

Hans-Peter Schwarz

DIE NEUE VÖLKERWANDERUNG NACH EUROPA

Hans-Peter Schwarz

**DIE NEUE VÖLKERWANDERUNG
NACH EUROPA**

ÜBER DEN VERLUST POLITISCHER KONTROLLE
UND MORALISCHER GEWISSHEIT

Deutsche Verlags-Anstalt

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.



Verlagsgruppe Random House FSC® N001967

1. Auflage

Copyright © 2017 Deutsche Verlags-Anstalt, München,

in der Verlagsgruppe Random House GmbH,

Neumarkter Str. 28, 81673 München

Umschlaggestaltung: Büro Jorge Schmidt, München

Lektorat und Satz: Ditta Ahmadi, Berlin

Gesetzt aus der Adobe Garamond Pro

Druck und Bindung: GGP Media GmbH, Pößneck

Printed in Germany

ISBN 978-3-421-04774-8

www.dva.de

 Dieses Buch ist auch als E-Book erhältlich.

Inhalt

1	Ouvertüre: Der Schwarze Schwan	7
2	Eine Völkerwanderung neuen Typs	21
	Vorzeichen und Vorahnungen	22
	Das leichtsinnige erste Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts	31
	Die Stunde der Wahrheit: »Machen wir uns nichts vor, es geht um eine Völkerwanderung!«	36
3	Wie kam es zum Kontrollverlust?	43
	Die Vision: Europa ohne Grenzen	45
	Das Versäumnis: Schengenland ohne verlässliche Grenzsicherung	61
	Der Hauptfehler: das EU-Flüchtlingsrecht, gut gemeint, doch aus der Zeit gefallen	74
	Fehlender Weitblick: der deutsche Beitrag	96
4	Improvisierte Strategien (September 2015 bis März 2016)	127
	Warum ist aus der Strategie europäischer Umverteilung ein Flop geworden?	129
	Wie will die EU ihre offenen Seegrenzen am Mittelmeer schließen?	136
	Erdogan als Deichgraf zum Schutz der EU-Außengrenzen?	140
	Ursachenbekämpfung: internationale Flüchtlingshilfe und Friedensdiplomatie	144
	Die Krisenherde in Afrika	145
	Nationale Notmaßnahmen – unvermeidlich, aber von nur eingeschränkter Wirkung	150
	Das letzte Aushilfsmittel: Grenzzäune?	153

5	Worauf wir uns einstellen sollten	163
	Die Völkerwanderung nach Europa wird weitergehen	164
	Ratlose Einwanderungsgesellschaften und militanter Dschihadismus	173
	Hybrides Wachstum der Diaspora	180
	Verschärfte Spannungen in der Europäischen Union	188
	Polarisierung: Die Ethik des Universalismus und das Ethos des demokratischen Staates	196
	Parteiensysteme unter Streß	208
6	Umsteuern – aber wie? Fünf Leitlinien	215
	Überfällig, aber immer noch tabuisiert – eine Reform des europäischen Asylrechts	217
	Humanitäre Flüchtlingshilfe, intelligenter organisiert	224
	Korrektur eines Irrtums: Rückgabe des Ausländerrechts an die Mitgliedstaaten der EU	227
	Eine Jahrhundertaufgabe für die EU: Schutz der Außengrenzen und Ursachenbekämpfung	235
	Europa mit offenen Grenzen ist weiter möglich, doch wohl nur als »Schengen light«	241
	Anmerkungen	246

Ouvertüre: Der Schwarze Schwan

*Der Schwarze Schwan. Die Macht höchst unwahrscheinlicher Ereignisse*¹ – unter diesem Titel hat der aus alter libanesischer Familie stammende Nassim Nicholas Taleb 2007 ein Buch veröffentlicht, das ihn weltberühmt machen sollte.² Eigentlich geht es darin nur um die triviale These, daß die Zukunft jede Art von Überraschungen bereit hält. Taleb ist aber mehr als nur ein scharfsinniger Erkenntnistheoretiker und ein mit allen Wassern der Ökonomie, der Psychologie und der Sozialwissenschaften gewaschener Autor. Der hochbegabte Mathematiker hatte, als er seine inzwischen zum Klassiker der Risikoforschung gewordenen Erkenntnisse veröffentlichte, zwanzig Jahre lang an der Wallstreet mit hochkomplexen Derivaten gehandelt, dort ein Vermögen gemacht und sich den Ruf eines Börsengurus erworben. Ein wesentliches Anliegen seines Buches war die Warnung vor einem weltweiten Finanzdebakel, verschuldet durch hochriskante Derivate mit unkalkulierbarem Zerstörungspotential. Fünfzehn Monate später trat genau das mit dem Zusammenbruch des Bankhauses Lehman Brothers ein. Man mußte diesen Theoretiker also ernst nehmen.

