

Welt am Kipppunkt

Die neue Unregierbarkeit und der Vormarsch der Anarchie

Von **Ulrich Menzel**

Die Welt wird unregierbar. Dieser seit etlichen Jahren zu konstatierende Trend ist im Verlauf des Jahres 2015 besonders manifest geworden. Die Stichworte lauten locker geordnet: EU- und Griechenlandkrise, Krieg in der Ukraine als Restauration des sowjetischen Einflussbereichs und die Rückkehr des Rüstungswettlaufs, Scheitern der militärischen Interventionen in Afghanistan, Irak, Libyen, Jemen, Syrien, Staatszerfall im Komplex Irak-Syrien, Vormarsch terroristischer Organisationen wie IS oder Boko Haram – und schließlich massive Armuts- und Kriegsflucht, die erstmals in großem Stil Europa erreicht (inklusive massenhafter Schleusung als neues Geschäftsfeld des organisierten Verbrechens). Kurzum: Ein Problem verdrängt das andere in der öffentlichen Aufmerksamkeit, ohne dass auch nur eines gelöst ist. (Allenfalls der DFB oder VW sind in der Lage, wenigstens tageweise die Schlagzeilen in anderer Form zu dominieren.)

Sicher ist heute nur, dass alle diese Themen auch 2016 weiter auf der politischen Agenda stehen werden – mit der Konsequenz, dass die bestehenden Institutionen überfordert sind. Besonders in Europa wird sich der Trend zur nationalen Selbsthilfe statt des Vertrauens in die EU-Institutionen verstärken und Deutschland in die ungewollte Rolle des Eurohegemonen drängen.

Unregierbarkeit droht damit zu einem Dauerzustand zu werden – im Nahen und Mittleren Osten, in Subsahara-Afrika, im Andenbereich Lateinamerikas, tendenziell sogar an der Peripherie der ehemaligen Sowjetunion im Kaukasus, in der Ukraine, in Zentralasien.

Verantwortlich für das düstere Szenario sind jedoch keine kurzfristigen (und damit schnell korrigierbaren) Ereignisse, sondern langfristige Trends, die keinen linearen, sondern einen exponentiellen Verlauf nehmen, bis sogenannte Kipppunkte erreicht werden. Damit ist gemeint, dass ab einem gewissen Punkt die ökologischen, sozialen, wirtschaftlichen, politischen und administrativen Systeme nicht mehr in der Lage sind, die Folgen der Trends zu bewältigen, und folgerichtig kollabieren. Die entsprechende Metapher lautet „Hockeyschlägereffekt“. Das Bild liefert ein waagrecht gehaltenes Eishockeyschläger, um dessen Stiel das lange Zeit kaum wahrnehm-

* Der Autor hat im Mai 2015 „Die Ordnung der Welt. Imperium oder Hegemonie in der Hierarchie der Staatenwelt“ (Berlin, Suhrkamp) nach mehr als zehnjähriger Entstehungszeit veröffentlicht.

bare lineare Wachstum oszilliert, bis der Trend bei Erreichen der Kelle in ein exponentielles Wachstum umschlägt, um sich an deren Ende auf hohem Niveau bei abgeschwächtem Wachstum zu stabilisieren.¹ Doch ist der systemische Kippunkt schon vorher erreicht.

Nachholende und vorseilende Entwicklung

Eine wesentliche Ursache für die neue Unregierbarkeit besteht paradoxerweise darin, dass in großen Teilen der Welt „nachholende Entwicklung“ stattfindet und in den alten Industrieländern „vorseilende Entwicklung“ unvermindert fortschreitet. Das bedeutet Wirtschaftswachstum, bessere Ernährung und medizinische Versorgung mit der Konsequenz von Bevölkerungswachstum bei steigender Lebenserwartung und höherem Pro-Kopf-Einkommen. Innerhalb einer Generation hat sich so die Weltbevölkerung auf mehr als 7 Mrd. Menschen verdoppelt, ein welthistorisch einmaliger Vorgang und eindrucksvoller Beleg des „Hockeyschläger-Effekts“.

Alles zusammen führt zu exponentiellem Verbrauch und ebensolcher Belastung von Böden, Rohstoffen, Energie, Wasser, Luft – mit massiven Konsequenzen für den Klimawandel, dem die ariden und semiariden Gebiete vom Nahen Osten bis nach Zentralasien, aber auch in Kalifornien und den Great Plains besonders unterworfen sind. Bei Letzteren handelt es sich um die Kornkammer der Welt, die auch die weltweite Armenspeisung bedient. Daraus resultieren innergesellschaftliche Verteilungskonflikte um knapper werdende Ressourcen wie neue Formen des Kolonialismus, die sich etwa im chinesischen Landgrabbing in Afrika äußern. Aus diesem komplexen Zusammenhang rührt eine der tieferen Ursachen für den fortschreitenden Staatszerfall und die großen Wanderungsbewegungen.

