

Prof. Dr. Dr. h.c. mult Gesine Schwan

Ausschussdrucksache
19(4)615 A

15. 10 20

Fünf-Minuten-input bei der Anhörung im Ausschuss für Inneres und Heimat im Deutschen Bundestag am 26. 10. 1020

Meine Damen und Herren,

für die Einladung zur heutigen Anhörung danke ich vielmals.

1. Das Thema der europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik ist m.E. kein Randthema der Europäischen Union, sondern zentral für deren Fortbestand. Denn historisch und politikwissenschaftlich zeigt sich, dass Demokratien, auch Föderationen demokratischer Staaten ohne einen normativen Grundkonsens, der von den Bürger*innen getragen und von den Regierungen und Parlamenten respektiert und erkennbar praktiziert wird, keinen Bestand haben. Oft erodieren auch scheinbar gefestigte Demokratien unmerklich, weil der Werthaushalt sich in den Gesellschaften verändert. Die gegenwärtige Entwicklung in den USA unter Präsident Donald Trump bietet für die politisch-kulturelle Empfindlichkeit demokratischer Staaten und Gesellschaften einen atemberaubenden Anschauungsunterricht.

2. Die Flüchtlings- und Asylpolitik der EU, auch der aktuelle Vorschlag der Kommission, widersprechen den proklamierten Werten der EU und bieten keine Chancen dafür, die aktuelle Praxis in dieser Hinsicht zu verbessern. Sie unterminieren den normativen Grundkonsens. Der Vorschlag verzichtet auf einen Weg, wie die geordnete und verlässliche dezentrale Aufnahme von Geflüchteten gestaltet werden kann. Das ist aber das kardinale Hindernis gegen eine europäische Einigung.

3. Ein solcher Weg kann nach den Erfahrungen der letzten fünf Jahre nur über eine freiwillige Aufnahme von Geflüchteten mit positiven Anreizen für die aufnehmenden Länder und Kommunen verlaufen. Er ist auch möglich, weil sich viele europäische Städte und Kommunen bereiterklärt haben, Geflüchtete aufzunehmen. Ein EU-Fonds, der die Aufnahme mit Zusatzfinanzierungen für die Entwicklung der aufnehmenden Gemeinden fördert, würde die Zahl der aufnahmebereiten Kommunen steigern. Damit entstünde auch in den Visegrad-Staaten eine Dynamik zugunsten solidarischer Aufnahme. Denn sie dortigen

Gesellschaften, insbesondere die größeren Städte sind durchaus willig, Geflüchtete, auch aus eigenem Interesse an Arbeitskräften, aufzunehmen.

4. Rechtlich gäbe es keine Bedenken, wenn eine „Koalition williger Staaten“ sich zur Aufnahme bereit erklärte und mit ihren jeweiligen aufnahmebereiten Kommunen zusammenarbeitete. Zur genaueren Ausführung dieser Politik vgl. beigefügten Text. So entstünde eine Win-Win-Situation für Geflüchtete und Einheimische.

5. Neben fremdenfeindlichen gibt es zwei Motive gegen eine solche Politik:

a) die Angst davor, dass bei einer gelingenden Regelung – zumal angesichts der Bevölkerungsentwicklung in Afrika und drohender Klima- und Hungerkatastrophen - immer mehr Menschen nach Europa kommen würden, was die EU nicht verkraften würde;

b) die Angst davor, dass rechtsextremistische Parteien daraus Wahlkapital schlagen würden.

Antworten auf

a): die EU-Aufnahmepolitik müsste eingebettet sein in eine allgemeinere Flüchtlings- und Migrationspolitik; siehe dazu Anlage 1.

b): der taktisch-politischen Ausnutzung durch rechtsextreme Parteien wird durch die Freiwilligkeit der Regelung und den finanziellen Nutzen für die Gemeinden der Wind aus den Segeln genommen.

6. Nicht nur aus moralischen Gründen, sondern auch aus ihrem wohlverstandenen langfristigen Interesse ist der EU unbedingt zu raten, eine konstruktive menschenrechtsorientierte Asyl- und Flüchtlingspolitik zu verfolgen.

Die Europäische Kommission hat einen neuen Vorschlag für die Europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik vorgelegt. Vieles darin soll noch ausgearbeitet werden. Was soll sich im Vergleich zur bisherigen Politik ändern?

Die Verpflichtung zu einer solidarischen innereuropäischen Aufnahme von Geflüchteten, deren Asylbegehren anerkannt ist, wird beendet. Hier waren die nationalen Regierungen - nicht nur der Visegrad-Staaten -, erfolgreich, die sich gegen die Solidaritätsverpflichtung gewehrt haben. Solidarität wird in Zukunft auch weder durch ein positives Anreizsystem noch durch klare sanktionierende Ersatzleistungen gefördert.