Der Schwarze Schwan ist eine Chiffre für die Unvorhersehbarkeit. So wie das unerwartete Auftauchen eines schwarzen Schwans inmitten einer Flottille weißer Schwäne im Tierreich Überraschung auslöst, überrascht uns die geschichtliche Welt immer wieder mit Ereignissen, die als unwahrscheinlich galten, aber doch eintraten. Gemeint sind damit nicht jene Zufälle, die in den vielfach durch Pfadabhängigkeit gekennzeichneten Geschichtsprozessen ständig am Werk sind. Vielmehr bezeichnet die Chiffre Vorgänge, auf die drei Merkmale zutreffen: Erstens sind sie »Ausreißer«, Ereignisse die außerhalb unserer Erfahrung liegen. Nichts, was wir in der jüngsten und fernerer Vergangenheit beobachtet haben, ließ darauf schließen,

daß wir zu Lebzeiten mit einem derartigen Vorgang konfrontiert werden könnten. Zweitens haben solche Vorgänge ungeheure Auswirkungen. Sie verändern viele, wenn nicht alle bestehenden Parameter, stoßen uns unversehens in eine neue, völlig unvertraute Geschichtslandschaft und zwingen zur Revision unserer Verhaltensweisen. Drittens sind sie eine Herausforderung für unser historiographisches Verständnis. Wir sehen uns gezwungen, Kausalitäten, Verknüpfungen und die auslösenden Faktoren zu erkennen, die nun offen zutage liegen und die wir zuvor vielleicht lange ignoriert haben. Weigern wir uns jedoch, der neuen Wirklichkeit mit rascher, radikaler Verhaltensänderung zu begegnen, drohen wir zu scheitern.³

Befreit man Talebs Thesen von manchem hochgestochenem Beiwerk, so haben seine Beobachtungen viel Plausibilität für sich. Erfahrungsgemäß erwarten wir, daß nur weiße Schwäne auftauchen. Mit anderen Worten: Wir rechnen mit dem Gewohnten und erliegen nur zu leicht den Vorstellungen von einer rational konstruierten, verlässlich geordneten und entsprechend prognostizierbaren Welt. Bankiers, Versicherungsfirmer, Politiker und viele Wissenschaftler bestätigen uns in diesem Irrtum. Tatsächlich aber macht die Geschichte viel öfter, als wir wahrhaben möchten, völlig unerwartete Sprünge. Heute ist es gerade ihre Sprunghaftigkeit, die den Gang der Dinge bestimmt.

Oft treten schwarze Schwäne als zufällige, zunächst wenig gewürdigte technische Erfindungen auf – der Computer, das Internet, der Laser.⁴ Sollte man sie als »positive« schwarze Schwäne bezeichnen? Fatal ist hingegen, so meint Taleb, das Auftauchen »negativer« schwarzer Schwäne. Als Beispiele nennt er unter anderem den Ersten Weltkrieg, Firmenzusammenbrüche und natürlich die ihm besonders gut vertrauten Börsencrashes. An die Völkerwanderung des frühen 21. Jahrhunderts hat auch er noch nicht gedacht.

Taleb arbeitet gern mit den Chiffren »Mediokristan« und »Extremistan«.⁵ Wer sich nicht täuschen läßt, so meint er, müßte eigentlich wissen, daß wir uns heute in Extremistan befinden, also in einer Epoche, in der die Geschichtsströme durch den Einbruch des Unerwarteten zutiefst verändert und umgeleitet werden. Als

wesentlichen Grund dafür nennt er die Komplexität der zeitgenössischen Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme, die unvorhersehbare Ereignisse geradezu herbeizwingen. Schon das 20. Jahrhundert war durch Kriegführung im Extremistan-Stil gekennzeichnet. Die interdependente, globalisierte Weltwirtschaft, so konstatiert der skeptische Risikoanalytiker, weist eine »verzahnte Brüchigkeit« auf. Sie erweckt den Anschein von Stabilität, erzeugt aber tatsächlich »verheerende schwarze Schwäne«.⁶

In Mediokristan werkeln tüchtige, häufig aber phantasielose Politiker, Manager, Beamte, Wissenschaftler, Theologen, Lobbyisten, auch Journalisten und Professoren innerhalb überkommener Institutionen und im festen Glauben an eine überkommene politische Kultur, an die bewährte Unternehmensstrategie oder an vorherrschende philosophische Wertesysteme routiniert vor sich hin, als könne nie ein schwarzer Schwan auftauchen. Solange das tatsächlich nicht geschieht, bewirkt diese Elite manches Nützliche, treibt ihre Machtspielchen, macht die üblichen kleinen oder größeren Dummheiten, erspart aber sich und uns die ganz großen, katastrophalen Fehler. Das mag gutgehen, solange keine schwarzen Schwäne einfliegen.

