

Staatsversagen? Bankrotterklärung Europas?

Anmerkungen zur Flüchtlingskrise

von Joachim Jens Hesse

Am 17.12.2013 wurde *Angela Merkel* zum dritten Mal als Kanzlerin der Bundesrepublik Deutschland vereidigt. Dabei gelobte sie gem. Art 56 GG, ihre Kraft dem Wohl des deutschen Volkes zu widmen, seinen Nutzen zu mehren, Schaden von ihm zu wenden und das Grundgesetz und die Gesetze des Bundes zu wahren und zu verteidigen. Knapp zwei Jahre später erinnert vehementer Protest an diesen Amtseid, sieht ihn verletzt und fordert die Kanzlerin zum Überdenken ihrer Politik, in Einzelfällen gar zum Rücktritt auf. Wie erklärt sich das, welche Verwerfungen sind erkennbar und finden sich Wege, die im Zuge der Flüchtlingskrise immer breiter werdende Kritik an der Kanzlerin zu kanalisieren oder gar in verbessertes Regierungshandeln zu überführen. Die Beantwortung dieser Fragen erfordert einen Blick nicht nur auf das deutsche, sondern auch auf das europäische Regierungssystem.¹

I. Die Ausgangssituation

Unstrittig dürfte sein, dass die von der Kanzlerin als humanitäre Geste gedachte, in ihren Konsequenzen aber fragwürdige Öffnung des Landesgrenzen für den Flüchtlingsstau an der ungarisch-österreichischen Grenze (Anfang September 2015) den Ausgangspunkt der hier zu verhandelnden Entwicklungen bildet. In Verfolgung ihres Führungsstils, der gelegentlich abrupte Politikwechsel an die Stelle materiell überzeugenden und abgestimmten Handelns setzt, zudem im

1 In Ermanglung belastbarer Informationen oder gar Daten zu der Flüchtlingskrise der Europäischen Union (mit Ausnahme des *Easy-Systems*) bezieht sich der Autor im Folgenden u.a. auf Einblicke, die er im Rahmen von Besuchen in deutschen und österreichischen Flüchtlingslagern, Erstaufnahmeeinrichtungen oder Grenzposten gewann – München, Passau und Freilassing auf der deutschen sowie Traiskirchen und Spielberg auf der österreichischen Seite. Dass dies nur punktuelle Erkenntnisse erlaubte, sei sofort eingeräumt, stellt angesichts der ungewöhnlich tendenziösen Berichterstattung der öffentlich-rechtlichen Medien wie der großen Tageszeitungen aber wenigstens den Versuch zu einem empirischen Zugang (im Sinne teilnehmender Beobachtung) dar. Die in Teilen sehr persönlichen Einschätzungen lassen es zudem angeraten erscheinen, den Beitrag eher in der Rubrik „Zur aktuellen Situation“ als unter „Abhandlungen“ zu veröffentlichen.

Vollzug eher auf Ungefährtem als Konkretem gründet, sicherte sich *Angela Merkel* zwar die langjährige Kanzlerschaft, ist jetzt aber mit derart vielen „Baustellen“ konfrontiert, dass das politische System der Bundesrepublik überfordert scheint. „Wir schaffen das“ wirkt heute eher wie eine Selbstbeschwörung (denn als Handlungsanleitung) und verdeckt die Überlastung aller Angesprochenen, vor allem die der dezentralen Gebietskörperschaften und der Zivilgesellschaft. Europäisch durch das unilaterale Handeln ohnehin isoliert, werden zudem die Kosten für das Gemeinwesen erkennbar: politisch, materiell, finanziell und durchaus auch kulturell; die europäische Führungsmacht sieht sich zu Recht sehr kritischen Fragen ausgesetzt.

In der Folge schwächt sich auch daheim die „Willkommenskultur“ (ohnehin eine groteske Abwertung, wenn nicht gar „Verballhornung“ des Kulturbegriffs) ab und verliert die Kanzlerin deutlich an Unterstützung, was sie wiederum mit einer Vielzahl von Anpassungsprozessen beantwortet, die in der Summe als Eingeständnis fehlerhaften Verhaltens gewertet werden können. War sie sich bei der Aussetzung der Wehrpflicht und der „Energiewende“ noch des Beifalls des Publikums sicher, wird jetzt erkennbar, dass die unkontrollierte (und rechtswidrige) Öffnung der Grenzen nicht mehr als humanitärer Impuls zu werten ist, sondern als Auslöser einer Massenwanderung, die Deutschland – sollte sie sich in dem derzeit erkennbaren Ausmaß fortsetzen – in seiner ökonomischen, sozialen und gesellschaftlichen Stabilität gefährdet. Dass die Kanzlerin dies erkennt, darf man unterstellen und ergibt sich aus zahlreichen der in den vergangenen Wochen verfolgten Politiken: von den beiden Asylpaketen über eine Reihe überstürzter Auslandsreisen bis hin zu der nachgeschobenen Selbstrechtfertigung, nach der es darum gehe, „kriegerische Auseinandersetzungen zwischen den Balkanstaaten zu verhindern“ (sic!), wobei sich die Kanzlerin – materiell fragwürdig – des „Schlafwandler“-Begriffs bediente, den *Christopher Clark* bekanntlich für die Ereignisse im Vorfeld des Ersten Weltkriegs prägte. Während nach innen deutlich wird, wie sehr sich das Regierungssystem Deutschlands in sich selbst verpuppt hat und seine einstmals gepriesene Reagibilität bürokratisch vermittelter Schwer- und Selbstgefälligkeit wich, sind auch die europapolitischen Lähmungserscheinungen nicht mehr zu übersehen. Die „Völker Europas“ scheinen den Glauben wie das Vertrauen in die Europäische Union, zumindest in *diese* Union, zu verlieren.

II. Die Binnenperspektive: Führungs- und Steuerungsdefizite, bürokratische Verwerfungen und Missachtung des Vollzugs

Wie konnte es zu dieser Fehlleistung kommen, erst recht angesichts der Tatsache, dass seit Jahren vor großräumigen Wanderungsprozessen gewarnt wird, zunächst unspezifisch als erwartbare Süd-Nord-Wanderung, dann aber sehr konkret und „nachhaltig“ angesichts des Syrienkonflikts, der Irak- und Afghanistankrisen sowie generell der revolutionären Prozesse in der arabischen Welt? Jenseits der allseits angebotenen Deutungsmuster sind es vor allem drei Aspekte, die zunächst auf Schwächen des deutschen Regierungssystems, vor allem auf der Bundesebene, verweisen: eine unzureichende Führungs- und Steuerungskapazität, defizitäre Koordinationsprozesse der Akteure (horizontal wie vertikal) sowie eine Missachtung des Vollzugs.

Flüchtlingspolitik ist Bundessache (Art. 16a GG). Zwar verweist die Regierung in diesem Kontext gern auf die Europäische Union, doch geht das solange fehl, als die Sicherung der EU-Außengrenzen nicht gegeben ist und die für Asylanten und Flüchtlinge vorgesehenen Regelungen, etwa im Rahmen der Dublin-Vereinbarungen, nicht befolgt werden. Natürlich setzte der (inzwischen ubiquitär diagnostizierte) Kontrollverlust hier ein, doch sollte nicht vergessen werden, das Dublin eine bequeme, durch die unterschiedliche geographische Lage der EU-Mitgliedstaaten erleichterte Verantwortungsübertragung, mithin Entlastung wichtiger Akteure, darstellte. Gerade die „Großen“, Großbritannien, Frankreich und Deutschland, profitierten in besonderem Maße, während Italien und Griechenland aufgrund fehlender Kapazität (und Kompetenz) dazu übergingen, über die Außengrenzen drängende Flüchtlinge unkontrolliert in die Züge nach Norden zu setzen oder sie unregistriert weiterwandern zu lassen. Der Bund hätte frühzeitig damit beginnen müssen, sich auf die absehbaren und von den Internationalen Organisationen mehrfach prognostizierten Massenwanderungen einzustellen, wenigstens aber konzeptionell vorzuarbeiten.

Nichts davon war erkennbar. Die auf die Entscheidung zur Grenzöffnung folgenden Flüchtlingsströme trafen die Behörden gänzlich unvorbereitet. Verantwortlich dafür waren zunächst das Bundesministerium des Innern, später das Kanzleramt in der ihm übertragenen koordinativen Rolle und Funktion. Während das Innenministerium auf das (ihm unterstellte) Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) verwies (dessen Präsident sehr schnell das Handtuch warf) und der Bundesminister in einer Reihe unglücklicher Fernsehauftritte vergeblich Souveränität, Steuerungskompetenz und „Kontrolle“ zu suggerieren suchte (zudem mehrfach „die ganze Härte des Rechtsstaats“ in Aussicht stellte), entnahm

die Nation den täglichen Fernsehbildern, wie Tausende von Flüchtlingen, von der Kanzlerin ermuntert, illegal und unregistriert ins Land zu drängen begannen. Dublin sei „obsolet“, rechtfertigte sich Frau *Merkel* vor dem Europäischen Parlament, eine Position, die sie später revidieren musste, um sich – weitgehend theoretische – Rückführungsmöglichkeiten zu erhalten. Der Rest war dann das, was der politische Prozess Krisenmanagement nennt und in diesem Fall kläglich versagte: zunächst Beschwichtigungen unter Einsatz unseriöser, weil in keinem einzigen Fall belastbarer Daten, dann die Suche nach Schuldigen außerhalb der Landesgrenzen (wahlweise der ungarische Ministerpräsident, der sich im Gegensatz zur Kanzlerin zunächst durchaus EU-rechtskonform verhielt, Italien, Griechenland oder Frontex), schließlich die Bündelung von Kompetenzen im Kanzleramt. Damit sollte entschiedenes staatliches Handeln dokumentiert werden, das in der Realität den Verantwortlichen entglitten war.

Die primären Ordnungsleistungen, die folgten und ein Chaos verhinderten, waren vor allem den dezentralen Gebietskörperschaften geschuldet, also den Ländern und vor allem dem kommunalen Bereich (Städte, Landkreise und Gemeinden), ergänzt um eine aufopferungsvolle Hilfe der Bevölkerung. Während der Bund, noch immer weitgehend konzeptionslos, die Mitwirkung der Länder am ersten Asylpaket im Wortsinne erkaufte, ein Tatbestand, den die britische Metapher eines *throwing money at problems* am besten zum Ausdruck bringt, trugen die Kommunen die eigentlich Last des „öffentlichen Handelns“. Auch sie aber wären ohne die Mithilfe zahlloser Helfer dem Ansturm der Flüchtlinge nicht gewachsen gewesen.

Erst die weiteren Bemühungen um ein verschärftes Asylrecht sahen dann den Bund in einer gewissen Führungsrolle, die aber schnell wieder dem parteipolitischen Kalkül ausgesetzt war und nur unter Zeitverlust und materieller Verwässerung den Regelverlust zu kompensieren suchte. Die Kanzlerin, der die Folgen ihr vorschnellen Handelns inzwischen bewusst waren, entwickelte schließlich jenen „Dreischritt“, der eher eine systemanalytische Bestandsaufnahme denn eine verfolgenswerte Problemlösung darstellte: Ordnungsleistungen nach innen, Sicherung der EU-Außengrenzen, Bekämpfung der Fluchtursachen „vor Ort“. Hinzu traten die angesprochenen außenpolitischen Bemühungen: vom durchaus peinlichen Bittgang zum im Wahlkampf stehenden türkischen Staatspräsidenten (eine Demutsgeste, die, erwartbar, bis heute ohne nennenswerte Ergebnisse blieb) bis hin zu dem Versuch, die chinesische Staatsführung nicht nur für eine Vermittlung in der Syrienfrage, sondern auch für eine Mithilfe bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise zu gewinnen. Als „Realpolitik“ apostrophiert, verfielen

diese Bemühungen schnell der Kritik. Dass man im Kanzleramt wie im Innenministerium zudem nicht recht wusste, wie was durch wen betrieben werden sollte, dokumentierte die skurrile Situation, in der der Innenminister in Albanien eine Veränderung des Flüchtlingsstatus von Syrern und eine Einschränkung des Familiennachzugs ankündigte, um das noch am gleichen Tag auf Druck des Kanzleramtes und der SPD widerrufen zu müssen. Auch das beeinträchtigte das Vertrauen der (zu diesem Zeitpunkt durchaus noch gutwilligen) Bevölkerung und schürte Zweifel an der Glaubwürdigkeit des politischen Personals.

Die öffentlichen Auseinandersetzungen, zwischenzeitlich aufgrund der erwartbaren Polarisierung und Zirkularität eher abstoßend, mündeten schließlich in jenen Kompromiss, der das geforderte Transitkonzept aufweichte und nun glaubt, auf der Basis von „Aufnahmeeinrichtungen“ die Flüchtlingsströme ordnen, zwischen „wirklichen“ Flüchtlingen und anderen unterscheiden und letztere zügig zurückführen zu können. Das mündete zwar in eine gewisse Beruhigung der vor allem CDU/CSU-internen Diskussion, erwies sich aber keineswegs als problemlösend. Unbeantwortet blieb vor allem die völlig berechnete und (durchaus beantwortbare) Frage, wie viele Flüchtlinge das Land denn verkraften kann, ohne seine eigene Substanz und Stabilität zu gefährden. „Tragfähigkeit“ ist jene Kategorie, die hier entscheidend ist und der Erörterung bedarf. „Wir schaffen das“, diese letztlich triviale und erkennbar eher andere als sich selbst in die Verantwortung nehmende Aussage hat sich überlebt und bedarf des Mutes zur Konkretisierung – unter Einschluss unabweisbarer Verteilungsentscheidungen, binnenstaatlich wie europäisch. Auch ein stabiles demokratisches System kann sich nicht um Entscheidungen „drücken“, wenn die eigene Stabilität bedroht ist. Es muss wehrhaft bleiben und sollte sozialromantische Vorstellungen nicht mit humanitärem Engagement verwechseln, darf zudem offenkundige Missbräuche eines ansonsten selbstverständlichen Asylrechts nicht übersehen und muss den zahlreichen Krisengewinnlern die Stirn bieten. Die Führungsmacht Europas ist zudem gehalten, nicht nur höflich die Mitwirkung Dritter zu erbitten, sondern sie, vor allem EU-Mitgliedstaaten gegenüber, auch einzufordern. Bislang ähneln die diesbezüglichen Appelle der Kanzlerin eher einem „Pfeifen im Wald“ denn einer belastbaren Politik.

Bereist man in diesen Tagen das Ausland, wird darüber hinaus deutlich, dass sich die punktuelle Bewunderung für die Deutschen in ihr Gegenteil verkehrt hat. War es zunächst die humanitäre Grundhaltung, die überzeugte, ist es jetzt die Gefahr, den ausgelösten Wanderungsprozess nicht mehr beherrschen zu können, die die Diskussionen prägt. Die „Alternativlosigkeit“, welche die Kanzlerin er-

neut für sich in Anspruch nimmt, gilt inzwischen als Ausdruck der Schwäche, der Verzicht auf eigenen Grenzkontrollen erst recht. Hinzu tritt eine gewisse Schadenfreude, nach der sich das Land selbstverschuldet in einen Transformationsprozess begeben habe, an dessen Ende ein neues, vielleicht weniger arrogantes Deutschland stehen könnte. Dritte schließlich sprechen unverhohlen vom einem Transferprozess, der sich nun gleichsam naturwüchsig ergebe und nicht über Austeritätspolitiken aufzuhalten sei – mithin Ausgleichsleistungen im Rahmen der EU erzwänge. So sollte es zu denken geben, dass selbst Schweden, das in Migrationsfragen liberalste aller EU-Mitgliedstaaten, das Ende seiner Aufnahmekapazität erklären musste und die aus Deutschland kommenden Flüchtlinge wieder zurückzunehmen bat.

Sucht man die binnenstaatliche Reaktion auf den Flüchtlingsstrom zu bilanzieren, wurden Defizite im deutsche Regierungssystem erkennbar, derer man sich (zumindest in der Fachöffentlichkeit) zwar bewusst war, deren Ausmaß aber überraschte. Dies reicht von den in Teilen groben Fehlern der Führungsebene (Dominanz von Appellpolitiken, Steuerungs- und Kontrollverluste, unzureichende Datenbasen, situative Aufgabe rechtsstaatlicher Sicherungen, hohe Koordinationsdefizite, nicht kompatible IT-Strukturen, Überforderung der betroffenen Bundesämter) über eine Funktionalisierung des Bundesrates bis hin zum Fehlen jeglicher planerischen (Vor-)Arbeit, die den Vollzug, mithin die Umsetzung der Merkelschen Entscheidung hätte bedenken müssen. Da es so etwas wie eine kontinuierliche „Verwaltungspolitik“ in der amtierenden Bundesregierung aber nicht gibt, musste die bedingungslose Grenzöffnung das politische System überfordern, begünstigte man rechtswidriges Handeln, förderte Zeit- wie Ressourcenverschleiß, schürte Misstrauen und provozierte Bevölkerungsproteste, die in vorschneller Generalisierung als Rechtspopulismus gebrandmarkt wurden – und dabei übersah, dass die bürgerliche Mitte des Landes sich aufgrund der erkennbaren Folgen der Grenzöffnung längst von ihrer anfangs optimistischen und hilfsbereiten Haltung verabschiedet hatte.

Dies wurde durch eine verhängnisvolle Informationspolitik verstärkt: So erwies sich zunächst keine der von der Bundesregierung vorgetragene Aussagen zur Flüchtlingszahl als wirklich belastbar und fehlt es noch immer an verlässlichen Informationen zur Herkunft (!) und zum Bildungs- und Qualifikationsstand der Migranten, bekanntlich eine unerlässliche Voraussetzung für etwaige Eingliederungen in den Arbeitsmarkt. Auch wird eine ausreichende Zahl qualifizierter „Asylentscheider“ wohl erst Ende des kommenden Jahres einsetzbar sein und fehlen im gesamten Land Fachkräfte für den Deutschunterricht (als der elemen-

tarsten aller Integrationshilfen) und die Schulung der Flüchtlingskinder. Selbst *Hans-Jürgen Weise*, der hinzugezogene Präsident der Bundesagentur für Arbeit, legt seine Arbeit mehrjährig an. Und in der Tat: Vorliegende Migrationsstudien deuten fast ausnahmslos darauf hin, dass für einen den Namen verdienende Integrationsprozess von einem knappen Jahrzehnt auszugehen ist. Zwar finden sich wie stets Ökonomen, die schon jetzt „Wachstumsimpulse“ sehen, doch wird schnell deutlich, dass solche Erkenntnisse eher der Nähe zu einer politischen Partei oder einem Minister geschuldet sein dürften als seriöser Forschung. Ähnliches gilt für den Medienbereich. Vor allem die öffentlich-rechtlichen Einrichtungen beflößigten sich zunächst einer völlig unkritischen, um nicht zu sagen „gleichgeschalteten“ Berichterstattung. Erst als die Folgen des Flüchtlingsstroms in den Städten und den ländlichen Räumen der Republik offenkundig wurden, kam es zu vereinzelt Korrekturen, schließlich zu einer Umkehr.

Vor allem aber ist es die Vollzugsferne der Bundespolitik, die das deutsche Regierungssystem schwächt. Sie führt das Land in ungewisse und undurchdachte Zukünfte, droht die Bundesländer und den kommunalen Bereich zu überfordern und erzeugt über die einsamen Entscheidungen der Kanzlerin Turbulenzen, die diesmal – und anders als im Fall des Aussetzens der Wehrpflicht und der Energiewende – in der Wahlkabine sanktioniert werden dürften. Zudem darf man erwarten, dass die Länder sich künftig nicht erneut „einkaufen“ lassen, sondern der Kanzlerin eine ungeschönte Analyse der Situation „vor Ort“ präsentieren. Sie wiederum stehen unter dem Druck der Kommunen, die zu Recht auf die Grenzen des Machbaren verweisen. Wenn alle in Frage kommenden öffentlichen Einrichtungen, von Messehallen über Bundeswehr-Einrichtungen und Rathäuser bis hin zu Turnhallen, belegt sind und man ernsthaft erwägt, privates Eigentum für die Flüchtlingsunterbringung zu requirieren, sind die Grenzen unbedachter Politik erreicht, wird man die Kanzlerin an ihren Amtseid erinnern müssen. Umso befremdlicher, dass sich die Koalition noch immer unabweisbaren Entscheidungen entzieht und auf Entlastungen hofft, die entweder kurz- und mittelfristig nicht eintreten werden (Abebben des Flüchtlingsstroms, Kontingentierungen im EU-Rahmen), sich schon bislang als wenig tauglich erwiesen (Abschiebungen, Einschränkungen des Familiennachzugs) oder aber in den Händen externer Akteure liegen (*hot spots*, Hilfen für Erstaufnahmezentren und/oder Informationseinheiten in den Lagern der Türkei, im Libanon, Jordanien und seit Malta nun auch noch in Afrika). Damit droht sich die Selbstbeschädigung der deutschen Politik fortzusetzen, wächst die Distanz zur Bürgerschaft und isoliert sich die Bundesrepublik weiter.

Im Ergebnis bietet sich die Frage an, wer derzeit eigentlich das „nationale Interesse“ der Bundesrepublik vertritt. Selbst diejenigen, die meinen, dass in solchen Kategorien nicht mehr gedacht werden sollte, werden konzedieren müssen, dass die Flüchtlingsfrage angesichts einer auf absehbare Zeit unwahrscheinlichen europäischen Lösung überzeugender nationalstaatlicher Reaktionen bedarf. Diesen aber entzieht sich die Bundesregierung vor allem dadurch, dass der Merkel'sche Dreischritt allein zwei Stufen vorsieht, welche die Mitwirkungsbereitschaft anderer voraussetzen, auf die wiederum bestenfalls gehofft werden kann. Die inkrementalen Schritte, mit denen sich die Koalition über die beiden Asylpakete als handlungsfähig darzustellen suchte, bleiben lediglich situative Reaktionen auf einen unhaltbaren, von der Kanzlerin fahrlässig ausgelösten Zustand: den massenweisen illegalen Grenzübertritt von Flüchtlingen samt der nachfolgenden Überforderung der deutschen Behörden. Die zwischenzeitlich eingeleiteten Politiken mögen die Ausgangssituation punktuell stabilisieren, den Grundproblemen der Wanderung haben sie aber nichts entgegen zu setzen.

III. Ein europäischer Offenbarungseid

Die europäischen Folgen des unilateralen Handelns der Kanzlerin treten hinzu. Dies gilt vor allem für die von ihr erhoffte, wenn nicht sogar vorausgesetzte Solidarität der EU-Mitgliedstaaten. So lässt man die Kanzlerin derzeit nicht nur wissen, was man von ihren Reaktionen auf die Flüchtlingsbewegung hält, sondern blockiert auch ohnehin fragwürdige Politiken der Kommission. Zwar kündigte diese an, sich künftig vor allem den „großen“ europäischen Fragen widmen zu wollen, zu denen die Wanderungsprozesse in die EU zählen sollten, doch folgten dem lediglich die bekannten Ankündigungspolitiken. So förderte einer der sich inzwischen mehrenden „Flüchtlingsgipfel“ (am 23. September 2015) zwar die Verteilung von 160.000 Flüchtlingen auf die EU-Mitgliedstaaten zutage, ein Ansatz, der bis heute (15.11.2015) freilich nur für ganze 185 Personen eingelöst wurde. Dies mag erklären, warum es anlässlich eines Fluges einiger weniger Familien von Athen nach Luxemburg zu einer ungewöhnlichen Präsenz europäischer Funktionsträger (*Schulz, Tsipras, Asselborn* und *Avramopoulos*) kam, die im Ergebnis eher als Dokumentation der eigenen Hilflosigkeit als einer verfolgenswerten Flüchtlingspolitik zu werten sein dürfte. Und auch der zwischenzeitliche Versuch, über einen „Balkangipfel“ (26. Oktober 2015) die Kooperation jener Staaten sicherzustellen, durch die die Flüchtlinge ziehen, scheiterte trotz eines 16-Punkte Plans grandios. Zwar finden sich jetzt geordnetere Verfahren (und weniger erschreckende Fernsehbilder), die den Treck durch

Europa zu kanalisieren suchen, doch wirkt das in den Flüchtlingscamps des Nahen Ostens eher als weitere Einladung, sich auf den Weg zu machen. Schließlich verdient jener Aktionsplan mit der Türkei (16. Oktober 2015) Erwähnung, auf den die Kanzlerin inzwischen ihre Hoffnungen setzt, ohne dass dies materiell bislang gerechtfertigt erscheint.

Inwieweit solche Entwicklungen den Europäisierungsprozess weiter beeinträchtigen, lässt sich noch nicht absehen, doch mögen zwei nichtdeutsche Mahnungen das Ausmaß der Krise erkennbar machen – und die Einseitigkeit des deutschen Denkens belegen. So führte etwa der junge österreichische Außenminister, *Sebastian Kurz*, in einem Interview (*Salzburger Nachrichten* vom 22. Oktober 2015) aus, dass der mit dem türkischen Präsidenten *Erdogan* ausgehandelte *deal* (3 Mrd. EU-Sondermittel, Erleichterung bei der Visavergabe und Rückkehr zur Option EU-Mitgliedschaft gegen die Bemühenszusage, die Außengrenzen abzusichern und die Flüchtlinge im Land zu halten) mitnichten einen „Königsweg“ zur Bewältigung der Flüchtlingskrise darstelle, vielmehr doppelbödig sei. In Wahrheit solle sich der im Übrigen geschmähte *Erdogan* für die EU die Hände schmutzig machen; das müsste man offen aussprechen und eingestehen, dass ein Asylsystem mit einem völlig unkontrollierten Zustrom bis nach Mitteleuropa nicht funktionieren kann. Diese Wahrheit sei den Menschen in Europa zuzumuten und erst recht jenen, die noch kommen wollen. Kooperation bei der Grenzsicherung mache sicher Sinn, doch kann und sollte sich Europa nicht allein auf die Türkei verlassen, sich mithin in eine gewisse Abhängigkeit begeben. Die EU muss fähig sein, ihre Außengrenzen selbst zu schützen, zudem die Möglichkeit eröffnen, auch außerhalb Europas Asylanträge zu stellen.

Jean Asselborn, Außenminister Luxemburgs und derzeit EU-Ratsvorsitzender, wiederholte dagegen seine Warnungen vor einem Zerfall der EU (in mehreren Medien am 09. November 2015). Schengen sei dann tot, wenn sich die nationalen Grenzsicherungen fortsetzten. Allerdings blieb auch er Aussagen dazu schuldig, wie und durch wen er sich denn eine solche europäische Grenzsicherung innerhalb kürzerer Zeiträume vorstelle. Er setzte zwar erkennbar auf die Türkei, ergänzte das aber mit Formulierungen, die auch als Anregung an die deutsche Seite zu verstehen waren, ihre Grundhaltung des ungehinderten Flüchtlingszuzugs zu überdenken. Zwar verbot es sich dem Außenminister, die deutsche Haltung naiv zu nennen, die Botschaft war aber deutlich genug.

In beiden Stellungnahmen wird erkennbar, dass man sich eine gewisse Pragmatik (und wohl auch Ehrlichkeit) in der deutschen Haltung wünscht, ohne die eine europäische Problemlösung nicht nur erschwert, sondern auch unmöglich werden

könnte. Ratspräsident *Tusk* ging inzwischen noch einen Schritt weiter und forderte eine Beteiligung der Bundeswehr an der Sicherung der EU-Außengrenzen, was im Subtext nicht weniger als die höfliche Aufforderung bedeutet, sich doch an der Beseitigung der selbst geschaffenen Probleme nicht nur monetär zu beteiligen. Ähnliches ist inzwischen fast allen großen europäischen Zeitungen zu entnehmen, unter Einschluss der seriöseren im Vereinigten Königreich, wo die abendlichen Fernsehbilder von den Flüchtlingsströmen einen EU-Austritt des Landes wahrscheinlicher werden lassen.

Dass die Flüchtlingsfrage die EU-Einrichtungen derart überraschte und eine erschreckende Hilf- und Konzeptionslosigkeit dokumentiert, spricht gegen sie. Nachdem fast alle der gut gemeinten, aber nie wirklich umgesetzten „Prozesse“ der Vergangenheit scheiterten (Barcelona-Prozess, Mittelmeerunion) und dem Schengen-Abkommen keine den Namen verdienende Sicherung der EU-Außengrenzen folgte, war spätestens nach Ausbruch des Syrienkonfliktes deutlich, dass mit Flüchtlingsbewegungen ungeahnten Ausmaßes gerechnet werden müsste. Doch selbst Lampedusa bewirkte kein Umdenken. Wie im Fall der beschämenden Jugendarbeitslosigkeit zeigte man sich besorgt, doch blieb es bei der wohlfeilen Ermahnung an die Mitgliedstaaten, sich verstärkt zu engagieren – sieht man von jenem schnell gezimmerten „*Juncker*-Programm“ ab, das unverändert auf sehr tönernen Füßen steht. Die unilaterale Außerkraftsetzung von Dublin schaffte dann eine Realität, die nun kaum mehr einzufangen ist, zumindest nicht kurz- und mittelfristig. Erneut zeigt sich, dass die Kommission, entgegen allen Absichtserklärungen, durch faktisches Nichtstun durchaus problemverschärfend wirken kann. Bereits die Eurozonen-Krise dokumentierte eine „Weiter so“-Haltung, die lediglich Zeitgewinn versprach, materiell aber unzureichend blieb und bald eine erneute Griechenland-Debatte erzeugen dürfte. Ähnliches gilt für die geldpolitischen Abenteuer der EZB, deren erhoffte Wirkungen, sieht man von der kontraproduktiven Befeuerung südeuropäischer Haushaltspolitiken ab, bis heute nicht eingetreten sind. Entscheidende Fragen blieben unbeantwortet, wie etwa die nach Regeln, die eine direkte Unterstützung von Euro-Staaten bei Liquiditätsengpässen ermöglichen (und begrenzen), ein Insolvenzverfahren für überschuldete Mitgliedstaaten vorsehen oder auch eine Entlassung von Staaten mit chronischen Defiziten ihrer Leistungsbilanz (unter Einschluss einer Klärung der späteren Beziehung ihrer Währung zum Euro; vgl. hierzu *Scharpf* in diesem Heft). Stattdessen sucht man derzeit die Einlagensicherung als noch „fehlendes Glied der Bankenunion“ zu vergemeinschaften, wohl wissend, dass man damit

den Steuerzahler für unseriöse Finanzpolitiken Dritter verantwortlich zu machen sucht.

