

# Bedingt handlungsbereit

## Die jüngste Migrationswelle und ihre Grenzen systemischer Krisenbewältigung in einer globalisierten Welt

Jan-Philipp Küppers und E. W. Udo Küppers

### KERNAUSSAGEN

Eingriffe in komplexe Handlungsprozesse, wie der spannungsgeladenen konstitutiven Migration, sind herausfordernd für alle gesellschaftlichen Gruppierungen. Flüchtlinge – gleichgültig, aus welchem Grund sie flüchten – schüren in ihrer wachsenden Zahl Interessenskonflikte in den Aufnahmegesellschaften und verschärfen Verteilungs- und Aufnahmekämpfe innerhalb der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU), die noch nie so evident waren wie heute!

Der unstreitig zunehmenden Flüchtlingssituation wird man nur mit systemischen Denkfiguren gerecht. Ohne Schulung der perspektivischen Veränderung von Hierarchie geleitetem zum *vernetzten systemischen* Denken und Handeln wird dies kaum möglich sein. Denn: Lineare Abläufe, wie eine konsequente Abschottung vor Flüchtlingsströmen oder stringent bürokratisch gesteuerte Erstaufnahmeeinrichtungen, sind keine nachhaltigen Lösungen – im Gegenteil! Sie verursachen nicht selten zusätzliche Folgen dieser (mono) kausalen Fehleinschätzungen.

Wie politische Entscheidungsträger mit dynamischen Migrationsbewegungen umgehen, verrät eine erhebliche Fehlbarkeit der unabdingbaren Voraussetzung systemischen Lernens, nämlich die Unvermeidbarkeit zu revidieren und stattdessen mit dem Unerwarteten zu rechnen. Jedoch bedarf es dazu einer sukzessiven organisationalen Veränderung mit hochachtbaren Elementen, einem ausgeprägten Risikomanagement und einer rückhaltlosen Fehlerkultur!

Exakt darin erscheint die EU als *bedingt handlungsbereit* und offenbart ihr politisches Versagen. Die Frage wie wir damit umgehen, ist eine Frage der Organisation.

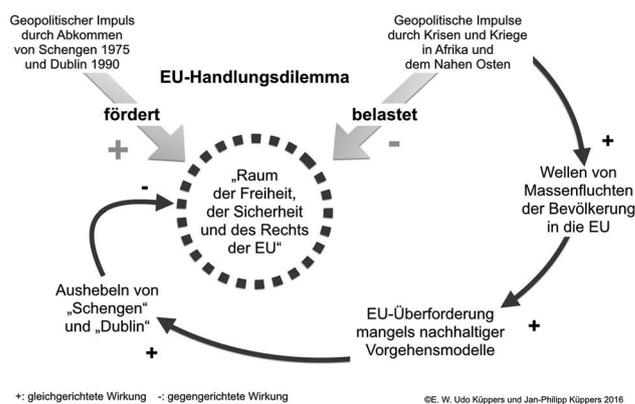
Die politische Herausforderung besteht darin, eine aus Motiven heraus getroffene *Politik des kurzfristigen Aktivismus* durch eine *Politik der nachhaltigen Prävention* abzulösen. Nichts anderes könnte man in Max Webers Verständnis von *Gesinnungsethik* und *Verantwortungsethik* erkennen, die er in seinem berühmten Vortrag „Politik als Beruf“ (1919) entwickelte.

### 1. Staats- und Ordnungszerrfall und seine Triebkräfte der Vertreibung

Wie Europa<sup>1</sup> mit seiner größten geopolitischen Herausforderung, dem permanenten Ordnungszerrfall in der hochkomplexen arabisch-islamischen Konfliktregion des Nahen und Mittleren Ostens umgehen soll, ist eine historische Herausforderung.

Abbildung 1 zeigt näherungsweise die globale Wirkung auf Europa und die damit verbundene bzw. bereits wirksame Gefahr einer Destabilisierung, eines Auseinanderdriftens des europäischen Ordnungsgefüges als frei zugänglicher Binnenraum mit geschützten Außengrenzen.

Abbildung 1: Europäische Union im Handlungsdilemma zwischen Freizügigkeit und Begrenzung.



Die daraus entstehenden Triebkräfte der Vertreibung und dramatischen Entwicklungen von anwachsenden Flüchtlingszuströmen sind schwer zu steuern und zu regulieren.

Aufgrund mangelhafter Erhebungen und Verarbeitungen von Daten zu Migrationsströmen, gehen Migrationsforscher sogar soweit, den aktuellen Wissensstand über die weltweite Migration als so begrenzt anzusehen, dass erhebliche Zweifel an ihrer verlässlichen Prognosefähigkeit bestehen. Das fehlende Wissen von aktuellen und künftigen Entwicklungen im Umgang mit weltweiten Migrationsbewegungen lassen einerseits keine werthaltigen Handlungsperspektiven für die Politik zu und andererseits können sie ein falsches Bild von dem Ausmaß der aktuellen Migration abgeben (Willekens et al. 2016, S. 897-899).

Paradoxerweise sind es auch Lösungsvorschläge für Probleme, die von EU-Ländern in Abkommen mit Drittstaaten

1 Gemeint ist der politische Raum der Europäischen Union (EU).

auf Kosten von Entwicklungsländern (und Herkunftsländern vieler Flüchtlinge) in der südlichen Hemisphäre entwickelt wurden:

- langfristige Pachtverträge oder massive Ankäufe von ertragreichen Böden in Entwicklungsländern – sog. „land grabbing“ – von großen Investmentfonds in Entwicklungsländern, um dort Lebensmittel für den Export anzubauen (u.a. Liberti 2012). Diese wirtschaftszerstörerische und umweltbelastende Handlungsweise, entzieht den lokalen Bauern die Existenzgrundlage und hinterlässt eine Bodenerosionen durch Monokulturen.
- Europa gilt als Absatzmarkt für Fischereierzeugnisse und als Herkunftsregion von hochtechnisierten Fischereifloten, die sich unter anderem in westafrikanischen Staaten Fangrechte sichern und dadurch den einheimischen Fischereisektor an Land bedrohen.

Raumnutzungskonflikte zwingen Menschen in den Fluchtländern neue Lebensperspektiven außerhalb ihrer Heimat zu suchen.

In seinem Essay „Das Ende des Nahen Ostens, wie wir ihn kennen“ hat der Politikwissenschaftler Volker Perthes die Befürchtung geäußert, dass der Nahe Osten nicht mehr der ist, den wir zu kennen glauben. „Der Megatrend dabei scheint der Zerfall der regionalen Ordnung zu sein – ohne dass jemand da wäre, der sie wieder zusammenbaut“ (2015, S. 51).

Neben dem „Krieg gegen den Terror“, mit dem die Regierung unter George W. Bush die Anschläge vom 11. September 2001 in New York und Washington beantwortete, indem sie in Afghanistan<sup>2</sup> einmarschierte und 2003 unter fadenscheinigen Begründung in den Irak, ist der stete Zerfall der Staatsordnung in Ländern im Nahen Osten und Afrika untrennbar mit den enttäuschten Erwartungen und Hoffnungen in den „Arabischen Frühling“<sup>3</sup> verbunden. Spätestens seit 2011 zeichnet sich ein Zerfall der 1916 mit dem britisch-französischen Sykes-Picot-Geheimabkommen<sup>4</sup> etablierten politischen Neuordnung und ihrer Aufteilung großer Teile des Osmanischen Reichs ab. Im Zentrum dieser seit 2011 begonnenen historischen Transformation in der Region stehen freilich Syrien und Irak (wobei die Fragilität von Staaten auch im Jemen und Libyen zu erleben ist), wo der „Islamische Staat“ (IS) als „Produkt und Profiteure der konfessionellen Spannungen“ (Neumann 2015, S. 192ff.) seine Wurzeln geschlagen hat und auf ein dramatisches Anwachsen dschihadistischer Gruppen bauen kann.

Dieses Zusammenspiel aus Entwicklungen der Instabilität des arabisch-islamischen Raumes, der multilateralen Maßnahmen der EU im Rahmen der Fischerei- und Agrarpolitik und der anwachsenden Waffenexporte (Fleurant et al. 2016) in diese Regionen bleiben bei gleichzeitigem Mangel an geopolitischer Weitsicht und Urteilskraft des politischen Spitzenpersonals, nicht ohne Konsequenzen für Europa!

In diesem Rückgriff auf die Symptome einer Entwicklungsdynamik, die dramatischen Häufung von geopoliti-

schen Konflikten und Strukturänderungen, ist die EU mit einer bisher unerwarteten Flüchtlingswelle von Hilfesuchenden aus der Levante, den maghrebischen Staaten, der Sahelzone und Subsahara-Afrika konfrontiert, die gegen die Küsten und Grenzbefestigungen des saturierten Europas anrollen. Die Klimafolgenforschung geht von weiteren folgenreichen Risiken unbekanntem Ausmaßes aus, die Lebensräume verschieben, gar unbewohnbar machen und zum Migrationsdruck (allemaal auch diverser Ökosysteme) beitragen werden: von extremen Hitzewellen, Sandstürmen u.a. in Regionen des Nahen Ostens und Nordafrika (Lelieveld et al. 2016; vgl. Schellnhuber 2015, S. 383-417) bis zum Meeresspiegel-Anstieg in der pazifischen Inselregion (IPCC 2014). Dies gilt insbesondere auch für Wirkungszusammenhänge zwischen Klimaveränderungen und sozialen Konflikten (Welzer 2008; Schellnhuber 2015, S. 668-692).

Infolgedessen müssen die Mitgliedsstaaten der EU auf allen politischen Ebenen kurz- und sicher langfristige Antworten auf Migrationsströme finden, die sehr viel dynamischer vonstattengehen, als vorherige Migrationswellen.<sup>5</sup>

Der vermutlich schwerwiegendste Fehler war, sei es aus Unkenntnis, Verbohrtheit oder eurozentrischem Hochmut, durch *geopolitische Nichtbeachtung* und *Nichtreaktion* dieser Anzeichen, übermäßig stark zur Dramatisierung der Lage beigetragen zu haben.

Stand der Entwicklung der Europäischen Union ist – wie Abb.1 andeutet – ein zunehmend mächtiger werdender Einfluss gesellschaftlich belastender Zusammenhänge, die die europäische Wirtschaftsunion auseinander zu reißen droht und als Folge einer nicht parallel entstandenen, machtvollen Politikunion zu sehen ist. Daraus können nationale, innereuropäische Grenzstreitigkeiten abgeleitet werden, deren Auslöseimpuls die massenhafte Flucht und Aufnahme von Flüchtlingen in die EU war.