In Wirklichkeit aber sind diese mediokren, gefahrenblinden Eliten unterwegs nach Extremistan. Denn wenn wider alle Erfahrung ein schwarzer Schwan auftaucht, also ein weitreichendes, unvorhergesehenes Ereignis, fällt ihnen nichts ein, als stoisch und zum Schaden aller an den Verhaltensweisen, Wertvorstellungen und Strategien festzuhalten, die sie sich in Mediokristan angeeignet haben. Doch nun drohen sich ihre kleineren und größeren Dummheiten zu Katastrophen für ihre Länder, Unternehmen oder ganze Zivilisationen auszuwachsen.

Soviel zu der zeitkritischen Erkenntnistheorie Talebs, die nachdenklich macht. Dieser skeptische Empiriker, wie er sich selbst nennt, rät uns, die Illusion von einer steuerbaren Pfadabhängigkeit der modernen Gesellschaftssysteme zu begraben und die Wirklichkeit zu sehen, wie sie tatsächlich ist. Denn allem Anschein nach sind wir in eine Epoche eingetreten, in der sich die schwarzen Schwäne nur so tummeln. Nach den schlimmen Erfahrungen des 20. Jahr-

hunderts mit seinen furchtbaren Katastrophen hatten wir uns das 21. Jahrhundert eigentlich ganz anders vorgestellt – ein Zeitalter des Ausgleichs, friedlich, zivilisiert, vom Völkerrecht und dem Glauben an universelle Menschenrechte eingehegt und im permanenten Dialog kompromißbereiter Regierungen sowie toleranter Religionen. Doch kaum war das Feuerwerk abgebrannt, mit dem die Menschheit den Eintritt in das dritte Jahrtausend feierte, tauchte ein erstes Geschwader der schwarzen Schwäne auf.

Als an jenem fatalen 11. September 2001 Selbstmordkommandos der Dschihadisten zwei Flugzeuge in die New Yorker Twin Towers steuern und ein drittes auf das Pentagon in Washington stürzt, ist das ein Albtraum, der alle Kriterien eines eher unwahrscheinlichen Ereignisses erfüllt. Nichts in der näheren und fernerer Vergangenheit hatte die Amerikaner darauf vorbereitet. Doch das Entsetzen war nicht auf Amerika beschränkt. Weltweit fragten sich viele besorgt: Ist dies der Auftakt eines neuen Jahrhunderts, das noch schlimmere Überraschungen bereit hält als das vorangegangene, in dem die Menschheit mit viel Glück einen Dritten Weltkrieg vermieden hat? Die Reaktion der Regierung von George W. Bush auf den Anschlag war geeignet, die ungunstigen Vorahnungen zu bestärken. Mit den Interventionen in Afghanistan und im Irak wurde die Büchse der Pandora geöffnet: »Descent into chaos« hat dies einer der Analytiker der nahöstlichen Szenerie genannt,⁷ der im Rückblick das Desaster analysierte. Noch rätseln Politikwissenschaftler, Kulturhistoriker und Psychologen, wie es dazu kam und warum sich alles so katastrophal entwickelte. In der Rückschau läßt sich eine Unheilslinie von 9/11 über die darauf folgenden Kriege und Bürgerkriege im Mittleren Osten bis zu den Flüchtlingsscharen ziehen, die heute aus den zerrütteten Gesellschaften Afghanistans und aus dem Irak nach Europa streben.

Daß die globale Finanzkrise von 2008 wirklich ein derartig unerhörter Vorgang war, ist zu bezweifeln. Bekanntlich hat sich im Jahr 1929 Vergleichbares abgespielt, ausgelöst durch den Übermut an der Wallstreet und den Leichtsinn der damaligen Regierungen in Europa. Überdies sind skeptische Analytiker von der Eurokrise des

Jahres 2010 kaum überrascht worden. Viele Experten hatten schon lange vorher vor einer Eurowährung gewarnt. Überraschend war eher, daß die Krise so lange auf sich warten ließ. Man mag also mit einigem Recht bestreiten, dass die Chiffre des schwarzen Schwans auf diese beiden Vorgänge zutrifft. Auch die Ukrainekrise von 2012 konnte nur Politiker mit einem historischen Kurzzeitgedächtnis überraschen. Daß Rußland früher oder später versuchen würde, sich das »nahe Ausland«, in erster Linie die Ukraine, in irgendeiner Form wieder anzugliedern, war zu erwarten. Zbigniew Brzeziński war nicht der einzige, der das vorhergesagt hat.