Hinzu tritt die wachsende Erkenntnis, dass und wie sehr die Heterogenität der Mitgliedstaaten die europäischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse zu lähmen droht und nur noch Schönwetter-Entscheidungen zuzulassen scheint. Doch kann es wirklich verwundern, dass die Staaten Mittel- und Osteuropas sich einer substantielleren Flüchtlingszuweisung verwehren? Muss man tatsächlich daran erinnern, dass diese Länder noch immer damit beschäftigt sind, ihre Rechtsstaatlichkeit, die sich entwickelnden Märkte und Gesellschaftsstrukturen zu stabilisieren, sich mithin potentiell gefährdenden Politiken zu verwehren? Viel eher wäre es angezeigt, auch in den Visegrad-Staaten Überzeugungs- und Hilfeleistungen anzubieten, bevor man glaubt, ihnen paternalistisch die Funktionsweisen der EU erklären oder gar androhen zu müssen, den Zugang zu europäischen Ressourcen zu erschweren.

In der Zusammenfassung wird eine Hilf- und Kraftlosigkeit der Union erkennbar, die einmal mehr, jetzt aber gleichsam existentiell verschärft, ein Überdenken der Handlungs- und Funktionsbedingungen der Europäischen Union nahe legt. Das richtet sich vor allem auf den organisatorischen Kontext und die Aufgabewahrnehmung, doch wird man sich zuletzt auch einer Personaldiskussion nicht verschließen können. Dass ein solcher Ansatz wesentlich weiter und konsequenter gedacht sein müsste, als sich das im sog. Fünf-Präsidenten-Report findet (der kurios aus der Zeit gefallen scheint; vgl. hierzu *Schorkopf* in diesem Heft), ist offensichtlich und führt in unterschiedlichen Kontexten derzeit auch zu verfolgenswerten Initiativen (Brüssel, Berlin, London, Cambridge). Gemein ist ihnen, von der Vorstellung einer *ever closer union* entweder Abstand zu nehmen oder sie in eine arbeits- und konfliktfähige Form zu bringen. Die Vorstellungen sind relativ weit gediehen (vor allem natürlich mit Blick auf das britische Referendum), schrecken aber vor den meist deutlichen Konsequenzen (einer umfassenden Vertragsreform) noch zurück. EU-Vertreter spielen in vielen dieser Initiativen keine Rolle, weil man ihnen die Reform ihrer selbst nicht mehr zutraut und die allzu große „Gläubigkeit“ der Berufseuropäer für ein Hindernis zukunftsorientierten Denkens hält.

Eine Reihe jüngerer Interventionen verweist vor allem auf eine Überprüfung des gleichsam bundesstaatlichen Europakonzepts, das bereits heute durch die Ausdifferenzierung in territorial und sektoral unterschiedlich geprägte Gruppen erschwert und dessen Fortentwicklung an seine Grenzen gestoßen ist. Die Staatsschuldenkrise, das Griechenlandproblem, die kontinuierliche Aufweichung des

Stabilitätspakts und nun eben die Flüchtlingskrise hätten ausreichend deutlich gemacht, dass die Integrationsenergie und die zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht ausreichen, im Rahmen der derzeit amtierenden Politikergeneration ein arbeits- und konsensfähiges Konzept zu entwickeln. Stattdessen erscheine es angezeigt, sich einiger Kategorien zu erinnern, die die frühe Europadiskussionen geprägt haben und heute eher vergessen sind: vom „Europa der Vaterländer“ *de Gaulles* über einen konsequent subsidiär gedachten Kontinent bis hin zu konföderativen Formen der Zusammenarbeit. Das zur Überwindung von Handlungsblockaden wieder an Bedeutung gewinnende zwischenstaatliche (intergouvernementale) Vorgehen verfällt hier nicht dem Verdikt des „Europafeindlichen“, sondern wird eher als Chance begriffen, Europa wesentlich organischer aufzubauen und es auf das zu konzentrieren, was es (dem Willen der „Völker Europas“ folgend) kann und soll. In einer eher konföderativen Verfassung wäre es viel eher möglich, die divergente Ausgangssituation der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen und eine erweiterte Kooperation nur in jenen Bereichen vorzusehen, wo sie sich tatsächlich anbietet. Dies wiederum müsste mit einer Aufgabkonzentration verbunden sein, die etwa der Präsident des Europäischen Parlaments, *Martin Schulz*, auch vorzusehen schien (vgl. das mit ihm in dieser Zeitschrift [ZSE 1/2013] geführte Interview). Davon ist heute allerdings kaum mehr die Rede: Weder die neuen Kommissare noch die EU-Parlamentarier sehen von jenen Maximalprogrammen ab, die sie im Wahlkampf präsentierten und überdehnen damit das ohnehin zum Zerreißen gespannte Band zu ihren Wählern – und zur europäischen Realität. Das gewiss gut gemeinte Wollen übersteigt das Können der Akteure bei weitem.

Hat etwa die Kommission die im Zuge der Flüchtlingskrise mehr als deutlichen Signale der europäischen Bevölkerung verstanden? Kaum. Der im Wortsinne lächerlich anmutende Versuch, wenigstens einen Bruchteil der im Vergleich (zur deutschen Situation) ohnehin verschwindend geringen Flüchtlingszahl auf die Mitgliedstaaten zu verteilen, scheitert im Vollzug und lässt Verweigerungshaltungen erkennen, die einer Auflösung der immer wieder beschworenen „europäischen Solidarität und Wertegemeinschaft“ nahe kommen dürften - nicht, weil man die EU ablehnt oder gar zu schädigen sucht, sondern weil sich die verfolgten Politiken weit von dem entfernt haben, was in den Augen der Bevölkerung tatsächlich des europäischen Handelns bedarf. Aus dieser Sicht versagt Europa gleich mehrfach: in der angesprochenen Beschäftigungspolitik, der Außen- und Sicherheitspolitik, der Fortentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion, dem Digitalisierungsprojekt und vielem anderen mehr. Stattdessen das immer

wieder versuchte Schleifen von nationalstaatlichen Charakteristika, selbst wenn sie sich bewährt haben. Solche Politiken vertiefen die Union nicht, sondern spalten und delegitimieren sie weiter. So muss das Publikum etwa im Fall Griechenlands einmal mehr zu Kenntnis nehmen, dass zahlreiche der von der griechischen Regierung zugesagten Reformpolitiken erwartbar nicht oder nur mit beträchtlicher Verspätung umgesetzt werden – all dies natürlich im Vorfeld eines nun bald nicht mehr aufzuhaltenden Schuldenschnitts. „Weiter so“ bleibt die Maxime des europapolitischen Handelns, ungeachtet der massiven Entsolidarisierungsprozesse, die sich zu verstetigen scheinen.

Dass solche Entwicklung auch personalpolitisch grundiert ist, wird man hinzufügen müssen. Vor allem die Person *Jean-Claude Junckers*, aus Anlass seines 60. Geburtstags selbst in den seriöseren deutschen Zeitungen nahezu devot gewürdigt, unterliegt zunehmender Kritik. Die neueren Veröffentlichungen zum Luxleak-Komplex, das arrogante Auftreten vor dem zu dessen Aufklärung eingesetzten Sonderausschuss des Europäischen Parlaments, das nun bereits mehrjährige Versagen vor dem Flüchtlingsproblem oder auch die höchst diskussionswürdige Rolle im Rahmen der Eurokrise machen deutlich, dass sich *Juncker* gern als gleichsam „Europäischer Präsident“ sieht, der die großen Linien zieht und den Europäisierungsprozess steuert, ohne dies allerdings materiell zu bestätigen. Fügt man dem hinzu, dass auch die zunächst plausibel erscheinende Organisationsreform der Kommission wohl eher der Bedeutungssteigerung *Junckers* als einer funktionalen Verbesserung der Kommissionsarbeiten dient, wird die in Brüssel lauter werdende Kritik verständlich und erinnert an jene Vorbehalte, die einzelne Staats- und Regierungschefs bereits anlässlich der Wahl des Kommissionspräsidenten äußerten. Selbst der Vorsitzende der Eurogruppe, *Jeroen Dijsselbloem*, weist die von *Juncker* beanspruchte „Politisierung“ weiterer Themenfelder zurück und empfiehlt Korrekturen im institutionellen Gefüge der EU. Dass *Wolfgang Schäuble* ähnliche Vorbehalte äußerte, belegt ein breiteres Unbehagen.

Die Völker Europas wollen den europäischen Bundesstaat erkennbar nicht, zumindest noch nicht. Sie erwarten zu Recht Problemlösungskompetenz dort, wo grenzüberschreitende Probleme nicht mehr zwischenstaatlich zu regeln sind, und Zurückhaltung dann, wenn Vertrautes und Bewährtes zur Diskussion gestellt wird – meist eher in dem Bemühen, zu vergemeinschaften, mithin umzuteilen, als eine für die Beteiligten annehmbare Lösung von Niveau- und Verteilungsproblemen sicher zu stellen. Die Flüchtlingskrise dokumentiert eine Impotenz der Union, sowohl in ihren prognostischen, konzeptionellen und

instrumentellen Fähigkeiten als auch in ihrer Aufgabe der Konsensbildung. Die immer etwas exkulpativen Einreden, nach denen es in Wirklichkeit doch die Mitgliedstaaten seien, die ihren Pflichten nicht nachkämen, verkennen die Primäraufgabe der Union: den „Völkern Europas“ zu dienen, nicht zur Erhöhung des eigenen Prestiges, sondern zur Gewährleistung von Frieden, Wohlstand und sozialer Sicherheit. Da die Massenwanderung von Flüchtlingen aber genau das gefährdet und die Union ohne Antwort bleibt, versagt sie vor der bislang wohl größten Aufgabe ihrer Geschichte. Ein Offenbarungseid wäre mithin durchaus angezeigt, wird aber verweigert. Stattdessen ist erwartbar, dass sich die gruppen- und sektorspezifische Ausdifferenzierung der Union verstärkt – zu ihrem Nachteil, weil die Stimme Europas schwächer wird und Koordinationsleistungen an die Stelle materieller Politiken treten. Die Union wäre daher gut beraten, in den künftigen Verhandlungen, auch und gerade mit dem Vereinigten Königreich, jenen materiellen Kern von Aufgaben zu bestimmen, der tatsächlich europäischen Handelns bedarf und den Rest den Mitgliedstaaten (und ihrer Zusammenarbeit) zu überlassen. In deren Heterogenität liegt durchaus die Kraft Europas, nicht ein zu bekämpfendes Defizit.

IV. Handlungsoptionen

Was ist zu tun? Zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Anmerkungen (Mitte November 2015) wird erkennbar, dass die Kanzlerin auf mehreren Ebenen „zurückrudert“ oder besser: dies durch ihre Vertrauten betreiben lässt. Die Kraft und die Selbstkritik reichen zwar nicht aus, jene Grenzen der Aufnahmefähigkeit des Landes zu benennen, derer es zweifelfrei bedarf, doch sucht man sich über den angesprochenen Dreisatz und die ihm nachfolgenden Maßnahmen wenigstens wieder zum „Herrn des Verfahrens“ zu machen – eine Politik, die freilich solange wirkungslos bleiben wird, wie Flüchtlinge weltweit damit rechnen, legal wie illegal die deutschen Grenzen überschreiten zu können und als Flüchtlinge willkommen zu sein. Zwar hat sich die „Willkommenskultur“ in Teilen inzwischen in ihr Gegenteil verkehrt, doch dauert es, wie im politischen System Deutschlands üblich, lange, bis die Erkenntnis der im deutschen Asylrecht angelegten Gefahren und Missbrauchsmöglichkeiten politische Entscheidungen nach sich zieht. Natürlich werden die beiden Asylpakete helfen, wenigstens ein wenig Ordnung in den Flüchtlingsstrom zu bringen, ihn vielleicht auch steuern zu können, doch sind die mit den einzelnen Vorhaben verbundenen Voraussetzungen und Fristen meist nicht gegeben oder viel zu lang. Die erörterten Sanktionen bleiben zudem bis auf weiteres stumpf, sei es, weil es an entsprechenden Vor-

schriften, geeignetem Personal bzw. der Basisinfrastruktur mangelt oder aber die Flüchtlinge sich dem entziehen (durch ein Weiterwandern, die Anrufung der Gerichte, falsche Angaben, ein Untertauchen). Die immer wieder beschworene „Härte des Rechtsstaats“ ist bislang so gut wie nicht zum Tragen gekommen, die Zahl der zurückgewiesenen oder gar abgeschobenen Asylbewerber ist im Vergleich zur Gesamtzahl der Flüchtlinge minimal.

Geht man davon aus, dass der Zustrom der Flüchtlinge im Winter nicht nur nicht versiegt, sondern im Frühjahr des kommenden Jahres erst recht anschwellen wird (halbwegs belastbare Schätzungen gehen für 2016 von ca. 1,5 Mio. Flüchtlingen aus), dürfte es ein Akt der Notwehr werden, dem durch eine wenigstens temporäre Schließung der Grenzen und ein gleichfalls temporäres Aussetzen des Familiennachzugs zu begegnen. Natürlich ist es möglich, dass die Zuerkennung lediglich subsidiären Asyls hier punktuelle Abhilfe schaffen könnte, aber eben nur punktuelle und lediglich in (sehr) langen Zeiträumen. Die inzwischen vorgesehenen Einrichtungen und Verfahren (von den geplanten Registrierungszentren bis hin zu den Bemühungen, Rückführungspflichten auch umzusetzen) versprechen zwar Erleichterung, kommen aber angesichts von noch immer mehr als 300.000 Unregistrierten zu spät und haben derart lange Vorlaufzeiten, dass sie kurz- und mittelfristig kaum zur Beruhigung der Lage beitragen werden. Im Übrigen ist zu bedenken, dass die relativ gute Vernetzung und damit wechselseitige Information der Flüchtlinge ein weiteres Anschwellen von Asylbewerbern begünstigt. Viel eher noch als durch die unüberlegten *selfies* der Kanzlerin wird das durch die Berichte derer verstärkt, die es nach Deutschland geschafft haben und nun von der erfahrenen Grundversorgung berichten. In anderen Worten: Je positiver die Rückmeldungen sind, umso stärker dürfte das Zurückgebliebene motivieren, auch ihrerseits Fernwanderungen in Kauf zu nehmen. Warum sollte man in den Ruinen Syriens oder den Lagern der Türkei, Jordaniens und des Libanon verbleiben, wenn der Weg nach Deutschland offen steht? Nachdem Schweden unlegitimierte Flüchtlinge inzwischen zurückweist und auch Österreich damit begonnen hat, Grenzzäune zu errichten, verbleibt nur noch Deutschland.