Über die Asyl- und Flüchtlingskrise ist in den letzten Monaten viel geschrieben worden (u.a. Luft 2016; Grenz et al. 2015; Richter 2015; Reschke 2015).<sup>6</sup>

Doch damit wirksame und nachhaltige Leistung und Lösungen in der politischen-technischen-wirtschaftlichen Gemengelage von EU-Entscheidungssträgern über-

2 Das westliche Unverständnis der komplexen Stammesgemeinschaften und ethnischen Gruppen in Afghanistan, spielt hier eine zentrale Rolle. Siehe dazu: Rashid, Ahmed (2010): Taliban. Afghanistans Gottekämpfer und der neue Krieg am Hindukusch.

3 Tahar Ben Jelloun „Arabischer Frühling“ (2011) und Volker Perthes „Der Aufstand“ (2011) bieten einen Überblick mit mehr Details über die umwälzenden Ereignisse.

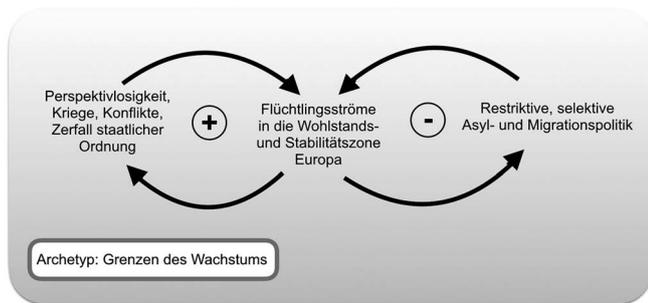
4 Das Abkommen war aus arabischer Sicht die Blaupause für die späte Aufteilung der nahöstlichen Territorien in ein britisches und ein französisches Mandatsgebiet. Bis heute lehnt der IS das gesamte Staatensystem im Nahen Osten ab und beruft sich darauf, die vom Sykes-Picot-Abkommen festgelegten Grenzen, die als westliche Saat neuer Staaten wahrgenommen wird, zu beseitigen.

5 Ausführlicher zur früheren Besiedlungsgeschichte bis zu neuzeitlichen Migrationsströmen siehe Massimo Livi Bacci, „Kurze Geschichte der Migration“ (2015).

6 Auch der aktuelle „Amnesty International Report 2015/16. Zur weltweiten Lage der Menschenrechte“ (2016) bietet auf den Seiten 42-46 einen Überblick.

haupt erbracht werden können, bedarf es einer grundlegenden Änderung der Sicht auf die Realitäten. Solange die teils hochkomplexen Ursache-Wirkung-Relationen auch in lange Wirkungszeiträume von politischen Entscheidungsabläufen und gesellschaftlichen Umbrüchen mit Mitteln kurzfristiger Reparatur-Werkzeuge (Hot Spots, „Flüchtlingszentren“ mit Massenunterkünften etc.) analysiert und gelöst werden, sind Routineabläufe und „faule“ Kompromisse das Maß der Dinge und eher kostentreibend und konfliktschürend, als auf Dauer resilient und sozialverträglich.

Abbildung 2: Archetyp: Die Grenzen des Wachstums. Typisches Handlungsmuster bezogen auf die Asylproblematik. Plus-Symbol: gleichgerichtete verstärkende Wirkung von... auf..., Minus-Symbol: gegengerichtete ausgleichende Wirkung von... auf...



©E. W. Udo Küppers und Jan-Philipp Küppers 2015

Die öffentlichen Debatten und politischen Planungs- und Entscheidungsprozesse in der Asyl- und Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa üben einen großen Einfluss aus, mit der Gefahr, sich zu einem diffusen Dauerzustand zu entwickeln. Und das ist nur eine Schlussfolgerung, die man aus diesem Beitrag ziehen kann. Jedenfalls läuft Deutschland und die EU gleichsam dann mit selbst angelegten Scheuklappen, wenn sich ihre institutionelle Verantwortungsdiffusion (siehe Kasten) hinter einem *ausgeklügelten System versteckt, um Zuständigkeiten zu vermeiden* (Grenz 2015, S. 121ff.).

Die Frage, um die es im Kern geht, ist: Wie kann die EU im Allgemeinen und Deutschland im Besonderen seinen Verpflichtungen in der Asyl- und Flüchtlingspolitik gerecht werden und welche Aufgabe kommt dabei der organisationalen Systemarchitektur der Asyl- und Flüchtlingspolitik zu?

## 2. Systemisches Denken für hochkomplexe Prozesse

Eine Handlung kann als mentale und/oder physische Tätigkeit verstanden werden, die sich – von einem Startpunkt ausgehend – einem oder mehreren vorab bestimmten Zielen mit aufeinander abgestimmten Schritten nähert. *Planerisches Handeln* ist demnach höchst erfolgversprechend, wenn Rahmenbedingungen existieren, die weitgehend unveränderlich sind.

Völlig anders stellt sich jedoch die Situation des Handelns dar, wenn Dynamik ins Spiel kommt, wenn einmal vorbestimmte Standpunkte, bewährte Handlungsabläufe und stabile Ziele in Bewegung sind, sie ständig ihre Positionen in

unserer dynamischen Umwelt ändern und dadurch neue, oft unerkannte Verknüpfungen bzw. Rückkopplungen schaffen. Hier ist systemisches Denken mehr denn je gefragt. Charakterisiert wird es durch Rückkopplungsprozesse und der Tatsache, dass immer mehrere Ursachen und Wirkungen in einem dynamischen Umfeld miteinander verknüpft sind.

Die Finanzkrise ab 2007/2008 war dafür ein Beispiel, die andauernde Flüchtlingskrise ist es ebenso. Eine stringente Asyl- bzw. Flüchtlingspolitik nachhaltiger Vorteile für alle gelingt auf Dauer *nicht* durch einen polarisierenden Verteilungsschlüssel, der Asylsuchende auf Kommunen und Nationalstaaten verteilt, konfliktschürende Grenzbefestigung in Eigenregie des Landes, Subventionsentzug für unwillige EU-Länder, die keine Flüchtlinge aufnehmen wollen oder einen „Wir-schaffen-das“-Apell ohne ein erkennbares funktionierendes Vorgehensmodell, das den Zustrom und die Integration der Flüchtlinge steuert.

Bei Analyse der Folgen des politisch gesteuerten „Wir-schaffen-das“-Apells, der sich in seiner Klarheit der Aussage deutlich von diffusen anderen Aussage zum selben Thema absetzt, muss jedoch eines konstatiert werden: Er führte in allererster Linie zu einer überwältigenden Hilfsbereitschaft bei der deutschen Bevölkerung und weniger zu einer klaren politischen Strategie, Komplexität der Flüchtlingsproblematik als Lösung zu erkennen und daraus die richtigen Schlussfolgerungen zu ziehen! Es hatte unmittelbar nach dem Apell den süffisanten Anschein, dass zuständige Politiker zwar Aktionismus demonstrierten, aber ansonsten auf die uneigennützig Hilfe der Bevölkerung hofften, bis die Grenzen des Handelns – Zustrom von über eine Million Flüchtlinge in Deutschland 2015 – erkennbar wurde.

Handlungen europäischer Politiker zeigen das ganze Ausmaß faktischer Unfähigkeit, komplexe Problemzusammenhänge in der Flüchtlings- bzw. Asyldebatte weder realitätsnah zu erkennen, noch sie vorbeugend abzuschwächen und erst recht nicht fehlertolerant zu lösen. Haben Sie eine ganzheitliche Lösungsstrategie?

*Europa ist mit Blick auf die jüngste Migrationswelle zielgerichtet auf dem Weg in die bedingte Handlungsbereitschaft!*

Diese Feststellung wundert eine Person, die mit komplexen Zusammenhängen und Systemdenken vertraut ist, nicht im Geringsten. Auch wenn politische Entscheidungen – aus einer Zwangssituation heraus – hier und da zeitnah gefällt werden müssen, ist das noch lange kein schlagendes Argument gegen das vorausschauende Denken in Zusammenhängen, oder treffender: gegen das politische managen des Unerwarteten! Denn: Jedem kulminierenden politischen oder anderen Krisenprozess geht eine multiple Ursache-Wirkung-Vernetzung voraus. Diese zu erkennen und daraus die richtigen Schlüssel gegen ein Aufschaukeln der Probleme zu finden, setzt Instrumente und Werkzeuge voraus, die paradoxerweise seit Jahrzehnten außerhalb politischer Tätigungsfelder erfolgreich genutzt werden (Küppers/Küppers 2016; Küppers 2013; Meadows 2010; Dörner 1993; Vester 1988;

Forrester 1972 u.v.m.). Die politischen Entscheidungsträger weigern sich offenkundig hartnäckig davon praktischen Gebrauch zu machen.

### 3. Europa am Scheideweg: Streitkultur, Verteilungsmechanismen, Eskalationsstrategien

Durch die wahrgenommene Herausforderung von unerwartet hoch anwachsenden Flüchtlingszahlen wird Europa die Gesamtheit – Ursachen und Folgen – seiner politischen Verantwortung, mit tiefgreifenden gesellschaftlichen Verwerfungen und überregionaler Vernetzung bzw. Kooperationsbereitschaft teils schmerzlich vor Augen geführt.

Die Frage, *Wohin flüchten?*<sup>7</sup> wurde beantwortet: nach Europa! *Wie* die EU mit Flüchtlingszuströmen nachhaltig umgehen möchte, bleibt bislang unbeantwortet.

Vielmehr zeigt sich eine notorisch unsolidarische politische Einheit, die nach wie vor in ihren internen Fragen des europäischen Integrationsprozesses, wie in der Staatsschuldenkrise und ihrer entstandenen gewaltigen Disparität der Währungsunion, der Russland-Krim-Krise und jetzt mit geballter Wirkmacht durch die gegenwärtige Flüchtlingskrise, ihre zentralen Wunden und Probleme offenlegen, die zu einer weiteren Polarisierung zwischen Zentrum und Peripherie führen dürften.