Jetzt, im zweiten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts, ist aber zweifellos ein schwarzer Schwan aufgetaucht: die neue Völkerwanderung nach Europa. Hunderttausende, ja Millionen arabischer und afrikanischer Flüchtlinge strömen in die völlig überraschten, widerstandlosen und zum Teil – wie Deutschland und Schweden – sogar willkommensfreudigen Wohlfahrtsstaaten Europas. Aus den Tiefen des kollektiven Unterbewußtseins tauchen nun vage Erinnerungen an Invasionen auf, die vor Jahrhunderten in Europa Ängste und Alpträume ausgelöst hatten: der Hunnensturm und die Völkerwanderung räuberischer Germanenhorden ins Imperium Romanum, der Vorstoß siegesgewisser Araber über Spanien bis zur Loire, der Mongolensturm, das Vordringen der Türken übers Mittelmeer bis vor die Tore Wiens ... Die Geschichte Europas ist auch eine Geschichte der Invasionen.

Auf lange Jahrhunderte des Einfalls außereuropäischer Heerscharen und Kriegsflotten war seit dem Aufbruch des Christoph Kolumbus nach Amerika und verstärkt seit dem 18. Jahrhundert die globale Expansion der europäischen Staaten gefolgt. Nun ging die unwiderstehliche Landnahme von den Völkern Europas aus. Als die außereuropäischen Kolonialimperien nach dem Zweiten Weltkrieg liquidiert wurden, verstand man das allgemein als Akt resignativer Staatskunst. Die Befürchtung, die Bewohner dieser Gebiete könnten sich binnen kurzem in einer kaum kontrollierbaren Völkerwanderung auf den Weg machen in die wohlhabenden, aber geschwächten Staaten Europas, lag außerhalb jeder Vorstellung.

Vorerst sind es nur unermessliche Scharen bemitleidenswerter Kriegs-, Bürgerkriegs- und sogenannter Wirtschaftsflüchtlinge, die aus den Weiten Vorderasiens und Afrikas bis nach Deutschland, Dänemark, Schweden und Finnland ziehen. Bewaffneten Invasoren kann man mit Waffengewalt entgegentreten, doch wie soll man dieser schier endlosen, unbewaffneten Karawane Herr werden, die alle guten, mitmenschlichen Gefühle wachruft, das völlig überraschte, ratlose Mediokristan aber schleichend in ein Extremistan verwandelt? In den gefahrenblind gewordenen Demokratien Europas hätte man es jedenfalls nie für möglich gehalten, urplötzlich mit einem Millionenheer von Flüchtlingen konfrontiert zu werden, das alle Merkmale einer neuen Völkerwanderung aufweist. Noch hält die Politik den Anschein aufrecht, es handle sich bloß um eine gigantische Katastrophe, der mit einer humanitären Rettungsaktion beizukommen sei. In Mediokristan ist man eben zum Traditionalismus disponiert und will von überkommenen Wertvorstellungen, Reaktionsweisen und Lösungsstrategien nicht ablassen.

Der heftige Meinungsstreit wird noch lange andauern, ob der gewaltige Migrationsdruck in erster Linie als Herausforderung humanitärer Solidarität verstanden werden muß oder doch eher als Bedrohung durch das Hereinströmen entwurzelter Menschenmassen aus Asien und Afrika. Natürlich ist der bis vor kurzem ganz unvorstellbare Vorgang beides. Abschreckung und Hilfe werden wie bisher parallel laufen müssen. Ob die Europäische Union künftig von Barmherzigkeit stärker zu Abwehr übergehen soll, ist noch umstritten. Vor allem in Deutschland zeigt sich die Öffentlichkeit tief gespalten.

So unsicher Europa noch ist, wie es auf die Völkerwanderung reagieren soll, so sicher ist, daß einige Gewißheiten erschüttert wurden, die bisher felsenfest verankert waren, jedenfalls beim politischen Mainstream. Die Verunsicherung ist allgegenwärtig, eine einvernehmliche Strategie hat sich noch nicht herausgebildet. Es ist auch gar nicht zu erwarten, daß eine halbe Milliarde Europäer mit mehr als zwei Dutzend Regierungen, die kompliziert zusammengesetzten Machtzentren in Brüssel, zahllose Parteien und Verbände

und nicht zuletzt das stets lustvoll zerstrittene Konglomerat der Intellektuellen eine neue, in dieser Dimension unvorstellbare Herausforderung einvernehmlich und unverzüglich einordnen und bewerten können.

Zum ersten Opfer der neuen Völkerwanderung wurde der naive Glaube an die äußere Sicherheit Europas. Nach dem Ende des Kalten Krieges waren die 1990er Jahre ein Jahrzehnt des frivolen Optimismus. Nicht nur die Deutschen wiegten sich in dem Irrglauben, sie seien nur noch von Freunden umgeben. Die in der EU zusammengeschlossenen Staaten glaubten sich stark genug, die unruhigen Regionen jenseits ihrer Außengrenzen mit humanen Strategien der Konfliktprävention und Konfliktregulierung, mit Dialogpolitik, Entwicklungshilfe, Menschenrechtspolitik und vielen anderen Instrumenten ruhig stellen und zur Kooperation verpflichtet zu können. Kaum ein Gedanke daran, daß weite Regionen an der Peripherie Europas im Chaos versinken könnten. Einen Kontrollverlust an den EU-Außengrenzen konnte und wollte sich niemand wirklich vorstellen.