Der Rest ist dann Verwaltungsorganisation, eine vermeintlich deutsche Stärke, die bei näherem Hinsehen allerdings Brüche und Reformbedarf erkennen lässt. Das gilt zunächst und vor allem für die Ministerialorganisation des Bundes, deren Verwaltungskapazität und -kompetenz sehr unterschiedlich ausfällt. Das bereits mehrfach angesprochene Innenministerium etwa gilt aufgrund der zwischenzeitlich erfahrenen Wachstumsschübe als kaum mehr steuerbar. Die in den vergangenen Monaten zutage tretenden Probleme finden hier ihren Ursprung, da

verwaltungspolitische Fragen in diesem Haus seit Jahren nur nachrangig und ohne die Verfolgung nennenswerter, mithin strukturell bedeutsamerer Politiken vertreten werden. In Fachkreisen spricht man dem Haus bestenfalls eine gewisse Bestandspflege zu, was nicht gering geschätzt werden sollte, angesichts sich turbulent verändernder Umwelten allerdings zu kurz greift. Die Reformfreudigkeit des Hauses ist stark begrenzt, Gestaltungsfragen öffnet man sich so gut wie nie. Verwaltungspolitisch reagiert das Innenministerium lediglich bei unabweisbaren Veränderungen (etwa: exogenen Schocks), aufgrund im Ausland für gut befundener „Innovationen“ oder aber in der Umsetzung von Kabinettsentscheidungen; so wurde die Einführung der Behördenrufnummer 115 etwa als Erfolg gefeiert, stellt für Sachkundige aber ein Protobeispiel verspäteter und lediglich reaktiver Verwaltungspolitik dar. Das mag erklären, warum das Haus in seiner Verwaltungskapazität hinter gut aufgestellte Innenministerien der Länder zurückfällt, auch mit Blick auf das Personal. Während Länderministerien noch Mehrfachbefassungen vorsehen (müssen), finden sich im Bundesinnenministerium „Spezialisten“ in großer Zahl, deren analytischer Zugriff begrenzt ist. Hinzu tritt, typisch für Häuser dieser Größenordnung, eine Absicherungshaltung der Mitarbeiter, die einer modernen Verwaltung nicht eben gut zu Gesicht steht. Immer dann, wenn Koordinationsprozesse mit anderen Häusern zu bewältigen sind, sieht sich das Innenministerium als „Bremser“ oder gar „Verhinderer“ apostrophiert. Das kann durchaus eine Stärke sein, um übereifriges Handeln einzuhegen oder auch Unliebsames abzuwehren, wird aber bei Unvorhergesehenem, wie im Fall der Flüchtlingskrise, zu einer verhängnisvollen Behinderung. Dies ist natürlich immer auch der jeweiligen Hausspitze geschuldet. Hier kariert die Presse den Minister, *Thomas de Maizière*, nicht immer fair, als typischen Exekutivbeamten, eine Grundhaltung, die sich – etwa im Fall der Neuausrichtung der Bundeswehr – durchaus bewährte, in der gegenwärtigen Situation aber jene Fehlleistungen begünstigte, die im Fall der Flüchtlingskrise in die Übernahme der Koordinationsaufgabe durch das Kanzleramt mündete.

Damit freilich stellt sich ein Folgeproblem: die Überlastung der Regierungszentrale, die in Abstimmungsproblemen, später und materiell nicht überzeugender Zusammenarbeit, Informationsdefiziten und diskussionswürdigen Signalen für die Öffentlichkeit zum Ausdruck kommt. Da angesichts der Krisenintensität auch die Europapolitik und zahlreiche Sektoralpolitiken verstärkt im Kanzleramt koordiniert werden, droht die Einrichtung zum Flaschenhals zu werden. Auch deshalb spricht sich die Fachöffentlichkeit seit Jahren für verbesserte Koordinationsmechanismen aus, horizontal wie vertikal. Letztere erwiesen sich auch im

Fall der Flüchtlingshilfe als defizitär, sieht man von den Gesprächen der Kanzlerin mit den Ministerpräsidenten der Länder ab. In diesen geht es aber selten um operative Kategorien, sodass meist zeitaufwendige Abstimmungsprozesse mit der Arbeitsebene der Länder folgen.

Die Länder haben sich ihrerseits im Rahmens des derzeitigen Krisenmanagements verdient gemacht, sie tragen mit den Gemeinden die eigentliche Arbeit der Flüchtlingshilfe, von der man im Bundesinnenministerium und im Kanzleramt eher wenig weiß und ihr zudem mit der unberechtigten Arroganz der entscheidenden Steuerungsebene begegnet. Es steht zu erwarten, dass die in den vergangenen Monaten gemachten Erfahrungen eine erneute Diskussion um eine zeitgemäße bundesstaatliche Willensbildungs- und Entscheidungsstruktur auslösen werden. Sie sollte das aufnehmen, was sich auf Länder- und kommunaler Ebene längst findet: eine von den Beteiligten rege genutzte Strukturberichterstattung für die Gebietskörperschaften. Die Ergebnisse und Folgen sind ermutigend und belegen einmal mehr, dass organisationspolitisch gesehen der Bund zwar das steuerungsstärkste, im Umsetzungsprozess föderalstaatlicher Politiken aber das inzwischen schwächste Glied darstellt.

Dies wird noch dadurch verstärkt, dass sich der Bund eine im Zeitablauf stetig steigende Zahl von Bundesämtern geschaffen hat, die zu Recht kritischer Diskussion unterliegen: vom BAMF über das Kraftfahrzeug- oder das Umweltbundesamt bis hin zum Verfassungsschutz und zur Materialforschung. Bei ihrer Begründung meist als ausgelagerte Vollzugseinrichtung oder Aufsichtsbehörde konzipiert, haben sie sich aufgrund eingeschränkter Öffentlichkeit zu wahren Bürokratiemonstern (und/oder Sinekuren) entwickelt. Häufig, wenn überhaupt, nur internen Evaluationen ausgesetzt, findet sich in ihnen noch ein Verwaltungshandeln, das man als vormodern bezeichnen kann: zumeist strikt hierarchisch aufgebaut und sich einer dem komplementären Prozessorganisation bedienend, kommt es fast exemplarisch zu Verwerfungen, die in Fehlleistungen und Zeit- wie Ressourcenverschleiß münden, gelegentlich deshalb auch die Existenz einiger dieser Ämter infrage stellen. Die mangelnden Kapazitäten des BAMF sind derzeit in aller Munde, der Spott über sein Wirken auch. Nur bei ungewöhnlichen Ereignissen trifft die Bundesämter das Licht der Öffentlichkeit, so wie derzeit im Fall des Kraftfahrzeug-Bundesamtes. Hier angesichts der manipulativen VW-Installationen nur von Kontrollverlust zu sprechen, dürfte einer Verniedlichung des Sachverhalts gleichkommen. So akzeptierte man bei der Prüfung des CO₂-Ausstoßes und beim Kraftstoffverbrauch der VW-Produkte arbeitserleichternd jeweils die Herstellerangaben, sodass sich die Automobilindustrie

jahrelang selbst kontrollierte. Die Folgen sind bekannt und beschädigen inzwischen den Ruf der deutschen Industrie.

Binnenstaatlich verbleibt mithin viel Arbeit, die sich vor allem auf das Zusammenwirken der Gebietskörperschaften richten sollte. Das ökonomisch wie politisch stärkste Mitglied der Europäischen Union dürfte es sich kaum länger leisten können, institutionell derart suboptimal aufgestellt zu bleiben. Da das Interesse der amtierenden Minister an einer leistungssteigernden Reform ihres eigenen Hauses meist überschaubar ist (und man sich dabei gern auf Art. 65 GG beruft), müsste der Anstoß aus dem Kabinett kommen, verbunden mit einer entsprechenden Selbstverpflichtung der Akteure. Nicht nur die angesprochene Strukturberichterstattung, die regelmäßig über die gegebenen organisatorischen Kontexte und deren Kapazität wie Veränderungsbedarf berichtet, sondern auch ein expliziter Vergleich, erneut binnenstaatlich wie europaweit, sollten selbstverständlich werden. Zwar bemühte man sich im Rahmen der Föderalismusreform-Kommission II durchaus, wenigstens die Länder einem Vergleich ihrer Verwaltungskapazitäten zuzuführen und brachte es auch zu einer Erweiterung des Grundgesetzes, doch stellt der in Art. 91d GG für Ländervergleiche eingefügte Abschnitt nur eine Kann-Bestimmung dar, mit der erwartbaren Folge weitestgehender Inaktivität.

Die sich für die europäische Ebene anbietenden Konsequenzen wurden bereits angesprochen: Konzentration auf jene Aufgabenfelder, die zweifelsfrei der europäischen Wahrnehmung, Beteiligung oder Mitwirkung bedürfen; prioritäre Schaffung jener infrastrukturellen Voraussetzungen, ohne die das europäische Projekt angreifbar ist oder leerläuft (Sicherung der EU-Außengrenzen als vorrangigste Aufgabe); konsequente Überprüfung der jeweiligen gebietskörperschaftlichen Tragfähigkeit (EU, Zentralebene, Gliedstaaten/Regionen, kommunaler Raum) auf das Potential zur Aufgabenwahrnehmung, Aufgabenübertragung oder zum Aufgabenverzicht; auf dieser Basis ggf. Vereinbarung von europäischen Verteilungsschlüsseln (Kontingentierung); entsprechender Ausbau der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit oder aber Vergemeinschaftung; Verzicht auf Transferpolitiken im Fall entwicklungshemmender Umverteilungen; Rückübertragung dezentral nachweislich besser wahrzunehmender Aufgabenfelder / Kompetenzen in mitgliedsstaatliche Trägerschaft; Einberufung eines Europäischen Konvents zu unabweisbaren Vertragsänderungen; kein erneuter Versuch zur Schaffung einer Europäischen Verfassung.

Im Übrigen liegen inzwischen die Vorstellungen zu einer zeitgemäßen und die britische EU-Mitgliedschaft sicherstellenden EU-Reform auf dem Tisch. Sie sind

mitnichten „erpresserisch“, wenn auch durch das begrenzte europäische Engagement und Selbstverständnis der Briten geprägt. Der nüchterne Pragmatismus des Vereinigten Königreichs wäre zu nutzen, um die Europäische Union zu stabilisieren. Unter den vier großen Themenfeldern (deutlicher in der englischsprachigen Fassung: *Safeguarding the rights of non-Eurozone countries; limiting EU migrants' access to welfare; a „red card“ für national parliaments; deepening the single market, boosting free trade and cutting red tape*) ist mit Ausnahme der Freizügigkeitseinschränkung keines, das der Union in ihrer derzeitigen Verfassung nicht helfen könnte. Und selbst das Freizügigkeitsrecht sollte angesichts der aktuellen Wanderungsbewegungen durchaus einer Überprüfung unterliegen. Im Übrigen aber haben das aktuelle Versagen der EU und die unbedachte Entscheidung der Kanzlerin ein *window of opportunities* geöffnet, das genutzt werden sollte.

Schließlich ist zu hoffen, dass der ohnehin erwartbare Generationenwandel auf den europäischen Führungsebenen eine pragmatische, konsequente und weniger dem „Glauben“ an Europa als vielmehr eine am handwerklichen Können bei dessen Gestaltung ausgerichtete Haltung befördert. Die Generation der *Juncker* et al. hat sich erkennbar überlebt, ihr fehlt die Kraft zu einer nüchternen Analyse der Ausgangssituation und zu Entscheidungen, die nicht nur Gewinner kennen (können) und vor allem den Glauben an rechts- und sozialstaatliche Sicherungen wiedergeben. Komplementär ist zu erwarten, dass die Generation der *Merkel* und *Hollande*, die ihre politische Zukunft hinter sich haben dürften, die Zeichen der Zeit erkennt. Die Europäische Union ist zu wichtig, um sie allein sozialromantischen Grundhaltungen und/oder (tages)politischer Opportunität zu überlassen.

V. Ein Fazit

Ein Fall von Staatsversagen also? Ja, durchaus, wie anders könnte man das organisatorische Chaos auf der Bundesebene beschreiben: von der bis heute andauernden Plan- und Konzeptionslosigkeit bis hin zu der eigentümlichen Vollzugsferne der politischen Entscheider? Im Ergebnis werden die dezentralen Gebietskörperschaften überfordert und schwächt sich die Hilfsbereitschaft der Bevölkerung ab. Hinzu tritt die kuriose Rechthaberei der Kanzlerin, die noch immer glaubt, die Grenzen offen halten zu können – und damit sich und das Land binnenstaatlich wie europäisch isoliert. Addiert man dem, dass sie mit dieser Fehlentscheidung und der Beschwörung des „Wir schaffen das“ die eigene Bevölkerung gleichsam in Geiselnhaft nimmt, Polizei und Bundeswehr tendenziell missbraucht und den europäischen Partnern ungewollte Politiken aufzuzwin-

gen sucht, wird das Ausmaß des Staatsversagens und der mit ihm verbundenen Gefährdungen deutlich.

Und Europa? Ja, natürlich, was wir derzeit beobachten, stellt in der Tat so etwas wie einen Offenbarungseid der Europäischen Union dar. Angesichts der nicht mehr zu leugnenden Verfallserscheinungen dürfte es höchste Zeit sein, sich vom Ziel einer *ever closer union* zu verabschieden und die Bemühungen auf eine handlungs- und zukunftsfähige, rechtsstaatliche Sicherungen gewährleistende und den „Völkern Europas“ dienende Union zu richten. Eine reife, verlässliche und solidarische Staatengemeinschaft wäre allzu ambitioniert gedachten Europa-plänen gegenüberzustellen. Die Koinzidenz existenzgefährdender Krisen, kontinuierlicher Vollzugsdefizite und der Gefahr, mit dem Vereinigten Königreich ein großes und wichtiges EU-Mitglied zu verlieren, bietet dazu die Gelegenheit.²

2 Die bei der Drucklegung dieses Beitrags erkennbaren Versuche der Bundesregierung, die Vorgänge in Paris nicht mit den hier diskutierten Politiken in Verbindung zu setzen, möchte der Autor unkommentiert lassen.