftige Flüchtlingsströme so bewältigt, dass keine Leben mehr gefährdet sind.

Eine Möglichkeit wären gemeinsame Empfangsbereiche der EU in Griechenland und Italien, wo die Asylanträge bearbeitet werden könnten. Dies würde freilich immer noch darauf hinauslaufen, dass Menschen in die Arme von Schleusern getrieben werden, wobei unvermeidlich die Wohlhabenden und Verantwortungslosen bevorzugt werden. Ein besserer Ansatz bestünde deshalb darin, die bereits in den Gastländern existierenden Botschaften der EU für die Bearbeitung von Asylanträgen und damit zusammenhängenden Angelegenheiten wie Arbeitsvisa, Familienzusammenführung und humanitäre Visa zu nutzen.

Nicht nur in Europa, sondern auf der ganzen Welt haben Regionen eine wichtige Funktion in der Flüchtlingshilfe. Im Nahen Osten, in Südostasien und in Südasien, wo die meisten Staaten die Genfer Flüchtlingskonvention nicht unterzeichnet haben, könnte die Entwicklung regionaler Systeme der Flüchtlingshilfe erhebliche Vorteile haben. In diesen Regionen gibt es immer wieder Vertreibungen mit zahlreichen Betroffenen und große Flüchtlingskrisen, die teilweise durch Naturkatastrophen bedingt sind. Ausgehend von der regionalen Zusammenarbeit könnte die schrittweise Einigung auf gemeinsame Standards zu einer allseitig nutzbringenden Kooperation führen, die auf den Prinzipien der Lastenteilung und des relativen Vorteils beruht und den beteiligten Staaten ein größeres Gewicht verleiht, wenn sie mit der internationalen Gemeinschaft über Flüchtlingsfragen verhandeln.

Der Kampf um ein internationales Abkommen kann mitunter ein Albtraum sein: Der Welthandelsorganisation, in der das Prinzip der Einstimmigkeit herrscht, ist es in ihrer gesamten Geschichte von mehr als zwei Jahrzehnten nicht gelungen, auch nur ein einziges globales Handelsabkommen abzuschließen. Als Reaktion auf diesen Stillstand wurden stattdessen regionale Handelsabkommen abgeschlossen. Dasselbe sollte auch bei Abkommen über Flüchtlinge möglich sein.

Pragmatische Partnerschaften

Das Nachkriegssystem der Vereinten Nationen basierte auf einer bestimmten Sichtweise, was die Reichweite und die Form internationaler Abkommen betrifft: Sie sollten dauerhaft und multilateral sein. In manchen Fällen mag das sogar vertretbar sein.

Die Ausarbeitung eines langfristigen Abkommens stellt sicher, dass sich über einen längeren Zeitraum eine Interaktion wiederholt. Im Gegensatz zu einmaligen Interaktionen erwecken wiederholte »den Anschein der Zukunft«, und das spornt Staaten an, eine Gegenleistung zu erbringen, da sie genau wissen: Wenn sie jetzt untätig bleiben und einseitig Nutzen aus der Situation ziehen, dann könnte jemand anders in der Zukunft genauso handeln. In der

Spieltheorie entsteht die berühmte Falle, die man das Gefangenendilemma nennt, nur deshalb, weil es sich um eine einmalige Aktion handelt; Wiederholungsaktionen führen für gewöhnlich zu erfreulicheren Ergebnissen.

Eine multilaterale Vorgehensweise kann also durchaus sinnvoll sein, etwa wenn die Reichweite eines Problems seinem Wesen nach global ist oder wenn es ein rein globales öffentliches Gut betrifft, bei dem die externen Effekte fast gleichermaßen für jede Regierung auf der Welt gelten. Das ist etwa beim Klimawandel der Fall. Manchmal ist Multilateralismus nicht nur wünschenswert, sondern unerlässlich wegen des Problems des »schwächsten Glieds« einer Kette. Beispielsweise konnten die Pocken nur durch die Zusammenarbeit aller Staaten ausgemerzt werden.

Ob ein bestimmtes Problem das volle Programm einer dauerhaften globalen Vereinbarung erfordert, hängt von den jeweiligen Merkmalen ab. Es ist keineswegs gesagt, dass solch eine Vorgehensweise generell erforderlich oder gar wünschenswert ist. Statt dogmatisch an der Reichweite und der Form internationaler Abkommen festzuhalten, sollte das Hauptkriterium für die Auswahl des Ansatzes schlicht die Frage sein, ob er funktioniert. Der eigentliche Zweck jedes Abkommens – gesetzlicher oder sonstiger – ist es, Bereiche des »beiderseitigen Gewinns« zu identifizieren, die alle beteiligten Akteure besserstellen als zuvor, während sie gleichzeitig die Ziele fördern, Hilfe und Autonomie für Flüchtlinge zu gewährleisten.

Für manche Herausforderungen mag es pragmatischere Wege geben, um kollektives Handeln zu garantieren, als den Versuch, bindende Abkommen unter allen 195 souveränen Nationalstaaten zu schließen, aus denen sich die UN-Generalversammlung zusammensetzt. In vielen Kontexten und bei bestimmten politischen Fragen oder geografischen Bedingungen mögen Abkommen auf der sub-globalen Ebene nützlicher sein, sei es nun regional, interregional oder bilateral. In manchen Fällen können sich durchaus Gruppen, zu denen auch nichtstaatliche Akteure wie Unternehmen und die Zivilgesellschaft zählen, besser dafür eignen, eine Aufgabe zu lösen. Eine Gesetzgebung, die über Ad-hoc-Vereinbarungen hinausreicht, ist diesen keineswegs per se überlegen. Die Wahl der Mittel sollte stets von der Natur des Problems abhängen, das man lösen möchte.

Die derzeitigen Debatten über eine Reform des Flüchtlingsregimes werden von drei fehlerhaften Annahmen über die internationale Zusammenarbeit behindert: dass nämlich ein derartiges Regime ausschließlich Staaten betrifft, dass es multilateral sein und dass der Fokus allein auf humanitären Fragen liegen muss. Diese falschen Annahmen verurteilen Bemühungen zum Scheitern, selbst wenn alle Beteiligten die besten Intentionen haben. Um die unzähligen Lücken zu schließen, die das bestehende internationale Flüchtlingsregime offen lässt, müssen wir diese drei Annahmen überwinden.

Jenseits des Staates

Auf den meisten Feldern hat sich die Welt von staatszentrischen Ansätzen entfernt. Auch beim Schutz von Flüchtlingen geht es nicht um einen Staat allein, es geht um die Beziehung *zwischen* Staaten, Märkten und Gesellschaft, die allesamt eine wichtige Rolle spielen. So gewinnt etwa die Wirtschaft an Bedeutung für die Flüchtlingspolitik. Auf globaler Ebene

beteiligt sich eine Reihe von Stiftungen und multinationalen Konzernen aktiv an der Finanzierung oder Unterstützung der Flüchtlingshilfe, etwa durch Produkte und Prozesse: von der mittlerweile berühmten Ko-Entwicklung der Fertighäuser für Flüchtlinge durch die Ikea Foundation zusammen mit dem UNHCR bis hin zum Einsatz von LinkedIn, für syrische Flüchtlinge in Schweden Arbeitsplätze zu finden, oder zur Entwicklung der Vodafone Foundation von »School-in-a-box«, eines auf Tablets basierenden Systems für den Unterricht in Flüchtlingslagern.

Aber auch auf einer lokaleren Ebene sind Unternehmen als begleitende Akteure wichtig. In Uganda hat beispielsweise der ugandische Sozialunternehmer Moses Musaazi ein Produkt namens Makapad entwickelt. Es handelt sich um einen Hygieneartikel für Frauen, der aus biologisch abbaubaren Papyrusblättern hergestellt wird. Das Produkt wird in Fabriken hergestellt, die in der Flüchtlingssiedlung Kyaka II liegen und fast ausschließlich Flüchtlinge beschäftigen. Die Binden werden anschließend direkt an das Flüchtlingshilfswerk verkauft, damit sie an die Frauen in den Siedlungen verteilt werden. Das Unternehmen hat nicht nur Arbeitsplätze für viele Flüchtlinge geschaffen und den Flüchtlingen zu effizient produzierten Waren verholfen, für Musaazi war sein nachhaltiges und preisgekröntes Engagement so erfolgreich, dass er mit dem Unternehmen expandieren konnte, um den größeren ugandischen Markt zu beliefern.

Die Zivilgesellschaft leistet ebenfalls einen wichtigen – und bislang meist vernachlässigten – Beitrag, sowohl in den Gast- als auch in den Ansiedlungsländern. In Kapitel 6 zeigten wir, wie in Uganda die von Flüchtlingen geleitete Gemeinschaftsorganisation YARID nicht nur verschiedene Formen der sozialen Absicherung anbietet, sondern auch eine Berufsausbildung als Weg zu einer Beschäftigung. Diese Organisation ist keineswegs allein. In der gleichen Stadt werden das Bondeko Refugee Livelihoods Centre und das Hope of Children and Women Victims of Violence (HOCW) von Flüchtlingen geleitet, um ihren Gemeinschaften zu helfen. In Nairobi bietet die von Somaliern geführte Organisation Urban Refugee Community Development Organization (URCDO) eine ähnliche Unterstützung. Derartige Organisationen sind von den offiziellen Strukturen der Regierung weitgehend ausgeschlossen. In einem geringeren Ausmaß werden auch die nationalen Organisationen der Zivilgesellschaft vom internationalen System übergangen. Aus dem Haushalt für humanitäre Hilfe in Höhe von insgesamt 25 Milliarden Dollar jährlich fließen nur 0,2 Prozent an Organisationen der nationalen Zivilgesellschaft. Diese Organisationen – ob sie nun von Flüchtlingen oder Einheimischen geleitet werden – haben jedoch große Vorteile: Sie sind am idealen Ort, kostengünstig und verfügen über sachkundige Ersthelfer. Beim Umgang mit der Flüchtlingsfrage brauchen wir eindeutig bessere Optionen für das Engagement und die Partnerschaft mit lokalen Akteuren; eine »Lokalisierungsagenda« ist nötig, um Ressourcen dorthin zu leiten, wo sie am effizientesten genutzt werden. Eine Stärkung solcher lokaler oder nationaler Organisationen kann über die Umschichtung eines Anteils des bestehenden Budgets für humanitäre Hilfe erfolgen, aber auch über innovative direkte Unterstützernetzwerke, die offizielle internationale Einrichtungen umgehen.

So betreibt etwa Kanada schon seit Jahrzehnten ein privates Sponsorenmodell für die

Aufnahme von Flüchtlingen. Das Modell bietet Bürgern individuell oder kollektiv die Möglichkeit, für die Ansiedlung eines Flüchtlings die volle Verantwortung zu übernehmen. Die betreffenden Personen übernehmen Aufgaben im Rahmen der Ansiedlung, die für gewöhnlich der öffentliche Sektor ausübt, wie das Vorstellen des Bewerbers, die Organisation und Bezahlung der Reise, den Empfang des Flüchtlings bei der Ankunft, die Versorgung mit Unterkunft, Kleidung und Haushaltswaren, das Angebot einer Orientierung mit Blick auf lokale Dienstleistungen wie Verkehr und Bankwesen, die Anmeldung der Kinder in der Schule und die Beratung bei der Arbeitssuche. Die Verpflichtung gilt für gewöhnlich ein Jahr lang oder wann immer ein Flüchtling autark wird, wobei Flüchtlinge, die nach einem Jahr noch nicht auf eigenen Beinen stehen, in das Sozialhilfesystem aufgenommen werden.

Seit Beginn dieses Verfahrens im Jahr 1978 ist 250000 Flüchtlingen über private Unterstützung geholfen worden, was ein Drittel der Gesamtzahl der Angesiedelten ausmacht. In den meisten Fällen wird die private Unterstützung von einem Verwandten oder jemandem mit Verbindungen zum Herkunftsland übernommen, aber Hilfe kann auch von Familien, religiösen Organisationen und – zunehmend – Unternehmen wie Anwaltskanzleien angeboten werden. Jeder Platz kostet ungefähr 12 600 US-Dollar pro Flüchtling.[12] Zu den dokumentierten Vorteilen dieses Verfahrens zählen die Kanalisierung des öffentlichen Engagements zur Unterstützung der Flüchtlinge, die Senkung der Kosten für die Regierung, die Ermöglichung einer Wiedervereinigung von Familien, die Förderung der Integration und das Angebot einer praktikablen Alternative zur irregulären Migration.

Wirtschaft und Zivilgesellschaft können also einen wichtigen Beitrag leisten. Wie in vielen Politikfeldern beobachtet werden kann, ist die Rolle privater Akteure auch bei der globalen Regierungstätigkeit gestiegen. Das Flüchtlingsregime bildet hier keine Ausnahme. Allerdings sollte das Ausmaß dieses Beitrags nicht romantisiert oder übertrieben werden. Privatisierung ist mit Sicherheit kein Allheilmittel für die Flüchtlingsfrage. Private Organisationen sollten die Rolle des Staates ergänzen, nicht ersetzen. Staaten werden für die Flüchtlingspolitik weiterhin zentral sein, sowohl für sich genommen, als auch um eine wirksame und ethische Rolle für private Akteure überhaupt erst zu ermöglichen.

Märkte sind darauf angewiesen, dass öffentliche Einrichtungen effizient arbeiten. Damit private Akteure einen Beitrag zur globalen Flüchtlingsfrage leisten können, werden weiterhin internationale Institutionen gebraucht, um Anreize zum Handeln zu schaffen, ethische Standards vorzugeben, vom Markt offen gelassene Lücken zu schließen, Kohärenz zu gewährleisten, Verantwortlichkeiten festzulegen und den alles umfassenden regulatorischen Rahmen zu liefern. Diese Funktion ist beim Umgang mit verwundbaren Bevölkerungsgruppen wie den Flüchtlingen besonders wichtig.