Frivoler Optimismus und gutbürgerliche Gefahrenblindheit endeten wie gewöhnlich im Katzenjammer. Im neuzeitlichen Europa hat es bisher so gut wie keine Generation gegeben, die nicht erfahren mußte, daß Wohlstand, Frieden und Sicherheit des eigenen Staates oder des gesamten Kontinents von außen bedroht sind. Regierungen und Volk leisteten sich zwar schon immer Dummheiten und Fehleinschätzungen, aber in großen Teilen der Öffentlichkeit dominierte doch weiterhin ein vernünftiges Gefahrenbewußtsein. Dieses ist in den vergangenen Jahrzehnten verlorengegangen. Die Regierungen und Völker Europas müssen es sich sozusagen im Schnellverfahren wieder antrainieren.

Nun aber machen alle Beteiligten – die Entscheidungsgremien der EU, die Regierungen und eine zusehends beunruhigte Öffentlichkeit – eine weitere beunruhigende Entdeckung: die Institutionen der Europäischen Union sind nicht in der Lage, mit dem Völkerwanderungsdruck fertig zu werden. Wann immer bisher Kritik an der EU geäußert wurde, gehörte das Loblied auf ein Europa der

offenen Grenzen zu den überzeugendsten Gegenargumenten der »guten Europäer«. Jetzt erst zeigt sich, daß das System der offenen Grenzen im Schengenraum nur in Schönwetterzeiten einigermaßen funktioniert, nicht jedoch unter dem Ansturm einer Völkerwanderung, die durch eine fatale Kombination von demographischer Asymmetrie, von Bürgerkriegen und Elend in den »Failed States« in Afrika und im Orient, durch die unkalkulierbare Großmacht Türkei vor den Toren Europas und vom terroristischen muslimischen Fundamentalismus in Gang gesetzt wurde.

Nicht nur auf das Konzept von Schengen-Europa fallen lange Schatten des Zweifels. Bei genauerem Hinsehen verbindet sich damit auch die Frage, ob die Übertragung des Ausländerrechts und somit großer Teile des Asylrechts an die EU nicht zu voreilig war. In Brüssel und nicht zuletzt in Deutschland sind noch immer viele auf das im globalen Vergleich einmalig großzügige Flüchtlingsrecht der Europäischen Union stolz und preisen es als moralisches Gütesiegel des Projekts Europa. Doch nicht wenige wollen heute nicht mehr so recht an die Fähigkeit der EU glauben, die Probleme der Masseneinwanderung mit Hilfe eines Asylrechts lösen zu können, das menschenrechtlich untadelig, aber zugleich mit kafkaesken Justizverfahren verbunden ist. Das europäische Ausländerrecht weist schwere Funktionsstörungen auf, und das Systemversagen – wie könnte es auch anders sein! – wird durch Politikversagen noch verschärft.

Bei den Funktionskrisen des Grenzschutzes und im Asylrecht treten grundlegende Konstruktionsfehler der EU zutage. In halbwegs normalen Zeiten funktioniert die Europäische Union wie ein Quasi-Bundesstaat, doch auf Gefahr von außen reagiert sie mit der Verworrenheit staatenbundlicher Gebilde. Dafür gibt es keinen betrüblicheren Beweis als die widersprüchlichen Krisenstrategien der EU-Kommission, des Europäischen Rats und der EU-Regierungen in der Flüchtlingsfrage. Das alles rüttelt an dem ohnehin schon labilen Projekt Europa. Das Vertrauen schwindet. Auf Dauer kann und wird sich eine halbe Milliarde europäischer Bürger nicht mit dem Kontrollverlust an den Grenzen und einer fehlerhaften Ausländerpolitik abfinden. Doch alle Beteiligten wissen auf die

entscheidende Frage so recht keine Antwort: Darf man hilflose Flüchtlinge herzlos zurückweisen?

Damit zeigt sich das dritte Krisensymptom: Der immense Völkerwanderungsdruck, der sich noch steigern wird, erschüttert die sozial-moralischen Gewißheiten, auf denen die Europäische Union beruht. Die Konstrukteure der EU haben tatsächlich geglaubt oder wenigstens danach gestrebt, ein geschichtlich völlig neuartiges Imperium des guten Willens auf der Basis edelster Prinzipien zu errichten: universelle Werte der Demokratie, des Friedens, der Freiheit, unverletzliche, universelle Menschenrechte, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit, Supranationalität, Fortschritt, Toleranz, Gewaltlosigkeit und unablässige Dialogpolitik selbst mit den Haifischen. Das Projekt Europa sollte die dunklen Jahrhunderte der Machtpolitik, des nationalstaatlichen Egoismus, des Kolonialismus, der Kriege und Bürgerkriege, der nationalen Abschottung und der geschlossenen Grenzen ein für allemal hinter sich lassen.

Seit sich aber Millionen Menschen an den EU-Außengrenzen sammeln in der Hoffnung, über die Asylsysteme Einlaß zu erhalten, ist eingetreten, was der skeptische Liberale Walter Lippmann »die Ermordung einer schönen Theorie durch eine Bande brutaler Fakten« genannt hat.⁸ Diese brutalen Fakten sind: Europa ist teils dicht bevölkert, überaltert und demographisch geschwächt. Die Attraktivität der europäischen Wohlfahrtsstaaten ist groß, der Zugang dort hin leicht, aber ihre Aufnahmebereitschaft und objektive Aufnahme-fähigkeit sind natürlich begrenzt. Die EU ist nicht zu vergleichen mit klassischen Einwanderungsländern wie die Vereinigten Staaten, Kanada und Australien im 19. Jahrhundert. Doch selbst diese haben bereits im 20. Jahrhundert auf selektive Abschottung umgeschaltet.

Die einigermaßen überschaubaren Flüchtlingsscharen, die im späten 20. und im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts in Europa ankamen, ließen sich noch aufnehmen und unterbringen. Ob alle »integriert« werden konnten, sei dahingestellt. Doch jene vielen Millionen entwurzelter Flüchtlinge, die vor den Toren stehen und ganz bestimmte Staaten der EU als Zielländer im Blick haben, sind nicht mehr zu verkraften, weder auf den Arbeitsmärkten noch

budgetär, noch psychologisch. Die schöne Theorie vom universellen Individualrecht auf Ingangsetzung eines Asylverfahrens und die Realität in den Aufnahmeländern sind von Jahr zu Jahr weniger in Übereinstimmung zu bringen.

Doch was tun, wenn Millionen das Mittelmeer überqueren und an den Grenzzäunen des Gelobten Landes rütteln? Die Außengrenzen der EU dichtmachen? Notfalls die eigenen Landesgrenzen wieder rigoros kontrollieren, wie die Staaten Europas dies in früheren Epochen ohne große Skrupel getan haben? Das großzügige Asylrecht einschränken? Die Willkommenskultur zum Fehler erklären? Die Staaten an der Peripherie mit viel Geld und politischen Konzessionen heuchlerisch veranlassen, Europa die Einwanderer vom Hals zu halten? Vielleicht die Hilfe für die Notleidenden externalisieren – sie also vorwiegend nur jenseits der EU-Außengrenzen gewähren?

Diese und viele andere Fragen stellen sich heute. Sie sind noch nicht entschieden. Doch je stärker der Völkerwanderungsdruck wird, umso weniger lassen sie sich verdrängen. Sie verlangen nicht zuletzt von Deutschland eine Antwort, das sich im supranationalen Europa behaglich geborgen wähnte und in Sachen Asylpolitik etwas zuviel des Guten getan hat. Viele würden die Augen gerne weiterhin vor der »Bande brutaler Fakten« schließen. Doch die Verhältnisse, sie sind nicht so.

Soviel als eine Art Ouvertüre zu den Hauptthemen der folgenden Studie, in der Entstehung und Konsequenzen der neuen Lage diskutiert werden. Momentan befindet sich die Europäische Union in einer Atempause. Nach Sperrung der Balkanroute und dem labilen Abkommen mit der Türkei im Frühjahr 2016 ist sozusagen der erste Aufzug, erste Szene, der neuen Völkerwanderung beendet. Doch Europa bleibt mit dieser säkularen Herausforderung konfrontiert, für die es bisher weder psychologisch noch institutionell gerüstet ist. Eine Neujustierung des labilen Systems wäre geboten. Viel Zeit bleibt nicht. Die kurze Atempause nach dem ersten Aufzug, erste Szene sollte genutzt werden, die Problematik zu analysieren und aus der Analyse die gebotenen Schlußfolgerungen zu ziehen.

Skizzieren wir kurz die Fragestellungen und die Gedankenführung.

Kapitel 1 (Der Schwarze Schwan) ist eine Art Overture. Seit dem fatalen Sommer 2015 sieht sich das alte Europa in eine unbekannte, zusehends bedrohliche Geschichtslandschaft gestoßen. Auch Deutschland hat sich – unvorbereitet, doch in naivem Selbstvertrauen – auf eine Reise begeben, die, mit Nicholas Taleb zu sprechen, aus dem Land Mediokristan ins Land Extremistan führt. Ich selbst habe mir in der folgenden essayistischen Studie vorgenommen, den Reisebegleiter zu spielen, der die auffälligsten Beobachtungen notiert und sie kritisch kommentiert.

Kapitel 2 (Eine Völkerwanderung neuen Typs) beschäftigt sich mit den Fragen: Wie hat sich die neue Völkerwanderung angekündigt? Gab es Vorzeichen und Vorahnungen? Was sind ihre Merkmale? Von wann an hat sich die Metapher Völkerwanderung zur Kennzeichnung der neuen Lage aufgedrängt? Und warum ist schon das Wort so umstritten? Flüchtlingsströme dieser Wucht und Größenordnung sind einerseits eine humanitäre Herausforderung, andererseits ein Sicherheitsproblem. Wie soll sich Europa verhalten? Das Dilemma ist schwer auflösbar.

Kapitel 3 (Wie kam es zum Kontrollverlust?) analysiert in historischer Perspektive die institutionellen Pull-Faktoren, die in der Europäischen Union entstanden sind: die offenen Landesgrenzen, die fehlende Sicherung der Außengrenzen und das großzügige Flüchtlingsrecht. Statt den Schutz der Außengrenzen umsichtig zu organisieren, hat die Europäische Union buchstäblich einem jeden der mehr als sechs Milliarden Menschen außerhalb Europas das gerichtlich zu überprüfende Individualrecht zugesichert, ein aufwendiges Asylverfahren zu beantragen. Daß alle Verantwortlichen, die Bescheid wissen, diesen Fehler tief unter der Decke halten, ist verständlich, wenngleich unentschuldigbar. So ist eine Lage entstanden, die Henry Kissinger mit den Worten charakterisiert hat: »Wir beobachten heute ein sehr seltenes historisches Ereignis. Eine Region verteidigt ihre Außengrenzen nicht, sondern öffnet sie stattdessen. Das hat es seit einigen tausend Jahren nicht gegeben.«⁹ Beim Blick auf die

Faktoren, die seitens der EU zum Kontrollverlust beigetragen haben, muß auch der nicht ganz unerhebliche deutsche Anteil skizziert und bewertet werden.

Kapitel 4 (Improvisierte Strategien) diskutiert die Krisenstrategien, mit deren Hilfe die EU mit Deutschland als Vorreiter beim Ansturm der Flüchtlingswelle das teilweise selbstverschuldete Chaos in den kritischen Monaten September 2015 bis März 2016 zu bewältigen suchten. Führt man sich die Vielzahl von Maßnahmen vor Augen, mit denen die Europäische Union und ganz besonders die Bundesregierung experimentiert haben und immer noch experimentieren, kommt das bissige Aperçu des Ökonomen Joseph A. Schumpeter in Erinnerung: »Politiker sind wie schlechte Reiter, die so stark damit beschäftigt sind, sich im Sattel zu halten, daß sie sich nicht mehr darum kümmern können, in welche Richtung sie reiten.«¹⁰ Der Ritt hat bekanntlich an den Hof des Sultans Erdogan geführt und ist vorerst im März 2016 mit einem ziemlich fragwürdigen Deal zu Ende gegangen. Immerhin erlaubt die in jenem Monat vorerst eingetretene Ruhepause eine erste kritische Prüfung der verfügbaren Defensivstrategien. Wie stets bei derart schwierigen Herausforderungen ist ein Maßnahmenmix erforderlich. Schon in dieser Phase hat sich gezeigt, daß es bei diesem alarmierenden Kontrollverlust letzten Endes die Staaten waren, die – vorerst provisorisch – den voreilig an die EU übertragenen Schutz ihrer Landesgrenzen wieder zu übernehmen hatten. Dabei mußten leider auch die altbekannten Zwangsmittel wie strikte Grenzkontrollen und Grenzzäune wieder zum Einsatz kommen, damit ein Kollaps verhindert wurde.

Kapitel 5 (Worauf wir uns einstellen sollten) ist ein Versuch, aus den bisherigen Beobachtungen eine Anzahl langfristiger Trends herauszulesen. Der Befund ist besorgniserregend: Die Europäische Union ist mit langfristigen Gefahren konfrontiert, deren Wucht gar nicht überschätzt werden kann. Das gilt nicht zuletzt für Deutschland, dessen Regierung sich viel zu weit herausgelehnt hat. Was Wolfgang Schäuble Mitte November 2015 mit fröhlichem Zynismus in ein Bild gefaßt hat, wird hier detaillierter erörtert: »Lawinen kann

man auslösen, wenn ein etwas unvorsichtiger Skifahrer aus dem Hang geht und ein bißchen Schnee bewegt. Ob wir schon in dem Stadium sind, wo die Lawine im Tal angekommen ist, oder ob wir im Stadium am oberen Ende des Hanges sind, weiß ich nicht.«¹¹ Inzwischen wissen wir Bescheid: Eine erste Lawine hat sich bereits in Bewegung gesetzt – und die Europäische Union ist in ihren Sog geraten. Weitere werden wahrscheinlich folgen.