Dennoch wird dieses relativ krisenhafte politische Gefüge Europa, aus der Ferne als überaus stabil wahrgenommen. Europa wird sich daher seiner Anziehungskraft gegenüber Flüchtlingen aus derartigen Krisenregionen auch zukünftig wohl nicht entziehen können. Demzufolge widerläuft ihr stetes Bemühen, die gravitationsbedingte Anziehungskraft zu verbessern, paradoxerweise ihrer regulierenden Position zur Einwanderungspolitik: So wurden die erweiterten EU-Außengrenzen zu Exklusionsgrenzen, die wiederum immer neue Beitrittswünsche provozierten und zur geographischen wie politischen Überdehnung, neue kommende Krisensituationen herbeiführen (s. Münkler 2005, S. 253).

Es gilt in diesem Zusammenhang für Europa – insbesondere in den unterschiedlichen Gesellschaftsordnungen – das Kardinalproblem zu lösen: Wie stark ich die Toleranz gegenüber Hilfesuchenden von außerhalb der EU bei gleichzeitiger Schwächung der Intoleranz innerhalb der EU! Wobei es auch durchaus berechtigt ist zu fragen: Wie durchlässig Grenzen sein müssen, um Freiheit und Toleranz unserer Demokratie und europäischen Gesellschaftsmodells zu gewährleisten?

Politisch gewollte *Hotspots* für Asylsuchende und Migranten sind ein anschauliches Beispiel dafür, wie tief die Risse in der Europäischen Gemeinschaft tatsächlich sind und wodurch sie eher vergrößert als geschlossen werden:

Mit der anschwellenden Zahl von Asylsuchenden und Migranten in Deutschland und Europa hat sich der Begriff „Hot Spot“, was so viel bedeutet wie heißer Punkt, Quellpunkt, Brennpunkt etc., ein neues Anwendungsfeld gesucht, nämlich das der Flüchtlingspolitik. Die Semantik von „Hot Spot“ wird dabei bekanntlich sehr unterschiedlich ausgelegt: von öffentlichen drahtlosen Zugängen zum Internet über tier-

medizinische Diagnosen (Oberflächenentzündung der Haut bei Hunden), geologischer „Hot Spot“-Vulkanismus bis zu Biodiversitäts-„Hot Spots“, einer Konzentration von endemischen gefährdeten Pflanzen und Tieren auf engstem Raum.

#### Verantwortungsdiffusion

Die Unfähigkeit mit den anstehenden Flüchtlingsströmen fertig zu werden, führt dazu, dass Probleme delegiert oder auf andere politische Ebenen verlagert werden. So passiert es, dass selbst die Anzahl von erwarteten Flüchtlingen nur kurzfristig der jeweils unteren Verwaltungsebene mitgeteilt wird! „In dem Moment, in dem Misserfolge auftreten, wird man sich nicht mehr selbst verantwortlich fühlen“ und dadurch gewährleisten, dass schlechte Entscheidungen und unberücksichtigte Neben- und Fernwirkungen nicht gesehen werden (Dörner 1993, S. 45), wodurch Verantwortungsdiffusionen (diffusions of responsibility) entstehen.

Mit Verantwortungsdiffusion ist gemeint, dass in Notfallsituationen, in denen mehr als eine Person helfen *könnte*, wir oft davon ausgehen, dass jemand anderes helfen *wird* oder helfen *sollte* – was mitunter dazu führt, dass wir uns zurückhalten und nicht verwickeln lassen (bystander) (Darley/Latané 1968, S. 377 ff.).

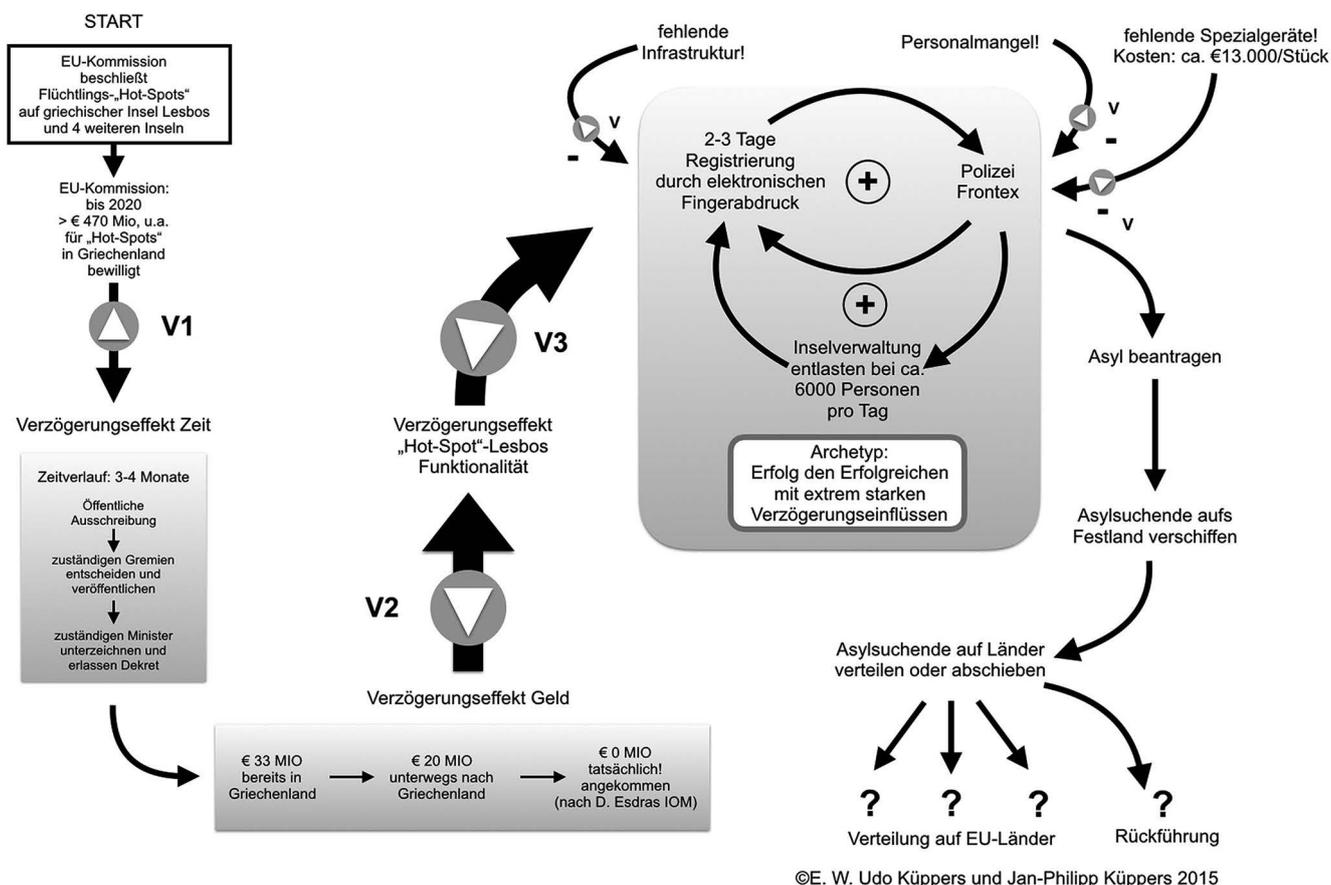
In diesem Sinne – mit Blick auf die Flüchtlingskrise – birgt auch das Vorgehen von staatlichen Akteuren, wie den Mitgliedstaaten der EU, eine Verantwortungsdiffusion, die darin besteht, dass mit der Verlagerung der Verantwortung durch Delegation man nicht nur die Verantwortung los ist, sondern zugleich auch die potenziell Schuldigen ausgemacht sind (Dörner 1993, S. 45). Demnach sind heute permanente Schuldzuweisungen im politischen Kontext zu erklären, dass beispielsweise die europäische Dublin-III-Verordnung nicht in allen Mitgliedsstaaten hinreichend umgesetzt wird (Küppers 2015, S. 18). Andererseits die unter erheblichem Bearbeitungsdruck vollzogene nationale politische Koordinierung in ad-hoc Zuständigkeitsurteilen auf die jeweils untere politische Ebene delegiert wird.

→ *Indem sich das kalkulierte politische Bemühen für unzuständig erklärt, wehrt es sich bewusst gegen jede Kritik und zeigt sich weniger verantwortlich für ihr Handeln, wenn es negative Auswirkungen hat.*

Nun sind durch die EU-Kommission auch Menschen Teil dieser Klassifikation geworden! Während – um auf der Ebene der Biologie zu bleiben – Biodiversitäts-„Hot Spots“ die Schutzbedürftigkeit, aber auch die immensen Gefahren durch Verluste des Artenreichtums (ökonomisch getriebene Brandrodungen, Regenwaldzerstörung, Freizeitspaß durch Erschießungen gefährdeter Tierarten etc.) thematisiert werden, verbinden wir „Hot Spots“ für Asylsuchende Menschen – in hoher vier- bis fünfstelliger Zahl – mit umzäunten Lagern an den Außengrenzen zur Europäischen Union (EU). Diese Lager dienen in erster Linie dazu, die große Zahl von Flüchtlingen notdürftig aufzunehmen, ihren Status und die Personalien unter kontrollierten Bedingungen festzustellen, bevor sie in ein Zielland der EU weiterreisen dürfen oder ausgewiesen werden. Mit Blick auf Deutschlands Grenzen zeigt sich, dass die anfängliche empathische „Willkommenskultur“ durch die Bürger inzwischen zu einer – durch das neue

7 Das *Kursbuch* (183) widmet dieser Frage seine September-Ausgabe 2015.

Abbildung 3: EU-„Hot Spot“-Funktionalität auf griechischen Inseln, nach einem Deutschlandfunkbeitrag am 22.10.2015, 09:10 h von Rodothea Seralidou und dem Interview mit Daniil Esdras von der Internationalen Organisation für Migration IOM, die in dem EU-„Hot-Spot-Prozess involviert ist. V: Verzögerung, + Symbol: gleichgerichtete Wirkung von...auf..., – Symbol: gegengegerichtete Wirkung von...auf...



Asylpaket II<sup>8</sup> noch verschärfte – „Abschiebekultur“ mit nüchternem politischen Bürokratismus mutiert ist.

An der griechisch-türkischen Außengrenze der EU ist an den eingeführten mechanisch-elektronischen Registrierverfahren soweit nichts auszusetzen, sofern sie tatsächlich funktioniert (siehe hierzu Abb. 3). Die bereits seit längerem kritisierten, unhaltbaren unmenschlichen Zuständen in vorhandenen Erstaufnahmelagern, die das angestellte Personal völlig überfordert, kann jedenfalls kein Vorbild für die eingegrenzten Flüchtlingsräume an den Außengrenzen der EU sein (s. Kommentar v. Pro Asyl in Fußnote 12).