Jenseits des Multilateralismus

Diese Komplementarität verweist auf die Möglichkeit von Partnerschaften unter einer Vielzahl von Akteuren. Flüchtlingspolitik impliziert nicht zwangsläufig ein multilaterales Handeln. Spezielle Initiativen könnten auch auf sich ergänzenden Beiträgen bestimmter Akteure beruhen. Die Zusammenarbeit zwischen öffentlichem und privatem Sektor bietet einen Weg,

Regierungen, internationale Organisationen, NGOs, Unternehmen, Wissenschaft und Zivilgesellschaft einzubeziehen, um innovative Lösungen auszuarbeiten, auszutesten und schließlich – wo es angebracht ist – auszuweiten.

Das Pilotprojekt der jordanischen Entwicklungszonen illustriert, welches Potenzial in solchen Partnerschaften steckt. Das Projekt entstand nicht aus einer Initiative der Vereinten Nationen, geschweige denn weil die Betroffenen darauf warteten, dass das ganze multilaterale System einträchtig handelte. Es ging aus der Initiative einer kleinen Gruppe von Akteuren mit komplementären Interessen und jeweiligen Vorteilen hervor – die jordanische und britische Regierung, die Weltbank, ein Think Tank mit Sitz in Amman namens WANA Institute, die Europäische Kommission – sowie aus der spontanen Begeisterung einiger wichtiger Akteure der Wirtschaft wie der Ikea Foundation und ASDA. Eine relativ kleine Koalition war imstande, das Projekt auf die Beine zu stellen, ins Laufen zu bringen und dann immer neue Partner ins Boot zu holen. Das Beispiel veranschaulicht, wie eine öffentlich-private Partnerschaft Wege für die Schaffung von Arbeitsplätzen eröffnen kann, Jobs, die gebraucht werden, um Flüchtlingen ein selbstständiges Leben im Exil zu ermöglichen.

Ein weiteres Beispiel für eine kreative Initiative basiert auf der Idee, eine Art Wunschliste für die Ansiedlung von Flüchtlingen zu erstellen, ein Konzept, das der Wirtschaftsnobelpreisträger Alvin Roth entwickelt hat.[13] Es bietet zwei Parteien die Möglichkeit, bei einer Transaktion ihre jeweiligen Wunschergebnisse zu äußern. Diese werden durch sogenanntes Matching aufeinander abgestimmt, sodass beide Seiten letztlich bessere Ergebnisse erzielen als unter normalen Umständen. »Matching« lässt sich definieren als »eine Zuweisung von Ressourcen, bei der sich beide Parteien an der Transaktion auf die Absprache einigen müssen, damit sie auch stattfindet«. Üblicherweise wird diese Methode auf Feldern wie der Wahl der Schule, der Suche nach einer Spenderniere oder der Verteilung von Facharztniederlassungen angewendet.

Unlängst loteten die Akademiker Will Jones und Alex Teytelboym aus, wie das Prinzip des Matching auf Flüchtlinge angewendet werden könnte.[14] Laut ihrer Studie gäbe es folgende Option: Die Flüchtlinge werden nach ihren bevorzugten Ansiedlungsorten gefragt, potenzielle Ansiedlungsländer werden gefragt, welche Art von Flüchtlingen sie gerne aufnehmen möchten, und die Wünsche der Flüchtlinge und Staaten könnten dann aufeinander abgestimmt werden. Auf internationaler Ebene würde das wie folgt funktionieren: Zuerst würden Quoten für die Gesamtzahl der Flüchtlinge festgelegt werden, die jedes Land bereit ist, nach diesem Plan anzusiedeln. Zweitens müsste man entscheiden, nach welchen Kriterien man Prioritäten von Staaten oder Flüchtlingen zulassen würde. Das wäre eine ethische und politische Entscheidung, bei der die Konsequenzen für dritte Parteien unbedingt berücksichtigt werden müssten. Beispielsweise würde jene Form von Auswahl nach Bildung, Geschlecht und Einkommen – die beim syrischen Exodus nach Deutschland unbeabsichtigt eintrat – höchstwahrscheinlich nicht den ethischen Maßstäben entsprechen. Drittens würde das Verfahren die Prioritäten und Kapazitäten sowohl der Länder (oder ihrer Regionen) als auch die Präferenzen der Flüchtlinge eruieren. Als letzter Schritt wäre ein zentralisiertes Verfahren erforderlich, um das Matching vorzunehmen (das könnte beispielsweise mit Hilfe der UN oder auf regionaler oder nationaler

Ebene erfolgen).

Das Verfahren bietet ein Beispiel dafür, wie kreatives institutionelles Design Flüchtlingen und Gastländern Vorteile bringen kann. Die Flüchtlinge erhalten die Chance, einen Wunschzielort anzugeben, was ihnen normalerweise verwehrt bleiben würde. Staaten hingegen können sich überlegen, welche Flüchtlingsgruppen sie ihrer Meinung nach am besten integrieren können – vorbehaltlich natürlich sämtlicher Einwände aufgrund ethischer Überlegungen.

Die Idee ist bereits in der Praxis angewandt worden, allerdings auf nationaler Ebene. Jones und Teytelboym gründeten eine gemeinnützige Organisation namens Refugees' Say, die die notwendigen Algorithmen entwickelte und zur Verfügung stellte. Ihr Pilotprojekt war ein »lokaler Flüchtlings-Match« innerhalb Großbritanniens. In Zusammenarbeit mit der britischen Regierung haben die beiden Forscher ein Verfahren implementiert, mit dessen Hilfe syrische Flüchtlinge, die nach England gebracht wurden, in passende Gemeinden vermittelt werden konnten.

Eine Variante zu Ansätzen mit vielen Interessengruppen ist das Konzept eines »Mini-Multilateralismus«, den man am besten als kleine Gruppe von Staaten, und gelegentlich anderen Akteuren, definieren kann, die auf einer sub-globalen Ebene miteinander zusammenarbeiten. Das ermöglicht es etwa kleinen »Koalitionen der Willigen«, eine beiderseitig nutzbringende Zusammenarbeit auch beim Fehlen eines vollen multilateralen Konsenses fortzusetzen. Dahinter verbirgt sich die Logik, dass bestimmte Antworten auf spezifische Flüchtlingsprobleme möglicherweise sogenannte Klubgüter sind und nicht globale öffentliche Güter. Anders ausgedrückt, bringen diese Güter unter Umständen lediglich für eine besondere Gruppe von Staaten Kosten und Nutzen mit sich statt für alle Staaten.

Einige der kreativsten Innovationen in der Flüchtlingspolitik basierten in den jüngsten Jahren auf dieser Annahme. Zum Beispiel riefen zwischen 2013 und 2015 die Regierungen Norwegens und der Schweiz die sogenannte Nansen-Initiative ins Leben, um über Möglichkeiten nachzudenken, wie Staaten das Problem der grenzüberschreitenden Flucht von Menschen wegen Naturkatastrophen lösen können. Die Initiative ist nach Fridtjof Nansen, dem ersten Hochkommissar für Flüchtlingsfrage benannt, der bereits Anfang der zwanziger Jahre erkannt hatte, dass ein wichtiger Weg zu Reformen darin besteht, möglichst auf regionaler Ebene, über eine Reihe regionaler Gespräche zu arbeiten, wenn der offizielle Weg zu einem institutionellen Wandel auf höchster Ebene versperrt ist.

Jenseits humanitärer Fragen

Wir müssen erkennen, dass Flüchtlinge nicht nur, ja nicht einmal in erster Linie, ein humanitäres Thema sind. Sie befinden sich an der Schnittstelle einer Reihe von Politikfeldern: humanitäre Hilfe, Entwicklung, Migration, Menschenrechte, Post-Konflikt-Wiederaufbau und Staatsaufbau sowie der Minimierung von Katastrophenrisiken. Die oben skizzierten Ziele lassen sich nur durch Lösungen realisieren, die aus diesen einzelnen Themenfeldern hervorgehen und sich quer durch alle hindurchziehen. Hilfeleistung erfordert eine hauptsächlich humanitäre Antwort. Autonomie erfordert vor allem eine

entwicklungsorientierte Reaktion. Um Auswege aus dem Schwebezustand zu finden, sind wir auf Sachkenntnis aus dem Feld des Post-Konflikt-Wiederaufbaus und des Staatsaufbaus angewiesen. Und eine gelenkte Weiterreise von Flüchtlingen benötigt Wissen über Migration.

Daraus folgt wiederum, dass keine Flüchtlingsorganisation einfach nur eine humanitäre Behörde sein darf; sie muss auch über Kompetenzen und Fachwissen auf anderen Feldern verfügen. Der Flüchtlingsschutz darf nicht einfach in das Mandat einer einzigen Organisation fallen; er erfordert auch Engagement seitens der Weltbank und ihres privaten Sektors, der International Financial Corporation, des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP), der Internationalen Organisation für Migration (IOM), des Büros des Hochkommissars für Menschenrechte (OHCHR) und des UN-Sicherheitsrats sowie unzähliger regionaler Akteure wie etwa der African Development Bank.

Das lässt ferner darauf schließen, dass keine Organisation beim Flüchtlingsschutz ein Monopol erhalten sollte. Innerhalb der Vereinten Nationen werden Flüchtlinge in erster Linie als ein humanitäres Problem angesehen, und das UN-Flüchtlingshilfswerk wird so behandelt, als wäre es die führende Behörde für Flüchtlinge, gewissermaßen der auserkorene Wächter, an dem alle anderen Akteure, die mit Flüchtlingen zusammenarbeiten wollen, vorbei müssen. Aber Flüchtlinge dürfen nicht einfach als ein »UNHCR-Thema« angesehen werden.

Umdenken bei Organisationen

Um kollektives Handeln zu gewährleisten, brauchen wir dringend eine effektive Flüchtlingsbehörde. Und wir brauchen neue Vereinbarungen, mit denen die Aufgaben von Staaten und nichtstaatlichen Akteuren gerecht und effizient verteilt werden. Zum Teil können diese neuen Vereinbarungen den Charakter von Gesetzen haben, andere werden spontaner zustande kommen. Das von uns vorgeschlagene System erfordert einen Vermittler, der zur Ausübung einer Reihe von Funktionen fähig ist, darunter das Setzen einer Agenda, das Führen von Verhandlungen sowie die Umsetzung, Überwachung und Durchsetzung von Beschlüssen. Es ist sinnvoll, auf dem bereits Bestehenden aufzubauen. Unser Modell würde jedoch ein völlig anderes Flüchtlingshilfswerk erfordern sowie einen Beitrag von Organisationen mit immer wichtigeren Kompetenzen wie die Weltbank.

Das primäre Ziel internationaler Organisationen ist es, kollektives Handeln zu erleichtern. Das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen ist derzeit jedoch nur in einigen nachgelagerten Funktionen kollektiven Handelns wirksam: Es ist eine ausführende Behörde geworden und kümmert sich gut um die humanitäre Hilfe. Auf anderen Feldern ist das UNHCR jedoch jämmerlich schwach. Das Hilfswerk hinkt der politischen Agenda eher hinterher, als sie zu bestimmen. Es erteilt Regierungen juristischen Rat, wird aber häufig einfach ignoriert. Und es verwaltet die Misere langjähriger Flüchtlingssituationen, statt politische Schritte für ihre Beendigung einzuleiten.

Wir brauchen eine Behörde, die zum Vermittler werden kann und neue Vereinbarungen zwischen Regierungen erleichtert. Statt auf die Wünsche von Staaten einzugehen, die zum kleinsten gemeinsamen Nenner tendierenden, oder als untätiger Wächter eines anachronistischen Regimes aufzutreten, muss so eine Behörde proaktiv die Agenda vorgeben.

Sie sollte ihre Kompetenz und moralische Autorität strategisch klug einsetzen, um Staaten zu Ergebnissen zu führen, die für Geldgeber, Gastgeber und Flüchtlinge zugleich eine Win-win-Situation«sind. Sie sollte zu einer Organisation werden, die voranschreitet und imstande ist, eine Vision für die Zukunft zu präsentieren und diese mit feinem Gespür für das wechselhafte Wesens der globalen, nationalen und lokalen Politik weiterzuentwickeln.

Damit diese Organisation als Vermittler auftreten kann, muss sie jedoch ihr Verhältnis zur Politik überdenken. Allzu häufig wird der in den Statuten des UNHCR festgelegte »nichtpolitische Charakter«, der die Organisation ursprünglich aus den ideologischen Grabenkämpfen des Kalten Krieges heraushalten sollte, irrtümlich dahingehend interpretiert, dass sich der Flüchtlingshochkommissar nicht politisch engagieren darf. Dabei gibt es kaum etwas Politischeres, als für die Rechte und Ansprüche von Nichtbürgern zu sprechen. Um etwas zu bewirken, muss eine Behörde den politischen Kontext ihrer Arbeit verstehen und Macht und Interessen so bündeln können, dass sie bessere Ergebnisse für Flüchtlinge erzielt.

Sämtliche Säulen unseres neu erdachten Flüchtlingsregimes erfordern eine Behörde, die als effektiver Vermittler auftritt. Sie sind auf eine Organisation angewiesen, die bereit und imstande ist, sich mit politischen Abwägungen zu befassen und Felder eines beiderseitigen Nutzens zu erkennen. Für unsere Vision, Entwicklungszonen in allen größeren dauerhaften Gastländern weltweit zu schaffen, müssen politische Deals über die Nord-Süd-Trennlinie hinweg sowie mit öffentlichen und privaten Akteuren geschlossen werden. Will man dafür sorgen, dass Flüchtlinge einen Ausweg aus dem Schwebezustand finden, so muss mit staatlichen und nichtstaatlichen Beteiligten klug verhandelt werden.

Um diese Rolle auszuüben, müsste das Flüchtlingshilfswerk allerdings mit neuen Instrumenten ausgestattet werden. Derzeit arbeiten dort vor allem Anwälte und Technokraten, weswegen es dazu tendiert, vor allem zwei Funktionen wahrzunehmen: juristischen Rat für Staaten – den diese annehmen oder ignorieren können – und die operative humanitäre Hilfe, in erster Linie in Flüchtlingslagern. Diese Funktionen werden zwar mit Sicherheit weiterhin eine Rolle spielen, aber sie sind letztlich nicht die wichtigsten. Heute wird das Schicksal von Flüchtlingen vor allem von politischen und wirtschaftlichen Faktoren bestimmt, doch das Flüchtlingshilfswerk verfügt auf diesen Feldern nur über sehr begrenzte Kompetenzen.[15] Die Organisation behauptet zwar von sich, sie würde sich schrittweise verändern – etwa in Richtung eines entwicklungsorientierten Ansatzes –, doch ihre Ressourcen, die humanen ebenso wie die finanziellen, konzentrieren sich immer noch überwiegend auf zunehmend überholte Funktionen.

Ein reformiertes Flüchtlingshilfswerk sollte mehr bewirken, indem es weniger tut. Seine zentralen Funktionen sollten politische Vermittlung und fachliche Expertise sein. Wenn es diese beiden Funktionen erfüllt, dann könnte es sich aus dem Bereich zurückziehen, der derzeit den größten Teil seiner Aufmerksamkeit beansprucht: die humanitäre Hilfe. Das Flüchtlingshilfswerk darf die Flüchtlingshilfe nicht monopolisieren; es kann und sollte dieses Mandat nicht nur mit anderen Behörden teilen, sondern auch mit NGOs, Organisationen der Zivilgesellschaft, den Flüchtlingen selbst und Unternehmen zusammenarbeiten.

Die größten Erfolge feierte das UNHCR in der Vergangenheit immer dann, wenn die Organisation eine Vermittlerrolle spielte. Während des Comprehensive Plan of Action für Indochina und der Flüchtlingskonferenz CIREFCA für Zentralamerika in den späten achtziger und frühen neunziger Jahren, die in früheren Kapiteln erörtert wurden, spielte das UNHCR eine politische Vermittlerrolle und gab aktiv die Agenda vor. Gemeinsam mit anderen Behörden aus dem Bereich der Entwicklung, Migration und Sicherheit bewies das Flüchtlingshilfswerk große analytische Fähigkeiten. Es war kein Zufall, dass damals erst kurz zuvor eine kleine, aber talentierte Gruppe von Mitarbeitern in leitende Funktionen aufgestiegen war. Dazu zählten Leute wie Sergio Vieira de Mello, Leonardo Franco, Kofi Annan, Sashi Tharoor, Erika Feller und Irene Khan, die später allesamt in sehr hohe Führungspositionen aufstiegen.[16]

Erstaunlicherweise ist mitten in der hitzigen öffentlichen Debatte über die Relevanz der Genfer Flüchtlingskonvention das UNHCR selbst bislang weitgehend von einer kritischen Prüfung verschont geblieben. Es ist wichtig, dass wir eine Flüchtlingsbehörde besitzen, die funktioniert, auch wenn ihre eigentliche Rolle relativ begrenzt ist. Man kann darüber streiten, wie wichtig es ist, ein neues Flüchtlingsabkommen zu beschließen, weil nicht klar ist, inwiefern wir wirklich einen gesetzlichen Rahmen brauchen, aber effektive Organisationen sind unverzichtbar. Die Hauptgeldgeber des Flüchtlingshilfswerks würden von der Reform der Behörde erheblich profitieren. Dass ein reformiertes UNHCR wohl stärker initiativ und politischer arbeiten würde, sollte nicht abschreckend wirken. Denn alle Staaten profitieren von Organisationen, die besser an die Bedürfnisse des 21. Jahrhunderts angepasst sind und mit geringeren Ressourcen effektivere Ergebnisse erzielen können.

Der Reformprozess

Wie gelangen wir also von dem Punkt, an dem wir heute stehen, dorthin, wo wir sein müssten? Wir sind uns darüber im Klaren, dass es Hindernisse und Einwände geben wird. Institutionen wehren sich immer gegen einen Wandel. Ein eingefahrener Status quo, der auf einer jahrzehntelangen Pfadabhängigkeit basiert, schafft unweigerlich eine ganze Reihe von persönlichen Interessen. Widerstand gegen einen Wandel ist bis zu einem gewissen Grad ganz normal. Den Flüchtlingsschutz ausschließlich durch ein juristisches Prisma zu betrachten, sichert für viele Juristen den Lebensunterhalt und die Daseinsberechtigung. Mitarbeiter der humanitären Hilfe haben ein starkes Interesse daran, dass das Flüchtlingsregime auch weiterhin die Fürsorge und den Unterhalt in den Mittelpunkt stellt. Keine Organisation verzichtet gerne auf Macht, indem sie anderen eine stärkere Beteiligung zugesteht. Aber all diesen Quellen des Widerstands wird man sich stellen müssen.

Letztlich kann eine Veränderung nur von den großen Geldgebern in die Wege geleitet werden: Wer die Rechnung bezahlt, hat auch das Sagen. Die größten Geldgeber an das Flüchtlingsregime sind die Vereinigten Staaten, Japan, Kanada, Australien und die europäischen Staaten; und das sind auch diejenigen Länder, die über das nötige Gewicht verfügen, um einen tiefgreifenden Wandel zu fordern. Ein gemeinsames Vorgehen mag durch Unterschiede in ihrer Flüchtlingspolitik behindert werden. Die Haltung Kanadas unterscheidet sich etwa erheblich von der Australiens. Aber man kann inzwischen davon ausgehen, dass alle genannten Länder erkannt haben, dass das derzeitige System gescheitert ist.

Was bislang fehlte, ist eine realistische Alternative. Wir haben keinen detaillierten Plan vorgelegt, und das ist auch volle Absicht. Wandel stellt sich nicht ein, indem Organisationen dankbar die Pläne von anderen übernehmen. Wir haben uns bemüht, einen ersten Schritt zu tun: Wir haben die Ziele dargelegt, die ein vertretbares System haben sollte, und die elementaren Mittel aufgezeigt, mit denen diese Ziele erreicht werden können.

Es gibt eine ganze Reihe von Mechanismen, um die Reform von Institutionen zu beschleunigen. Globale Kommissionen haben eine gemischte Erfolgsbilanz vorzuweisen. Von der Brundtland-Kommission über die Kommission für eine Weltordnungspolitik bis hin zur Globalen Migrationskommission haben halbautonome, vom UN-Generalsekretär ernannte Ausschüsse in manchen Fällen interessante und vernünftige Reformempfehlungen vorgelegt, in anderen Fällen schufen sie jedoch Papierstapel für Politiker, die man getrost ignorieren konnte. Unterdessen haben inoffizielle Initiativen unter staatlicher Führung mit einem klaren Mandat häufig einen besseren Weg zum Wandel aufgezeigt, wie die Beispiele des Brookings-Bern-Prozesses, der zur Entwicklung einer Regelung für Binnenvertriebene führte, und die Nansen-Initiative zur Vertreibung durch Naturkatastrophen illustrieren.[17]

Die Vereinten Nationen haben einen formalen Reformprozess eingeleitet. Am 19. September 2016 beriefen sie im Rahmen der UN-Generalversammlung eine Plenartagung auf höchster Ebene zum Thema Flüchtlinge und Migranten ein. Auf der Sitzung verabschiedeten 193 Mitgliedsstaaten eine Deklaration, die einige wichtige Ideen enthielt: Flüchtlingslager sollten die Ausnahme sein, alle Flüchtlingskinder haben ein Recht auf Bildung, und Flüchtlinge sind eine gemeinsame, globale Aufgabe. Die Sitzung verpflichtete die Staaten ferner, über einen Zeitraum von zwei Jahren zwei weitere globale Abkommen (Global Compacts) zur Ergänzung des Flüchtlingssystems auszuarbeiten: eines über die Aufteilung der Zuständigkeit für Flüchtlinge und das zweite über eine sichere, ordnungsgemäße und gelenkte Migration.[18] Es bleibt abzuwarten, ob diese wohlklingenden Verpflichtungen das Papier wert sind, auf dem sie stehen, und das Verhalten von Regierungen verändern werden. Was jedoch, unabhängig davon, dem UN-Prozess fehlt, ist eine verändernde Vision für die Zukunft der Flüchtlinge oder ein strategischer Plan, wie der Wandel vor Ort erfolgen soll. Nachdem der ehemalige Hochkommissar für Flüchtlinge António Guterres nunmehr zum Generalsekretär der Vereinten Nationen aufgestiegen ist, befindet er sich in der idealen Position, um aus den Mängeln seiner früheren Behörde zu lernen und einen radikalen Wandel anzuführen.

Der von uns vorgeschlagene Ansatz unterstreicht die Bedeutung von praktischen operativen Veränderungen vor Ort anstelle der Aushandlung von abgehobenen, abstrakten Prinzipien. Wir plädieren für Prototypen, um für Flüchtlinge neue Wege zur Hilfe, zu Autonomie und zu einem Ausweg aus dem Schwebezustand zu finden. Unser Ansatz soll an die jeweiligen Kontexte angepasst werden, mit dem Fokus auf jenen Ländern, die die überwältigende Mehrheit der weltweiten Flüchtlinge beherbergen. Unser Plan kann schrittweise umgesetzt werden und hat deshalb den Vorteil, dass man damit in jenen Teilen der Welt beginnen kann, in denen die Akteure bereit sind, sich zu engagieren. Anschließend soll der Druck in Richtung einer umfassenderen Reform der Institutionen auf der Basis eines unablässigen Lernprozesses steigen. Kurzum, Behörden sollen angespornt werden, eine Vorreiterrolle für einen Ansatz zu

übernehmen, der auf Entwicklungszonen in bestimmten regionalen Zufluchtsländern basiert, ihn über Learning by doing anzupassen und dann zu versuchen, ihn auf immer breiterer Basis anzuwenden. Das große Ziel ist ein umfassender Wandel, doch der Ausgangspunkt muss pragmatisch bleiben.

TEIL III

DIE NEUAUFLAGE DER GESCHICHTE

KAPITEL 9

Zurück in die Zukunft

In Teil I haben wir die Tragödie der syrischen Flüchtlingskrise von den Vorläufern bei der Schaffung der Institutionen bis zur Auflösung mit der Deportation von Flüchtlingen aus Griechenland geschildert. In Teil II haben wir ein neuen Ansatz für die globale Flüchtlingspolitik beschrieben, einen, der nicht auf Lagern, Gerichtsentscheidungen und Panik basiert, sondern auf den Bedürfnissen der Flüchtlinge und darauf, wie wir ihnen am besten nachkommen. In diesem letzten Teil überprüfen wir diesen Ansatz anhand von drei Fragen. Wir werfen einen Blick zurück und stellen, ausgehend von den historischen Fakten, einige Spekulationen an: Wenn unser Ansatz schon im Jahr 2011 umgesetzt gewesen wäre, wie hätte sich die Syrienkrise dann aller Wahrscheinlichkeit nach entwickelt? Anschließend blicken wir nach vorn und überlegen, ob sich unser Ansatz auch auf andere Situationen übertragen lässt und wie er aussähe, wenn man ihn beispielsweise in Kenia anwenden würde. Schließlich kommen wir direkt auf einige mögliche Hindernisse zu sprechen, die der Verständigung auf diesen Ansatz im Weg stehen könnten.

Syrische Flüchtlingskrise, die zweite

Das Ereignis, das sich zur syrischen Flüchtlingskrise entwickelte, wurde von nur vier wichtigen Entscheidungen bestimmt. Die erste war genau genommen gar keine Entscheidung: Es war eine Sünde der Unterlassung. Als Syrer über die Grenzen in die Nachbarländer flohen, legten die Hauptgeldgeber mehr oder weniger die Hände in den Schoß. Die drei Regierungen der regionalen Zufluchtsländer blieben sich selbst überlassen und mussten ohne ausreichende internationale Unterstützung mit einem gewaltigen Flüchtlingszustrom fertigwerden. Wie gezeigt, nahm die jordanische Regierung eine Zahl von Flüchtlingen auf, die mindestens einem Zehntel der eigenen Bevölkerung entsprach: Auf Deutschland übertragen wäre das ein Zustrom von acht Millionen Menschen. Schon die Einwanderung von einer Million hat die deutsche Regierung veranlasst, sich bitter zu beschweren, dass andere europäische Regierungen keinen ausreichenden Anteil der Bürde schulterten. Dieses Versäumnis, finanzielle Mittel bereitzustellen, war zwar überwiegend auf Trägheit und Passivität zurückzuführen, doch hier und da ging es über reine Unterlassung hinaus. Im Jahr 2014 etwa revidierte die deutsche Regierung ihre Hilfszahlungen an das UNHCR in Jordanien: Sie halbierte ihren Beitrag kurzerhand.

Wie zu erwarten, wurden die Regierungen der Nachbarländer zunehmend widerspenstig, als die Flüchtlingszahlen weiter stiegen. Jordanien schloss seine Grenzen; die Türkei öffnete ihre Küstengrenzen, sodass Flüchtlinge, die bereits im Land angekommen waren, es mit Hilfe von Schleusern auch wieder verlassen konnten. Wenig überraschend entschieden sich manche Flüchtlinge für diesen Weg.

Das führte unaufhaltsam zur zweiten kritischen Entscheidung: die der deutschen Bundeskanzlerin, unilateral die Dublin-Verordnung außer Kraft zu setzen, nach dem Flüchtlinge in das erste EU-Land ihrer Ankunft zurückgeschickt werden mussten. Das hatte

drei ungewollte Konsequenzen. Ganz unmittelbar kam es dazu, dass wegen der gewaltigen Expansion der Schleuserkriminalität Tausende Menschen ertranken. Menschen, die in ihren regionalen Asylländern geblieben wären, wenn man sie nicht dazu verleitet hätte, ihr Leben zu riskieren. Die nachgelagerte Konsequenz war, dass wegen des enormen plötzlichen Zustroms nach Deutschland und Schweden rasant die Stimmung von einem wohlwollenden Empfang zu Abneigung und Angst kippte.

Der Stimmungsumschwung in Schweden führte dazu, dass die Regierung ihre Politik der offenen Tür aufhob, die Grenzen für Flüchtlinge schloss und damit die dänische Regierung veranlasste, ihrem Beispiel zu folgen. Zu guter Letzt beschloss die schwedische Regierung, die Hälfte ihres Budgets für Entwicklungshilfe von der Unterstützung für arme Länder abzuzweigen, um die Flüchtlinge zu versorgen, die in Schweden angekommen waren.

Der Stimmungsumschwung in Deutschland zog größere Kreise. Er löste eine dritte kritische Entscheidung aus, ebenfalls von Kanzlerin Merkel. Den Tausenden von Flüchtlingen, die auf dem Weg nach Deutschland waren, würde künftig die Einreise verweigert; stattdessen würden sie in die Türkei zurückgeschickt werden. Um einen aufmüpfigen türkischen Präsidenten dazu zu bringen, die Flüchtlinge wieder aufzunehmen, machte ihm die Kanzlerin ziemlich peinliche Zugeständnisse, wobei die sechs Milliarden Euro an Finanzhilfe noch der am wenigsten umstrittene Bestandteil waren. Das hatte wiederum die unbeabsichtigte Konsequenz, dass die Regierungen anderer Länder, die ein regionales Asyl boten, darauf aufmerksam gemacht wurden, dass sie die Flüchtlingspopulationen als Druckmittel einsetzen konnten. Wie gesagt, entschloss sich die Regierung Kenias schon bald dazu, die Flüchtlinge in ihrem Land als Geiseln zu verwenden – und hatte mit dieser Erpressung Erfolg.

Die unilaterale Aussetzung der Dublin-Verordnung und der heimlich zwischen Kanzlerin Merkel und Präsident Erdogan ausgehandelte Flüchtlingsdeal zwang die Europäische Kommission zu einer Entscheidung. Sie konnte entweder versuchen, diese Schritte rückgängig zu machen, oder sie billigen. Die Kommission beschloss, sie zu billigen. Sie beschloss sogar, ihre Wirkung noch zu verstärken, indem ein Plan zur Umverteilung von Flüchtlingen auf andere Mitgliedsstaaten entworfen wurde. Die Regierungen einiger Mitgliedsstaaten stimmten gegen diesen Vorschlag. Obwohl es bis dahin üblich gewesen war, derartige Vorschläge nur einstimmig anzunehmen, beschloss die Kommission nun, diese Praxis der Einstimmigkeit aufzugeben.

Das hatte eine dritte unbeabsichtigte Konsequenz: Großbritannien befand sich bereits in der Endphase eines Referendums über die Frage, ob das Land in der EU bleiben solle. Das wahrgenommene Missmanagement der Flüchtlingskrise durch die Kommission und die wahrgenommene Dominanz ihrer Entscheidungen durch Deutschland wurden von den Befürwortern des Brexit als Geschenk des Himmels erkannt. Ihr letztes Wahlkampfplakat zeigte unter dem Schlagwort »Breaking Point«, Belastungsgrenze, Menschen, die in Richtung deutscher Grenze strömten, und der letzte Slogan der Brexit-Befürworter lautete: »Take back control«, die Kontrolle wiedererlangen. Anschließende Analysen der Abstimmungsergebnisse lassen vermuten, dass diese Kampagne den Ausschlag gab: Die zentralen Entscheidungen der Flüchtlingskrise hatten ungewollt zur Folge, dass die Bevölkerung eines der größten EU-

Mitgliedsländer beschloss, aus der Union auszutreten.

Die letzte unbeabsichtigte Konsequenz dieser Entscheidungen ist, dass sich derzeit, soweit dies beurteilt werden kann, rund die Hälfte aller Syrer mit einem Hochschulabschluss in Europa aufhalten. Syrien ist der Menschen beraubt worden, die für den Wiederaufbau des Landes und der Wirtschaft dringend gebraucht werden. Die Erholung einer künftigen Post-Konflikt-Gesellschaft in Syrien ist verzögert worden.

Es herrscht, zusammengefasst, eine moderne Tragödie. Die unbeabsichtigten Folgen: Ertrunkene, Flüchtlinge als Geiseln, der Brexit und die Aussicht einer erhöhten Instabilität Syriens nach Kriegsende. Und wofür? Vier Millionen Flüchtlinge hausen weiterhin ohne angemessene Betätigungsmöglichkeiten in den regionalen Asylländern. Unterdessen müssen knapp eine Million der qualifiziertesten Syrer in Europa untätig herumsitzen und kosten 135 Dollar für jeden Dollar, der den Menschen in den Asylländern zukommt. Will ein Politiker das, was passiert ist, wirklich ernsthaft verteidigen?

Die Kette der Ereignisse, die unaufhaltsam auf ein furchtbares Ende zusteuerten, ist eine Tragödie, aber es gibt mehrere Punkte, an denen eine andere Entscheidung die Katastrophe abgewendet hätte. Es ist an der Zeit, die Geschichte umzuschreiben.

Als Syrien in Massengewalt versank und die Vertriebenen über die Grenzen strömten, hätte ein wiedererstarktes Flüchtlingshilfswerk zusammen mit der Weltbank (die mit einem neuen Mandat ausgestattet worden wäre) seine Standardantwort auf solche Krisen eingeleitet. Großzügige Mittel wären bereitgestellt worden, weil das alte Prinzip »Krise heißt betteln gehen« durch regelmäßige Beiträge ersetzt worden wäre, die eine Katastrophenversicherung finanziert hätten.[1] Ein großer Teil des europäischen Beitrags könnte problemlos von der Europäischen Kommission organisiert und weitergeleitet werden.

Als Folge hätte die unmittelbare Hilfeleistung für Flüchtlinge nicht die Regierungen der Region belastet. Diese Reaktion auf den Notfall wäre rasch in eine weitere Standardphase übergegangen: die Einrichtung von Entwicklungszonen. Die Regierungen der Asylländer wären bereits über die Möglichkeiten informiert gewesen, die dieses Konzept bieten kann, und hätten möglicherweise miteinander um internationale Firmen konkurriert oder versucht, syrische Unternehmen zu einem Umzug zu bewegen. Sie hätten nicht die Grenze für Flüchtlinge geschlossen, geschweige denn ihre Küsten den Schleusern überlassen, weil beides ein grundlegender Verstoß gegen das vereinbarte Paket gewesen wäre.

Mit der Aussicht auf Beschäftigung in Wirtschaftszentren, in denen viele Arbeiter Syrer wären, hätten sich viele Binnenvertriebene vermutlich dazu entschlossen, die Grenze zu überschreiten. Da dem Land nach und nach die eigene Bevölkerung weggelaufen wäre, hätte das möglicherweise den Druck auf die verschiedenen Kriegsparteien erhöht, eine Einigung zu erzielen. Das wäre in diesem Fall ein reizvoller unbeabsichtigter Nebeneffekt gewesen, kein explizites Ziel des neuen Ansatzes.

Manche junge Syrer hätten wohl dennoch von Europa geträumt. Diesen Menschen wäre es möglich gewesen, einen Antrag auf Umsiedlung nach Europa zu stellen, aber nur von den

Entwicklungszonen aus. Die Zahl der angenommenen Bewerber würde sich danach richten, welche Kontingente jede Regierung aufzunehmen bereit wäre, vorbehaltlich einer vereinbarten symbolischen Mindestzahl. Voraussetzung dafür wäre wiederum, dass einige Auswahlkriterien als legitim akzeptiert wären. Darüber hinaus ständen in den Zufluchtsländern alternative Migrationskanäle über Botschaften und Konsulate zur Verfügung. Jeder, der dank der freundlichen Mithilfe von Schleusern an Europas Küsten ankäme, würde human behandelt werden, aber – sofern er oder sie nicht außerstande wäre, die erforderlichen Rechte und Chancen näher an der Heimat geltend zu machen, oder einem besonderen Risiko unterläge – in eine funktionierende Entwicklungszone zurückgeschickt werden.

Schließlich würden, wenn in Syrien wieder Frieden herrschte, was mit Sicherheit irgendwann der Fall sein wird, die meisten Syrer aus den regionalen Zufluchtsländern in ihre Heimat zurückkehren: Denn sie waren ja nie aus freien Stücken zu Migranten geworden. Sollte der Konflikt jedoch mehrere Jahre lang anhalten, so hätten möglicherweise diejenigen, die in den Asylländern lebten, neue Wurzeln geschlagen, weshalb sie gerne bleiben würden. Andere könnten versuchen, sich in einem dritten Land niederzulassen. Dazu sollten sie auch das Recht haben.

Andere Krisen weltweit

Nach dieser Neuauflage der jüngsten Vergangenheit Syriens stellt sich die Frage: Wie könnte die Zukunft aussehen, wenn unsere Ideen auch anderswo umgesetzt würden? Um zu illustrieren, wie sie auch in anderen Regionen eine transformierende Wirkung entfalten könnten, blicken wir nach Kenia.

Wie in Kapitel 5 gezeigt, ist Kenia eine harte Nuss für unseren Ansatz. Seit der Ankunft Hunderttausender somalischer Flüchtlinge und vieler Südsudanesen seit Anfang der neunziger Jahre lief die Flüchtlingspolitik des Landes fast diametral entgegengesetzt zu unserem Modell. Die Regierung hat Lager errichtet, besteht darauf, dass die Flüchtlinge in diesen Lagern bleiben, und verweigert ihnen das Recht auf Arbeit. Sie besteht ferner darauf, die gesamte Verantwortung für Flüchtlinge an internationale humanitäre Organisationen abzugeben. Diese Institutionen haben eingewilligt und bieten zwar unzureichende, aber zeitlich unbegrenzte Hilfe an. Ein Ergebnis dieser Politik waren etwa die Lager Dadaab – eine Ansammlung der unmenschlichsten und unverbesserlichsten Lager weltweit, in denen viele Somalier seit bis zu zwei Jahrzehnten ohne die elementarsten sozioökonomischen Freiheiten leben.

Die kenianische Regierung hat sich hartnäckig gegen jeden Vorschlag gewehrt, die Lagerpolitik aufzugeben. Für die Flüchtlinge führte das zu langfristiger Abhängigkeit von humanitärer Hilfe. Wie in Kapitel 5 erwähnt, wurde die Situation im Jahr 2016 noch schlimmer, als die Regierung drohte, alle somalischen Flüchtlinge zu vertreiben und einfach ihr Flüchtlingsministerium zu schließen.

Doch es könnte auch anders sein. Selbst in Kenia hat unser Ansatz – da sind wir überzeugt – einige Vorteile zu bieten. Eine genauere Betrachtung der kenianischen Flüchtlingspolitik lässt vermuten, dass mit dem geeigneten Angebot von Zuckerbrot und Peitsche so gut wie alles möglich ist. Gerade im Jahr 2016 hat die Regierung so gut wie jede denkbare Haltung

eingenommen. Gewiss, sie drohte, fast alle somalischen Flüchtlinge zu vertreiben. Aber sie machte auch einen Rückzieher und akzeptierte ein neues Abkommen über die Aufteilung der Lasten, das unter der Hand von europäischen Geldgebern angeboten wurde. Weit weniger bekannt ist: Die Regierung hat sich auch auf ein kleines Experiment eingelassen, das Flüchtlingen versuchsweise ein selbstständiges Leben in dem neu eröffneten Lager Kalobeyei im Turkana-Tal gewährt. Zum Zeitpunkt der Niederschrift hielten sich in dem Lager nur einige Tausend Südsudanesen auf, aber sie haben im Gegensatz zu den Flüchtlingen in Dadaab elementare ökonomische Freiheiten. Die Vielzahl dieser politischen Positionen lässt eine gewisse Flexibilität der Regierung vermuten, sofern man ihr ein geeignetes Paket internationaler Unterstützung anbietet.

Wie am Beispiel Jordaniens gezeigt, könnte auch Kenia von Handelskonzessionen profitieren. Anders als manche Entwicklungsländer haben kenianische Exporte keinen uneingeschränkten Zugang zu europäischen Märkten. Zwar hat das Land Anspruch auf Konzessionen nach dem Programm der US-Regierung African Growth and Opportunity Act (AGOA), aber nicht auf das Programm der EU »Everything but Arms« (EBA) für die am wenigsten entwickelten Länder. Derzeit droht die europäische Generaldirektion für Handel Kenia sogar ausdrücklich damit, den erleichterten Zugang zu Europas Märkten wieder zurückzunehmen. Das heißt, dass es von einer »Ausnahme« beim Zugang zu EU-Märkten profitieren könnte. So wie die EU den jordanischen Wirtschaftszonen für Flüchtlinge einen bevorzugten Zugang zum Bekleidungssektor gewährte, könnte sie auch Kenia Konzessionen in Sektoren wie Landwirtschaft, Bekleidungs- und Textilproduktion anbieten.

Wären die entsprechenden Handelskonzessionen in Kraft, so könnte dies Investitionen nach Kenia locken. Das Land erhält bereits beträchtliche Investitionen aus dem Ausland und hat der Wirtschaft eine überaus günstige Infrastruktur zu bieten. Aber Unternehmen, die sich gerne für die Flüchtlinge in Kenia einsetzen würden, wurden bislang von der ungünstigen regulatorischen Umgebung abgeschreckt. Ohne das Recht auf Arbeit für Flüchtlinge können sich Unternehmen nicht sinnvoll engagieren. Aber das Potenzial ist vorhanden, von der Landwirtschaft über die verarbeitende Industrie bis hin zur Fertigung. Außerdem wären die wirtschaftlichen Chancen für alle noch größer, wenn es gelänge, die Flüchtlinge aus den abgelegenen trockenen Grenzregionen der nordöstlichen Provinz, wo sich auch das Lager Dadaab befindet, in andere Gegenden zu verlegen. Mombasa und dessen Umgebung – die Region, wo sich viele Somalier nach ihrer Ankunft im Jahr 1991 niederließen – könnte etwa gute Möglichkeiten bieten.