In Kapitel 6 (Umsteuern, aber wie?) sind einige Leitlinien skizziert, wie die Europäische Union das Schengen-System und ihre Flüchtlingspolitik neu justieren könnte, wenn der gewaltige Migrationsdruck, wie zu erwarten, weiterhin anhält. Noch wagt keine Regierung, an den Kern der Schwierigkeiten zu rühren. Eine kritische Diskussion tiefgreifender Reformmaßnahmen hat noch nicht begonnen: »Überfällig, aber immer noch tabuisiert ...« Der hier angedeutete Umbau der Institutionen wäre eine politisch heikle und moralisch unerfreuliche Operation. Auf Reformen wird sich die EU wohl erst einlassen, wenn ihr das Wasser bis zum Hals steht. Wahrscheinlich ist bis auf weiteres ein Kurs unentschiedenen Durchwurstelns. Sicher ist nur eines: In ihrer derzeitigen institutionellen Verfassung wird die Europäische Union auf lange Sicht mit der neuen Völkerwanderung nicht fertig werden.

Eine Völkerwanderung neuen Typs

Seit Jahrzehnten sind die Wohlfahrtsstaaten Europas an die Aufnahme größerer Flüchtlingsscharen in den eigens dafür geschaffenen Asylsystemen gewöhnt. Die Öffentlichkeit begreift das als eine moderne Form der Armenfürsorge, die nicht, wie es früher die Regel war, nur den eigenen Staatsbürgern zuteil wird, sondern Hilfsbedürftigen aus fernen Ländern und Kulturen. Fast jedes Land im westlichen Europa hat in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts spezifische Institutionen entwickelt und zeigt sich in der Asylpolitik mehr oder weniger großzügig.

Im ersten Vierteljahrhundert der noch jungen Bundesrepublik galt die Asylpolitik lange als ein Problem von drittklassiger Dringlichkeit. Seit Mitte der 1970er Jahre jedoch läßt sich ein wachsender Andrang von Flüchtlingen beobachten. 1976 lag die Zahl der Asylbewerber in der Bundesrepublik bei 57 000. Zehn Jahre später waren es rund 100 000:¹² Boat People aus Vietnam, Kurden, Flüchtlinge vom Balkan, Afghanen, Afrikaner. Das Thema rückte damals auf der politischen Agenda nach oben, wurde dann aber von einem anderen Vorgang verdrängt, der alle Aufmerksamkeit auf sich zog: von der Wiedervereinigung. Doch die Erregung der Umbruchjahre 1989/90 war noch nicht recht abgeklungen, da schob sich die Frage der Asylpolitik wieder in den Vordergrund, als seit 1991 – während der Kriege im zerfallenen Jugoslawien – Hunderttausende von Flüchtlingen in Deutschland Zuflucht suchten.

Im Grunde war die Massenflucht aus den Kriegsgebieten des Balkans nach Deutschland ein ganz natürlicher Vorgang. In Kriegen oder Bürgerkriegen suchen die Bedrohten in den Nachbarländern Zuflucht, bis wieder bessere Zeiten kommen, und zwar am ehesten dort, wo sich bereits eine beträchtliche Diaspora von Landsleuten befindet. So verhielt es sich während der Balkankriege. Nachdem



Hans-Peter Schwarz

Die neue Völkerwanderung nach Europa

Über den Verlust politischer Kontrolle und moralischer Gewissheiten

Gebundenes Buch mit Schutzumschlag, 256 Seiten, 13,5 x 21,5 cm
ISBN: 978-3-421-04774-8

DVA Sachbuch

Erscheinungstermin: März 2017

Europas neue Herausforderung

Seit der Zuspitzung der Flüchtlingskrise im Herbst 2015 beherrschen die Themen Migration, Flüchtlingspolitik und Asylrecht die politische Agenda in Deutschland und Europa. Die EU steht vor einer Zerreißprobe. Doch die Krise kündigte sich schon seit längerem an. Der renommierte Historiker und Politikwissenschaftler Hans-Peter Schwarz fügt der aktuellen Diskussion eine zeithistorische Dimension hinzu. Er zeigt, wie die Konstruktionsfehler des Schengen-Raums und des EU-Flüchtlingsrechts die heutige Situation ermöglicht haben – und wie eine ziellose Politik des Improvisierens und Durchwurstelns sowie die Auflösungserscheinungen der Europäischen Union sie weiter verschärfen. Pointiert wie präzise analysiert Schwarz die Probleme dieser Jahrhundertaufgabe und entwirft fünf Leitlinien für einen neuen Kurs der Flüchtlingspolitik.



[Der Titel im Katalog](#)