Auch wenn im Februar/März 2016 auf den griechischen Inseln einer von 5 geplanten „Hot Spots“ (auf Lesbos) bereits „voll einsatzbereit ist“,<sup>9</sup> bedeutet dies noch lange keine Erleichterung im Umgang mit der Flüchtlingskrise. Denn teils massive Abschottungen in Form von unüberwindbaren und bewachten Grenzbefestigungen von Ländern wie Ungarn, Mazedonien, Österreich und anderen entlang der „Balkanroute“ blockieren den Strom der Flüchtlinge massiv. Die Folge ist, es bildet sich ein Rückstau, der wiederum Griechenland erneut belastet.

Griechenland ist auf diese Weise – zusätzlich durch die prekäre Lage infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise – in eine neue, scheinbar unüberwindbare Zwickmühle geraten. Einer-

seits dadurch, dass der Strom der Flüchtlinge aus der Türkei in die EU noch lange nicht reguliert ist; andererseits dadurch, dass sich aufgrund der Spaltungstendenzen innerhalb der EU zur Sicherung der EU-Außengrenzen eine inverse „Balkanroute“ etabliert hat, zurück nach Griechenland.

Innerhalb weniger Wochen des März und April 2016 hat sich die ehemals prekäre und unmenschliche Lage der Flüchtlinge in Griechenland als EU-Außenposten noch weiter verschärft. Im Flüchtlingslager Moria auf Lesbos sind "[...] Flüchtlinge, zu Tausenden seit Wochen eingesperrt, legten Feuer, schrien nach Freiheit und randalierten. Polizei, Tränengas, Festnahmen."<sup>10</sup> Der griechische Migrationsminister Ioannidis Mouzalas äußerte sich nach einem Besuch im Lager Moria Anfang Mai d. J. zuversichtlich über eine Verbesserung der Lebensumstände der Flüchtlinge nach Anlauf der "[...] Rückführung in die Türkei als Teil des Deals [...]" (ebd.) Denn – seit Schließung der griechisch-mazedonischen

8 Kürzere Verfahren, weniger Familiennachzug. 17. März 2016. Online unter: [www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/02/2016-02-03-asylpaket2.html](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/02/2016-02-03-asylpaket2.html). (Zugriff: 20.3.2016).  
 9 Kommission dringt auf solidarisches Handeln, EU-Nachrichten 03/2016 vom 18.2.2016.  
 10 Theile, M. Die Insel der Neinsager, Die Zeit, Nr. 21/2016 vom 12.5.2016.

Grenze – faktisch seit Februar 2016 – und somit dem Blockieren der sogenannten Balkanroute halten sich dort in der Grenzstadt Idomeni tausende von Flüchtlingen auf. In der Hoffnung einer erneuten Öffnung der Grenze verweilen sie dort unter unsäglichen Lebensbedingungen.

Und wie reagieren die EU- Politiker auf die menschenunwürdige Art im Umgang mit Flüchtlingen, zumindest der Rest der EU-Politiker, die ihre Landesgrenzen noch nicht mit meterhohem Stacheldraht zu schützen pflegen? Mit dem – oben angesprochenen – Deal einer Vereinbarung mit der Türkei vom 18. März 2016. Darin werden unter anderem Flüchtlinge, die seit dem 20. März irregulär in Griechenland ankommen, wieder kurzzeitig in die Türkei zurück geschickt. Als Gegenleistung nimmt die EU für jeden illegal ankommenden syrischen und wieder in die Türkei abgeschobenen Flüchtling einen syrischen Bürgerkriegsflüchtling auf.<sup>11</sup>

Das EU-Türkei-Abkommen leitet auch die nun angestrebte Auflösung des Flüchtlingslagers in Idomeni ein. Deren Insassen weigern sich zwar gegen eine Verlegung in offizielle griechische Unterkünfte, deren Qualitätsstandard ebenso verheerend und teils noch desaströser scheint, wie in Idomeni selbst, zum Beispiel in Vagiochori, 50 Kilometer westlich von Thessaloniki oder Massencamps in der Umgebung von Athen.<sup>12</sup> Aber am 26. Mai 2016 ist das Flüchtlingslager in Idomeni nicht mehr existent.

Bilaterale Flüchtlingsabkommen zwischen der Europäischen Union und Staaten wie der Türkei, oder wie geplant mit Libyen, einschließlich der EU-Mission EUNAVFOR MED – Operation Sophia,<sup>13</sup> sind ein brandgefährliches Unterfangen. Sie präsentieren sich nicht nur durch komplexe unkalkulierbare Muster von Macht und Stärke der noch im Kriegszustand befindlichen EU-Vertragspartnerländer. Zudem werden die eigentlich Betroffenen und Überlebenshilfe erwartenden Flüchtlinge als *Verhandlungsmasse* der Verträge zu Objekten degradiert und zerrieben – nicht selten bis zum Tod.

Aus der Sicht der EU-Politiker, der Türkei-Politiker und der Flüchtlinge stellt sich dieselbe Flüchtlingssituation, um derentwillen politische Verträge geschlossen werden, jeweils völlig anders dar:

- EU-Sicht: “Do not come to Europe. Do not believe the smugglers. Do not risk your lives and your money. It is all for nothing.”<sup>14</sup>
- Türkei-Sicht: Der türkische Präsident Erdoğan droht mit Scheitern des Flüchtlingsabkommens, wenn keine Visafreiheit für Türken erfolgt.<sup>15</sup>
- Sicht der Flüchtlinge: Verschlechterung der eigenen Situation von temporären in dauerhaften Lageraufenthalten mit zunehmend unmenschlichen Zuständen. Kein eigenes Recht auf notwendigste menschliche Bedürfnisse. Die Grenze ertragbarer körperlicher und geistiger Belastung ist vielfach weit überschritten.

Abbildung 4 skizziert die drei Sichtweisen eines hochkomplexen Flüchtlingsproblems in Kreisläufen. Die Aktualität der Ereignisse in der Türkei (gescheiteter Militärputsch

gegen Erdoğan am 15./16. Juli 2016 und die unmittelbar darauf folgende despotische Reaktion Erdoğan's) sind Zeichen dafür, dass sich konfliktsturende Routinekreisläufe weiter aufschaukeln statt sie zu durchbrechen.

Dass jedoch für nachhaltige fehlertolerante Lösungen noch die Augen vieler geöffnet werden müssen für die Tatsache, dass in der hochkomplexen Gemengelage nicht die einzelnen lokalen Krisen – einschließlich lokale Verträge oder nationaler Grenzaktionen – als Teile des Flüchtlingsproblems entscheidend sind, sondern deren Wechselwirkungen (Rückkopplungen), ist eine unumstößliche Tatsache sowie unbedingte Voraussetzung für ein zukunftsweisendes Handeln, das *alle* Beteiligten akzeptieren können.

Vor dem Hintergrund der drei zirkulären Sichtweisen, zu ein und demselben Anreiz, ist besonders die Gewohnheit, die auch als Routine bekannt ist, herauszustellen. Denn oft sind es eingefahrene (mono) kausale Routineabläufe in unseren Köpfen, die als Antworten auf zu lösende Probleme gegeben werden. Sind diese zudem noch komplexer Natur, so sprengen sie jeden Ansatz eines kausalen Routineablaufs zur Lösung des Problems. Die Änderungen der Gewohnheiten bzw. Routinen und deren Verknüpfung in den drei skizzierten Kreisläufen werden somit zum Schlüssel für nachhaltige Lösungen.

*Das Dilemma mit der Dynamik des Asylproblems ist politisch hausgemacht: Wir wollen helfen aber wir können es nicht richtig, weil wir mangels Realitätswahrnehmung die zusammenhängenden Probleme nicht erkennen und daher in den gewohnten Reparaturstatus verfallen, mit seinen fehlleitenden monokausalen wenn...dann...-Problemlösungen!*

Es wird kurzfristig gedacht – *short term missent* –, es wird hektisch reagiert auf den Mangel an menschenwürdiger Unterbringung, bei der Politiker auch Enteignungen leer stehender Wohn-Industriekomplexe zum Gegenstand ihrer faulen Kompromisse machen. Ganz abgesehen davon, dass sich der Staat in den vergangenen Jahrzehnten systematisch aus dem sozialen Wohnungsbau aufgrund von wirtschaftsliberalen Ansätzen im öffentlichen Sektor zurückgezogen hat (Zimmermann 2016, S. 73), findet andererseits ein schleich-

11 Europäischer Rat, Rat der Europäischen Union: Erklärung EU-Türkei, 18. März 2016, Pressemitteilung 144/16. Auswärtige Angelegenheiten und internationale Beziehungen.