Während der Bedarf nach Weltordnung wächst, schwindet zugleich die Fähigkeit, diesen Bedarf zu bedienen. Grundsätzlich gibt es vier Modelle, wie mit der wieder zunehmenden Anarchie der Staatenwelt (auch innerhalb einstmals scheinbar festgefügtter Staaten) angesichts des nicht vorhandenen Weltstaats, der mit einem globalen Gewaltmonopol ausgestattet ist, umgegangen werden kann: Selbsthilfe, Kooperation, Hegemonie und Imperialismus.

Selbsthilfe, Kooperation, Hegemonie und Imperialismus

Der realistischen Schule entspricht das Selbsthilfeprinzip. Jeder Staat versucht, so gut er kann, seine Interessen nach außen aus eigener Kraft wahrzunehmen. Dazu benötigt er Macht und wirtschaftliche Ressourcen. Für große Staaten ist dies eher möglich als für kleine, zumal jene die Option des Isolationismus besitzen. Dem idealistischen Denken entspricht die Kooperation der Staaten durch Verträge, internationale Organisationen, das Völkerrecht

¹ Vgl. dazu Michael Mann, *The Hockeystick and the Climate War: Dispatches from the Frontline*, New York 2012.

und normengeleitetes Handeln, das auf gemeinsamen Werten beruht. Das Recht soll die Macht ersetzen. Die EU ist dafür das prominenteste und weltweit erfolgreichste Beispiel.

Wenn man allerdings nicht die Anarchie, sondern die Hierarchie der Staatenwelt als deren wesentliches Kennzeichen ansieht, bieten sich das hegemoniale und das imperiale Modell an, bei denen die großen Mächte anstelle des nicht vorhandenen Weltstaats für Ordnung sorgen.

Der (benevolente) Hegemon stützt sich auf seine überragende Leistungsfähigkeit und die Akzeptanz der Gefolgschaft. Er sorgt für Weltordnung durch die Bereitstellung internationaler öffentlicher Güter, in deren Genuss die Gefolgschaft nahezu kostenlos gelangt. Nur der Hegemon bzw. dessen Steuerzahler kommen für die Bereitstellung auf, alle anderen sind Freerider bzw. Cheaprider, wenn sie Beiträge weit unterhalb ihrer Leistungsfähigkeit erbringen. Damit konzentriert sich die Frage, wie internationale Ordnung zustande kommt, darauf, wer, wie und in wessen Interesse internationale öffentliche Güter wie zum Beispiel (militärische) Sicherheit und (wirtschaftliche) Stabilität bereitstellt. Nach 1945 haben die USA die Rolle des Hegemons über die westliche Welt eingenommen – und seit 1990 über die gesamte.

Das Imperium nimmt seine Ordnungsfunktion dagegen durch Herrschaft wahr. Es liefert sogenannte Clubgüter für die Unterworfenen und akquiriert dafür deren Ressourcen. Internationale Clubgüter haben eine regionale Reichweite (Beispiel militärischer Schutz), da sie nur von denjenigen in Anspruch genommen werden können, die zum „Club“ des Imperiums gehören. Da sie zu den Finanzierungskosten herangezogen werden, sind sie auch keine Free- bzw. Cheaprider. Die Sowjetunion gehörte zwischen 1945 und 1990 zum imperialen Typ. Das dritte Modell beruht demnach auf Freiwilligkeit der Gefolgschaft gegenüber dem Hegemon, das vierte auf Zwang, den das Imperium auf die Beherrschten ausübt.

Von der bipolaren zur unipolaren Konstellation

Die bipolare Konstellation bis 1990 bedeutete, dass die USA als Hegemon der westlichen Hemisphäre internationale öffentliche Güter bereitgestellt haben und die Sowjetunion als Imperium regionale Clubgüter für die Staaten des Warschauer Paktes und ggf. für weitere Länder des sozialistischen Lagers wie Kuba oder Vietnam. Auch Neutrale wie Österreich, die Schweiz oder Schweden standen als Freerider unter dem Nuklearschirm der USA.

Die unipolare Konstellation nach 1990 – als Folge der Implosion der Sowjetunion – hat dazu geführt, dass die Reichweite der von den USA bereitgestellten öffentlichen Güter global geworden ist. Dazu gehören unter anderem die Garantie eines Welthandels- und Weltfinanzsystems mit dem US-Dollar als Weltgeld, die Funktion des letzten Kreditgebers, die Sicherung der Tankerrouten zum Persischen Golf, die Offerierung eines globalen Kommunikations-, Informations- und Orientierungssystems durch Internet und GPS. Schließlich ist seit den Anschlägen des 11. September 2001 noch die Rolle des

Welpolizisten hinzugekommen, der mit seinen Drohnen und Geheimdiensten den „War on Terror“ führt.

Am schwierigsten gestaltet sich die Verregelung der internationalen Allmendegüter (Hohe See, Luft, grenzüberschreitende Flusssysteme etc.), bei denen immer die „tragedy of the commons“ droht.² Dies erklärt, warum Umweltabkommen, etwa zur Eindämmung des Klimawandels, so wenig Erfolg zeitigen.

Natürlich erfolgt die Wahrnehmung der hegemonialen Rolle nicht nur aus globaler Gemeinwohlorientierung, sondern stets auch aus Eigeninteresse, lauert doch immer das hegemoniale Dilemma: Entweder ich mache es, oder es macht keiner. Der Versuch der neokonservativen Bush-Administration, nach 9/11 im Sinne des „Battleship America“ den Terrorismus bzw. dessen Unterstützer (Taliban) mit militärischen Mitteln zu bekämpfen und gleichzeitig den gesamten Nahen und Mittleren Osten in Richtung Demokratie und Marktwirtschaft zu transformieren, ist dennoch grandios gescheitert, obwohl die westlichen Cheaprider in Afghanistan und im Irak erhebliche finanzielle und militärische Beiträge geleistet haben.

Zwar schien der „Arabische Frühling“ der Strategie ab 2011 für kurze Zeit recht zu geben, doch führte der Sturz der autoritären Regime nicht zu Demokratie und Marktwirtschaft nach westlichem Muster, sondern zu Reislamisierung, Staatszerfall, Rentenorientierung, substaatlich-grenzüberschreitenden Kriegen und massenhafter Flucht, die wiederum die (noch) stabilen Staaten der Region (Türkei, Libanon, Jordanien) massiv unter Druck setzt.

America first: Obamas Rückzug

Seit dem Antritt der Obama-Administration mehren sich die Hinweise, dass die USA nicht mehr in der Lage bzw. nicht mehr bereit sind, die Rolle des Hegemons und damit auch des Welpolizisten mit Zuständigkeit für alles und jedes wahrzunehmen. Maßgeblicher Grund: Durch den Verdrängungswettbewerb der neuen Industrieländer in Asien, allen voran China (und demnächst Indien), wurde auf der Angebotsseite der öffentlichen Güter die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der USA geschwächt. Die Rede ist bereits von einem zweiten American Decline, den Barack Obama und Hillary Clinton mit einem „pazifischen Jahrhundert“, der Hinwendung zu Asien bei faktischer Abwendung von Europa, zu begegnen suchen.³

Umgekehrt wächst aufgrund der skizzierten Trends mit ihren bedrohlichen Kipppunkten die Nachfrage nach internationalen öffentlichen Gütern. Daraus resultiert die Forderung der USA nach Lastenteilung, die sich an die alten und neuen Freerider in Westeuropa, Ostasien und am Persischen Golf richtet. Grundsätzlich besteht für ein Land von der Größe der USA stets auch die Alternative des Isolationismus – zumal nach Erschließung des Frackings

2 Vgl. dazu Elinor Ostrom, Die Verfassung der Allmende, Tübingen 1999.

3 Hillary Clinton, Amerikas pazifisches Jahrhundert. Die Zukunft wird nicht in Afghanistan entschieden, sondern in Südostasien, in: „Internationale Politik“, 1-2/2012, S. 62-69.

als energetischer Wunderwaffe. Aus dem „Battleship America“ würde die „Fortress America“, aus „America as No. 1“ würde „America first“. Wer aber käme vor diesem Hintergrund zukünftig für eine Lastenteilung in Frage?

Chinesische Passivität

China, dessen Sozialprodukt etwa im Jahre 2030/35 das amerikanische übertreffen wird, ist zweifellos der erste Kandidat. Da aber China anders als Japan, das sich während des ersten American Decline in den 1980er Jahren als politischer und militärischer Juniorpartner bzw. Freerider der USA verstanden hat, eigene Großmachtambitionen zeigt, verweigert es auf allen Feldern eine Lastenteilung, die nicht in unmittelbarem chinesischem Interesse liegt – zumal die USA nicht bereit sind, die Rolle des Hegemons zu teilen. Chinas internationale politische, militärische und wirtschaftliche Aktivitäten beschränken sich auf solche Regionen und Politikfelder, in denen China eigene Interessen verfolgt. Dazu gehören Zentralasien („Neue Seidenstraße“), der asymmetrische Handel mit Russland (Fertigwaren gegen Rohstoffe), Subsahara-Afrika (Landgrabbing zur Versorgung Chinas mit Nahrungsmitteln und agrarischen Rohstoffen) sowie das Rote Meer und der Persische Golf, um die Ölversorgung aus eigener Kraft zu gewährleisten.

Dazu investiert China ganz gezielt in die Rohstoffsektoren geeigneter Länder, betreibt Auswanderung, um deren Binnenwirtschaft zu durchdringen, unterhält gute Beziehungen zu sogenannten Schurkenstaaten, die unter dem Druck des Westens stehen, wird aktiv in neuen Internationalen Organisationen ohne Beteiligung der USA, wie den BRICS, der Shanghai Cooperation Organisation oder diverser asiatischer Entwicklungsbanken und forciert eine Rüstung, die nicht mehr nur der Landesverteidigung dient, sondern die Seerouten in das Becken des Indischen Ozeans mit seinen Ausläufern sichern soll. Solange die geplante Indienstellung einer Trägerflotte noch ihre Zeit braucht, so lange ist der Bau von Flugplätzen auf künstlichen Inseln im Südchinesischen Meer eine wohlfeile Zwischenlösung – auch daher der erbitterte Streit mit den Anrainerstaaten und den USA, die sich hier als Schutzmacht versteht.

Die chinesische Redeweise vom „Peaceful Rise“ hat nur legitimatorischen Charakter, zumal das chinesische Modell, das wirtschaftliche Erfolge mit einem autoritären politischen System verbindet, auf wachsende Attraktivität stößt bei den Regierungen vieler afrikanischer und asiatischer Staaten als Alternative zum American Way of Life. Insofern verströmt China sogar Softpower wie zu früheren Zeiten durch den Konfuzianismus.

Theoretisch ausgedrückt ist China zwar bereit, Clubgüter für solche Staaten zu liefern, die zu seinem Einfluss- und Interessensbereich gehören wollen, versteht sich aber global als Freerider der USA – stets unter Verweis darauf, dass man immer noch Entwicklungsland sei. Bei Klimaverhandlungen wird das Argument gerne bemüht. Dass China eine aktive Rolle bei der Bewältigung der Weltprobleme jenseits der Verfolgung eigener Interessen

spielen wird, ist in nächster Zeit nicht zu erwarten. Für den Europa umgebenden Krisengürtel von der Ukraine über den Kaukasus bis zum Nahen Osten bedeuten der zweite American Decline und der Peaceful Rise nachlassendes Engagement der USA und auf absehbare Zeit Passivität von Seiten Chinas.

Russlands Rückkehr auf die Weltbühne

Ganz anders verhält es sich im Falle Russlands. Nach Überwindung der Transformationskrise der Jelzin-Ära, spätestens seit Beginn der zweiten Präsidentschaft Wladimir Putins, verfolgt es, gestützt auf seinen Rohstoffreichtum, eine revisionistische Politik zur Rückgewinnung des alten sowjetischen Einflusses. Dazu werden gleichermaßen politische Mittel (Konfrontation in der UNO), wirtschaftliche Mittel (Konditionierung bei Gas- und Ölexporten, Trassenverlauf von Pipelines) und militärische Mittel (Krim, Ukraine, Syrien) eingesetzt. Russlands internationales Engagement darf deshalb nicht im Sinne einer Lastenteilung mit den USA zur Ordnung der Welt verstanden werden, sondern als Versuch, alte Weltgeltung zurückzugewinnen.

Insofern hat der russische Revisionismus eine prinzipiell antiwestliche Tendenz. Siehe das Beispiel Syrien: Dort wird nicht vorrangig der IS bekämpft, sondern das Assad-Regime gestützt, um einen alevitischen Reststaat an der Küste zu behaupten, der wie der Osten der Ukraine oder der Norden des Kaukasus unter russischer Kontrolle steht und einen russischen Marinestützpunkt im Mittelmeer (wie auf der Krim) garantiert. Die Kaspische und nicht die Schwarzmeerflotte wurde eingesetzt, weil so der Luftraum über Iran und Irak und nicht über dem Nato-Land Türkei als Schießbahn dienen konnte. Der türkische Abschuss einer russischen Maschine hat die Voraussicht dieser strategischen Überlegung im Nachhinein bestätigt.