Regierungen, die die für sie ausgerechnete Zahl von Geflüchteten nicht aufnehmen wollen, sollen zwar in Zukunft für eine gleiche Zahl die Abschiebung auch finanziell verantworten. Wenn ihnen die Abschiebung nicht gelingt, müssen sie die Abzuschiebenden in ihr Land nehmen und von dort abschieben. (Wie mag das für die hin- und hergeschobenen Geflüchteten sein?) Die Bereitschaft dazu müssen die Regierungen allerdings noch zusagen. Warum sollten sie das tun? Wenn sie das nicht tun, ändert sich hier nichts. Dann bleiben die Geflüchteten wie bisher in den Ankunftsändern, „versickern“ dort oder wandern unregelmäßig und unversorgt weiter und „versickern“ woanders. Der Eindruck bei den Bevölkerungen in der EU wird bekräftigt, dass die europäische Union nicht zu einer befriedigenden Flüchtlingspolitik in der Lage ist.

Um die Abschiebung an den europäischen Außengrenzen zu erleichtern, schlägt die Kommission „Rücknahme-Verträge“ vor. Wenn das – wie bisher - nicht gelingt, ändert sich auch hier nichts. Eine Massenrückführung wird es dadurch sicher nicht geben. Wenn umgekehrt nur wenige rückgeführt werden, merken das die

Europäer kaum. Vielleicht sollen Ungarn und Polen mit ihren Abschiebungen vor allem die europäische Treue zum Rechtsstaat demonstrieren, den sie in ihrem eigenen Land demontieren.

Das Dublin-Abkommen soll rechtlich nicht mehr gelten. Faktisch aber doch. Familienzusammenführungen können sich darüber hinwegsetzen. Die südlichen Ankunftsländer bleiben sonst weiter zuständig. Wenn sie überfordert sind, können sie um Abnahme durch andere Länder bitten. Das konnten sie auch bisher schon – ohne nennenswerten Erfolg. Hier gibt es also keinen Anreiz für eine Änderung.

Im Wesentlichen geht es der Kommission darum, Abschiebungen schneller und effektiver zu organisieren und die europäischen Außengrenzen möglichst lückenlos zu schließen. Das ist nicht einmal der kleinste gemeinsame Nenner aller europäischen Regierungen, sondern nur derjenigen, die möglichst alle Flüchtlinge aus der EU heraushalten wollen.

Viele Fragen bleiben offen. Insbesondere, wo und wie rechtlich vertretbar eine „exterritoriale“ und zugleich hoheitliche Prüfung der Asylberechtigung stattfinden soll, die dem bestehenden Recht, geschweige denn den Menschenrechten angemessen ist.

Was ist also mit diesem Vorschlag gewonnen? Praktisch allenfalls die Stärkung der Familienzusammenführung. Was ist verloren? Eine Chance, den wohlverstandenen langfristigen Interessen der EU zu dienen: d.h. die Vergiftung der Gesellschaften durch gehässige Migrationsdiskurse zu überwinden, und zwar durch funktionierende gerechte und dadurch befriedende Regelungen, was die Demokratien stärken würde; eine konstruktive Kooperation mit Afrika aufzubauen; eine kluge, dosierte Antwort auf den auch ökonomisch gefährlichen Bevölkerungsschwund in der EU zu finden und alles in allem: den moralischen Selbstwiderspruch der EU zu beenden, der ihren Zusammenhalt weiter unterminieren wird. Wie sähe ein Alternative aus?

Eine machbare europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik

Eine gemeinsame europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik, die unseren Werten entspricht, kann nur gelingen, wenn sie von einer Mehrheit der Europäerinnen und Europäer freiwillig unterstützt wird. Sie braucht darüber hinaus die Kooperation der Flüchtenden bzw. der davon zu unterscheidenden anderen Migranten, denn Migration lässt sich nicht mit Zwang allein regeln. Deshalb muss sie zugleich gerecht verfahren gegenüber allen Beteiligten und deren Interessen in Rechnung ziehen. Solidarität ist erst dann nachhaltig, wenn sie in Freiheit geschieht, wenn Gerechtigkeit beachtet wird und wenn sie möglichst realistisch die Interessen der Menschen erkennt und sie einbezieht.

Gerechtigkeit muss heute global gedacht und verwirklicht werden. Eine realistische europäische Flüchtlings- und Migrationspolitik kann deshalb nur gelingen, wenn die EU insbesondere in Afrika gleichzeitig eine Entwicklungszusammenarbeit intensiviert, die den Menschen in ihrer Heimat oder zumindest in deren Nähe eine Lebensperspektive bietet. Das wird nicht von heute auf morgen möglich sein. Zentral dafür ist aber die Einsicht, dass die Städte und Kommunen in Afrika viel mehr Ansprechpartner für die Entwicklung sein sollten, weil sie – wie in der EU und weltweit - lösungsorientierter handeln als die nationalen Regierungen. Das ist in der Entwicklungszusammenarbeit längst bekannt. Hier kann die EU massiv Städtepartnerschaften unterstützen, die es bereits gibt, an die man anknüpfen und die man ausbauen kann. Der partnerschaftliche Austausch über gute Verwaltung, Infrastruktur für Bildung, Gesundheit, Wohnung, sanitäre Einrichtungen, Abfallmanagement etc. ist essentiell und vielversprechend. Eine zentrale Aufgabe dabei ist, eine verlässliche Governance aufzubauen, die für eine funktionierende Infrastruktur und Verwaltung sorgt.

Natürlich sind massive privatwirtschaftliche Investitionen unabdingbar. Sie gelingen aber nur nachhaltig und in beidseitigem Interesse, wenn die Unternehmen bereit sind, sich bei einer „Good Governance“ mit der staatlichen Verwaltung, vor allem auch in den Kommunen, und der Zivilgesellschaft zu engagieren. Dies kommt

ihrem eigenen Interesse an sicheren und rentablen Investitionen entgegen, weil „Good Governance“ für sozialen Frieden sorgt und verantwortliche Kooperation und wirtschaftliche Dynamik stimuliert.

Auch wenn das gelingt, wird es weiterhin Migration geben. Menschen werden nach besseren Lebens- und Arbeitsmöglichkeiten suchen, auch wenn sie nicht akut durch Bürgerkrieg, Diktaturen oder z.B. klimabedingtes Versiegen ihrer Lebensquellen zur Flucht gezwungen sind. Für sie muss es legale Einwanderungsmöglichkeiten geben, damit sie nicht faktisch auf das Asylrecht angewiesen sind, das für sie nicht passt. Das wird ihnen als Missbrauch angekreidet und schafft Widerwillen. Was sie aktuell weltweit an finanzieller Unterstützung nach Hause schicken, übersteigt im Übrigen um ein Vielfaches die aus Europa, von der Weltbank oder durch private Großgeber finanzierte Entwicklungs-„Hilfe“. Deshalb werden sie auch häufig von ihren Familien nach Europa geschickt.

Diesen Kontext müssen wir für eine realistische europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik, um die es im engeren Sinne im Folgenden gehen soll, beachten. Damit sie gelingt, müssen wir parallel unsere Entwicklungszusammenarbeit intensivieren und effektiver gestalten. Außerdem gilt es, zwischen Asyl und Flucht einerseits, Arbeitsmigration andererseits zu unterscheiden und für beide unterschiedliche gangbare Wege zu finden. Dann können wir die Sorge entkräften, dass eine gelingende Aufnahme von Geflüchteten einen Sog ausüben könnte, nach Europa zu kommen, der die EU überfordert. Faktisch, das zeigt die Migrationsforschung, bleiben 95% der afrikanischen Flüchtlinge in Afrika und möglichst nahe an ihrer Heimat. Es geht ihnen beileibe nicht nur um Geld und Lebensstandard.

Im Übrigen können wir nicht wählen zwischen dem Stopp oder der drastischen Reduzierung von Flucht und Migration einerseits und ihrer Zulassung andererseits. Vielmehr besteht die Wahl realistischer Weise nur dazwischen, sie gerecht und im gemeinsamen Interesse zu regeln, oder zerstörerisch Mauern aufzubauen, die doch nicht halten und allen schaden. Dann wird sich weiter Elend ungeregelt und unter der Hand ausbreiten und in den europäischen Gesellschaften

angesichts des Kontrollverlusts zu immer mehr Angst und Brutalität führen – von allen Seiten. Das fördert Rechtsextremismus und bedroht unsere Demokratien. Die italienische Lega Nord ist dafür ein bedrohliches Beispiel.

Wie kann – vor diesem Hintergrund - eine Europäisches Asyl-und Flüchtlingspolitik gelingen?

Orte und Art der Asylverfahren – Orte gemeinsamer europäischer Prüfungen

Sie braucht zunächst ein gemeinsames europäisches Verfahren für die Zulassung bzw. das Bleiberecht von Geflüchteten in der EU und/oder für ihre Rückführung. Dafür müssen Orte gefunden werden. Alle Versuche, solche Orte außerhalb der EU, etwa in Nordafrika einzurichten oder als „exterritorial“ zu fingieren, sind bisher gescheitert und werden weiter scheitern. Die Initiativen, nordafrikanische Staaten zur Einrichtung von Grenzlagern zu nötigen, gehen nicht nur gegen deren Interessen. Sie unterminieren auch eine fruchtbare Kooperation mit ihnen, die notwendig ist, um zu einer befriedigenden Regelung von Migration (einschließlich Rückführung) und zu einem besseren Verhältnis mit Afrika zu kommen. Wenn man offenlässt, ob die Orte innerhalb oder außerhalb der EU oder sonst wo liegen sollen, wird man auch keine Lösung finden.

Orte für solche Asylverfahren können nur innerhalb der EU eingerichtet werden. Dazu braucht es aber eine verlässliche Regelung für die dezentrale Ab- und Aufnahme von Asyl- oder Bleibeberechtigten (subsidiärer Schutz) und auch von solchen Personen, die – aus welchen Gründen immer – nicht zurückgeführt werden können. Zugleich muss die Rückführung von denen, die nicht bleibeberechtigt sind, geregelt werden. Es darf nicht geschehen, dass diese neuen europäischen Prüfzentren überfüllt werden wie auf den griechischen Inseln. Kein Land wird solche „Hot-Spots“ freiwillig erlauben.

Die EU sollte mehrere Orte für die Asyl- und Bleibeberechtigungsprüfung in verschiedenen europäischen Ländern (nicht nur in den südlichen Ankunftsändern!) einrichten, in denen

nach gemeinsamem Recht geprüft wird. Hier kann das Niederländische/Schweizer Verfahren als Basis dienen. Es bietet die Chance einer schnellen und zugleich sorgfältigen, transparenten und daher vertrauensstiftenden Prozedur, weil hier jedem Geflüchteten/jeder Familie sofort Rechtsbeistand geboten wird und zugleich zivilgesellschaftliche Organisationen während des Verfahrens für Transparenz sorgen können. Für die Dauer von ca. 3 Monaten (inklusive Revisionsverfahren) ist es zumutbar, dass Geflüchtete sich an dem Ort der Prüfung aufhalten müssen. Wenn ihnen das eine faire Chance der Einreise eröffnet, werden sie dafür auch bleiben. Mit diesem Asylverfahren wird die schnelle „Vorprüfung“, die aktuell politisch vorgeschlagen wird, die aber rechtlich nicht seriös sein kann und Misstrauen säht, überflüssig.

Wer kein Recht auf Aufnahme hat, muss von diesen Orten aus zurückgeführt werden. Wer ein Asylrecht oder ein (zeitlich befristetes) Bleiberecht bekommt oder nicht zurückgeführt werden kann, muss einen Aufenthaltsort in der EU bekommen können. Wir müssen die Grauzonen der ungeklärten Fälle, bei denen Menschen Jahre lang im Ungewissen gehalten werden, abschaffen.

Dezentrale freiwillige Aufnahme in der EU durch Kommunen

Alle Versuche, eine verlässliche „Verteilung“ von anerkannten Geflüchteten über erzwingende Zuweisung nationaler Kontingente zu sichern, sind bisher gescheitert und werden weiter scheitern. Verlässlichkeit kann es paradoxer Weise nur auf der Grundlage freiwilliger Aufnahme geben. Dafür braucht es Anreize, die den Interessen der aufnehmenden Länder und Kommunen entgegenkommen.

Solche Anreize kann ein *„Europäischer Integrations- und Entwicklungsfonds“ für Kommunen* bieten, da es sich um die Finanzierung der *europäischen* Asyl- und Flüchtlingspolitik handelt. Bei ihm können sich Kommunen, die bereit sind, Geflüchtete aufzunehmen, um die Finanzierung der Integrationskosten sowie **zusätzlich in gleicher Höhe von eigenen Projekten** bewerben. Die Bewerbung sollte einfach, unbürokratisch und durch Integritätspakte,

wie „Transparency International“ sie entwickelt hat, gegen Veruntreuung bzw. Korruption gesichert sein. Die Finanzierung sollte für mindestens 5 Jahre gelten. Die aktuell anstehende Finanzierung für „Recovery-Finanzierungen“ von Kommunen nach Corona bietet dafür eine günstige Gelegenheit.

Um die Aufnahme von Geflüchteten in der kommunalen Gesellschaft verlässlich zu verankern, können Bürgermeister*innen von Städten/Kommunen „Entwicklungsbeiräte“ bilden, die den UN-Zielen der „Nachhaltigen Entwicklung“ folgen. Dazu sollten sie Vertreter der organisierten Zivilgesellschaft und von Unternehmen zusammen mit gewählten Vertretern der Gemeinde und ihrer Verwaltung einladen. Gemeinsam können sie *längerfristige Entwicklungsperspektiven für die Gemeinde erarbeiten*, zu denen auch die Aufnahme von Geflüchtetem, ebenso wie nachhaltige Klimamaßnahmen oder Infrastrukturinvestitionen gehören können. *Die Entscheidung* treffen nach wie vor die gewählten Institutionen, aber die vorhergehende gemeinsame Erarbeitung der Entwicklungsstrategie führt die Bürger*inne zusammen und macht die Realisierung wahrscheinlich. So erhält die Aufnahme von Geflüchteten in den Kommunen eine breite Zustimmung in der kommunalen Gesellschaft. Zugleich wäre das die „Quadratur des Kreises“ einer wirksamen direkten Bürgerpartizipation, die mit der repräsentativen Demokratie vereinbar ist.

Angebote für die Aufnahme von Geflüchteten können Kommunen den „Hot-Spots“ mitteilen, so dass sich Geflüchtete während ihrer Asyl-Verfahren überlegen können, wohin sie in Europa gehen wollen. Ein „Matching-System“ kann die Präferenzen von Kommunen und Geflüchteten miteinander vermitteln. Die dezentrale Aufnahme bleibeberechtigter Geflüchteter erfolgt nach der Beendigung ihrer Verfahren von den Hot-Spots aus.

Einvernehmen der freiwillig kooperierenden Staaten mit den Kommunen, die Geflüchtete aufnehmen wollen

In einer freiwilligen Zusammenarbeit, wie sie auch zur Einführung von Schengen geführt hat, erklären sich europäischen Staaten bereit,

anerkannte Geflüchtete aufzunehmen und an Kommunen in ihrem Hoheitsbereich weiterzuleiten, die sich zur Aufnahme bereiterklärt und für die sich die Geflüchteten entschieden haben.

Die Geflüchteten haben in den Kommunen, für die sie sich entschieden haben, eine Aufenthaltspflicht, solange sie finanziell unterstützt werden. Kommunen sind zugleich gut beraten, „Haltefaktoren“ zu entwickeln, dank deren sich die Geflüchteten an ihre Orte freiwillig binden: z.B. im Bereich von Bildung, Wohnen (Möglichkeit zur Wohn-Eigentumsbildung), Arbeit, Gesundheitsversorgung, sozialen Kontakten und Beziehungen (Sport, Kultur).

Da die Staaten formal die Verpflichtung zur dezentralen Aufnahme von einer festgelegten Zahl von Geflüchteten gegenüber den „Hot-Spots“ bzw. den Staaten, in denen diese sich befinden, übernommen haben, muss der Verteilungsschlüssel, den sie vorab unter sich festgelegt haben, als „Sicherheitsnetz“ erhalten bleiben. Der gesellschaftliche Konsens über die Aufnahme ist aber umso höher, je weniger dieses Netz zum Tragen kommen muss.

Finanzierung des „Europäischen Integrations- und Entwicklungsfonds“ für Kommunen

Der Integrationsfonds sollte von allen Staaten der Europäischen Union finanziert werden. Staaten, die keine Geflüchteten aufnehmen wollen, leisten ihren Beitrag als finanzielle Unterstützung der Europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik, allerdings ohne die Chance, dass ihre Kommunen für ihre Projekte aus dem Fonds finanziert werden können. Da diese Strategie zugleich Kommunen bei ihrem „Recovery“ Programm unterstützen kann, sollte der Fonds auch aus dem geplanten Recovery Fonds der EU finanziert werden.

DER TAGESSPIEGEL

Mikado im Libanon



VON ANDREA NÜSSE

Warum es so schwer ist, das politische System zu reformieren

Jahrzehntlang hat die Welt das libanesische Modell als die Lösung für einen multikonfessionellen und multiethnischen Staat angesehen. Politische Spitzenämter werden nach einem feststehenden System an die großen Religionsgemeinschaften verteilt. Präsident Christ, Premier Sunnit und Parlamentssprecher Schiit. In jedem Wahlkreis ist festgelegt und garantiert, wie viele Parlamentsmandate welche der insgesamt 18 anerkannten Religionsgemeinschaften bekommt. Mit diesem konfessionellen Proporzsystem sollte die Macht austariert werden. Das Modell war Vorlage für die Amerikaner, die im Irak nach dem Sturz des Diktators Saddam Hussein ebenfalls ein politisches System entlang religiöser und ethnischer Linien etablierten. Denn es funktionierte: Im Libanon war die Freiheit größer und die intellektuelle Produktion größer, weil es keinen Diktator gab, sondern eine verteilte Macht, und Familienrecht in den Händen jeder Religionsgemeinschaft blieb.

Der religiöse Proporz lähmt, man kann ihn aber nicht sofort abschaffen

Angesichts der desolaten Lage im Land ruft alle Welt nun nach „tiefgreifenden Veränderungen des politischen Systems“ und einem neuen „Sozialvertrag“. Die ersten Rufer waren Hunderttausende junge Libanesen aller Konfessionen, die ab Oktober 2019 unter dem Slogan „Wir sind alle eins“ auf die Straße gegangen sind und ein Ende der Aufteilung von Posten und Pfründen nach konfessionellen Kriterien forderten. Aber wo anfangen?

Man hört wenig Konkretes dazu, wie das System reformiert werden soll. Kein Wunder: Keiner weiß es so recht. Denn das nach Konfessionen austarierte politische und soziale Klientelsystem ist wie ein Mikadospiel, bei dem alles einzustürzen droht, wenn man am falschen Stäbchen oder zu stark zieht.

Die Verteilung der politischen Macht zwischen den Religionsgemeinschaften war bei Staatgründung vielleicht das einzig Machbare. Aber das führte dazu, dass die einzigen Reformen, die es überhaupt gab, sich immer nur darum drehten, diese Aufteilung der Macht zu perfektionieren. Doch der Konfessionalismus als dauerhafte Basis für den Staat und die Verteilung von dessen Ressourcen lähmt alles. Vor allem verhindert er jede Form von Rechenschaft der Verantwortlichen. Wenn in jedem Wahlkreis alle Mandate starr nach Konfession garantiert sind, ist die Wahlfreiheit extrem beschränkt, und es gibt keine Chance für unabhängige Kandidaten. Weiter oben gibt es ohnehin keine Erneuerung, weil die politischen Führer das gemeinsame Interesse haben, ihre Wähler in wirtschaftlicher und sozialer Abhängigkeit ihrer religiösen Communities halten. Ein funktionierender Staat für alle seine Bürger ist in dieser Logik nicht das oberste Ziel.

Viele Libanesen sind eben auf die Jobs und die sozialen Dienste, die ihnen ihr Religionsclan bietet, angewiesen. Daher sind Bewusstseinsveränderungen so schwer. Was machbar scheint: Dass ein kleiner Teil der 128 Parlamentsitze für Kandidaten freigegeben wird, die eben nicht auf dem Ticket ihrer Religionsgemeinschaft gewählt werden wollen. Für jene neuen, jungen Kräfte, die einen funktionierenden Staat für alle Libanesen fordern. Sie wären ein Nukleus im Parlament, könnten vorführen, wie man konfessionsübergreifend Politik macht – in enger Kooperation mit den Organisationen der Zivilgesellschaft, die weiterhin Druck ausüben. Eine Art Hybridsystem. Das wäre nicht viel, aber eine Etappe und machbar ohne den Mikado-Gau.

STUTTMANN



Wenn Länder Flüchtlinge holen wollen

Seehofers Nein zum Berliner Aufnahmeplan war juristisch unnötig und politisch falsch

VON HELMUT PHILIPP AUST UND GESINE SCHWAN

Um international handlungsfähig zu sein, muss die EU mit einer Stimme sprechen. Dazu braucht sie eine grundlegende innere Gemeinsamkeit der Werte und Interessen. Daran hindert sie gegenwärtig neben der Rechtsstaatlichkeitskrise ein gravierender Konflikt: die Uneinigkeit über eine gemeinsame europäische Asyl- und Einwanderungspolitik. Sie teilt die EU in Nord und Süd, Ost und West und spaltet auch viele nationale Gesellschaften. Eine europäische Einigung liegt deshalb im Interesse aller. Sie ist auch möglich, wenn man die Aufnahme von Geflüchteten auf Freiwilligkeit gründet. Unter der deutschen Ratspräsidentschaft bietet sich die Chance, hier einen großen Schritt voranzukommen.

In diesem Kontext verdient das Vorhaben der drei Bundesländer Berlin, Niedersachsen und Thüringen Aufmerksamkeit. Bundesinnenminister Horst Seehofer hat diesem Vorhaben allerdings

Die Dublin-Regel zielt auf „Refugees in Orbit“ – etwas ganz anderes also

seine Zustimmung verweigert und die entsprechenden Anträge unter Bedauern abgelehnt.

Wie er schreibt, hindern ihn daran rechtliche Gründe. Was sind diese rechtlichen Hindernisse und gäbe es Möglichkeiten sie zu überwinden?

Die rechtliche Ausgangssituation ist zunächst einfach. Nach Paragraph 23 des Aufenthaltsgesetzes können die obersten Landesbehörden u. a. aus humanitären Gründen die Aufnahme von Ausländern anordnen. Zugleich benötigen sie dafür die Zustimmung („Einvernehmen“) des Bundesministeriums

des Innern. Dieses Erfordernis soll die Bundeseinheitlichkeit der Asyl- und Zuwanderungspolitik sicherstellen.

In seiner Antwort an den Berliner Innensenator Andreas Geisel beruft sich der Bundesinnenminister auf zwei Gründe, die gegen das Aufnahmeprogramm sprechen würden. Dabei geht es zunächst um die im Aufenthaltsgesetz als Zielrichtung der Vorschrift genannte Bundeseinheitlichkeit.

Das Erfordernis der Bundeseinheitlichkeit ist dabei in diesem Kontext ein zweischneidiger Wert. Der Wortlaut des Gesetzes spricht dafür, dass hier auch einzelne Bundesländer handeln dürfen. Darüber haben sich in der Tat bisher immer die Innenminister auf eine gemeinsame Vorgehensweise geeinigt. Zwingend ist dies allerdings nicht. Wäre immer ein Handeln aller Bundesländer erforderlich, so hätte es nahegelegen, den Paragraphen 23 andersherum aufzufassen und von einer bundeseinheitlichen Lösung auszugehen, aus der sich einzelne Länder ausklinken können.

Der zweite Einwand des Bundesinnenministers bezieht sich auf das EU-Recht. Aus seinem Schreiben an den Berliner Innensenator geht hervor, dass das geplante Aufnahmeprogramm im Widerspruch zu den Regelungen des Dublin-Systems stehen würde. Ohnehin sei das Instrument der Länderaufnahme nicht für Fälle gedacht, in denen sich die fraglichen Personen bereits auf dem Hoheitsgebiet eines Staates der EU befinden. Dieses Argument überzeugt in der Sache ebenfalls nicht. Die Dublin-III-Verordnung hält Regelungen zur Bestimmung der Zuständigkeit für die Durchführung von Asylverfahren bereit. Verhindert werden soll neben ungesteuerter Sekundärmigration das Phänomen der „refugees in orbit“, also einer Situation in der sich kein EU-Mitgliedstaat findet, der bereit ist ein Asylverfahren durchzuführen. Darum geht es hier aber gerade nicht. Es ist diskutabel, ob es sinnvoll sein könnte, die Landesaufnahmeprogramme als Form des Selbsttritts auszugestalten und sodann

auch ein Asylverfahren durchzuführen. Das Dublin-System steht einer Aufnahme von Geflüchteten aus anderen EU-Mitgliedstaaten aber nicht entgegen, zumindest solange solche Aufnahmen in Absprache mit dem anderen Mitgliedstaat erfolgen.

Länderaufnahmepläne entziehen das Thema dem EU-Machtpoker

Eine andere Frage ist es, ob der Bundesinnenminister sein Einvernehmen rechtswidrig verweigert hat. Eine eindeutige Rechtswidrigkeit der Entscheidung Seehofers können wir nicht erkennen. Ebenso wie die Entscheidung der Länder für die Aufnahme von Geflüchteten eine Ermessensentscheidung ist, steht die Erteilung des Einvernehmens nach der gleichen Vorschrift im Ermessen des Bundesministeriums des Innern und ist nur begrenzt gerichtlich überprüfbar.

Ob überhaupt ein geeigneter Rechtsweg verfügbar ist, steht im Übrigen auf einem anderen Blatt. Und rechtspolitisch spricht auch einiges dagegen, den Konflikt in die Arena der Gerichte zu verlegen. Ein Erfolg der klagenden Länder könnte schnell zu einem Pyrrhussieg werden. Denn mit entsprechenden politischen Mehrheiten ließe sich die gesetzliche Möglichkeit zur Landesaufnahme auch ganz aus dem Aufenthaltsgesetz streichen.

Es wäre dem Bundesminister jedenfalls möglich gewesen, zu einer anderen Entscheidung zu kommen und den Ländern Berlin und Thüringen die Aufnahme von Geflüchteten von den griechischen Inseln im Geiste der europäischen Solidarität zu ermöglichen. Eine solche Entscheidung würde die gemeinsame europäische Asyl- und Einwanderungspolitik auch langfristig voranbringen. Denn die freiwillige Aufnahme durch Länder (und die zu ihnen gehörenden Gemeinden) würde das Thema ein Stück weit vom politischen Machtpoker zwi-

schen der EU und ihren Mitgliedstaaten befreien. Das stete Beharren auf einer gesamteuropäischen Lösung wird umso unglaubwürdiger, je länger die humanitär unverträglichen Situationen auf den griechischen Inseln andauern.

Aber stehen nicht „Alleingänge“ einzelner Staaten, Bundesländer und Gemeinden einer europäischen Einigung in der Sache im Weg?

Wir meinen nein – und zwar aus der Überlegung heraus, dass hier Europa und seine Werte auch lokal gedacht werden müssen. Es handelte sich bei der Landesaufnahme beileibe nicht um einen deutschen Sonderweg. Vielmehr wäre die Erteilung des Einvernehmens durch das Bundesministerium des Innern ein doppeltes Signal: Unterstrichen würde gleichermaßen, dass die oftmals in diesem Kontext angeführten europäischen Werte ernst genommen werden, und dass die aufnehmenden deutschen Bundesländer und Kommunen Teil einer europäischen Bürgerbewegung sind.

Faktisch haben sich längst, auch in Mittelosteuropa, viele Kommunen bereit erklärt, Flüchtlinge aufzunehmen, auch aus eigenem Interesse. Ihre Zahl würde erheblich wachsen, wenn die EU die aufnahmebereiten Kommunen sowohl bei der Integration der Geflüchteten als auch – am besten in gleicher Höhe – bei der allgemein kommunalen Entwicklung für neue notwendige Investitionen unterstützen würde, etwa in Form eines europäischen „Kommunalen Integrations- und Entwicklungsfonds“.

Es ist an der Zeit, dass wir in Europa alle begreifen: Eine konstruktive Antwort auf die Asyl- und Flüchtlingsfrage würde viel Leid ersparen und Europa instand setzen, seine Rolle in der globalen Arena endlich zu spielen.

— Helmut Philipp Aust ist Professor für Öffentliches Recht an der Freien Universität Berlin. Gesine Schwan ist Präsidentin der Humboldt-Viadrina Governance Platform und Vorsitzende der Grundwertekommission der SPD.

Corona-Pannen Suboptimal

Eine Reisewarnung aussprechen ist letztlich ein Satz. Dass am Ende der dafür nötigen Wörter bereits an allen Flughäfen und Bahnhöfen nunmehr nötiges Personal bereitsteht, ist sicher wünschenswert – aber nur unter größten Anstrengungen machbar. Wenn wie jetzt nach der Reisewarnung für Mallorca in Berlin vorgekommen, Reiserückkehrer vor geschlossenen Teststationen an Flughäfen und am Bahnhof stehen, ist das darum suboptimal, aber keine Katastrophe. Die Urlauber hätten ihre Testergebnisse ohnehin nicht direkt in die Hand bekommen, sie sollten sich also so oder so erst mal von anderen isolieren. Aufregung ist an anderer Stelle nötiger. Bei den grundsätzlichen Fragen nämlich: Deutschlands hochfragmentiertes Gesundheitswesen ist keine Armee, die sich mit den nötigen Streifen auf den Schulterklappen befehligen ließe. Es muss kommuniziert und überzeugt werden, was in Krisen wertvolle Zeit kostet und für Reibungsverluste sorgt. Dass noch immer unklar ist, wer die von Bundesgesundheitsminister Jens Spahn erlassene Testpflicht für Reiserückkehrer aus Risikogebieten umsetzen soll, zeigt ebenfalls Lücken. Die zu schließen muss Priorität sein, um nicht nach jeder neuen Corona-Verfügung erst mal in einen Zuständigkeitskleinkrieg zu geraten. ari

— Seiten 1, 2, 4 und 7

Daimler wacht auf Zukunftszelle

Viele Jahre hieß es bei den deutschen Autoherstellern, die sich ja als Trendsetter und Technologieführer auf den Weltmärkten sehen, die Batterie zelle sei „Commodity“: eine Ware wie Tausende andere, die man man bei Lieferanten kauft. Das sah die in der alten Zeit erfolgreichen Wolfsburger „Car Guys“ Ferdinand Piëch und Martin Winterkorn ebenso wie Dieter Zetsche. Seit 15 Monaten ist der langjährige Daimler-Chef im Ruhestand – und nun bahnt sich auch in Stuttgart ein Strategiewechsel an. Die Batterie zelle ist entscheidend für Reichweite und Ladezeit des Elektroautos und deshalb neben Design und Markenstrahlkraft das entscheidende Unterscheidungsmerkmal. Ein Handvoll asiatischer Hersteller dominiert das Zellengeschäft und kann den Autokonzernen auf dem explodierenden Markt mehr oder weniger die Preise diktieren. Die deutsche Politik – konkret die Ministerien für Wirtschaft und Wissenschaft – hat die Bedeutung von Batterien und Batteriezellen schon lange erkannt und steckt Milliarden in Forschungs- und Fertigungsprojekte. Jetzt folgt die Industrie: VW baut Zellen in Salzgitter, Porsche in Tübingen, BMW ein Batteriekompetenzzentrum in München und Daimler plant für Untertürkheim. Endlich. Die Politik war schneller als die Konzerne. alf

— Seite 13