12 Pro Asyl, Vulnerable lives on hold – Refugees are hardly surviving the mass camps in the athens region.

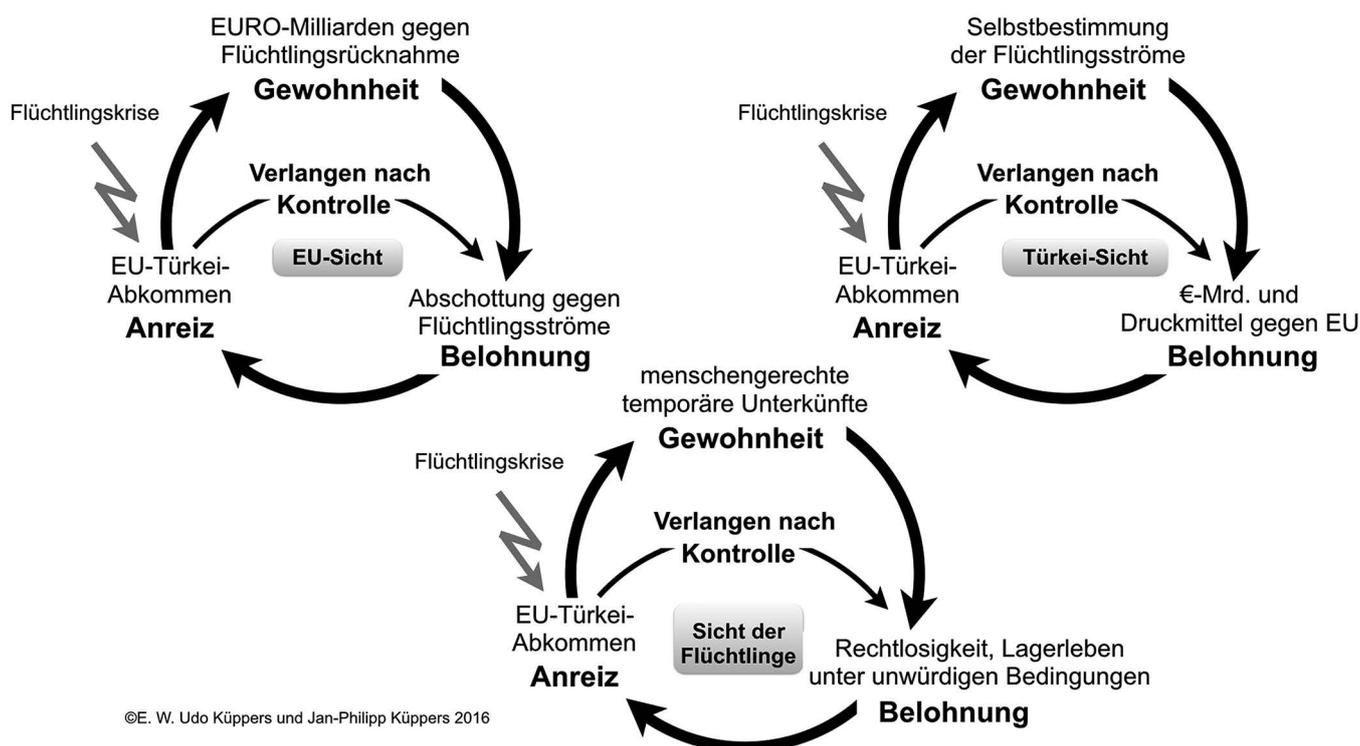
© 2016 PRO ASYL Stiftung and Förderverein PRO ASYL, published May 2016.

13 European Union Naval Force – Mediterranean (EU NAVFOR Med) – Operation Sophia.

14 Rankin, J. "Do not come to Europe", Donald Tusk warns economic migrants, The Guardian vom 3.5.2016.

15 EU-Türkei-Abkommen: Erdoğan droht mit Scheitern des Flüchtlingsabkommens. ZEIT ONLINE vom 24.5.2016.

Abbildung 4: Drei zirkuläre Sichtweisen auf das hochkomplexe Problem asylsuchender Flüchtlinge in der Europäischen Union.



©E. W. Udo Küppers und Jan-Philipp Küppers 2016

ender folgekonfliktreicher<sup>16</sup> Verdrängungswettbewerb im gesellschaftlichen Umfeld statt, der auch die Bildung und deren Einrichtungen nicht verschont.

So wird wie gehabt auf hoher politischer EU-Ebene über semantische Begriffe oder Gelder für „Hot-Spots“ (s. a. Abb. 2) diskutiert, während in den vorhandenen Grenzlagern nichts anderes herrscht als ein konzentriertes Durcheinander.

Wenn wir zudem noch glaubhafte Kommentare von seriösen Flüchtlingsorganisationen wie Pro Asyl, Trägern vorhandener Flüchtlingsunterkünfte<sup>17</sup> und seriöser Medien<sup>18</sup> zu politisch gewollten „Hot-Spots“ – auch nur auszugsweise – heranziehen, bleibt als Resümee:

*Die Asylpolitik der Regierenden in Deutschland und Europa zeigt eine erhellende Destruktivität im Systemdenken und vernetzten Handeln, wohingegen Hochachtsamkeit<sup>19</sup> und das vorausschauende Erkennen von Zusammenhängen zwingend wäre!*

#### 4. Flüchtlingsabwicklung in Deutschland

##### Amtsüberlastung

Wie ein Staat als Ordnungsfigur funktioniert, äußert sich auch oder gerade am Zustand seiner eigenen Organisation. So ist der Zusammenhang zwischen chaotischen Zuständen und gewünschter Ordnung eine gewisse Erklärung dafür, wie Politik und Verwaltung tatsächlich funktionieren.

Mit der jüngsten Flüchtlingswelle haben die damit befassten Behörden vermutlich die Grenze des ordentlich Machbaren längst überschritten. Für 2015 hat das Bundes-

amt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) 1091894 Zugänge von Asylsuchenden im EASY-System (Erstverteilung der Asylbegehrenden) registriert.<sup>20</sup>

Das Hauptproblem des BAMF und anderer politischer Institutionen ist bestimmt nicht die mangelnde Motivation der Mitarbeiter, sondern die schiere Arbeitsüberlastung. Sie können ihrer Verpflichtung, faire und umfassende Asylverfahren durchzuführen, nur mehr schwer nachkommen (Grenz et al. 2015, S. 131ff.). Mittlerweile hat sich ein Rückstau von mehreren hunderttausend Asylanträgen aufgestaut,

16 Schulkindern, die ihren Bewegungsdrang in dem ehemals reduzierten Sportunterricht nur mangelhaft ausüben können, suchen – wenn überhaupt – Ersatzräume, z. B. in Sporthallen der Universität (wie z. B. in Bremen). Das verdrängt wiederum andere Sport treibende Gruppen und dergleichen mehr.

17 Z. B. Pro Asyl: Hot Spots: Wartezeiten an Europas Rändern. Um die Umverteilung der Flüchtlinge vorzunehmen, sind Maßnahmen notwendig, die schwere Menschenrechtsverletzungen befürchten lassen...

Grenzen dicht, Puffer drum herum: Ergebnisse des EU-Gipfels im Überblick: Pro Asyl, 24.9.2015. [http://www.proasyl.de/de/news/detail/news/grenzen\\_dicht\\_puffer\\_drumherum\\_die\\_ergebnisse\\_der\\_eu\\_verhandlungen\\_im\\_ueberblick/](http://www.proasyl.de/de/news/detail/news/grenzen_dicht_puffer_drumherum_die_ergebnisse_der_eu_verhandlungen_im_ueberblick/) (Zugriff: 13.11.2015).

18 Z. B. EU will Hotspots auf Balkanroute schaffen, COPYRIGHT: ZEIT ONLINE, dpa, Reuters, mm ADRESSE:<http://www.zeit.de/politik/ausland/2015-11/fluechtlingskrise-eu-innenminister-balkan-zentren> (Zugriff: 11.11.2015.) Z.B. Problem Hotspot. In: Der Spiegel, 45/2015, S. 23.

19 Küppers, Jan-Philipp; Küppers, E. W. Udo (2016): Hochachtsamkeit. Über die Grenze unseres Ressortdenkens, Springer Essentials, Heidelberg: Springer VS.

20 2015: Mehr Asylanträge in Deutschland als jemals zuvor. Pressemitteilung vom 6.1.2016. Online unter: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/01/asylantraege-dezember-2015.html> (Zugriff: 20.2.2016).

was den politischen Zwang zu schnellen Einstellungsverfahren von Mitarbeitern ohne spezifische Kenntnisse noch erhöht.<sup>21</sup>

Darunter leiden ordentliche Sicherheitsüberprüfungen und Registrierungen von Flüchtlingen ebenso, wie zunehmende Gefahren terroristischer Anschläge.

Erhöhte Alarmbereitschaft durch anwachsende dschiha-distische Bewegungen geben bereits dramatische Hinweise darauf, was in Europa in den nächsten Jahren zu erwarten ist: „Europa... steht am Beginn einer neuen Welle des Terrorismus, die uns noch eine Generation lang beschäftigen wird.“ (Neumann 2015, S. 11). Zugespielt formuliert: Was in Syrien und im Irak passiert hat unmittelbare Auswirkungen für die Sicherheit und soziale Gesellschaftsordnung in Europa.

Wie sich dies auf nachgerückte Verwaltungsaufgaben von Flüchtlingsmanagement auswirken kann, zeigt exemplarisch das Landesamt für Gesundheit und Soziales in Berlin (LAGeSo), wo täglich durchschnittlich rund 400 Flüchtlinge (Stand 16.12.2015) neu in Berlin ankommen, die weitergeleitet oder registriert, versorgt und medizinisch untersucht werden müssen.<sup>22</sup>

Natürlich gibt es auch von den Behörden erstaunlich gut organisierte und ausschließlich von ehrenamtlichen Mitarbeitern geführte Notbehelfe, die neben genügend Steckdosen, Schalter zum Geldwecheln auch Fahrkartenautomaten für die Weiterreise zur Verfügung stellen (Kermani 2016, S. 88 f.). Jedoch sollte nicht von diesen lobenswerten Zuständen auf die Gesamtheit der Flüchtlingsunterkünfte geschlossen werden.

Gewiss scheint, dass die überlastete Bearbeitung uns noch über Jahre hinweg fordern wird, auch, wenn keine weiteren Flüchtlinge mehr nach Deutschland wollen.

## Identitätsprobleme

Flüchtlinge und Asylsuchende gehören zu den anfälligen Bevölkerungsgruppen, nicht zuletzt deshalb, weil sie aus ihrem heimatlichen Kulturkreis herausgerissen und mit einem neuen, teils völlig fremden Kulturkreis, einer neuen Sprache und Lebensstilen konfrontiert werden.

„We lost our home, which means the familiarity of daily life. We lost our occupation, which means the confidence that we are of some use in this world. We lost our language, which means the naturalness of reactions, the simplicity of gestures, the unaffected expression of feelings. We left our relatives [...] and that means the rupture of our private lives.“ (Hannah Arendt 1943).

Diesem Auszug aus Hannah Arendts kurzem Essay „We Refugees“ über das politische Selbstverständnis von Flüchtlingen, ist nichts hinzuzufügen, wenn man nicht nur über die Identitäts- und Staatenlosigkeit von Flüchtlingen in einer globalisierten Welt nachdenkt, sondern die Rolle des Flüchtlings als „Avantgarde ihrer Völker“ weiter denkt.

### Exkurs: Zusammenhänge der Kölner Silvesternacht 2015

Wir erleben nicht erst seit der Silvester-Nacht 2015 in Köln einen zunehmend polarisierenden Strukturwandel der Öffentlichkeit. Die Finanz-, Fiskal- und Wirtschaftskrise, seit 2007, hat ein Spannungsverhältnis zwischen dem sozialen Leben und unterschiedlichen politischen Ökonomien im Zentrum und Peripherie der europäischen Staatengemeinschaft bloßgelegt und die Wurzel zum heutigen Ausmaß zur Polarisierung freigelegt. Diese in vielerlei Hinsicht instabile Lage, die mit wachsender Unsicherheit einhergeht, gilt als der zentrale Gründungsimpuls der „Alternative für Deutschland“ (AfD), die mit ihrem liberal-konservativen Wirtschaftsverständnis und national-konservativen Programminhalten schnell erstarkte.