Zwecks Sicherung seiner eigenen regionalen Interessen – und nur deshalb – steht Russland im innerislamischen Großkonflikt auf der schiitischen Seite. Damit lädt Russland eine komplexe Gemengelage von Konflikten, die eigentlich separate Wurzeln haben, weiter auf, ohne sich um die Folgen für Dritte und Vierte (Flüchtlinge nach Europa) zu kümmern.

Schismen allerorten: Sunniten vs. Schiiten, Christentum vs. Islam

Die eine Wurzel ist das alte Schisma innerhalb des Islam zwischen Sunniten und Schiiten, das sich heute im Hegemonialkonflikt zwischen Saudi-Arabien im Verbund mit den Golfstaaten und dem Iran offenbart, deren beider Machtressource (neben der autoritär-konservativen Dogmatik) wie im Falle Russlands der Energiereichtum ist.

In allen arabischen Ländern, die religiös gespalten sind (Irak, Syrien, Jemen, Libanon), unterstützt der Iran die schiitische Seite, um die „schiitische Achse“ zu stärken – vom Iran über den Süden des Iraks, die alevitischen Teile Syriens bis zur Hisbollah im Libanon. Die Hamas gehört nicht dazu.

Mittlerweile kontrollieren die Schiiten nicht nur Teheran, sondern auch Bagdad und Damaskus.

Die Ölstaaten der Arabischen Halbinsel intervenieren hingegen auf der sunnitischen Seite finanziell, durch Waffenlieferungen und neuerdings, wie im Falle des Jemen, auch direkt militärisch. Die Türkei spielt aufgrund der Kurdenfrage eine Sonderrolle nach dem Motto: Der Freund meines Feindes ist auch mein Feind. Wenn der IS die Kurden bedrängt, ist das im türkischen Interesse. Also unterbindet die Türkei nicht den grenzüberschreitenden Ölhandel – eine der finanziellen Grundlagen des IS. Wenn die Kurden einen weiteren Separatstaat in Syrien errichten, ist die Türkei alarmiert. Israel war eher besorgt über den Arabischen Frühling und bevorzugt im Zweifelsfalle den Status quo autoritärer politischer Systeme an seinen Grenzen.

Die zweite Wurzel ist der bis auf die Kreuzzüge zurückreichende Konflikt zwischen Christentum und Islam. Dessen Grenze verläuft durch das Mittelmeer und quer durch Subsahara-Afrika. Er manifestiert sich in innerstaatlichen Konflikten (zum Beispiel Nigeria) und im globalen Terrorismus, der seine radikal-islamistischen Kämpfer auch in den christlichen Ländern einschließlich Russlands und sogar in China rekrutiert. Der Realismus zeigt hier sein hässliches Gesicht, eröffnet sich doch die Chance zur Kooperation mit Russland und China. Der Westen wird nicht umhinkommen, sich mit den neuen (alten) autoritären Systemen wie in Ägypten und womöglich sogar mit Baschar al Assad als dem kleineren Übel zu arrangieren.

Staatszerfall und Terrorismus

Damit sind wir bei der dritten Wurzel, dem Zerfall vieler postkolonialer Staaten, die vielfach nur auf dem Papier bzw. in der Hauptstadt bestanden haben und nur die staatliche Symbolik zu inszenieren wussten, ohne öffentliche Güter für ihre Bevölkerung bereitzustellen. Hier hat der Ost-West-Konflikt stabilisierend gewirkt, weil beide Seiten ihre Klientel mit Waffen, Ausbildern, Entwicklungs- und Finanzhilfe überschüttet haben. Nach 1990 ist die östliche Unterstützung weggefallen und die westliche reduziert bzw. mit politischen Auflagen versehen worden, um die sogenannten Schurkenstaaten zu guter Regierungsführung im Sinne der Bereitstellung öffentlicher Güter zu bewegen. In dieses Vakuum ist China bereits vorgestoßen, und Russland ist dabei, es China gleichzutun. Syrien wird nur der erste Schritt gewesen sein.

Die vierte Wurzel der neuen Unregierbarkeit ist der Transformationsprozess terroristischer Organisation, der sich weiter fortsetzen wird. Al Qaida war der Prototyp eines weltweit operierenden Netzwerkes, das lediglich Rückzugsräume und Ausbildungslager benötigte. Die neue Generation des Terrorismus (IS, Boko Haram, Al Nusra, Taliban) will dagegen regelrechte staatliche Strukturen aufbauen, in denen sie im wahrsten Sinne des Wortes das Gewaltmonopol behauptet. Nicht nur der Westen, die gesamte Welt einschließlich der islamischen, so sie nicht ihr Islamverständnis praktiziert, soll mit einem archaischen, antizivilisatorischen und die Bedürfnisse muslimi-

scher Machos bedienenden Gesellschaftsmodell konfrontiert werden. Das macht den IS weltweit so attraktiv für die Unterprivilegierten und Perspektivlosen mit islamischen Wurzeln.