Wie im Fall Syriens könnte eine Förderung des Humankapitals der Somalier im Exil unter Umständen einen Weg eröffnen, den späteren Wiederaufbau Somalias, des Paradebeispiels für einen fragilen Staat, vorzubereiten. Somalia hat eine abgebrochene Friedensmission und eine gescheiterte Rückführung von Flüchtlingen nach der anderen erlebt. Die Probleme des Landes sind zum Teil auf das »somalische Paradox« zurückzuführen: Somalier zählen zu den unternehmerischsten und wirtschaftlich erfolgreichsten Gemeinschaften im Exil, haben aber eine außerordentlich dysfunktionale Gesellschaft im eigenen Land. Diese Diskrepanz liegt unter anderem daran, dass die für Unternehmergeist benötigten Eigenschaften individueller

und familiärer Natur sind, während die für eine erfolgreiche Regierung benötigten Eigenschaften auf der gesellschaftlichen Ebene liegen. Die konkurrierende Dynamik unter Familien und Clans, die einen wirtschaftlichen Erfolg im Ausland ermöglicht, muss durch die kooperative Dynamik ergänzt werden, die für eine effektive Regierung unerlässlich ist.

An diesem Punkt könnte eine größere Freiheit im Exil hilfreich sein. Wie in Kapitel 7 gezeigt, könnten Leben und Arbeit im sicheren Asylland unmittelbar das Verhalten nach der Rückkehr prägen. Beispielsweise könnten wirtschaftliche Autonomie und politische Selbstverwaltung, insbesondere wenn dadurch eine Zusammenarbeit über Clanzugehörigkeiten hinweg möglich wäre, dazu beitragen, die kooperativen Verhaltensmuster einzuüben, die für den Wiederaufbau des Staates im eigenen Land gebraucht werden.

Mit einer bemerkenswerten Geschwindigkeit wird unser Ansatz tatsächlich von einer Reihe von Akteuren in der Flüchtlingsszene aufgegriffen. Im September 2016 berief Präsident Obama eine Plenartagung der UN-Generalversammlung ein, auf der mehrere Regierungen zusagten, ihre Flüchtlingspolitik zu ändern. Im Oktober billigte der Verwaltungsrat der Weltbank ein Darlehen in Höhe von 300 Millionen Dollar für Jordanien zu äußerst günstigen Konditionen, um die Industriezonen des Landes neu auszustatten. Damit wurde ein Deal umgesetzt, den die Weltbank mit der Regierung ausgehandelt hatte und der 120000 syrischen Flüchtlingen einen Arbeitsplatz verschaffen soll. Das Gremium billigte auch ein vergleichbares Darlehen für den Libanon, durch das 300000 syrische Kinder Schulunterricht erhalten sollen. Das waren die ersten Darlehen, die die Weltbank jemals für Flüchtlinge ausgab. Das neue Mandat wurde von den Repräsentanten entwickelter und sich entwickelnder Länder gleichermaßen enthusiastisch gefeiert. Auch andere Behörden greifen das »jordanische Modell« auf, wie man es nun nennt. Die britische Entwicklungsbehörde DFID hat unlängst ein Abkommen mit der Regierung Äthiopiens und der Europäischen Kommission ausgehandelt, nach dem 500 Millionen Dollar für eine neue Industriezone bereitgestellt werden sollen, die 100000 Jobs, zum großen Teil für Flüchtlinge, schaffen soll.[2] Bundeskanzlerin Angela Merkel ist so begeistert davon, dass sie eigens nach Äthiopien gereist ist, um das Projekt zu unterstützen. Premierministerin Theresa May plant ebenfalls einen Besuch im Land. Auch die Zivilgesellschaft wird innovativ tätig. Sowohl RefugeeCities, eine neue NGO, als auch das McKinsey Global Institute stützen sich auf das Fachwissen des privaten Sektors, um in Asylländern kommerziell lebensfähige Industriezonen zu gründen und somit in großem Stil Arbeitsplätze zu schaffen.

Eine Klarstellung

Wir haben nicht die Absicht, jedes Problem auf der Welt zu lösen. Vielmehr ist unser Fokus klar begrenzt: Wir möchten ein durchführbares Konzept vorlegen, das den Flüchtlingen der Welt nachhaltig Zuflucht bieten kann. Die Schwierigkeit bestand darin, einen Ansatz zu finden, der *allen* Flüchtlingen Hilfeleistung, Autonomie und einen Ausweg aus dem Schwebezustand bietet, nicht nur einer Minderheit, und der in der heutigen Welt, mit all ihren Beschränkungen, funktioniert.

Im Kern unseres Ansatzes steht die Schaffung sicherer Zufluchtsorte in jenen Ländern der

sich entwickelnden Welt, die in der Nachbarschaft von Konflikt und Krisen liegen – und zwar aus drei Gründen: Eben dort befindet sich die überwältigende Mehrzahl der Flüchtlinge; wenn Menschen nahe ihrer Heimat bleiben, ist es am wahrscheinlichsten, dass sie nach dem Ende des Konflikts zurückkehren und ihre eigenen Länder wiederaufbauen; und nicht zuletzt können auf diese Weise die knappen Ressourcen am effizientesten und nachhaltigsten eingesetzt werden.

Doch sichere Zufluchtsländer dürfen nicht länger so strukturiert sein, wie es derzeit der Fall ist. Das momentane, lagergestützte Modell der humanitären Hilfe ist gescheitert und nützt niemandem. Es ist unmenschlich und entspricht nicht den Anforderungen der heutigen Welt. Verständlicherweise laufen die Leute weg. Das jetzige Modell muss durch eines ersetzt werden, das Wert auf Autonomie und Beschäftigung legt. Wenn Menschen sich und ihren Familien helfen können, dann profitieren sie nicht nur selbst davon, sie werden auch eher einen Beitrag zu ihren Gastgesellschaften leisten und ihre eigenen Gesellschaften wiederaufbauen können, sobald sie heimkehren.

Es existiert eine ganze Palette von Modellen der wirtschaftlichen Teilhabe, die für die verschiedenen Asylländer von unterschiedlicher Relevanz sein werden. Uganda hat seinen knapp 500000 Flüchtlingen eine fast uneingeschränkte Beteiligung am Wirtschaftsleben des Landes gestattet. Aber nicht jedes Land kann das ugandische Modell übernehmen. Jordanien wählt eine alternative Methode, um Arbeitsplätze in Wirtschaftszonen zu schaffen. Unterschiedliche Ansätze werden in verschiedenen Kontexten funktionieren, aber ihnen liegt ein gemeinsames Ziel zugrunde: die Fähigkeiten der Menschen durch ihre wirtschaftliche Ermächtigung zu fördern.

Um diesen Ansatz in die Wege zu leiten, werden neue Formen der Partnerschaft benötigt. Geldgeber müssen bereit sein, die nötigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen, um den Bedenken der Länder beim Recht auf Arbeit für Flüchtlinge entgegenzuwirken. Sie müssen ihre Märkte öffnen, um den Unternehmen einen Anreiz zu Investitionen zu bieten. Private Investitionen spielen dabei eine ganz zentrale Rolle. Außerdem werden neue organisatorische Modelle benötigt, um diese Partnerschaften wirtschaftlich und politisch zu erleichtern.

Wir sind überzeugt, dass das Modell den Flüchtlingen Autonomie und Würde verschaffen, zu einer Entwicklungschance für die Asylländer werden und zum Wiederaufbau von Ländern wie Syrien beitragen kann. Aber was wir vorgelegt haben, ist ein Ansatz, keine Blaupause. Vieles muss noch ausgearbeitet werden, und der Nachweis der Wirksamkeit muss mit Hilfe von Pilotprojekten und Prototypen erst noch erbracht werden. Um diesen Prozess zu unterstützen, lohnt es sich, auf einige mögliche Kritikpunkte einzugehen. Betrachten wir kurz die drei häufigsten Einwände:

Was ist mit den Menschen, die nicht nach Hause zurückkehren können? Keinem Flüchtling sollte zugemutet werden, endlos in einem Schwebezustand verharren zu müssen. Ab einem bestimmten Punkt sollte, sofern keine realistische Aussicht auf Rückkehr besteht, eine Alternative in Form einer Assimilation in einer neuen Gesellschaft angeboten werden. Wie gesagt sollte die Neuansiedlung in diese Richtung gelenkt werden. Nach einer im Voraus

vereinbarten Frist, die zwischen fünf und zehn Jahren liegen könnte, sollte den Betroffenen, wenn ein unabhängiges Gremium zu dem Schluss kommt, dass keine Lösung des Konflikts in Sicht ist, die Neuansiedlung in einem dritten Land ermöglicht werden.

Hält dieser Ansatz die Menschen von einer Migration ab? Es ist nicht unser Ziel, Menschen daran zu hindern auszuwandern. Wenn jemand Migrant werden möchte, dann können alternative Wege gewählt werden, unter anderem Arbeitsmigration und Familienzusammenführung. Aber für Flüchtlinge – als Flüchtlinge – geht es um Hilfeleistung und Autonomie, nicht um Migration. Natürlich sollten sie insofern ein Recht zur Auswanderung haben, als es notwendig ist, um in ein sicheres Zufluchtsland zu gelangen, in dem diese Bedürfnisse gewährleistet werden. Aber abgesehen davon ist Migration dem Asyl untergeordnet. Wenn wir einen angemessen Zufluchtsort in der Nähe der Heimat anbieten, gibt es allen Grund zu der Annahme, dass Flüchtlinge mit einer geringeren Wahrscheinlichkeit Schleuserdienste in Anspruch nehmen und sich auf eine gefährliche Reise begeben werden: Im Gegensatz zu den meisten anderen Migranten haben Flüchtlinge aus Verzweiflung ihre Heimat verlassen, nicht aus Ehrgeiz. Ganz wichtig ist jedoch, dass wir nicht das Pferd von hinten aufzäumen: Wenn europäische Regierungen ernsthaft die Weiterreise von Flüchtlingen drosseln wollen, dann müssen sie zuallererst in bessere wirtschaftliche Möglichkeiten in den Zufluchtsländern investieren.

Wie können wir eine wirtschaftliche Ausbeutung verhindern? Manche Menschen haben Bedenken bei der Vorstellung, Arbeitsmöglichkeiten für Flüchtlinge zu schaffen, weil sie glauben, dass diese durch mächtige Unternehmen ausgebeutet werden könnten. Aber wenn wir mit Flüchtlingen reden, dann wollen die meisten einfach die Chance haben zu arbeiten, um sich selbst und ihre Familien zu ernähren. Entscheidend ist, dass die Option zu arbeiten freiwillig ist und dass die Beschäftigungspraktiken elementaren Standards entsprechen. In Anbetracht der Kombination einer Aufsicht durch internationale Organisationen, der kritischen Begleitung durch die Medien und der Ängste großer Konzerne um ihren Ruf ist das Risiko des Missbrauchs verschwindend gering. Ausbeutung und Missbrauch sind beim momentanen Status quo sogar viel wahrscheinlicher, da viele Flüchtlinge illegal in der Schattenwirtschaft arbeiten, ohne gesetzlichen Schutz oder öffentliche Kontrolle. Unser Ansatz würde die Chancen und Entscheidungsmöglichkeiten für Flüchtlinge steigern, nicht zusätzliche Beschränkungen auferlegen.

Die Zukunft umgestalten

Wenn Politiker nicht verteidigen können, was passiert ist, haben sie die Wahl zwischen zwei Optionen. Ihre Standardoption sieht so aus: sich wegducken und die Aufmerksamkeit auf etwas völlig anderes lenken. Die Flüchtlinge kommen nicht mehr nach Europa: aus dem Auge, aus dem Sinn. Wir wissen, wohin das unausweichlich führt: zum falschen Umgang mit der nächsten unerwarteten Krise. Algerien? Kabul? Ukraine? Weder wir noch irgendjemand sonst kann voraussagen, welche das sein wird. Aber kann eine globale Strategie einfach darauf setzen, dass es keine weiteren Flüchtlingswellen geben wird? Würde irgendein Politiker ein solches Vorgehen ernsthaft verteidigen?

Also ist der Ansatz, der seit Jahrzehnten praktiziert wird, nachweislich gescheitert. Wir brauchen einen neuen. Die Alternative zur Vogel-Strauß-Politik besteht darin, den Wandel zu begrüßen. Damit sich in der Flüchtlingspolitik auch wirklich etwas verändert, müssen unsere Politiker jetzt dem Umdenken genügend Aufmerksamkeit schenken. Denn mit kosmetischen Eingriffen ist es nicht getan.

Im vorliegenden Buch haben wir versucht, eine Alternative aufzuzeigen, indem wir unser Herz ebenso wie unseren Kopf sprechen ließen. Wir sind uns durchaus bewusst, dass zwischen Ideen und konkreten Aktionen eine große Kluft besteht. Der Schritt von diesen Buchseiten zu Maßnahmen, die für die Flüchtlinge einen wesentlichen Unterschied ausmachen, wird von Fürsprechern abhängen, die die Trägheit, das Eigeninteresse und den Zynismus überwinden, die bislang den Status quo zementiert haben. Nur in Krisenzeiten können Veränderungen des internationalen Systems durchgesetzt werden, und deshalb sollten wir uns von dem Ausmaß der Herausforderung auch nicht abschrecken, sondern elektrisieren lassen. Jetzt sind Sie am Zug.

ANHANG

Anmerkungen

Einleitung

1. Diese Relation wurde abgeleitet, indem wir eine Schätzung der Ausgaben des deutschen öffentlichen Sektors für Flüchtlinge, die das Institut der deutschen Wirtschaft in Köln vornahm, zum Jahresbudget des UNCHR über die zur Unterstützung von Asylsuchenden in Erstaufnahmeländern zur Verfügung gestellten Mittel in Bezug setzten. Laut der Schätzung des Kölner Instituts werden sich die Ausgaben des Bundes für eine Million Flüchtlinge in Deutschland 2016–2017 auf 53,3 Milliarden Dollar belaufen. Im selben Zeitraum hat der UNHCR ein Jahresbudget von etwa 6,5 Milliarden für eine Flüchtlingspopulation von 16,1 Millionen (wenngleich in der Praxis nur ein Teil dieser Mittel für Flüchtlinge ausgegeben wird). Daraus ergibt sich ein Verhältnis von 135 zu 1. Es ist mit drei Einschränkungen zu betrachten: 1) die Zahlen sind Schätzungen, die auf den beschränkten verfügbaren Daten beruhen; 2) sie umfassen öffentliche Ausgaben und enthalten nicht den Nutzen oder die Einnahmen, die aus dem wirtschaftlichen Beitrag der Flüchtlinge gezogen werden; 3) sie implizieren nicht per se, dass die Mittel einfach anders verteilt werden sollten. Wir führen die Relation an, um zu zeigen, dass für die Flüchtlinge in den wichtigsten Fluchtländern vergleichsweise wenig Geld aufgewandt wird. Siehe zum Beispiel *Russia Today*, »Asylum Seekers to Cost Germany $50bn with 2 Years – Forecast«, 1. Februar 2016, https://www.rt.com/news/330869-germany-migrants-50bn-cost. [zurück]

Kapitel 1

1. Dies sind die neuesten Daten aus dem Jahr 2015, vom UNHCR veröffentlicht. Siehe UNHCR, *Global Trends: Forced Displacement in 2015*, Genf 2016. [zurück]
2. Leo Tolstois Roman *Anna Karenina* beginnt mit dem Satz: »Alle glücklichen Familien gleichen einander, jede unglückliche Familie ist auf ihre eigene Weise unglücklich.« [zurück]
3. Mary Kaldor, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Cambridge 2012. [zurück]
4. Siehe Paul Collier und Anke Hoeffler, »Do Elections Matter for Economic Performance?«, in: *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 77(1), S. 1–21. [zurück]
5. Nicholas Berman, Mathieu Couttenier, Dominic Rohner und Mathias Thoenig, *This Mine is Mine*, OxCarre Working Paper 141, 2014. http://www.oxcarre.ox.ac.uk/files/OxCarreRP2014141.pdf. [zurück]
6. Maddalena Agnoli, Lisa Chauvet, Paul Collier, Anke Hoeffler und Sultan Mehmood, »Democracy's Achilles Heel: Structural Causes of Flawed Elections and their Consequences for Citizen Trust«, nicht publizierte Arbeit, CSAE. [zurück]
7. Siehe Paul Collier, »The Institutional and Psychological Foundations of Natural Resource Policies«, demnächst in: *Journal of Development Studies*. [zurück]
8. See P. Cirillo und N. N. Taleb, »On the Statistical Properties and Tail Risk of Violent Conflicts«, in: *Physica A: Statistical Mechanics and its Applications*, 2016, Bd. 452, S. 29–45. [zurück]
9. Siehe zum Beispiel Ian Bremmer und Preston Keat, *The Fat-Tail: The Power of Political Knowledge in an Uncertain World*, New York 2010. [zurück]
10. Mit »Traumland« meinen wir eine Volkswirtschaft mit hohem Einkommen, die gemäß der Definition der Weltbank im Jahr 2015 über ein Bruttosozialprodukt pro Kopf von mehr als 12475 Dollar verfügte. [zurück]
11. Berechnet nach der aggregierten Gesamtzahl der Flüchtlinge in jedem Jahr in der Zeit von 1975 bis 2015, ausgenommen die Palästinenser, deren Lage sich wegen ihrer quasi-permanenten Anwesenheit von der der anderen Flüchtlinge in gewisser Hinsicht unterscheidet. [zurück]

Kapitel 2

1. Claudena Skran, *Refugees in Inter-War Europe: The Emergences of a Regime*, Oxford 1995; Phil Orchard, *A Right to Flee: States and the Construction of International Cooperation*, Cambridge 2014. [zurück]
2. Analysen der *Travaux Préparatories* der Konvention von 1951 sind zum Beispiel: Andreas Zimmermann (Hg.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*, Oxford 2011; Paul Weis, *The Refugee Convention, 1951: The Travaux Préparatoires Analysed*, Cambridge 1995. [zurück]
3. Zur Geschichte des Flüchtlingsregimes siehe: Alexander Betts, Gil Loescher and James Milner, *UNHCR: The Politics and Practice of Refugee Protection*, Abingdon 2012. [zurück]
4. Siehe Zum Beispiel: Gil Loescher, *UNHCR and World Politics: A Perilous Path*, Oxford 2001. [zurück]
5. Abgesehen von den definitorischen Ergänzungen übernehmen sowohl das afrikanische als auch das lateinamerikanische regionale Übereinkommen die Struktur der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951. Außerdem wird selbst von vielen Unterzeichnerstaaten der OAU-Konvention die auf »Verfolgung« abhebende Definition der

Konvention benutzt und nicht die breitere Definition einer ernsthaften Störung der öffentlichen Ordnung. [zurück]
6. Diese Ansicht wird in Bezug auf Afrika besonders überzeugend vertreten in: James Milner, *Refugees, the State, and the Politics of Asylum in Africa*, Basingstoke 2009. [zurück]
7. Alexander Betts, *Survival Migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement*, Ithaca 2013. [zurück]
8. Matthew Price, *Rethinking Asylum: History, Purpose, and Limits*, Cambridge 2009. [zurück]
9. Alexander Betts zieht als Grundlage für diesen Gedanken auch das verwandte Konzept der »Grundrechte« heran, in: Alexander Betts, *Survival Migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement*, Ithaca 2013. [zurück]
10. Ebd. [zurück]
11. Daten über die Anerkennungsraten von Asylsuchenden in Europa werden von Eurostat und ECRE veröffentlicht. Sie werden diskutiert in: Euractiv, »Asylum Systems in Europe Remain Disparate«, https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/asylum-systems-in-europe-remain-disparate. [zurück]
12. »Suasion game« ist ein Begriff aus der Spieltheorie, der verwendet wird, um Probleme internationaler Kooperation zu beschreiben, bei der die Parteien über asymmetrische Macht verfügen. Zur Anwendung auf die Flüchtlingspolitik siehe Alexander Betts, »North-South Cooperation in the Refugee Regime: The Role of Linkages«, in: *Global Governance*, 14(2), 2008, S. 157–178. [zurück]
13. Alexander Betts, *Protection by Persuasion: International Cooperation in the Refugee Regime*, Ithaca 2009. [zurück]
14. Einen Überblick über den indochinesischen CPA bietet zum Beispiel: Courtland Robinson, *Terms of Refuge: The Indochinese Exodus and the International Response*, Aldershot 1997. [zurück]
15. Siehe zum Beispiel: James Milner, *Refugees, the State, and the Politics of Asylum in Africa*, Basingstoke 2009. [zurück]
16. So hieß es in einer Kampagne gegen »Refugee Warehousing« (»die Lagerung von Flüchtlingen«) des US-amerikanischen Committee for Refugees and Immigrants im Jahr 2004. [zurück]
17. Gil Loescher, *The UNHCR in World Politics: A Perilous Path*, Oxford 2001. [zurück]
18. Nina Hall, *Displacement, Development, and Climate Change: International Organizations Moving Beyond Their Mandates*, Abingdon 2016. [zurück]
19. Diese Gedanken stammen aus einem Referat von Sarah Cliffe bei der Open Society Foundation in New York am 7. April 2016. [zurück]
20. Thomas Gammeltoft-Hansen, Referat auf der Konferenz »Rethinking the Global Refugee Protection System«, SUNY Global Center, New York, 6. Juli 2016. [zurück]

Kapitel 3

1. Natürlich waren die Vorbeben der Migrationskrise schon vor 2011 zu spüren. Zum Beispiel lag der Schwerpunkt der Migration im Jahr 2006 auf der Route von Westafrika über die Kanarischen Inseln nach Spanien. Inzwischen bestand schon lange eine Migration von Libyen nach Lampedusa, wenn auch in kleinerem Umfang und mit weniger Aufmerksamkeit von Politik und Medien. [zurück]
2. UNHCR, »Global Focus, UNHCR Operations Worldwide: Turkey«, 2015, http://reporting.unhcr.org/node/2544 [zurück]
3. »UN Agencies ›Broke and Failing‹ in Face of Ever-Growing Refugee Crisis«, in: *The Guardian*, 6. September 2015, https://www.theguardian.com/world/2015/sep/06/refugee-crisis-un-agencies-broke-failing [zurück]
4. The Case of M.S.S. v Belgium and Greece, ECtHR 2011. Application No, 30696/09. [zurück]
5. Sergi Pardos-Prado, »How Can Mainstream Parties Prevent Niche Party Success? Center-Right Parties and the Immigration Issue«, in: *The Journal of Politics* (in Kürze). [zurück]
6. »Libya No-Fly Resolution Reveals Global Split in UN«, in: *The Guardian*, 18. März 2011, https://www.theguardian.com/world/2011/mar/18/libya-no-fly-resolution-split [zurück]
7. Siehe die Pressekonferenz im Sommer 2015, http://www.faz.net/aktuell/politik/angela-merkels-sommerpressekonferenz-13778484.html. Dazu auch als internationale Stimme: »Migrant Crisis: Merkel Warns of EU ›Failure‹«, BBC, 31. August 2015, http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-34108224. [zurück]
8. Aus den Daten geht hervor, dass Syrer zwar seit Sommer 2014 in immer steigenden Zahlen nach Europa gekommen waren, doch die Monate mit den höchsten Ankunftszahlen waren September und Oktober. Die Zahl der Syrer, die im August in Europa Asyl beantragt hatten, betrug 77 692, bis Oktober hatte sie sich auf 159 226 monatlich verdoppelt, wobei die große Mehrheit nach Deutschland zog. Ende Juli betrug die Gesamtzahl der syrischen Asylbewerber in Europa 372.105, am Ende des Jahres lag sie bei 903545. Siehe http://data.unhcr.org/syrianrefugees/asylum.php [zurück]
9. Siehe beispielsweise James Traub, »The Death of the Most Generous Nation on Earth«, in: *Foreign Policy*, 10. Februar 2016, http://foreignpolicy.com/2016/02/10/the-death-of-the-most-generous-nation-on-earth-sweden-syria-refugee-europe. [zurück]
10. Siehe dazu etwa Robert Roßmann, »Angela Merkel wankt nicht«, in: *Süddeutsche Zeiung*, 16. November 2015, http://www.sueddeutsche.de/politik/fluechtlingskrise-angela-merkel-wankt-nicht-1.2737627, oder: »Merkel: Welcoming Refugees the ›Right Thing to Do‹«, *Politico*, 13. November 2015.

http://www.politico.eu/article/merkel-welcoming-refugees-right-thing-to-do; sowie die Neujahrsansprache vom 31. Dezember 2015: https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2016/01/01-1-bk-neujahr.html. [zurück]

Kapitel 4

1. Jonathan Haidt, *The Righeous Mind. Why Good People are Divided by Politics and Religion*, New York 2012. [zurück]
2. Zu Anwendungen der Pflicht zur Hilfeleistung siehe Paul Collier, »The Ethics of International Aid«, in: *Oxford Handbook of International Political Theory* hrsg. von Chris Brown und Robyn Eckersley, Oxford 2017. [zurück]
3. Thomas Pogge, *World Poverty and Human Rights*, Oxford 2008; deutsch: *Weltarmut und Menschenrechte. Kosmopolitische Verantwortung und Reformen*, Berlin, New York 2011. [zurück]
4. Matthew Gibney, *The Ethics and Politics of Asylum*, Cambridge 2004, S. 235. [zurück]
5. Michael Walzer, *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*, Oxford 1983; deutsch: *Sphären der Gerechtigkeit. Ein Plädoyer für Pluralität und Gleichheit*, Frankfurt 1992. [zurück]
6. Samuel Scheffler, »Relationships and Responsibilities«, in: *Philosophy and Public Affairs* 26 (3/1997), S. 189–209. [zurück]
7. Kimberley Hutchings, *Global Ethics*, Oxford 2010, S. 122ff. [zurück]
8. Hannah Arendt, *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft*, München, 10. Aufl. 2003; Emma Haddad, *The Refugee in International Society. Between Sovereigns*, Cambridge 2010. [zurück]
9. Thomas Nagel, *Equality and Partiality*, Oxford 1991. [zurück]
10. Gibney, *Ethics and Politics of Asylum*. [zurück]
11. Walzer *Sphären der Gerechtigkeit*. [zurück]
12. Seyla Benhabib, *The Rights of Others: Aliens, Residents, and Citizens*, Cambridge 2004. [zurück]
13. Gibney *Ethics and Politics of Asylum*, S. 236. [zurück]
14. Ebd., S. 240. [zurück]
15. Matthew Gibney argumentiert, dass eine gerechte Verteilung der Verantwortung unter den Staaten ein wichtiges normatives Ziel an sich ist, aber auch als Mittel, um die kollektive Kapazität der Staaten zu steigern, den Flüchtlingen einen Neuanfang zu bieten. Siehe: Matthew Gibney, »Refugees and Justice Between States«, in: *European Journal of Political Theory*, 14 (4/2015), S. 448–463. [zurück]
16. James Hathaway und Alexander Neve haben mit Hilfe des Konzepts einer »gemeinsamen, aber differenzierten Aufgabenverteilung« den positiven Effekt des relativen Vorteils vor Augen geführt, indem er den Staaten die Möglichkeit gibt, kollektiv die Gesamtkosten des Schutzes für Flüchtlinge zu senken. Siehe James Hathaway und Alexander Neve, »Making Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection«, in: *Harvard Human Rights Journal* 115 (1997). [zurück]
17. »Europe's Continuing Shame«, in: *New York Times*, 23. Juli 2016, S. 8. [zurück]
18. James Hathaway, »Why Refugee Law Still Matters«, in: *Melbourne Journal of International Law*, Bd. 8 (1/2007), S. 89–103. [zurück]
19. Siehe Kapitel 3. [zurück]
20. Siehe beispielsweise Ruud Koopmans, »How to Make Europe's Immigration Policies More Efficient and More Humane«, in: *Migration and Citizenship Newsletter*, American Political Science Association, Bd. 4 (2/2016), S. 55–59, und zur Debatte über das empirische Vermächtnis der Parole »Wir schaffen das« siehe auch Cathryn Costello, »Europe's Refugee and Immigration Policies – Obligation, Discretion, Cooperation, and Free-Riding«, in: *Migration and Citizenship Newsletter*, American Political Science Association, Bd. 4 (2/2016), S. 59–66, sowie Georg Menz, »Europe's Old Migration Choices«, in: *Migration and Citizenship Newsletter*, American Political Science Association, Bd. 4 (2/2016), S. 51–55. [zurück]
21. Dazu etwa Clar Ni Chonghaile, »People Smuggling: How it Works, Who Benefits, and How it Can be Stopped«, in: *The Guardian*, 31. Juli 2015. [zurück]
22. Eine andere Meinung vertritt etwa Thomas Spijkerboer, »Fact Check: Did ›Wir Schaffen Das‹ Lead to Uncontrolled Mass Migration?«, Guest Blog, 28 September 2016, Oxford University Faculty of Law. https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2016/09/fact-check-did-. [zurück]
23. Zu anderen Aspekten siehe beispielsweise Save the Children, »Children on the Move: Save the Children's Response to the Deepening Child Refugee and Migrant Crisis in Europe«, 26 July 2016, https://savethechildreninternational.exposure.co/children-on-the-move-in-europe); weitere relevante Daten sind auf Eurostat zu finden: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7244677/3-02052016-AP-EN.pdf). [zurück]
24. Eine Umfrage, die Gallup 2009 in 135 Ländern durchführte, ergab, dass rund 700 Millionen Menschen (oder 16 % der Weltbevölkerung) gerne auswandern würden, wenn sie die Gelegenheit dazu hätten. In Schwarzafrika kletterte der Anteil auf 38 % der Bevölkerung. Gallup, »700 Million Worldwide Desire to Migrate Permanently«, 2. November 2009, siehe: http://www.gallup.com/poll/124028/700-million-worldwide-desire-migrate-

permanently.aspx [zurück]

25. Unter den Autoren, die argumentieren, es gebe ein Menschenrecht zur Migration, das auf elementare liberale Werte zurückzuführen sei, argumentieren am überzeugendsten: Kieran Oberman, »Immigration as a Human Right«, in: *Migration in Political Theory. The Ethics of Movement and Membership*, herausg. von Sarah Fine und Lea Ypi, Oxford 2016; Joseph Carens, *The Ethics of Immigration*, Oxford 2016. [zurück]
26. Siehe David Miller, *Strangers in Our Midst. The Political Philosophy of Immigration*, Cambridge, Mass. 2016. [zurück]
27. David Rueda, »Dualization, Crisis and the Welfare State«, in: *Socio-Economic Review* 12(2/2014), S. 381–401. [zurück]
28. Sergi Pardos-Prado, »How Can Mainstream Parties Prevent Niche Party Success? Center-Right Parties and the Immigration Issue«, in: *The Journal of Politics* (in Kürze). [zurück]
29. Brian Barry, »The Quest for Consistency: A Sceptical View«, in: Barry, B. und Goodin, R. (Hg.), *Free movement. Ethical Issues in the Transnational Migration of People and Money*, Hemel Hempstead 1992. [zurück]
30. Siehe Paul Collier, World Development (über Aids), 2017. [zurück]
31. Peter Singer und Renata Singer, »The Ethics of Refugee Policy«, in: Mark Gibney (Hg.), *Open Borders Closed Societies. The Ethical and Political Issues*, Westport 1988. [zurück]
32. Ruben Atoyan et al., »Emigration and Its Economic Impacts on Eastern Europe«, IMF Staff Discussion Note, 2016, https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1607.pdf. [zurück]
33. Seernels et al., 2014. [zurück]
34. James Hathaway schlägt vor, den »Schaltpunkt« bei etwa fünf Jahren anzusetzen, da in der Sozialpsychologie relative Einigkeit herrscht, dass nach etwa dieser Zeit ohnehin die Assimilation beginnt und eine Rückkehr schwieriger wird. [zurück]
35. Dem liegt das Dilemma zugrunde, ob einzelne Migranten aus einer bestimmten Gesellschaft eine kollektive Verantwortung für diese Gesellschaft haben sollten oder ob ihre individuelle Freiheit höher bewertet werden sollte. Siehe zum Beispiel: Kieran Oberman, »Can Brain Drain Justify Immigration Restrictions«, in: *Ethics*, Bd. 123, Nr. 3 (April 2013), S. 427–455. [zurück]
36. Referat von Wolfgang Müller, Leiter der Europavertretung der Bundesagentur für Arbeit in Brüssel am St Anne's College in Oxford, 7. September 2016. [zurück]
37. Bis September 2016 war die rechtspopulistische Alternative für Deutschland (AfD) in zehn von 16 deutschen Länderparlamenten vertreten. [zurück]
38. *Financial Times*, 19. Juli 2016. [zurück]

Kapitel 5

1. Ben Rawlence, *City of Thorns: Nine Lives in the World's Largest Refugee Camp*, London 2016, S. 2. (Deutsche Ausgabe: *Stadt der Verlorenen: Leben im größten Flüchtlingslager der Welt*, München 2016.) [zurück]
2. Die Schätzungen über die volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Flüchtlingen in Europa haben eine gewaltige Bandbreite. Am einen Ende des Spektrums vertritt Philippe Legrain die Ansicht, dass die Flüchtlinge bis 2020 das europäische Bruttoinlandsprodukt jährlich um 0,23 Prozent steigern könnten, wenn die richtige Politik gemacht wird. Am anderen Ende des Spektrums vertritt Bernd Raffelhüschen die Ansicht, dass sie Deutschland im Durchschnitt vermutlich 450000 Euro pro Kopf kosten werden. [zurück]
3. Michael Walzer, *Sphären der Gerechtigkeit*. [zurück]
4. Ökonomischer ausgedrückt besteht das Optimierungsproblem in der Flüchtlingspolitik in der Frage, wie man allen Flüchtlingen Schutz, Autonomie und Auswege aus dem Schwebezustand zu den niedrigst möglichen Kosten gewähren kann. [zurück]
5. »Refugees flock back to Syrian town as ISIS flees«, in: *Financial Times*, 15. August 2016. [zurück]
6. So zeigte etwa Ipsos Mori, dass im September 2016 rund 51 Prozent der Europäer in zwölf Ländern den syrischen Flüchtlingen viel oder etwas Sympathie entgegenbrachten. Jedoch hatten die Befragten zugleich große Bedenken, die Flüchtlinge ins Land zu lassen – Bedenken aufgrund von Sicherheit und Kosten für die Regierung und das Sozialsystem. Nur 17 Prozent gaben an, keine Bedenken zu haben. Siehe Ipsos Mori, »Public Attitudes Toward Refugees in Europe, September 2016, https://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/3786/Public-attitudes-towards-refugees-in-Europe.aspx. Eine aktuelle Studie von Bansak u. a. zeigt, dass Europäer die Aufnahme von Flüchtlingen eher unterstützen, wenn sie fair und mit geregelter Lastenverteilung erfolgt. Siehe Kirk Bansak, Jens Hainmueller, and Dominik Hangartner, »Aristotelian Equality and International Cooperation: Europeans Prefer a Proportional Asylum Regime«, Stanford-Zurich Immigration Policy Lab Working Paper No. 16, 2016. https://ssrn.com/abstract=2843697 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2843697 [zurück]
7. Bei der Abstimmung über den Brexit waren die Themen (nationalstaatliche) Souveränität und Migration die ausschlaggebendsten für die Wähler, die für den Austritt votierten, während die Wirtschaft jenen Wählern am wichtigsten war, die dagegenstimmten. Dem Pew Research Center zufolge waren bei den US-Präsidenten-Wahlen

den Trump-Wählern die Themen Terrorismus, Einwanderung und Handel besonders wichtig (Platz zwei, drei und neun auf der Liste der wichtigsten Themen), wobei das Thema Einwanderung im Vergleich zu den Wahlen 2012 deutlich an Wichtigkeit gewonnen hat: 77 Prozent der Republikaner sagten 2016, es sei ihnen »sehr wichtig« (gestiegen von 47 Prozent 2012), bei den Demokraten sagen das 65 Prozent (gestiegen von 37 Prozent 2012). http://www.people-press.org/2016/07/07/4-top-voting-issues-in-2016-election [zurück]
8. IMF World Economic Outlook, https://knoema.com/IMFWEO2016Apr/imf-world-economic-outlook-weo-april-2016. [zurück]
9. Interview von Alexander Betts bei einem Besuch im Flüchtlingslager Nyarugusu am 16. September 2009. Der Name der Interviewten wurde geändert, um ihre Anonymität zu schützen. [zurück]
10. UNHCR, »UNHCR Chief Guterres Meets Refugees at Jordan's Azraq Camp«, 3. Mai 2014, http://www.unhcr.org/news/latest/2014/5/5365368c9/unhcr-chief-guterres-meets-refugees-jordans-azraq-camp.html. [zurück]
11. Alexander Betts besuchte Asraq im November 2015 offiziell im Namen des UNHCR. Name des Interviewpartners anonymisiert. [zurück]
12. James Scott, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven 1998. [zurück]
13. UNHCR, *UNHCR Policy on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas*, Genf 2009. [zurück]
14. Jeff Crisp und Mary Beth Morand, »Better Late Than Never? The Evolution and Implementation of UNHCR's Urban Refugee Policy«, Seminarreferat am Refugee Studies Centre, Oxford, 6. Mai 2015. [zurück]
15. Evan Easton-Calabria, »From Bottom-Up to Top-Down: The ›Pre-History‹ of Refugee Livelihoods Assistance from 1919 to 1979«, in: *Journal of Refugee* Studies, Nr. 28 (3), 2015. [zurück]
16. Wenngleich Alexander Betts denselben Nachnamen hat, sind die beiden nicht verwandt. [zurück]
17. Weitere Informationen über ICARA I und II in: Alexander Betts, *Protection by Persuasion: International Cooperation in the Refugee Regime*, Ithaca 2009. [zurück]
18. Weitere Informationen über CIREFCA in: ebd. [zurück]
19. Eine Analyse der Rolle der Wirtschaft in Bezug auf die Flüchtlinge siehe z. B. in: Alexander Betts et al., *Refugee Economies: Forced Displacement and Development*, Oxford 2017, Kap. 9. [zurück]
20. Für eine Untersuchung der Manipulation von Flüchtlingsgeldern für Zwecke der Außenpolitik siehe etwa Kelly Greenhill, *Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion, and Foreign Policy*, Ithaca 2010. [zurück]
21. Siehe beispielsweise Will Jones und Alex Teytelboym, »The Refugee Match«, Vortrag auf der CMS Conference on Rethinking the Global Refugee System, New York, 6. Juli 2016. [zurück]
22. Hein de Haas, »Turning the Tide: Why Development Will Not Stop Migration«, in: *Development and Change*, 38(5/2007), S. 819–884. [zurück]
23. Der größte Teil der soziologischen Literatur zu den Faktoren einer irregulären Migration nach Europa unterscheidet nicht zwischen Flüchtlingen und Migranten. Siehe etwa Katie Kuschminder, Julia De Bresser und Melissa Siegel, »Irregular Migration Routes to Europe and Factors Influencing Migrants' Destination Choices«, Maastricht 2015. [zurück]
24. Als Kanada 2015 plante, innerhalb weniger Monate 25000 syrische Flüchtlinge aufzunehmen, wurden 100000 Textnachrichten an Flüchtlinge im Libanon und in Jordanien geschickt mit der Frage, ob sie nach Kanada kommen wollten. 70 Prozent der Gefragten lehnten das Angebot ab, weil sie in der Nähe ihrer Heimat oder ihrer Familie beziehungsweise in einem vertrauten kulturellen Umfeld bleiben wollten oder weil sie nicht über genügend Informationen über die Lebensbedingungen in Kanada verfügten. [zurück]
25. Swiss Forum for Migration, »Movements of Somali Refugees and Asylum Seekers and States' Responses Thereto«, Neuchâtel 2005. [zurück]
26. Dieses Phänomen wird oft als »chain migration« (Kettenmigration) bezeichnet. Für einen Überblick über Migratonstheorien siehe Douglas S. Massey et al., »Theories of International Migration: A Review and Appraisal«, in: *Population and Development Review* 19(3), 1993: S. 431–466. [zurück]

Kapitel 6

1. Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge 1990; deutsch: *Institutionen, Institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*, Tübingen 1992; Douglass C. North, »The New Institutional Economics and Third World Development«, in: John Harriss, Janet Hunter, und Colin Lewis *The New Institutional Economics and Third World Development*, Abingdon 1995, S. 17–26. [zurück]
2. Alexander Betts et al., *Refugee Economies. Forced Displacement and Development*, Oxford 2017. [zurück]
3. Betts et al., *Refugee Economies*. [zurück]
4. Siehe zum Beispiel ILO, »Impact of Syrian Refugees on the Labour Market«, April 2015. http://www.ilo.org/beirut/publications/WCMS_364162/lang—en/index.htm [zurück]
5. Gordon Brown, »The Syrian Refugee Crisis Calls for a New Marshall Plan«, *The Guardian*, 4. Februar 2016,

https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/feb/04/gordon-brown-syrian-refugee-crisis-marshall-plan [zurück]

6. Vortrag von Wolfgang Müller, Geschäftsführer Europäische Zusammenarbeit in der Bundesagentur für Arbeit, St Anne's College, Oxford, 7. September 2016. [zurück]
7. Joshua Hammer, *New York Review of Books*, LXIII (13), S.58. [zurück]
8. Richard Baldwin, *The Great Convergence. Information Technology and the New Globalization*, Cambridge, Mass. 2016. [zurück]
9. Dante Roscini, Eric Werker und Han-koo Yeo, »The Kaesong Industrial Complex«, in: *Harvard Business School Case* 710-022, Oktober 2009. [zurück]
10. Charlie Thame, »Ominous Signs for Migrant Workers in Thailand«, in: *New Mandala* 2014, http://www.newmandala.org/ominous-signs-for-migrant-workers-in-thailand/ [zurück]
11. Das Flüchtlingslager Baatan wurde 1980 für Flüchtlinge aus Vietnam und Kambodscha errichtet. 2014 wurde es zum Bataan Technology Park umgewidmet, der zur Sonderwirtschaftszone Morong gehört. http://www.refugeecamps.net/BataanCamp.html. [zurück]

Kapitel 7

1. Siehe Paul Collier und M. Duponchel, »The Economic Legacy of Civil War: Firm-Level Evidence from Sierra Leone«, in: *Journal of Conflict Resolution*, 57 (2013), S. 65–88. [zurück]
2. http://www.worldbank.org/en/country/syria/publication/economic-outlook-spring-2016 [zurück]
3. Weißbuch der jordanischen Regierung: »White paper«, Daten der Autoren. [zurück]
4. http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-23631422 [zurück]
5. Paul Collier und Anke Hoeffler, »Aid, Policy and Growth in Post-Conflict Countries«, in: *European Economic Review*, 48 (2004), S. 1125–1145. [zurück]
6. James Milner hat die Bedeutung von und den bislang ignorierten Zusammenhang zwischen Flüchtlingen und Friedensschaffung herausgearbeitet, siehe James Milner, »Refugees and the Peacebuilding Process«, in: *New Issues in Refugee Research*, Working Paper No. 224 (Genf 2011). http://www.unhcr.org/research/working/4eb25c7f9/refugees-peacebuilding-process-james-milner.html [zurück]
7. Collier und Duponchel, »The Economic Legacy of Civil War«. [zurück]
8. Alexander Betts und Will Jones, *Mobilising the Diaspora. How Refugees Challenge Authoritarianism*, Cambridge 2016, S. 103f. [zurück]
9. UNHCR, »Slump Hurts Refugee Schools in Kurdish Region of Iraq« (2016), http://www.unhcr.org/uk/news/latest/2016/4/57077c986/slumphurts-refugee-schools-kurdistan-region-iraq.html. [zurück]
10. Die zugrundeliegenden Zahlen der Volkszählung lauten 3,6 Prozent und 47 Prozent. Die Zahlen in diesem Abschnitt stammen aus Daniel J. Clarke und Stefan Dercon, *Dull Disasters?: How Planning Ahead Will Make a Difference*, Oxford 2016. [zurück]
11. Die zugrundeliegenden Zahlen sind 13 Prozent und 47 Prozent. [zurück]
12. Der Anteil der Hochgebildeten am Flüchtlingsstrom nahm mit der Zeit ab, vielleicht weil viele das Land schon verlassen hatten. Aufgrund unzuverlässiger und veränderlicher Daten ist eine Schätzung schwierig, doch sie reicht von einem Drittel bis zu etwa der Hälfte aller syrischen Bürger mit einem Universitätsabschluss. [zurück]
13. Joshua Hammer, »Can Germany Cope with the Refugees?«, *New York Review of Books*, August 2016, S. 58. [zurück]
14. Antonio Spilimbergo, »Democracy and Foreign Education« in: *The American Economic Review*, 99 (10), 2009, S. 528–543. [zurück]

Kapitel 8

1. Harriet Grand, »UN agencies ›broke and failing‹ in face of ever-growing refugee crisis«, *The Guardian*, 6. September 2015. https://www.theguardian.com/world/2015/sep/06/refugee-crisis-un-agencies-broke-failing. [zurück]
2. Barbara Koremenos, Charles Lipson und Duncan Snidal (Hgg.), *The Rational Design of International Institutions*, Cambridge 2001. [zurück]
3. Martin Ruhs, *The Price of Rights: Regulating International Labor Migration*, Princeton 2013. [zurück]
4. Siehe zum Beispiel James Hathaway and Alexander Neve, »Making Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection«, in: *Harvard Human Rights Journal*, 115, 1997, S. 185; James Hathaway, »Why Refugee Law Still Matters«, in: *Melbourne Journal of International Law*, 8/1, 2007, S. 101. [zurück]
5. Der Umschlagpunkt nach fünf Jahren wurde ursprünglich von James Hathaway vorgeschlagen. [zurück]
6. Die OECD und das UNHCR haben kürzlich eine Kooperation gegründet, um zu untersuchen, wie neue Wege der Migration, darunter auch Arbeitsvisa und Familienzusammenführung, die existierenden Hilfen für Flüchtlinge ergänzen können. [zurück]

7. Die Strafen dürfen aus zwei Gründen nur symbolischer Natur sein: Sind sie zu hoch, werden sie nicht bezahlt, was dazu führt, dass die Regeln schnell Makulatur werden; sind sie zwar niedrig, aber nicht deutlich als symbolisch erkennbar, werden sie falsch interpretiert als Preis, den man zahlen muss, um freie Wahl zu haben – und von Regierungen auch so genutzt. [zurück]
8. Siehe Stephen Dubner und Steven Levitt, *Freakanomics: Überraschende Antworten auf alltägliche Lebensfragen*, München 2006. [zurück]
9. Hathaway, »Why Refugee Law Still Matters«, S. 102. [zurück]
10. Zitiert nach »EU Summit on Refugee Crisis Ends in Disarray«, *Financial Times*, 19. Februar 2016. https://www.ft.com/content/93881f40-d725-11e5-829b-8564e7528e54. [zurück]
11. Steve Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton 1999. [zurück]
12. Judith Kumin, »Welcoming Engagement: How Private Sponsorship Can Strengthen Refugee Resettlement in the European Union«, Washington DC: MPI 2015. http://www.migrationpolicy.org/research/welcoming-engagement-how-private-sponsorship-can-strengthen-refugee-resettlement-european. [zurück]
13. Siehe beispielsweise Alvin Roth, »The Economics of Matching: Stability and Incentives«, in: *Mathematics of Operations Research*, Bd. 7(4/1982), S. 617–628; oder Alvin E. Roth, *Wer kriegt was und warum? Bildung, Jobs und Partnerwahl. Wie Märkte funktionieren*, München 2016. [zurück]
14. Will Jones, »Choice, Preferences, and Priorities in a Matching System for Refugees«, in: *Forced Migration Review*, 51 (2016), S. 80ff. [zurück]
15. Das bezieht sich darauf, dass das Flüchtlingshilfswerk nicht gezielt Mitarbeiter aufgrund ihrer politischen oder ökonomischen Ausbildung einstellt. Zum Beispiel beschäftigte der UNHCR erst im Jahr 2014 den ersten Wirtschaftsexperten. [zurück]
16. Sergio Vieira de Mello wurde später UN Hochkommissar für Menschenrechte; Leonardo Franco wurde Direktor der Abteilung für internationalen Schutz im UNHCR; Kofi Annan wurde UN-Generalsekretär; Sashi Tharoor wurde UN-Untergeneralsekretär für Kommunikation; Erika Feller wurde Assistant High Commissioner for Refugees; und Irene Khan wurde Generalsekretärin von Amnesty International. [zurück]
17. Das Brookings-Bern-Projekt entstand aus der Zusammenarbeit zwischen dem amerikanischen Brookings Institute und der Universität Bern, bei dem zwischen 1994 und 1998 »weiche« Regeln und Leitlinien für den Umgang mit Binnenvertriebenen entwickelt wurden. Die Nansen-Initiative wurde von den Regierungen Norwegens und der Schweiz geleitet und führte von 2012 bis 2015 zu regelmäßigen Konsultationen und Empfehlungen für Flüchtlinge, die aufgrund von Naturkatastrophen vertrieben wurden. [zurück]
18. Während wir dieses Buch schreiben, läuft dieser Prozess. Der Refugee Compact wird vom UNHCR geleitet und ist um ein sogenanntes Comprehensive Refugee Response Framework (CRRF) herum gruppiert. Innheralb dieses Rahmens sollen Staaten, private Akteure und die Zivilgesellschaft dazu aufgefordert werden, sich zu besseren Antworten auf Flüchtlingskrisen zu verpflichten. Der Migration Compact wird von Mexiko und der Schweiz geleitet und versucht gemeinsam mit einer ganzen Reihe UN-Behörden, in mehreren strittigen Fragen weltweiter Migration gemeinsam zu Lösungen zu kommen. Der gesamte Prozess könnte dabei helfen, einen neuen Umgang mit der Flüchtlings- und Migrationspolitik zu finden. Hiefür müsste der Prozess jedoch transformativ wirken und dürfte nicht nur den Status quo bestätigen. [zurück]

Kapitel 9

1. Für einen allgemeinen Vorschlag zu einer Versicherung gegen Katastrophen siehe Daniel J. Clarke und Stefan Dercon, *Dull Disasters?: How Planning Ahead Will Make a Difference*, Oxford 2016. [zurück]
2. »Dozens Killed in Ethiopia During Anti-Government Protests«, in: *Financial Times*, 3. Oktober, 2016. https://www.ft.com/content/96e9600c-88b1-11e6-8cb7-e7ada1d123b1 [zurück]

Register

Abdullah II. bin al-Hussein
Afghanistan
Afrika
Ägypten
Aleppo
Ali, Ben
Ali, Moses
Algerien
Ali-Addeh (Flüchtlingslager)
Amin, Idi
Amira (Flüchtlingsfrau)
Amman
Angola
Annan, Kofi
Arusha
Asien siehe auch Südostasien
Assad, Baschar al-
Assad, Hafiz al-
Äthiopien
Aung San Suu Kyi
Australien
Azraq
Bahrain
Baldwin, Richard
Balkan
Bangkok
Bangladesch
Beirut
Belgien
Belize
Benhabib, Seyla
Berlin
Berman, Nicolas
Betts, Tristram
Blair, Tony
Bosnien
Botswana
Bouazizi, Mohamed
Brown, Gordon

Brüssel
Bukavu
Burundi
Bush, George W.
Cameron, David
Campeche
Cartagena
Chile
China
Clarke, Andy
Clinton, Hilary
Collett, Elizabeth
Dadaab (Flüchtlingslager)
Dänemark
Daressalam
Davos
DDR
Demokratische Republik Kongo
Dercks, Achim
Descartes, René
Deutschland
Dominikanische Republik
Dschibuti
Dubai
Durban
Eastleigh
El Salvador
Erdogan, Recep Tayyip
Eritrea
Esperance (Flüchtlingsfrau)
Europa
Farage, Nigel
Farid (Flüchtling)
Fayman, Werner
Feller, Erika
Franco, Leonardo
Frankreich
Franz Ferdinand, Erzherzog von Österreich-Este
Gaddafi, Muammar al-
Gammeltoft-Hansen, Thomas
Gambia
Gauck, Joachim

Genf
Gibney, Matthew
Golfstaaten
Griechenland
Großbritannien
Guatemala
Guterres, António
Haidt, Joachim
Haiti
Hammarskjöld, Dag
Hammer Joshua
Harare
Harper, Andrew
Harper, Erica
Hitler, Adolf
Homs
Hongkong
Horn von Afrika
Hussein, Saddam
Indien
Indonesien
Irak siehe auch Nordirak
Irak
Iran
Irbid
Irland
Israel
Istanbul
Italien
Japan
Javid, Sajid
Jemen
Jim Yong Kim
Johannesburg
Jones, Will
Jordanien
Jugoslawien
Juncker, Jean-Claude
Kabul
Kaesoˇng (Sonderwirtschaftszone in Nordkorea)
Kairo
Kalifornien

Kalobeyei (Flüchtlingslager)
Kambodscha
Kampala
Kanada
Kanarische Inseln
Katar
Kaunda, Kenneth
Kay, Demou
Kenia
Kenyatta, Uhuru
Khan, Irene
King Hussein bin Talal Development Area
Kolumbien
Kongo siehe Demokratische Republik Kongo
Korea
Kosovo
Krasner, Steve
Kreta
Kurdi, Alan
Kyaka II (Flüchtlingssiedlung)
Lampedusa
Laos
Lateinamerika
Lesbos
Libanon
Libyen
Mahdi (Flüchtling)
Mafraq
Malaysia
Mali
Maliki, Nuri al-
Malta
Manbidsch
Marokko
Mauritius
May, Theresa
Mazedonien
Merkel, Angela
Mexiko
Mittelmeer
Mombasa
Morris, Patricia Baroness

Mosambik
Mubarak, Hosni
Mugabe, Robert
Munyompenza (ruandischer Geschäftsmann)
Musaazi, Moses
Myanmar
Naher Osten
Nairobi
Nakivale (Flüchtlingssiedlung)
Nantes
Nauru
Nansen, Fritjof
Nepal
Neuseeland
New Orleans
Nicaragua
Niederlande
Nigeria
Nordkorea
Normandie
North, Douglass
Nyarugusu (Flüchtlingslager)
Nyerere, Julius
Obama, Barack
Okoth, Kenneth
Orbán, Viktor
Ostafrika
Österreich
Owino (Marktplatz in Ostafrika)
Pakistan
Palme, Olof
Palmyra
Papandreou, Giorgos
Papua-Neuguinea
Pardos-Prado, Sergi
Paris
Pen, Marine Le
Petry, Frauke
Philippinen
Polen
Powell, Colin
Price, Matthew

Princip, Gavrilo
Putin, Wladimir
Quintana Roo
Rania, Königin von Jordanien
Rawlence, Ben
Riad
Romer, Paul
Roosevelt, Eleanor
Roth, Alvin
Ruanda
Ruhs, Martin
Russland siehe auch Sowjetunion/UdSSR
Rwamwanja (Flüchtlingssiedlung)
Saad (Flüchtling)
Sahara
Sahelzone
Sambia
São Paulo
Saudi-Arabien
Schengen-Raum
Schweden
Schweiz
Scott, James
Senegal
Serbien
Sierra Leone
Simbabwe
Singapur
Singer Renata
Singer, Peter
Slowenien
Somalia
Somaliland
Sowjetunion/UdSSR
Spanien
Sri Lanka
Südafrika
Sudan
Südasien
Süd-Kivu
Südkorea
Südostasien

Südosteuropa
Südsudan
Syrien
Tanganjikasee
Tansania
Teytelboym, Alex
Thailand
Tharoor, Sashi
Tolstoi, Leo
Tschad
Trump, Donald
Tsipras, Alexis
Tunesien
Turkana-Tal
Türkei
Uganda
Ukraine
Ungarn
USA
Valley of Peace
Vereinigte Arabische Emirate
Vereinigte Staaten siehe USA
Vieira de Mello, Sergio
Vietnam
Walzer, Michael
Wuli (Flüchtling)
Yucatán
Zaatari (Flüchtlingslager)
Zaire
Zarqua (Flüchtlingslager)
Zentralafrikanische Republik