In der jüngsten Migrationswelle knüpfen Politiker an diese bestehenden Bilder der Zerrissenheit an. Seitdem wird von Unterbringungsproblemen, bürokratischer Überlastung, Wohnungsnotständen und politischem Ordnungsverlust berichtet, was Pegida (Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes) und Co. für ihre Zwecke zu verwerthen wissen.

Die Silvester-Nacht 2015 in Köln, wo es zu zahlreichen Sexual- und/oder Diebstahlsdelikten von jungen Erwachsenen – nicht nur aber doch auch aus islamischen Staaten, mit völlig anderem Geschlechterverständnis als bei uns – kam, ist gewiss nicht als einzelnes Ereignis zu verstehen. Um die Ereignisse seriös aufzuarbeiten und verstehen zu können, bedarf es einer tiefgehenden sozialpolitischen Analyse über einen längeren Wirkungszeitraum. So gab es bereits im Vorfeld „besorgte Bürger“ die sich über die Integrations- und Migrationsbemühungen Deutschlands enttäuscht und verunsichert zeigten. Die Übergriffe an Sylvester haben jedoch mustergültig gezeigt, wie Eskalation funktioniert. Der Konflikt- und Gewaltforscher Wilhelm Heitmeyer (2016, S. 2) sieht in den Ereignissen von Silvester ein Zusammenwirken der spezifischen Faktoren *Zeit* (Silvester, Alkoholkonsum und lockeren Gelegenheitsstrukturen), *Masse* (junge Männer aus einem Kulturkreis, in dem Frauen nicht die gleichen Rechte besitzen wie Männer) und *Kontrollfähigkeit* der Polizei (öffentliche Sicherheit und Ordnung), die insbesondere dann drohen umzukippen, wenn die einzelnen Faktoren unkoordiniert zueinander stehen, also nicht in einem notwendigen realen Zusammenhang gesehen werden. Konkret führt die mangelnde Kontrollfähigkeit der Polizei, insbesondere in unübersichtlichen Situationen von Massenaufmärschen, zu einer geringeren Eskalationsschwelle.

Zur Beschleunigung der Ressentiments haben merklich die sozialen Medien und ihre damit erreichte Multiplikation der Verbreitungskanäle beigetragen. Die Silvester-Nacht in Köln – aber auch in anderen Städten – war und ist gewiss kein Wendepunkt, sondern ein schlimmer gewalttätiger Vorfall. Die Ereignisse können auch als Kristallisationspunkt gewertet werden, aufgrund dessen die politische Entscheidung getroffen wurde, Maghreb-Staaten zu „sicheren Herkunftsstaaten“ zu machen.

Interessant wird sein, welche Lehren die Politik daraus zieht und vor allem, ob es ihr in polarisierenden Zeiten ohne weiteren blinden Aktionismus gelingt, das gesellschaftliche Zusammenleben, insbesondere in multikulturellen Ballungsgebieten ernsthaft anzugehen und nachhaltig zu bearbeiten.

<sup>21</sup> Online unter: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/fluechtlinge-bamf-will-300-post-beamte-als-asylentscheider-einstellen-a-1078491.html> (23.2.2016).

Die prekären Situationen der Flüchtlinge und Asylsuchenden werden durch sprachliche und kulturelle Abhängigkeiten einerseits und mangelndem Einfühlungsvermögen<sup>23</sup> in diese, mit administrativer Verfügungsgewalt andererseits, zusätzlich erschwert. Leer stehende Räume wird man finden, Traglufthallen und Zelte aufstellen, Turnhallen und Kasernen requirieren oder vernachlässigte Bauten, die als private wirtschaftliche Spekulationsobjekte jahrelang unbewohnt sind, hilfswise nutzen. Doch bleiben alle nur kurzfristige Provisorien der Unterbringung. Ohne ausgebildetes Personal, wie Psychologen, Dolmetscher, Sozialarbeiter und Konfliktmoderatoren für kultursensible Beteiligungsverfahren zu Flüchtlingsunterkünften,<sup>24</sup> die überproportional mit Geld und Material ausgestattete werden müssen, bleibt jede Flüchtlingshilfe zur Unterkunft, insbesondere als Massenunterkunft, nur ein „Tropfen auf den heißen Stein“ zur gesellschaftlichen Integration.

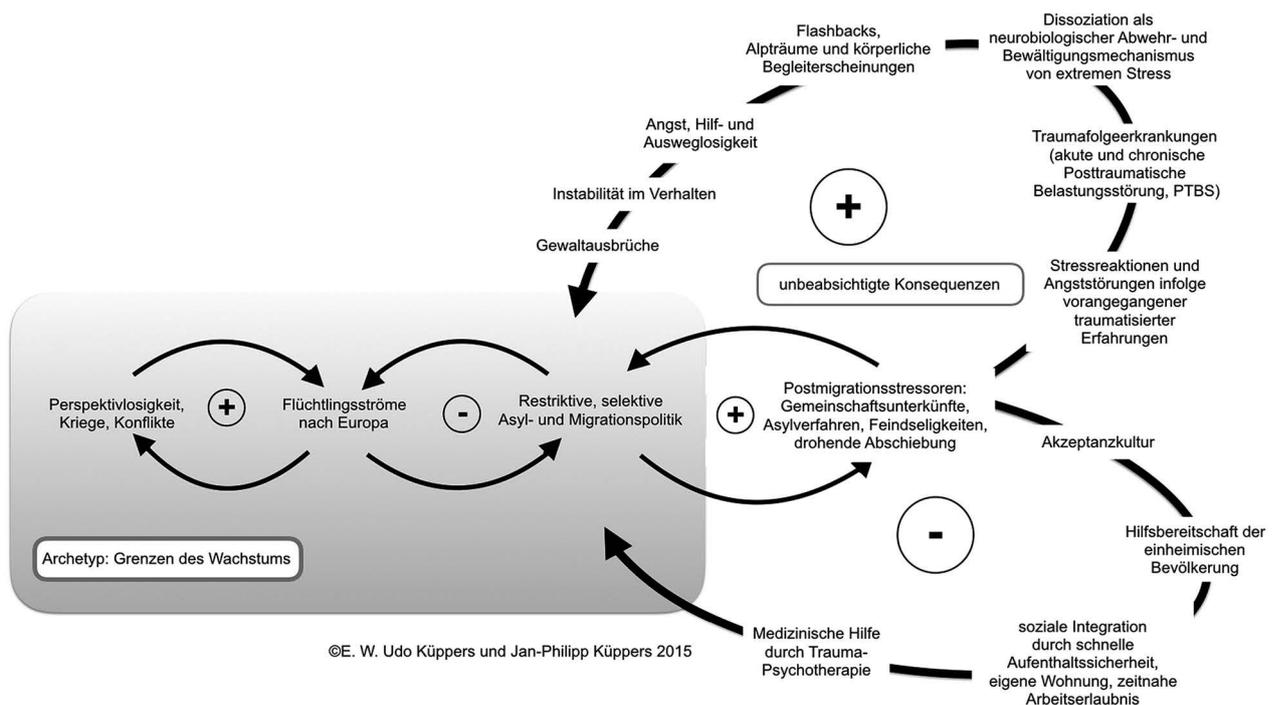
*Zunehmend dezentrale – aber keine gänzlich isolierte – Unterbringung und Selbstorganisation ist gefordert, bei denen Flüchtlinge ihr verloren gegangenes Kulturgut neu leben und mit dem der neuen Heimat verknüpfen können und sollen. Dazu zählt auch, sich dem Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt zu stellen. Ohne diese Maßnahmen werden – mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit – noch mehr traumatische Erfahrungen,<sup>25</sup> die sie bereits aus ihrem Lebenszusammenhang mitbringen, neu gebündelt und verstärkt aufbrechen.<sup>26</sup>*

Der Staat offenbart darin eine achtlose und nervöse Rolle und kennt auf soziale Zustände dieser Art bisher keine ausrei-

chende, konfliktvorbeugende Antwort. Zum Beispiel erinnern sich einige Flüchtlinge nicht immer an zusammenhängende Erlebnisse, die jedoch für den positiven Bescheid des Asylantrags abgefragt werden! Der psychologische Grund liegt in einer veränderten Erinnerungsleistung und hat mit einer Wahrnehmungsstörung (Dissoziation) aufgrund von schlimmen Erlebnissen zu tun. Dieses offensichtliche Elend reicht der Behörde nicht, womit die Chancen auf Anerkennung des Asylantrags stark gemindert werden (von Denkowski 2015).

- 22 LAGeSo, Pressemeldung vom 16.12.2015: <http://www.berlin.de/sen/resso2/presse/pressemitteilungen/2015/pressemitteilung.424124.php> (Zugriff: 17.12.2015).
- 23 Welcher hilfsbereiten Person, die sich ehrenamtlich im Küchen- dienst von Asylunterkünften engagiert, ist schon bekannt, dass die Verteilung von Knäcke- brot an gewisse arabisch stämmige Men- schen von diesen als Henkersmalzeit angesehen und daher verwei- gert wird?
- 24 Mediation kann dazu beitragen, gewisse Konflikte beizulegen und schon im Vorfeld dafür sorgen, dass in einem Bürgerbeteiligungs- verfahren alle Beteiligten möglichst frühzeitig informiert werden, um so bereits Akzeptanz zwischen den Interessengruppen und Kon- fliktparteien herzustellen. „Spektrum der Mediation“ widmet dem Thema Migration und Integration ein Sonderheft (Ausgabe 62. 2. Quartal 2016).
- 25 Im Vergleich zur Allgemeinbevölkerung ist bei Flüchtlingen und Asylsuchenden die Entwicklung psychischer Störungen, wie Trau- mafolgeerkrankungen und posttraumatische Belastungsstörungen (PTBS), etwa zehnfach höher. Online unter: [http://www.dgppn.de/fileadmin/user\\_upload/\\_medien/download/pdf/pressemitteilungen/2015/2015-03-18\\_DGPPN-Pressemitteilung\\_Trauma.pdf](http://www.dgppn.de/fileadmin/user_upload/_medien/download/pdf/pressemitteilungen/2015/2015-03-18_DGPPN-Pressemitteilung_Trauma.pdf) (17.12.2015).
- 26 Hier ist auf die zahlreich dokumentierten Massenschlägereien und Streitereien zwischen Flüchtlingen in Erstaufnahmeeinrichtungen zu verweisen, die oft aus Nichtigkeiten heraus beim Anstehen an der Essens- und Taschengeldausgabe entstehen.