Mit Organisationen wie dem IS sind auf mittlere Sicht Verhandlungen grundsätzlich ausgeschlossen. Da die USA nach den Erfahrungen in Afghanistan und im Irak den Einsatz von Bodentruppen scheuen, bleibt Mittelmächten wie Frankreich nur die Kriegsführung aus der Luft, auch wenn die Logik der Abschreckung nicht funktioniert. Selbstmordattentäter lassen sich nicht abschrecken.

Am Ende ist die Stützung der autoritär-diktatorischen Regime vom Schläge Assads das kleinere Übel, wie der Machiavellist Putin kühl kalkuliert. Der Westen hingegen gerät dadurch wie durch den Krieg aus der Luft, weil sich sogenannte Kollateralschäden – sprich Opfer unter den Zivilisten – nicht vermeiden lassen, in einen fundamentalen Widerspruch zu seinen Werten und verliert so auch ein Stück kulturelle Hegemonie.

Wie weiter angesichts der globalen Fluchtbewegung?

Was bedeutet das alles für Europa? Eine Befriedung des Europa umgebenden Krisengürtels ist kurzfristig nicht zu erwarten. Eher werden auch die bislang noch stabilen Inseln destabilisiert, werden sich die Krisenregionen nach Subsahara-Afrika und auf die armen Teile der Arabischen Halbinsel ausweiten. Jemen, Somalia, Eritrea, Südsudan werden so zum Fokus einer weiteren Krisenregion mit neuen Fluchtbewegungen. Europa wird, weil die USA zögern, China passiv bleibt und Russland zündelt, gezwungen sein, in weitaus stärkerem Maße als bisher für die öffentlichen Güter Sicherheit und Stabilität an seiner Peripherie aufzukommen – und zwar im eigenen Interesse, da die 2016 weiter anhaltenden Fluchtbewegungen nicht mehr handhabbar sein werden, sobald der Kippunkt erst erreicht ist.

Die Zeiten des europäischen Freeridertums sind somit definitiv vorbei. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Fluchtbewegungen immer durch Push- und Pull-Faktoren bestimmt werden. Push-Faktoren sind die Gründe, warum Menschen ihre Heimat verlassen. Dazu gehören Krieg, Staatszerfall, Verfolgung aus politischen, religiösen oder ethnischen Gründen, Naturkatastrophen, Klimawandel, Armut, Perspektivlosigkeit.

Pull-Faktoren sind ausschlaggebend dafür, welche Zielgebiete die Flüchtlinge anstreben. Dazu gehören deren Attraktivität aufgrund von Wohlstand, politischer Stabilität und Beschäftigungsmöglichkeiten, weil die öffentlichen Güter gewährleistet sind, von denen keiner ausgeschlossen wird und deren Konsum (noch) nicht zu Lasten eines anderen geht, aber auch die Akzeptanz im Sinne von Willkommenskultur – und schließlich vor allem, ob bereits Verwandte oder Bekannte vor Ort sind. Eine verstärkende Rolle spielen dabei die Medien (Fernsehen, Handy, Internet, soziale Netzwerke), die ein Bild vorgaukeln, das oft nicht der Realität entspricht. Diese ernüchternde Lehre musste Angela Merkel mit ihren Selfie-Fotos machen, die in Minutenschnelle

über die sozialen Netzwerke verbreitet wurden: Entscheidend für die Erwartungshaltung, für Denken und Handeln von Flüchtlingen oder Armutsmigranten ist nicht das, was wirklich ist, sondern wie es wahrgenommen wird.

Relevant sind ferner die Randbedingungen in den Erstaufnahme- und Transitländern. Ist es attraktiv, in den Flüchtlingslagern der Türkei, des Libanons oder Jordaniens für ungewisse Zeit auszuharren, um irgendwann in ein zerstörtes Land zurückzukehren? Lässt die Türkei Flüchtlinge weiter ungehindert passieren oder animiert sie sogar zur Flucht? Das Land am Bosphorus und am Eingang zur Balkan-Route besitzt damit ein hohes Druckpotential gegenüber der EU, um diese, etwa in der Beitrittsfrage, gefügig zu machen.