Abbildung 5: Traumatisierungsprozess von Flüchtlingen.



Quellenvorlage zu Abb.5: <http://www.spektrum.de/news/das-trauma-nach-der-flucht/1369633> (Zugriff: 6.10.2015)

## Gesellschaftliche Spaltungstendenzen

Zu den im Kasten aufgezählten *Lernblockaden Provokationen und Gefahren der Polarisierung* sind markante Denkfikturen und Reaktionen auf komplexe Beobachtungen herausgestellt. Im Kontext dieses Beitrages dienen sie keinem anderen Zweck, als die gesellschaftliche Spaltungstendenzen noch zu vergrößern.

### Lernblockaden, Provokationen und Gefahren der Polarisierung

#### Fatalismusfalle

Die fatalistische Sichtweise, die sich in der Flüchtlingskrise bei vielen politischen Akteuren und der Bürgergesellschaft beobachten lässt, zeigt sich in der Einstellung, dass unabänderlich hingegenommene Tatsachen das Handeln bestimmen. Dafür wird gerne und oft auf komplexe Umstände in einer unübersichtlichen Weltordnung hingewiesen, die Handlungsoptionen resignieren lässt. Die intuitive und am Bundestag vorbei beschlossene Entscheidung Angela Merkels zur Flüchtlingsproblematik, „Wir haben so vieles geschafft – wir schaffen das!“, ist sicherlich eine einfühlsame Antwort auf die historische Integrationsaufgabe. Hunde zur Jagd tragen macht schließlich keinen Sinn. Die Fatalismusfalle zeigt sich dann, wenn eine überzogene Erwartungshaltung geschürt wird, also der Fatalismus sich gewissermaßen umkehrt. Die Entscheidung ist typisch für eine politische Präzedenz, die abrupt dort endet, wo systematisches, vorausschauendes und kluges Handeln folgen sollte, um fehlertolerante Lösungen zu erarbeiten. Keinen Stufenplan – und/oder ein agiles Vorgehensmodell (d. A.) – zu entwickeln, wie der anhaltende Zustrom an Flüchtlingen zu steuern und zu integrieren ist, hält der Demokratieforscher Wolfgang Merkel für den Kardinalfehler der deutschen Flüchtlingspolitik (Merkel 2015, S. 3).<sup>27</sup>

→ *Man könne nichts dagegen unternehmen, ist keine Politik.*

#### Emotionale Ideologie

Die emotionale Ideologie ist zu einer Auseinandersetzung von Bildern geworden, die zeigt, welches Bild von Deutschland dominierend sein soll: Brennende Asylunterkünfte oder die winkende Willkommenskultur? Doch lassen sich damit nicht die Probleme lösen, die erst beginnen zu entstehen. Unbequeme An- und Einsichten nach staatlicher Ordnung, wozu auch schwierige und strittige Entscheidungen gehören, sind auch notwendig. Merkels „Wir schaffen das!“ konnte als Ansporn für die Bürger des Landes verstanden werden. Und in der Tat hat die Hilfsbereitschaft vieler Deutscher ihr Ansehen im Ausland gestärkt. Doch ohne vorausschauende Handlungsstrategie seitens der Politik nützt die beste Hilfsbereitschaft wenig.

→ *Bloß eine multikulturelle Willkommenskultur zu demonstrieren, reicht nicht aus.*

#### Ängstlichkeit und Nervosität

Angst ist ein politisches Alarmzeichen sondergleichen und wohl die zentrale Verwundbarkeit westlicher Gesellschaften. Es liegt auf der Hand, dass diffuse Ängste im soziopolitischen Raum stets weitere provozieren. Hierbei gerät die Phänomenologie der gesellschaftlichen Ängste in den Blick (Bude 2014), seien es Statusängste in der gesellschaftlichen Mitte, Zukunftsängste, gewachsene Sorgen, den Arbeitsplatz zu verlieren oder diffuse Ängste vor Flüchtlingen oder vor dem Fremden. So lässt sich vermuten, dass Verteilungskämpfe vor allem am unteren Rand der sozialen Gesellschaftsstruktur zunehmen werden. Damit verbunden ist

zweifellos die permanente Gefahr der Polarisierung, auf der Suche nach der nationalen und europäischen Identität.

Die Dynamik der Flüchtlingspolitik setzt „Angstrohstoffe“ (Oskar Negt) frei, die nicht lange unbearbeitet bleiben, sondern schnell Abnehmer finden, die sie für ihr Arsenal von rechtspopulistischen bis radikalen Strategien gut zu nutzen wissen.

→ *Die vornehme Aufgabe der Politik besteht darin, ihren Bürgern Ängstlichkeit und Nervosität zu nehmen. Unsicherheiten müssen reflektiert aufgenommen werden.*

#### Politik der Ressentiments

Hier kommt der reflexive Effekt ins Spiel. Das identitätsstiftende Konstrukt von Fremd- und Selbstzuschreibungen erzeugt ein Spannungsfeld, das der Demagogie – und Politik – ideale Entfaltungsmöglichkeiten bietet. Im Fallstrick gesamtgesellschaftlicher Beziehungen ist es immer denkbar, dass ein frischer xenophober Aggregatzustand aufbricht, dessen inszenierte Politik des Ressentiments auf unzureichende Informationen, Orientierungsnotstände und Vorurteile stets wechselseitig unbegründete Zusammenstöße erzeugt. Agitatorisch geschürte Ängste und suggestive Schwarz-Weiß-Einstellungen machen verführerisch und lassen sich leicht instrumentalisieren (Küppers 2015, S. 18).

→ *Das Resultat wäre eine verbitterte und verängstigte Kultur, die das Ressentiment zur unbescholtenen Tugend hochstilisiert.*

Die Politiker können und sollten bei jeder der aufs engste miteinander in Beziehung stehenden Lernblockaden und Provokationen intervenieren, in dem sie durch verantwortliches Handeln das Unbehagen in der Gesellschaft rechtzeitig erkennen und belastende Folgen vermeiden helfen. Erst so kann Politik ihrer Verantwortung einer sozialen Ordnungsfikture gerecht werden.

Das heißt auch, durch diskursive Beteiligungsverfahren, offen mit anderen Meinungen, Einstellungen und Überzeugungen – auch wenn man sie nicht gänzlich teilt – umzugehen, um überhaupt Akzeptanz für die jeweils andere Seite herstellen zu können. Im Gegensatz dazu, kann schon der politische Versuch, potenziell in den Landtag einziehenden Parteien wie der AfD von Gesprächsrunden im Fernsehen auszuschließen, gesellschaftlichen Spaltungstendenzen Vorschub leisten.<sup>28</sup>

*Angesichts der heutigen gefährlichen Ausbreitung von Angst in der Mitte der Gesellschaft, hat die Politik zuvor erheblich versagt, insbesondere dort, wo sie auf Irrationalitäten von Ängsten und Ressentiments mit dem stumpfen Konsensus der politischen Entrüstung anstürmt, dient sie auf gleicher Symptomebene lediglich als kontraproduktiver Verstärker einfältiger Klischees. Die prekären und „besorgten“ Gemeinschaften lässt man hingegen in ihren Problemkontexten allein und sorgt so weiter für Stress- und Unruhepotenziale. Dabei ist es hier von enormer Wichtigkeit, verfehlte und schlichtweg falsche Identitätsmuster richtig zu stellen,*

<sup>27</sup> Ein anderes Beispiel ist das emotionale Erbe der Wiedervereinigung 1990, die auch ohne politischen Stufenplan mit erheblichen Folgeproblemen bis heute umgesetzt wurde.

<sup>28</sup> Mehr dazu unter: <http://www.tagesspiegel.de/medien/rheinland-pfalz-elefantenrunde-im-swr-findet-statt-mit-sechs-parteien/12885732.html> (Zugriff: 15.2.2016).

bevor sie in gefährlichen Routinekreisläufen als „Teufelskreise“ ihr zerstörerisches Werk vollbringen.

## 5. Politische Handlungsspielräume neu gestalten

Die Auseinandersetzung mit den zentralen Zukunftsaufgaben der Zuwanderungs- und Integrationspolitik – *Migration* und *Integration* – hat die ehemalige Bundestagspräsidentin Rita Süssmuth als eine weltweite und nationale Herausforderung bezeichnet, eine Art „Testfall für unsere Gesellschaft“.<sup>29</sup>

Sicherlich gehört es zu den sicherheitspolitischen Herausforderungen der EU, dass Zusammenschmelzen vieler Kriege im arabisch-islamischen Raum zu stören und zu verhindern. Da diese geopolitische Aufgabe zeitlich nicht kurzfristig zu lösen ist, werden über kurz und lang Flüchtlinge sich auf den Weg machen, ihre Lebensumstände zu verbessern.

Handlungsspielräume in den Herkunftsländern und Kriegsgebieten der Flüchtenden können erst dann konkret in Erwägung gezogen werden, wenn dort Frieden auf längere Zeit gewährleistet ist. Völlig anders sind Handlungsspielräume in der über Jahrzehnte befriedeten Europäischen Union und somit auch in Deutschland zu werten. Erfahrungen aus früheren und jüngsten Flüchtlingskrisen können gemeinsam helfen, kurz- und langfristige Lösungen für die Unterbringung ankommender und das Verweilen hier sesshaft werdender Flüchtlinge in einer neuen „Heimat“ zu finden und eine grundlegende Kultur des dezentralen Miteinanders zu praktizieren.

Eine weitere zentrale Herausforderung in der Integration wird darin bestehen, wie die Politik mit gesellschaftlichen Spaltungstendenzen bzw. soziopolitischen Interessenkonflikten innerhalb der staatlichen Ordnung umgeht. Ein Testfall in der gegenwärtigen Flüchtlingssituation wird an der bürgerlichen Akzeptanz abzulesen sein, die sich zum Flaschenhals der gegenwärtigen Flüchtlingspolitik verengen kann. Also die Entscheidung darüber, wie auf kommunikativem und partizipatorischem Wege gesellschaftliche Akzeptanz hergestellt wird, die zusätzliche Spielräume für politische Möglichkeiten schafft. „Wer die gesellschaftliche Situation verstehen will, muss die Erfahrungen der Menschen zum Sprechen bringen“, schreibt der Soziologe Heinz Bude (2014, S. 9) über die diffuse aber gleichwohl mächtige soziale Angst.