Und schließlich: Gibt es Schleusernetzwerke, die den Transfer organisieren und phantastische Behauptungen über das, was die Flüchtlinge erwartet, ins Netz stellen? Wie hoch ist der Preis bzw. wie hoch steigt er, wenn die EU gegen Schleuser vorgeht?

Zerfällt die EU?

Fest steht, dass auch 2016 die EU nicht als ganze und gleichermaßen betroffen sein wird. Grob lassen sich vier Ländergruppen unterscheiden: die Länder Nordwesteuropas mit Deutschland an der Spitze, die ob ihres Wohlstands zu den bevorzugten Fluchtzielen zählen; die Transitländer auf dem Balkan; die Erstaufnahmeländer Griechenland, Italien und Spanien sowie die kaum betroffenen Länder, weil sie fernab liegen, wie Irland oder Finnland, oder keine Attraktivität als Ziele bieten, wie Polen oder die baltischen Staaten.

Nicht nur aufgrund der unterschiedlichen Betroffenheit, auch aufgrund der unterschiedlichen Attraktivität macht die von Angela Merkel angestrebte europäische Quotenregelung wenig Sinn, da sie von den Flüchtlingen aufgrund der Pull-Effekte unterlaufen wird. Sicher ist, dass nach der dämpfenden Winterpause die Migration im Frühjahr wieder ansteigen wird, weil alle Push- und Pullfaktoren weiter bestehen.

Die Strategie, die Fluchtursachen zu bekämpfen, ist zwar im Prinzip richtig, könnte allerdings nur sehr langfristig Wirkung zeigen. Sie würde im Ergebnis bedeuten, das Entwicklungsgefälle zwischen Ost- und Westeuropa zu schließen, die Ursachen des Staatszerfalls zu beseitigen, das religiöse Schisma zu überwinden, den Klimawandel zu bremsen etc. etc. 50 Jahre Entwicklungszusammenarbeit haben all das genauso wenig geschafft wie diverse militärische Interventionen, ob humanitär oder sicherheitspolitisch begründet, ob von der UNO mandatiert oder nicht. Kurzfristig erwartbar ist eher, dass die Fluchtursachen sich weiter verstärken, wenn etwa die Ukraine kollabiert, wenn der Konflikt in der Türkei aufgeheizt wird, wenn Jordanien oder der Libanon destabilisiert werden, wenn die Taliban in Afghanistan vorrücken oder wenn die Krise am Horn von Afrika sich weiter vertieft.

Deshalb wird Europa kurzfristig reagieren. Wenn man die Push-Faktoren nicht oder nur sehr langfristig beeinflussen kann, setzt man bei den Pull-Faktoren an, das heißt bei der Attraktivität der Zielländer. Eine wirksame

gesamteuropäische Strategie ist aufgrund der heterogenen Betroffenheit in der Flüchtlingsfrage wenig wahrscheinlich, zumal das EU-Projekt ob der Kumulation diverser anderer Krisen (Griechenland, Ukraine, Verhältnis zu Russland, Finanzen) selbst in die Krise geraten ist. Nicht die Europäische Kommission, sondern der Rat bzw. dessen wichtige Mitgliedsländer handeln. Die Abkommen von Schengen und Dublin sind faktisch außer Kraft. Hier war der Kippunkt schon längst erreicht.

Zwei Szenarien

Paradoxerweise birgt gerade die Krise Europas die Chance zu einem Kompromiss in der Flüchtlingsfrage, da alle auf vielen Politikfeldern viel zu verlieren haben und beileibe nicht nur die Freizügigkeit des Schengen-Raums. Das Szenario eines echten Neustarts für Europa braucht jedoch Zeit, die im Moment fehlt.

Kurzfristig denkbar sind zwei andere Szenarien. Entweder kehrt Europa zum realistischen Selbsthilfeprinzip zurück und jedes Mitgliedsland greift nach ungarischem Muster zu den Maßnahmen, die seiner individuellen Interessenlage und seinen Kapazitäten entsprechen. Dies würde die Krise Europas weiter verschärfen.

Oder es kommt zu einer hegemonialen Lösung, bei der Deutschland als ungewollter und ungeliebter „Eurohegemon“ voranschreitet. In der benevolenten Variante heißt das, Deutschland übernimmt den größten Teil der Kosten – für Frontex, den Marineeinsatz im Mittelmeer, den Bau von Erstaufnahmelagern in Griechenland und Italien bzw. den Unterhalt der Lager in der Türkei und Jordanien, damit die Menschen dort bleiben. In der Finanz- und Griechenlandkrise wurde bereits so verfahren. Tatsächlich hat Deutschland bei einem Auseinanderfallen Europas am meisten zu verlieren. Also wird es auch bereit sein, den höchsten Preis für den Zusammenhalt zu zahlen.⁴

In der malevolenten Variante konzentriert sich Deutschland auf die Kontrolle der eigenen Grenzen, reduziert die Attraktivität durch Reduzierung der Sozialleistungen, beschleunigt die Asylverfahren und intensiviert die Rückführung von Asylbewerbern. Dazu gehört auch ein deutsches (und kein europäisches) Einwanderungsgesetz. Dies setzt die Nachbarn unter Druck, ähnlich zu verfahren – mit einer Kaskadenwirkung bis in die Türkei, Libyen, Marokko, Subsahara-Afrika. Auch das ist Ausdruck von Hegemonie. Auch so steht die EU zur Disposition, weil weit mehr verschwindet als die Freizügigkeit im Schengen-Raum.

Welches der beiden Szenarien verfolgt wird, hängt nicht zuletzt von den Wahlen des Jahres 2016 ab. Der Stern Angela Merkels scheint zu sinken. Die SPD-Innenminister in den Bundesländern mutieren zu klammheimlichen Seehofer-Verstehern. Das Thema Migration wird überall, vor allem in den

4 Eine Variante des benevolenten Modells besteht darin, dass sich die Länder Kerneuropas (die sechs Gründungsstaaten und Österreich) auf ein gemeinsames Vorgehen verständigen und eine kern-europäische Lastenteilung vornehmen.

besonders betroffenen Ländern, zum eigentlichen Wahlkampfthema werden – mit der Frontlinie Willkommenskultur/notwendige Zuwanderung aus demographischen Gründen vs. Ängste/Fremdenfeindlichkeit.

Europa als Einwanderungskontinent

Alles zusammen wird nicht verhindern, dass die Zahl der Illegalen in den wohlhabenden EU-Ländern drastisch ansteigt. In Frankreich werden sie „sans papiers“ genannt. Sie werden in den sozialen Brennpunkten an der Peripherie der Großstädte untertauchen, wo bereits überdurchschnittlich viele Menschen mit Migrationshintergrund leben und für jeden noch so mickrigen Tagelohn arbeiten (was wiederum eine harte Konkurrenz für die einheimischen ungelernten Arbeiter bedeuten wird), ohne in die Sozialsysteme eingebunden zu sein und ohne Teilhabe an den öffentlichen Gütern. In den USA soll es geschätzte fünf Millionen Illegale geben. Diese Zahl könnte in Europa, so sich die Zuwanderung weiter fortsetzt, in wenigen Jahren erreicht sein.

Um das zu vermeiden, wird sich Europa insgesamt als Einwanderungsregion verstehen müssen. Entweder wird jedes einzelne Land ein Einwanderungsgesetz verabschieden, in dem die jährliche Zahl, die Herkunft, Qualifikation und Sprachkenntnisse der Migranten festgelegt werden auf der Suche nach den „gut ausgebildeten syrischen Ärzten“. Oder es kommt, was weniger wahrscheinlich, aber für den Zusammenhalt der EU sehr viel zuträglicher ist, zu einem gesamteuropäischen Einwanderungsgesetz.

Neben der ungeheuren Herausforderung der Migration werden alle anderen Probleme, auch wenn sie weiter ungelöst sind wie der globale Terrorismus, in den Hintergrund treten – mit einer Ausnahme. Falls Russland seine Politik zur Restauration des sowjetischen Einflussbereiches fortsetzt, indem es (so der *Worst Case*) die Kooperation mit dem Iran sucht, weiter in der Ukraine, in Weißrussland, im Kaukasus und womöglich im Baltikum interveniert, also überall da, wo es beträchtliche, teilweise nicht gleichberechtigte russische Minderheiten gibt, dann wird das eine neue Runde des Rüstungswettlaufs in allen Nato-Staaten einläuten.

Lastenteilung hieße dann nicht nur umfassende Zuständigkeit für die europäische Peripherie, sondern auch für die militärische Verteidigung.⁵ Hieraus würde ein massiver Verteilungskonflikt erwachsen – zwischen den Mitteln zur Bewältigung der Flüchtlingskrise, den Mitteln für die neue Aufrüstung und den Mitteln zur Überwindung der Finanz- und Griechenlandkrise. Das abstrakte Ziel des konsolidierten Haushalts, vulgo „schwarze Null“, bliebe dabei zweifellos auf der Strecke. Das allerdings wäre noch das kleinste Problem.

5 Die Trendwende in diese Richtung unter finanzieller Führung Deutschlands war 2015 bereits erkennbar.