Eine praktische Umsetzung könnte in der systematischen Verfolgung von Konfliktvermeidungsstrategien bei Wohnprojekten für Flüchtlinge unterschiedlicher Ethnien stattfinden, statt kurzfristiger Strategien gewinnträchtiger Containerbauten mit zweifelhaftem Wohncharakter, ohne jede Rückzugsmöglichkeit ins Private.<sup>30</sup> Was spricht gegen dezentrale Unterkünfte, oder neue, integrierte Stadtteile für Ethnien unterschiedlicher Herkunft zu entwerfen und als Bereicherung für die alternde deutsche Gesellschaft zu nutzen?

„Segregation ist auch eine Form von Toleranz“ (Guérot/Menasse 2016, S. 12 f.), die eine weitere Möglichkeit ist,

dass ehemals schwere Leid vieler Flüchtlinge zu mindern. Schließlich wurden in der neuen Welt Nordamerika dauerhafte städtebauliche Lösungen wie New Hannover, New Hampshire oder New Hamburg von Flüchtlingen aus Irland, Italien, Deutschland und anderen Teilen Europas gegründet und aufgebaut.

Andere unkonventionelle Überlegungen zur Integration sind dahingehend, direkt mit willigen Kommunen und Städten zu verhandeln, als mit renitenten Regierungen auf nationaler Ebene. Das ökonomische Anreizmodell sieht vor, dass EU-Staaten in einen Fonds Geld einzahlen und sich dann darauf bewerben (Lobenstein, 2016, S. 21).

Wie die Einwanderung von über 1 Millionen Menschen im Jahr 2015 letztlich zu managen ist und sein wird, wird daran abzulesen sein, wie offen die Politik gegenüber Ansätzen ist, die Ursachen aufzeigen und die über den bisherigen Rahmen politischer Denkmuster hinausgehen und politische Institutionen fähig sind, althergebrachte Organisationsstrukturen den sich ständig ändernden Begebenheiten anzupassen. In dieser Herausforderung kann auch ein Reifeprozess stecken, inwiefern wir eine offene Gesellschaft mit multikultureller Realität sind und im alltäglichen Leben auch gestalten wollen. Krisen können die Politik auch zum Positiven verändern.

Doch ohne weitsichtige politische Konzepte eines kooperierenden Miteinanders, die über reine Integrationsmaßnahmen hinausgehen, ohne einen gesamtgesellschaftlichen Überblick mit hochachtbaren Gestaltungsspielräumen, der angesichts einer zunehmend globalisierten Welt mit dem Unerwarteten rechnet und daher Handlungsautonomie erhält, ist all dies nicht möglich.

## 6. Literatur

- Arendt, Hannah (1943). *We Refugees*. In: *Menorah Journal*.
- Bude, Heinz (2014). *Gesellschaft der Angst*. Hamburger Edition. Hamburg.
- Darley, John M./Latané, Bibb (1968). *Bystander intervention in emergencies: Diffusion of responsibility*. In: *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 8/4, pp. 377-383.
- Dörner, Dietrich (1993). *Die Logik des Mißlingens. Strategisches Denken in komplexen Situationen*. Rowohlt. Reinbek.
- Fleurant, Aude; Perlo-Freeman, Sam; Wezeman, Pieter D. and Wezeman, Siemon T. (2016). *Trends in international Arms Transfers, 2015*. Stockholm International Peace Research Institute. SIPRI Fact Sheets, February 2016. Online unter: <http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1602.pdf> (3. März 2016).
- Forrester, Jay, Wright (1972). *Grundzüge einer Systemtheorie*. Gabler. Wiesbaden.
- Grenz, Wolfgang/Lehmann, Julian/Keßler, Stefan (2015). *Schiffbruch. Das Versagen der europäischen Flüchtlingspolitik*. Knauer. München.

29 Rita Süssmuth: *Migration und Integration: Testfall für unsere Gesellschaft*. München 2006.

30 Entwürfe von angehenden Architekten und Bauingenieuren haben unter Leitung des Zweitautors in 2015 das Thema „Wohnen-Arbeiten-Kultur“ pflegen an der *Hochschule hs21* variantenreich bearbeitet, wobei völlig neue Modelle von Wohnkonzepten entstanden, weit jenseits der zur Zeit den Wohnungsbau für Flüchtlinge beherrschenden Containerwohnkultur.

Guérot, Ulrike; Menasse, Robert. (2016). Lust auf eine gemeinsame Welt, In: Le Monde diplomatique, Februar 2016, S. 12-13.

Heitmeyer, Wilhelm (2016): Wie Eskalation funktioniert. In: Süddeutsche Zeitung. Nr. 9, 13.1.2016.

IPCC (2014). Climate Change 2014. Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Working Group II Contribution to the fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press. New York. Online unter: [https://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/WGIIAR5-PartA\\_FINAL.pdf](https://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/WGIIAR5-PartA_FINAL.pdf) (Zugriff: 24.5.2016).

Kermani, Navid (2016). Einbruch der Wirklichkeit. Auf dem Flüchtlingsstreck durch Europa. C.H. Beck. München.

Küppers, Jan-Philipp; Küppers, E. W. Udo (2016). Hochachtsamkeit – Über unsere Grenze des Ressortdenkens. Springer VS essentials. Wiesbaden.

Küppers, Jan-Philipp (2015). Fürsorgliche Abgrenzung. Die Europäische Union braucht Grenzen – aber wie durchlässig müssen diese sein? In: Sozial Extra, 39. Jg. 2, S. 16-20.

Küppers, E. W. Udo (2013). Denken in Wirkungsnetzen – Nachhaltiges Problemlösen in Politik und Gesellschaft. tectum. Marburg.

Lielieveld, Jos; Proestos, Y. Hadjinicolaou, P.; Tanarhte, M.; Tyrilis, E.; Zittis, G. (2016). Strongly increasing heat extremes in the Middle East and North Africa (MENA) in the 21st century. In: Climate Change, April 2016. Online unter: <http://link.springer.com/article/10.1007/s10584-016-1665-6> (Zugriff: 8.6.2016).

Liberti, Stefano (2012). Landraub. Reisen ins Reich des neuen Kolonialismus. Rotbuch. Berlin.

Lobenstein, Caterina (2016). Bürgermeister, übernehmen Sie! In: Die Zeit, Nr. 22 vom 19. Mai 2016, S. 21.

Luft, Stefan (2016). Die Flüchtlingskrise. Ursachen, Konflikte, Folgen. C.H. Beck. München.

Meadows, Donella H. (2010). Die Grenzen des Denkens – wie wir sie mit System erkennen und überwinden können. oekom. München.

Merkel, Wolfgang (2015). „Die Kanzlerin hat die Bürger entmündigt.“ In: Der Tagesspiegel, Nr. 22670 vom 14.2.2016. Online unter: <http://www.tagesspiegel.de/politik/demokratieforscher-wolfgang-merkel-im-interview-die-kanzlerin-hat-die-buerger-entmuendigt/12959560.html> (Zugriff: 22.2.2016).

Münkler, Herfried (2005). Imperien. Die Logik der Weltherrschaft – vom Alten Rom bis zu den Vereinigten Staaten. Rowohlt. Berlin.

Neumann, Peter R. (2015). Die neuen Dschihadisten. IS, Europa und die nächste Welle des Terrorismus. Ullstein Berlin.

Perthes, Volker (2015). Das Ende des Nahen Ostens, wie wir ihn kennen. Suhrkamp. Berlin.

Reschke, Anja (Hg.) (2015). Und das ist erst der Anfang. Deutschland und die Flüchtlinge. Rowohlt. Reinbek bei Hamburg.

Richter, Michael (2015). Fluchtpunkt Europa. Unsere humanitäre Verantwortung. edition Körber-Stiftung. Hamburg.

Schellnhuber, Hans Joachim (2015). Selbstverbrennung. Die fatale Dreiecksbeziehung zwischen Klima, Mensch und Kohlenstoff. C. Bertelsmann. München.

Vester, Frederic (1988). Leitmotiv vernetztes Denken. Heyne. München.

von Denkowski, Cordula (2015). Das Trauma nach der Flucht. In: Spektrum. Gehirn & Geist, Nr. 11.

Welzer, Harald (2008). Klimakriege – Wofür im 21. Jahrhundert getötet wird. S. Fischer Verlag. Frankfurt am Main.

Willekens, Frans; Massey, Douglas; Raymer, James; Beauchemin, Cris (2016). International migration under the microscope. In: Science, Vol. 352, Issue 6288, 20 May 2016, pp. 897-899.

Zimmermann, Mechthild (2016). Der Preis der Unsicherheit. In: Max Planck Forschung. 2/2016, S. 70-75.



Jan-Philipp Küppers ist Sozialarbeiter, Politikwissenschaftler und Soziologe. Er studierte in Emden, Kiel und Zürich. Sein Interesse gilt Diskursen zu gesellschaftlichen Strukturfragen und eines gerechten Gemeinwesens. Zur Zeit lebt er in Vancouver, Kanada. Email: [jan-philipp.kueppers@gmx.de](mailto:jan-philipp.kueppers@gmx.de).



E. W. Udo Küppers ist promovierter Ingenieur, Bioniker und Systemiker. Er studierte Fertigungstechnik, Bionik und Evolutionsstrategie in Düsseldorf und Berlin. Unter *Küppers-Systemdenken – früher Küppers-Bionik* – gilt sein Interesse Arbeiten im Grenzbereich zwischen Natur, Technik und Gesellschaft. Email: [mail@udokueppers.de](mailto:mail@udokueppers.de).



## Voice(s) in the European Parliament Deliberation and Negotiation in EP Committees

Von Dr. Léa Roger  
2016, 323 S., brosch., 69,- €  
ISBN 978-3-8487-1496-4  
eISBN 978-3-8452-5538-5  
(Studien zum Parlamentarismus, Bd. 28)  
[nomos-shop.de/23105](http://nomos-shop.de/23105)

Die Stärke des Europäischen Parlaments liegt in seiner Einigkeit. Der Band konzeptualisiert parlamentarische Verhandlungsprozesse und analysiert vergleichend ausgewählte Gesetzgebungsprozesse in Ausschüssen und informellen Arenen.



Unser Wissenschaftsprogramm ist auch online verfügbar unter: [www.nomos-elibrary.de](http://www.nomos-elibrary.de)

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter (+49)7221/2104-37. **Portofreie Buch-Bestellungen unter [www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)**

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer

