



## Leitbild Frieden

Was heißt friedenslogische Flüchtlingspolitik?

Eine Tagung in Kooperation mit



## **Impressum**

### **Herausgeber**

Brot für die Welt - Evangelischer Entwicklungsdienst  
Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.  
Caroline-Michaelis-Straße 1  
10115 Berlin  
Telefon: +49 30 65211 0  
info@brot-fuer-die-welt.de  
www.brot-fuer-die-welt.de

**Autorin** Prof. Dr. Hanne-Margret Birckenbach

**Redaktion** Wolfgang Heinrich, Maïke Lukow,  
Sophia Wirsching

**V.i.S.d.P.** Dr. Klaus Seitz

**Fotos** Roman Farkas, Thomas Lohnes, Frank Schultze

**Layout** János Theil

**Druck** dieUmweltDruckerei GmbH,  
Hans-Böckler-Straße 52, 30851 Langenhagen  
Gedruckt auf Recycling-Papier

**Art. Nr.** 129 502 160

### **Spenden**

Brot für die Welt  
Kontonummer: 500 500 500  
Bank für Kirche und Diakonie, BLZ: 1006 1006  
IBAN: DE10100610060500500500, BIC: GENODED1KDB

Juli 2015

Mitglied der  
**actalliance**

# Inhalt

Vorwort	4
Einleitung	5
Was heißt friedenslogische Flüchtlingspolitik?	7
Was ist das Problem? Vom Bedrohungsfokus zu Gewaltprävention	8
Wo entsteht das Problem? Von der Projektion zur Konflikttransformation	9
Vom Abwehrkampf zur dialogverträglichen Problembearbeitung	12
Vom Vorrang eigener Interessen zu ihrer globalverträglichen Anpassung	15
Von der Korrekturunfähigkeit zum fehlerfreundlichen Lernen (Reflexivität)	17
Schlussbemerkung	18

## Vorwort

Im Dezember 2013 veröffentlichten Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst, medico international und PRO ASYL die Studie „Im Schatten der Zitadelle. Der Einfluss des europäischen Migrationsregimes auf Drittstaaten“.

Die exemplarischen Fallstudien zeigten auf, wie sich die europäische Politik der Auslagerung von Flucht- und Migrationskontrolle an Drittstaaten fatal auf Schutzsuchende auswirkt, die Gesellschaften und die politische Entwicklung in den Transit- und Herkunftsländer negativ beeinflusst und sich auf die Sicherheitsinteressen der europäischen Staaten geradezu kontraproduktiv auswirkt. Bereits zu dem Zeitpunkt waren Tausende von Schutzsuchenden auf dem Weg in das vermeintlich sichere Europa im Mittelmeer ertrunken. Mehr Kontrolle schafft nicht mehr Überlebenssicherheit, so der Befund der Studie, sondern im Gegenteil mehr Tod und Verfolgung. Europas Politik, die ausschließlich darauf ausgerichtet ist, Sicherheit durch Abwehr und Ausschluss zu schaffen, gefährdet den sozialen Zusammenhalt in den betroffenen Gesellschaften, zerstört nachhaltige Entwicklungspotentiale und schafft neue Unsicherheit.

Mit Waffen, die von Europa an das Gaddafi-Regime in Libyen als Gegenleistung für das Zurückhalten von Flüchtlingen geliefert worden waren, begann ein Krieg in Mali, der noch immer in die Sahelzone ausstrahlt und die gesamte Region destabilisiert. Gleichzeitig vernichten die europäische Freihandelspolitik, der Handel mit Agrarzeugnissen oder Investitionen in großflächige Agrarproduktion (land grabbing) massenhaft die Existenzen von Kleinproduzenten, die auf der Suche nach sozialer und wirtschaftlicher Sicherheit für ihre Familien nur den Ausweg finden, nach Europa auszuwandern.

Nach Angaben des Journalistenprojekts „The Migrant Files“ kamen bis Mitte dieses Jahres bereits über 1.800 Menschen ums Leben, seit dem Jahr 2000 insgesamt über 29.000. Die europäischen Außengrenzen sind längst die tödlichsten der Welt. Dies war Anlass für Hanne-Margret Birckenbach, im Januar 2015 ein Thesenpapier vorzulegen, in welchem sie die Sicherheitslogik, die der Europäischen Flüchtlingspolitik zu Grunde liegt, grundsätzlich hinterfragt. Die Friedens- und Konfliktforscherin stellte ihre Überlegungen bei einer Tagung im April 2015 zum Thema „Leitbild Frieden. Wege zu einer friedenslogischen Flüchtlingspolitik“, zu der die Evangelische Akademie Bad Boll gemeinsam mit der Plattform Zivile Konfliktbearbeitung und PRO ASYL eingeladen hatte, zur Diskussion.

Wir freuen uns, ihren Beitrag mit dieser Publikation einem breiteren Publikum bekannt machen zu dürfen. Hanne-Margret Birckenbach entwirft das alternative Szenario einer von einer „Friedenslogik“ geleiteten Flüchtlingspolitik. Eine solche Politik, so die Autorin, begreift nicht den Flüchtling als Problem und Bedrohung der eigenen Sicherheit, sondern die Gründe und Bedingungen, die den Flüchtling zur Flucht zwingen. Der von einer Friedenslogik gelenkte Blick auf diese Ursachen nimmt auch den eigenen Beitrag europäischer und deutscher Politik für die Entstehung struktureller und direkter Gewalt, Ungerechtigkeit und Ungleichheit wahr. Und er erfasst die eigene Sicherheit als Ergebnis einer Politik, die die Sicherheit der zur Flucht Gezwungenen in den Mittelpunkt ihres Handelns stellt.

Gerade die deutsche Gesellschaft hat davon profitiert, dass eine auf Abwehr und Ausgrenzung fixierte Sicherheitspolitik während des Kalten Krieges Mitte der 1970er Jahre abgelöst wurde durch eine Politik der „gemeinsamen Sicherheit“. In Zeiten der Globalisierung und der globalen Auswirkungen von Veränderungsprozessen ist es anachronistisch, Sicherheit ausgrenzend in nationalstaatlich gedachten Kleinräumen schaffen zu wollen. Es ist Zeit damit zu beginnen, Sicherheit neu zu denken – gemeinsam mit den Schwächsten und den Menschen, die unter Unsicherheit in jeder Hinsicht am meisten leiden müssen: den Flüchtenden.

DR. KLAUS SEITZ

Leiter der Abteilung Politik,

Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst

# Einleitung

## Nach:Denken über Sicherheit und Frieden

Während dieses Papier im April 2015 auf der Jahrestagung der Plattform Zivile Konfliktbearbeitung in Bad Boll diskutiert wurde, ertranken erneut mehr als 1000 Flüchtlinge im Mittelmeer. Wenige Tage später versammelten sich die europäischen Staats- und Regierungschefs und gedachten einen Moment lang der toten Flüchtlinge. EU-Gipfeltreffen wurden ursprünglich eingerichtet, um neue Impulse zur Europäischen Integration zu setzen, wenn die Routinearbeit von Rat und Kommission in die Sackgasse führt. Aber das jüngste Treffen war konzeptionell kaum vorbereitet.<sup>1</sup> Wer einen Impuls zum friedenslogischen Umdenken erhofft hatte, wurde enttäuscht. Alle Beschlüsse orientieren sich am sicherheitslogischen Denk- und Politikmuster. Seenotrettung wird ein wenig ausgeweitet, aber bleibt dem finanziell aufgestockten Grenzschutz untergeordnet, Schleppern und kriminalisierten Fluchthelfern wird der Kampf angesagt. Britische, französische und deutsche Kriegsschiffe sollen dazu nützlich sein. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen wird nun damit befasst, Militäreinsätze zur Abwehr von Flüchtlingen in Schlepperbooten zu legitimieren. Die Europäische Kommission arbeitet in der Folge des Gipfels alte Vorschläge zur Verteilung von Flüchtlingen nach Quoten auf die Mitgliedsstaaten aus und entwickelt Vorschläge zur Kostenteilung. Aber die Fragen, wie Politik die Produktion von Fluchtursachen vermeiden und wie sie zur Überwindung flüchtlingsfeindlicher Haltungen beitragen kann, stehen nicht auf ihrer Agenda.

Quoten, auf deren Durchsetzung die deutsche Politik sich fixiert hat, helfen in beiden Fragen nicht. Das gilt sowohl für Quoten für Menschen, die – wo und durch wen auch immer – als asylberechtigt eingestuft werden, wie auch für Kriegsflüchtlinge, für die das UNHCR ein europäisches Resettlement-Programm anmahnt. Die Quotendebatte schiebt Problemlösungen auf die lange Bank und macht Flüchtlinge erneut zum Bauernopfer von Machtkämpfen innerhalb der EU.

Mit der Abschottungs- und Abwehrhaltung zerstören die EU-Mitglieder weiter ihre Einflussmöglichkeiten auf die internationale Menschenrechtsentwicklung und das Gewicht ihrer Stimme in den Vereinten Nationen. Was wollen sie der malaysischen Regierung oder auch der Regierung in Myanmar noch sagen, wenn deren

Innenminister argumentiert, die aus Myanmar geflüchteten Rohingya müssten das Signal erhalten, nicht willkommen zu sein?

Umso dringlicher sind Initiativen aus der Zivilgesellschaft, die in der Flüchtlingspolitik Friedenlogik anmahnen. Worin besteht ihr Mehrwert? Friedenslogik ist kein Rezeptbuch, aber ein Ideengeber für diejenigen, die nach Lösungen in komplexen Problemkonstellationen suchen. Friedenlogik erlaubt es, Zusammenhänge zwischen humanitären, entwicklungs-, menschenrechts- und gesellschaftspolitischen Arbeitsfeldern zu verstehen und diese Zusammenhänge in der Praxis zu beachten. Die friedenslogischen Prinzipien geben eine Struktur vor, die arbeitsteilige Kooperation in der Problemlösung ermöglicht, Grundbedürfnisse zum Prüfkriterium macht sowie Innen- und Außenpolitik glaubwürdig verbinden kann. Friedenslogische Politik ist offen für die Beteiligung breiter Kreise der Zivilgesellschaft an Friedensarbeit und diese Teilhabe ist nicht an Staatsbürgerschaft gebunden. Zur Zivilgesellschaft gehören daher auch jene unmittelbar betroffenen Menschen, die bereit sind, ihre Fluchterfahrung mitzuteilen und sich an Entfeindung und sozialen Dialogen hier wie dort zu beteiligen, um Flüchtlingselend tatsächlich verringern zu können.

### Geht Friedenslogik zu Lasten von Sicherheit?

Im friedenslogischen Denken ist Sicherheit ein hohes Ziel. Friedenslogische Politik will Sicherheit vor direkter Gewalt, Not und Furcht. Kaum strittig wird sein, dass sich die Sicherheit von Flüchtlingen im Rahmen friedenslogischer Politik erheblich verbessern würde. Aber welche Folgen hätte sie für die Sicherheit europäischer Gesellschaften? Stünde deren Sicherheit in Frage, wenn – wie von Ousmane Diarra für die Assoziation der Abgeschobenen Malis (AME) beim Abschlussplenum der Jahrestagung angemahnt – Politik darauf hinwirken würde, dass Investoren auf Großprojekte verzichten, die landwirtschaftlich nutzbaren Boden verknappen und damit zur Vertreibung führen? Was stünde in Frage, wenn die Einreise von Flüchtlingen legalisiert und andere flücht-

<sup>1</sup> – Am 17. März 2015 berichtet die Frankfurter Rundschau, nach Angaben der EU-Außenbeauftragten Mogherini habe das Thema Migration zum ersten Mal seit elf Jahren auf der Agenda der Außenminister gestanden – eine Woche, nach dem sich BMI-Minister de Maiziere bei einem Treffen der Innenminister in Brüssel für Asylzentren in Nordafrika ausgesprochen hatte.



UN-Blauhelm-Soldaten bewachen die Lebensmittelverteilung im Camp Butembo in der Demokratischen Republik Kongo. Die Menschen fliehen, oft ohne alles, Hals über Kopf, vor den Rebellen und Unruhen aus ihren Dörfern.

lingssensible Maßnahmen ergriffen werden? Würden solche Veränderungen zu Lasten der Sicherheit von EU-Bürgerinnen gehen? Macht flüchtlingssensible Politik „uns“ unsicher?

Belege für die Berechtigung solcher Befürchtungen gibt es nicht. Gleichwohl existieren sie. Aus den aktuellen Kontroversen um die Flüchtlingspolitik lässt sich entnehmen, dass es Sorge gibt, europäische Sozialstaatlichkeit könne zusammenbrechen, rechtspopulistische Strömungen könnten wachsen, die politische Ordnung könnte leiden, Identität und Lebensstil in Deutschland und Europa könnten in Gefahr geraten. Man muss solche Befürchtungen nicht teilen, um sie ernst zu nehmen. Auch ist richtig, dass nahezu alle sozialen, kulturellen und politischen Institutionen in der Folge der Globalisierung von Markt und Mensch sich verändert haben und sich weiter verändern werden. Die Flucht nach Norden kann auch als Folge einer Form von Globalisierung angesehen werden, in der Ungleichheit politisch und sozial nicht abgefedert wird. Es kann auch sein, dass europäische Gesellschaften infolge der Globalisierung in Modernisierungskonflikte geraten, wie sie in vielen (Krisen-)Regionen

bereits erlebt werden. In beiden Fällen wirkt jedoch die Fortsetzung der Abschottungspolitik nicht präventiv. Vielmehr institutionalisiert sie die dehumanisierenden Potentiale der Globalisierung zum Nachteil der Flüchtlinge wie zum Nachteil aller Anderen, weil jeder Schritt der Entmenschlichung auch für diejenigen, die sich davon zunächst nicht betroffen fühlen, neue Unsicherheit schafft. Die in einer Öffnung gegenüber Flüchtlingen zum Ausdruck kommende humanitäre Solidarität einerseits und die Anerkennung der Mitverantwortung für Fluchtursachen andererseits würden dagegen die Chancen erhöhen, Globalisierung friedensverträglich zu gestalten und damit „menschliche Sicherheit“ am ehesten erhöhen.

HANNE-MARGRET BIRCKENBACH  
im Mai 2015

# Was heißt friedenslogische Flüchtlingspolitik?

„Friedenslogik statt Sicherheitslogik soll Deutschlands Politik bestimmen“, so hat die Plattform Zivile Konfliktbearbeitung nach einem mehrjährigen Diskussionsprozess ihren Forderungskatalog zur Bundestagswahl 2013 überschrieben.<sup>2</sup> Was kann diese Forderung im Fall der Politik gegenüber (und mit) Menschen heißen, die sich gezwungen sehen, an einen ihnen fremden Ort zu fliehen und die in der Fremde Schutz brauchen, unabhängig davon, ob sie dort gebraucht werden? Worin besteht der

Mehrwert, wenn nicht Sicherheit, sondern Frieden zum Leitbegriff in der Flüchtlingspolitik gemacht wird?

Zur Erinnerung: Sicherheitslogisches und friedenslogisches Denken geben unterschiedliche Antworten auf fünf Kernfragen: (1) Was ist das Problem? (2) Wie ist es entstanden? (3) Wie, also mit welchen Zielen und Mitteln, wird es bearbeitet? (4) Woran orientiert sich Legitimation? (5) Wie wird auf Misserfolg reagiert? Die Antworten auf diese Frage führen zu fünf Prinzipien der Friedensstiftung.

	<b>Sicherheitslogik</b>	<b>Friedenslogik</b>
Problem?	Bedrohung - Abwehr	Gewalt - Prävention
Entstehung?	Außen - Distanz	Zwischen - Konflikttransformation
Mittel?	Gegen - unbeschränkt	Mit - Dialogverträglichkeit
Legitimation?	Partikular - mit Recht	Universal - Globalverträglichkeit
Misserfolg?	Korrekturunfähig - Eskalation	Fehlerfreundlichkeit - Reflexivität

Zwei Erzählungen lassen sich bezüglich der Flüchtlingspolitik gegenüber stellen. In der sicherheitslogischen Erzählung werden Flüchtlinge zum Problem, weil sie als Bedrohung wahrgenommen werden. Sie gilt es abzuwehren. Die Bedrohung entsteht außen. Man muss gegen sie vorgehen - notfalls auch militärisch. Dies geschieht im eigenen Interesse und rechtmäßig. Wenn die Abwehr nicht ausreicht, werden die eingesetzten Mittel verstärkt.

In der friedenslogischen Erzählung ist die Gewalt das Problem, die Menschen vor, während und nach ihrer Flucht als Verletzung ihrer Grundbedürfnisse erleiden. Dem gilt es vorzubeugen. Gewalt entsteht zwischen Konfliktparteien. Deren Beziehungen gilt es nach dem Prinzip der Konflikttransformation neu zu gestalten. Wer Teil des Problems ist, kann Teil der Lösung werden. Das ist eine Aufgabe und Chance. Sie wahrzunehmen, erfordert Problembearbeitung mit den Beteiligten durch zivile Konfliktbearbeitung. Ihr Wesensmerkmal ist das Prinzip der Dialogverträglichkeit. Lösungen, Interessen und Mittel gewinnen Legitimität durch Übereinstimmung mit globalverträglichen Normen. Zu ihnen gehört die bedingungslose Geltung von Grundbedürfnissen. Mit Misserfolgen wird gerechnet, sie werden als Lernchance begriffen. Politik hält sich korrekturfähig durch das Prinzip der Reflexivität.

Ist eine friedenslogische Herangehensweise unrealis-

tisch? Die beiden Erzählungen stellen zwei Denk- und Handlungsmuster dar, nicht aber zwei Realitäten. Sicherheitslogik dominiert die aktuelle Flüchtlingspolitik, aber in der gleichen Realität sind auch ermutigende, friedenslogische Praktiken entstanden. Friedenslogische Flüchtlingspolitik heißt somit, eine Praxis zu entwickeln, die den fünf Prinzipien Gewaltprävention, Konflikttransformation, Dialogverträglichkeit, Globalverträglichkeit und Reflexivität besser entspricht als die gegenwärtige Praxis. Es geht daher um Prozessentwicklung in fünf Dimensionen nach fünf Prinzipien:

- (1) Vom Bedrohungsfokus zur Gewaltprävention;
- (2) Von der Projektion der Ursachen nach außen zur ebenenübergreifenden Konflikttransformation;
- (3) Vom Abwehrkampf zur Problembearbeitung mit dialogverträglichen Mitteln;
- (4) Vom Vorrang eigener Interessen zu ihrer Globalverträglichkeit;
- (5) Von der Korrekturunfähigkeit zum fehlerfreundlichen Lernen durch Reflexivität.

<sup>2</sup> — Ausführlich dazu W&F - Wissenschaft und Frieden (2014): Friedenslogik statt Sicherheitslogik. Theoretische Grundlagen und friedenspolitische Realisierung, Dossier 75.

# Was ist das Problem? Vom Bedrohungs- fokus zu Gewaltprävention

In sicherheitslogischer Perspektive wird ein Problem dann relevant, wenn es als eine Bedrohung für die eigene Ordnung wahrgenommen wird. Die erdrückende Mehrzahl der Menschen, die weltweit auf der Flucht sind, geraten in Europa kaum ins Blickfeld, weil sie nicht als bedrohliches Problem gesehen werden. Nur diejenigen, die Europa erreichen können, werden als Problem wahrgenommen, das abgewehrt werden muss. Der Schutz vor Flüchtlingen wird gegenüber dem Schutz von Flüchtlingen vorrangig. Entwicklungspolitische, menschenrechtspolitische und humanitäre Ziele und Werte werden nachgeordnet.

Aus friedenslogischer Sicht wird ein Problem dagegen relevant, wenn Gewalt geschieht, das heißt wenn Menschen in ihren Grundbedürfnissen verletzt werden. Die Kette dieser Verletzung führt über zerstörte Lebensperspektiven in den Herkunftsländern zum Leiden während der Flucht und in den Lagern. Sie reicht von der Auslieferung an Schleuser zu den politisch gesetzten Risiken auf dem Weg nach Europa, sie wird in Form von Kriminalisierung, Arbeitsverbot, Erzeugung von Angst vor Abschiebung und in misstrauischen Blicken erfahren.

Friedenslogische Politik öffnet den Blick und unterbricht diese Kette mit dem Prinzip der Gewaltprävention. Entwicklung, Menschenrecht und Humanität sind konstitutiv für das Anliegen, Grundbedürfnissen Geltung zu verschaffen. Friedenslogik erkennt Flüchtlinge als besonders verwundbare und bedürftige Menschen an, die Unterstützung brauchen, um von weiteren Gewalterfahrungen verschont zu werden. Wo immer Flüchtlinge sich befinden, ob in Auffanglagern, in Flüchtlingsheimen im Rahmen eines geordneten Asylverfahrens oder im Versteck - friedenslogisches Handeln unterstützt sie konkret darin, das zu finden, was sie brauchen, um ihre Lebensperspektive wieder zu gewinnen, sei es mit der Öffnung von Fluchtwegen, sei es mit Nahrung, Wohnung, Rechten oder sozialer Wärme. Sie schafft humanitäre, menschenrechtliche, entwicklungspolitische und soziale Strukturen, die geeignet sind, Grundbedürfnisse zu befriedigen - in den Herkunftsländern, auf der Flucht oder in Europa, am besten koordiniert auf allen drei Ebenen zugleich.

Viele zivilgesellschaftliche Initiativen haben mit humanitären, juristischen, politischen und journalistischen Mitteln, aber auch mit zivilem Ungehorsam eine widerständige Praxis vorangetrieben, um Schiffbrüchige zu retten, den rechtlichen und sozialen Schutz für Menschen mit Papieren und für Menschen ohne Papiere auszuweiten und auch diejenigen zu unterstützen, deren Abschiebung nicht verhindert werden konnte. Zu klären

ist, wie diese innenpolitisch ausgerichtete Solidaritätsbewegung ihre Wirkungen auf die Außen- und Entwicklungspolitik erweitern kann.

Gegen ein solch breit gefasstes Programm wird eingewendet, es sei uferlos. Wo soll man denn da anfangen? Die Antwort ist simpel: Dort, wo man kann. Eine Außenministerin kann anderes tun als ein Innenminister, als Bürgermeister anderes als eine Journalistin, als Schüler anderes als eine Unternehmerin. Und für eine Menschenrechtsorganisation stellt sich die Aufgabe anders dar als für eine Entwicklungsorganisation oder eine rüstungs- und militärkritische Initiative. Auch wenn sich die jeweiligen Aufgaben unterscheiden, so werden sie doch kompatibel, sofern das Prinzip der Gewaltprävention verbindend ins Blickfeld rückt.

Zweitens wird eingewendet: Angesichts der Größenordnung des Elends bleibe solches Engagement symbolisch, denn Europa könne nicht alle retten. Selbst nach den einschränkenden Kriterien des UNHCR sind mehr als 50 Millionen Menschen auf der Flucht. Der Sachverhalt ist richtig beschrieben. Die Einsicht in die eigene Ohnmacht ist wichtig, jedoch kein Argument gegen eine Ausweitung des Schutzes von Flüchtlingen. Denn wo und wie dieser möglich ist, entscheidet sich friedenslogisch gesehen nicht an der Zahl der betroffenen Personen, sondern auf der Grundlage von Konfliktanalysen, die nach den ursächlichen Zusammenhängen und den beteiligten Akteuren fragen.



# Wo entsteht das Problem? Von der Projektion zur Konflikttransformation

Die sicherheitslogische Annahme besagt, das Flüchtlingsproblem entstehe außen – jenseits von europäischer Verantwortung in entfernten Herkunfts- und Transitländern, in denen Armut, Unterdrückung, Korruption und andere Übel herrschen. Ein wenig Entwicklungshilfe, politische Unterstützung und Waffenlieferungen, Regimestabilisierung oder -wechsel sollen diese Übel auf Distanz halten. In einigen Fällen intervenieren westliche Länder militärisch, in anderen Fällen warten sie ab, wie Armut, Unterdrückung und Korruption ihren Lauf nehmen. Wenn Flüchtlinge an den EU-Grenzen auftauchen, sehen sich Europäer in der Wahrnehmung bestärkt, der zufolge „wir“ Europäer Opfer „ihrer“ Kriege und „ihrer“ Unfähigkeit zur Entwicklung werden. Sicherheitslogik trennt und schafft Distanz zwischen innen und außen, zwischen „uns“ und „ihnen“.

Friedenslogik dagegen verbindet. Aus friedenslogischer Sicht entsteht Gewalt im Konflikt zwischen Parteien, die ihre Interessen ungehindert durchsetzen wollen. Nicht Bedrohungsszenarien, sondern Konfliktanalysen lassen erkennen, welche Veränderungen notwendig sind, um einer Reproduktion von direkter Gewalt und Elend vorzubeugen. In der Regel handelt es sich bei diesen Zusammenhängen um komplexe Konstellationen, in denen sich mehrere interne, externe und internationale Konflikte mit unterschiedlichen Akteuren und Themenfeldern überlagern. Flüchtlingselend entsteht aus friedenslogischer Sicht daher nicht irgendwo außerhalb Europas, sondern im Rahmen von Konfliktkonstellationen, an denen Europäer ursächlich beteiligt sind und die sie daher direkt beeinflussen können. Mindestens drei solcher Konfliktlinien bieten Ansatzpunkte zur Konflikttransformation durch europäische Initiativen.

## Konfliktlinien auf internationaler Ebene

Auf internationaler Ebene trifft, grob gesprochen, Europa als Akteur des politischen Nordens auf die Herkunfts- und Transitländer des politischen Südens. Auf diesen Konfliktlinien entstehen vor allem Druck und Zwang zu fliehen. Denn es geht um Machtansprüche, die Ausbeutung von Ressourcen und um asymmetrische Handelsbe-

ziehungen und deren Auswirkungen. Es ist strittig, in welchem Ausmaß und in welcher Weise Europäer auch für die innerstaatlichen, ethno-politischen sowie zwischenstaatlichen Süd-Süd-Konflikte verantwortlich sind. Aber je weniger direkte oder indirekte Beteiligungen (sei es in Form von ausbeuterischer Produktion oder in Form kolonialer Nachwirkungen) verstanden werden, desto geringer sind die europäischen Chancen, Konflikttransformationen zu fördern.

Wenn Europäer Fluchtgründe reduzieren wollen, müssen sie ihr eigenes Handeln so verändern, dass Lebenschancen am Herkunftsort und in den Nachbarländern gefördert werden. Dazu bieten Fischerei- und Agrarpolitik, Klimapolitik, Rohstoffpolitik, aber auch die Unternehmenspolitik der Bekleidungskonzerne sowie die Börsengeschäfte mit Grundnahrungsmitteln viele Gelegenheiten. Unter welchen Bedingungen die EU-Mobilitätspartnerschaften in der Entwicklungszusammenarbeit zur Überwindung von Armut als Fluchtgrund beitragen können<sup>3</sup> und auf welche Weise Flüchtlinge, die Europa erreichen konnten, befähigt werden können, als Entwicklungs- und Menschenrechtsagenten (durch Geldtransfers, durch Expertise und Kommunikation) neue und konflikttransformierende Verbindungen zu knüpfen, gehört zu den Themen, die ausgearbeitet werden müssen.

## Europäische Konfliktlinien

Auf europäischer Ebene geht es in erster Linie um das Management andauernder Konflikte um Europäische Integration, das heißt um den Ausgleich von Macht und Dominanz, um Autonomie trotz Abhängigkeit, um Differenz, Kohärenz und Kostenteilung. Auf diesen Linien reproduziert sich die Kriminalisierung und Abwehr von Flüchtlingen.

In den 1980er Jahren ergriffen einige EU-Staaten die Initiative, einen einheitlichen Markt ohne Kontrollen an den Binnengrenzen zu schaffen. Dieses Projekt war – wie die meisten anderen Schritte europäischer Integration – umstritten. Der Streit wurde mit der Vereinbarung zur polizeilichen Zusammenarbeit vordergründig beigelegt. Diese orientiert sich an der Art und Weise, wie im 19. Jahrhundert Nationalstaaten gebildet, gefestigt und

3 – Angemendt, Steffen (2012): Migration, Mobilität und Entwicklung. EU-Mobilitätspartnerschaften als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit. In SWP-Studien 2012, S. 25



Kinder in der Roma-Siedlung Veliki Rit in Novi Sad. Während der kriegerischen Auseinandersetzungen in Jugoslawien in den 1990er Jahren flohen Hunderttausende Roma nach Westeuropa. Nach Kriegsende wurden sie „rückgeführt“ - samt ihrer im Ausland geborenen Kinder. Diskriminierung, soziale Ausgrenzung und bürokratische Hürden erschweren ihnen das Einleben.

homogenisiert wurden. Zu diesem Zweck wurden Minderheiten ausgegrenzt, die Grenzen zu Nachbarländern verfestigt und das Ausländerrecht dem Polizeirecht und der Gefahrenabwehr zugeordnet. Diese Zuordnung wurde in die globalisierte und europäisierte Welt in ein Konzept hinübergerettet, das bezeichnender Weise „Gebiet der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (nicht etwa Gebiet der Freiheit, des Friedens und des Rechts) genannt wurde. Es verspricht Schutz vor organisiertem Verbrechen (von Terrorismus und Menschenhandel bis Rauschgiftschmuggel), aber auch vor unkontrollierter, „illegaler“ Einwanderung. Daher wurde auch die Asyl- und Migrationspolitik diesem Politikfeld zugeordnet. Asylsuchende und Migranten wurden nun auch auf europäischer Ebene mit Verbrechern zu einer Gruppe zusammengefasst und mit dem Generalverdacht behaftet, aus niedrigen Motiven in das EU-Gebiet einzudringen. Diese konzeptionelle Fehlleistung wird auch durch die EU-

Grundrechtecharta und das darin enthaltene Asylrecht nicht aufgehoben. Mit der Erweiterung der Europäischen Union 2004 vertieften sich die inneren Konfliktfelder europäischer Integration mit der Folge erweiterter Flüchtlingsabwehr. Neben den Flüchtlingen, die an den Außengrenzen abgewehrt werden sollen, geht es seitdem auch um die Abwehr von EU-Binnenflüchtlingen, die vornehmlich den europaweit unbeliebten, kriminalisierten, verarmten und entrechteten Minderheiten der Roma und Sinti angehören.

Eine friedenslogische Politik der Europäischen Integration verlangt andere Wege europäischer Einigung, die den veränderten globalisierten und europäisierten Beziehungen einerseits und dem besonderen Charakter des politischen Systems der EU andererseits entsprechen. Sie müssen daher die inhärenten Konflikte vorausschauend anerkennen und Streitfragen in der Sache und nicht zu Lasten Dritter bearbeiten. Europa hat damit Erfah-

rungen. Die deutsch-französische Aussöhnung ging zu niemandes Lasten, weil Beteiligungsformen gefunden wurden, die Sorgen vor deutsch-französischer Übermacht grundlos machten. Gerade auch weil der Binnenmarkt nicht mehr in Frage steht, sind neben neuen entwicklungspolitischen Ansätzen auch neue europapolitische Initiativen notwendig. Von verschiedenen Seiten ist vorgeschlagen worden, das Amt eines EU-Flüchtlingskommissars oder einer Flüchtlingskommissarin einzurichten. Entfeindung der Beziehungen zu Flüchtlingen und Minderheiten könnte eines ihrer oder seiner Aufgabefelder sein. Entfeindung heißt zum Beispiel:

- Entkriminalisierung von Flucht (zum Beispiel durch Trennung von Flüchtlingspolitik von allen Formen der Verbrechensbekämpfung und Schaffung sicherer und legaler Wege zur Einreise);
- Bedürfnisorientierung, das heißt Berücksichtigung dessen, was Flüchtlinge aus ihrer Sicht brauchen, um im gesellschaftlichen Leben Europas anzukommen (zum Beispiel Freizügigkeit, Anerkennung und Erweiterung von Qualifikation, worum es genau gehen könnte, wäre zu erheben);
- Öffnung für Minderheiten (zum Beispiel zivilgesellschaftlich basierte Förderung einer EU-weiten Willkommensstruktur und Willkommenskultur für Roma und Sinti, was diese umfassen sollte, wäre ebenfalls mit Vertreterinnen und Vertretern dieser Gruppe zu klären);
- Umlenkung von Ressourcen (beispielsweise Priorität für Seenotrettung und Unterstützung der Flüchtlingsarbeit in Gemeinden und Regionen durch einen Soli-Fonds und einen Europäischen Friedensdienst zu Flüchtlingsfragen).

## Nationale Konfliktlinien

Auf nationaler Ebene reproduzieren sich negative Haltungen gegenüber Flüchtlingen. Dabei geht es um sozialpolitische Themen und ihre Bearbeitung. Abneigung gegen die Schwachen entsteht aus Konflikten innerhalb der europäischen Staaten und Gesellschaften, zwischen Bund und Ländern, innerhalb der Kommunen und in der alltäglichen Lebenspraxis von Menschen, die sich einer kontinuierlichen Veränderung ihres Alltags ausgesetzt sehen.

Flüchtlingspolitik berührt immer auch innergesellschaftliche Brüche wie Ungleichheit, die Angst vor Übervorteilung und sozialem Abstieg und Entfremdung, das Gefühl „sozialer Kälte“ unter der Herrschaft des Kalküls. Die Überwindung solcher Haltungen ist daher von arbeitsmarkt-, sozial- und bildungspolitischen Initiativen abhängig und auf die Ausweitung von Institutionen zur innergesellschaftlichen Bearbeitung sozialer Konflikte angewiesen. Soziale Investitionen sind das A und O, wenn die Dynamik gesellschaftlicher Umbrüche sich nicht in Gewalt gegen Flüchtlinge entladen soll.

Erkennt man also die Gewalt gegen Flüchtlinge als Resultat systemischer Konfliktlinien, an denen Europa direkt oder indirekt beteiligt ist, lenkt diese Einsicht den Blick auf ein sehr breites friedenspolitisches Handlungsfeld. Eine friedensstiftende Flüchtlingspolitik bringt daher Teilziele wie die Bekämpfung von Fluchtursachen, die Entfeindung von Fremdheit und sozialpolitische Investitionen durch breit angelegte Menschenrechtsarbeit, Abrüstungsarbeit und Entwicklungszusammenarbeit, Europäische Integration und Sozialpolitik miteinander in eine stimmige Verbindung und schafft dadurch auf den verschiedenen Konfliktlinien und politischen Ebenen gewaltreduzierende Beziehungen.

Gegen ein solches Vorgehen wird eingewendet, dass zu viele Arbeitsfelder miteinander vermischt werden. Richtig ist: Der direkte Schutz von Flüchtlingen und ihre soziale Integration ist etwas anderes als zum Beispiel die Bekämpfung von Fluchtursachen in zerfallenen Staaten. Wenn man allerdings bedenkt, wie sehr der innenpolitische und rechtliche Flüchtlingsschutz in Deutschland von der Beurteilung der Fluchtmotive durch außenpolitische, in der Regel menschenferne, Instanzen abhängt, wird deutlich, wie sehr die Themen tatsächlich miteinander verbunden sind.

Gleichwohl ist die Frage berechtigt, wie kohärente, ressortübergreifende Konflikttransformationen in solch breiten Arbeitsfeldern möglich ist und welche Mittel dafür geeignet sind.

# Vom Abwehrkampf zur dialogverträglichen Problembearbeitung

Sicherheitslogische Flüchtlingspolitik beabsichtigt, die von außen eindringende Bedrohung abzuwehren. Die Abwehrmittel sind prinzipiell unbegrenzt. Zu ihnen gehört die bedürfnisferne Verwaltung. Menschen werden Kategorien zugeordnet, die jeweils spezifische Einschränkungen von Aufenthalts-, Mobilitäts-, und Sozialrechten und von Akzeptanz zur Folge haben. So entsteht die Teilung zwischen regulären und irregulären, berechtigten, geduldeten und abgelehnten Flüchtlinge, welchen mit und ohne Aussichten, qualifizierten und unqualifizierten, nützlichen und unnützen, statistisch erfassten und nicht erfassten Flüchtlingen. Ein zweites Mittel ist der politische Schulterchluss: Alle EU-Staaten haben sich auf ein Regelwerk der polizeilichen Abwehr von Unberechtigten und zur Aufnahme von Berechtigten verpflichtet. Es wird nicht eingehalten, aber es gibt der Abwehr von Flüchtlingen eine dauerhafte Struktur. Zu den Abwehrmitteln gehören weiter diskriminierende Visaregularien, die willkürliche Erklärung von Herkunftsstaaten als sicher, die schamlose Auslieferung von Flüchtlingen an Diktaturen, die willentliche Unterlassung von Seenotrettung und auch der direkte Kampf gegen Flüchtlinge durch militärähnliche Institutionen und militärähnliche, politisch kaum kontrollierbare Entscheidungen.

Friedenslogischer Politik geht es nicht um Abwehr, sondern darum, der direkten, strukturellen und kulturellen Verletzung von Grundbedürfnissen vorzubeugen. Sie braucht dazu die wechselseitige Unterstützung vieler Akteure und setzt auf die vielfältigen Mittel der zivilen Konfliktbearbeitung aus einem einfachen Grund. Nur diese können von allen Beteiligten grundsätzlich befürwortet werden. Ihre Wesensmerkmale sind das Prinzip der Dialogorientierung und die Prüfung von Entscheidungen auf ihre Dialogverträglichkeit.

Jede Konstellation benötigt ein eigenes Setting, das es den jeweiligen Parteien ermöglicht, sich für die Interessen der anderen zu öffnen, kurz- und langfristige Vorhaben zu koordinieren, und Spezialprobleme detailliert auszuhandeln. Dazu dienen zum Beispiel Konferenzen, Runde Tische, Verhandlungen, Vermittlungen oder auch das Gespräch mit der Nachbarin und eine Fülle anderer, zum Teil gut erforschter Formate.<sup>4</sup> Alle stützen sich auf die Erkundung von strittigen Tatsachen, von Bedürfnissen, Interessen und ihrer Hintergründe. Zur nachhaltigen Problembearbeitung kommt es am ehesten arbeits-

teilig, im Verbund zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Mitstreiterinnen und Mitstreitern unter Beachtung von kulturellen Kontexten. Konkret heißt es, Fragen, die im bisherigen Rahmen nicht gelöst werden können, ergebnisoffen, inklusiv und vertrauensbildend zu behandeln und tragfähige Teilschritte zu gehen. Inklusiv heißt: unter Beteiligung derjenigen, die Fluchterfahrungen und die Erfahrungen mit Geflüchteten haben. Denn nur sie kennen die Bedürfnisse, Verletzungen und auslösende Ursachen.

Eingewendet wird, die Dialogorientierung - und gar die Beteiligung von Flüchtlingen - sei komplex und aufwendig. In der Tat setzt Dialogorientierung langfristiges Engagement voraus. Dazu einige exemplarische Vorschläge auf den drei erwähnten Konfliktlinien.

## Zur internationalen Ebene

Menschen auf der Flucht haben auf internationaler Ebene bislang nahezu keine Lobby, die politisch ernst genommen wird. Die europäischen Staaten sind an einer Vielzahl von Verhandlungsforen als Agenda-Setter beteiligt, und sie könnten die Notwendigkeit, Fluchtursachen zu beseitigen, dort (zum Beispiel in den Verhandlungen über die Sustainable Development Goals (SDGs)) aufgreifen. Sie könnten ebenfalls für eine Weltkonferenz zu Flüchtlingsfragen werben. Südafrika, in das weit mehr Flüchtlinge kommen als in jedes europäische Land und das sich an der europäischen Abschottungspolitik orientiert, wäre möglicherweise ein geeigneter Ausgangsort. Ein Modell für eine solche Weltflüchtlingskonferenz könnten die Weltfrauenkonferenzen in den 1980er und 1990er Jahren sein. Trotz Ost-West-Konfrontation und Nord-Süd-Konflikt gelang es dank der Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Kräften und ihrer direkten Verbindungen zu machtlosen Frauen auf lokaler Ebene, auch deren Anliegen hörbar zu machen und in wenigen Jahren Geschlechtersensibilität als Norm einzufordern. Warum soll Flüchtlingsensibilität nicht ebenfalls eine internationale Norm werden? Die Fallstricke auf der internationalen Ebene sind von früheren Konferenzen zur Flüchtlingsproblematik bekannt. 1938 scheiterte in Evian (Schweiz) die Konferenz zur erleichterten Auswanderung von Juden aus Deutschland und Österreich, weil die

4 — Auch die Innen- und Außenpolitik demokratischer Staaten setzt mehr auf Debattenkämpfe als auf Dialoge - Siehe Pruitt, Bettye/Philip Thomas (2007): *Democratic Dialogue - A Handbook for Practitioners*, S. 25

Organisatoren von dem Ausmaß der internationalen Verbreitung von Antisemitismus überrascht wurden.<sup>5</sup> Man kann sich auf solche Fallstricke vorausschauend vorbereiten. Zu ihnen gehören das weltweite Ausmaß von flüchtlingsfeindlichen Haltungen, die Glaubwürdigkeitslücke internationaler Menschenrechtspolitik und die Wirkungsmächtigkeit des ungelösten israelisch-palästinensischen Konflikts. Voraussetzung für eine solche Konferenz ist allerdings, dass die erweiterten Erfahrungen mit der Moderation von Großkonflikten genutzt, der UNHCR aufgewertet und die zivilgesellschaftliche Zusammenarbeit mit der UN-Flüchtlingshilfe verbreitert wird.

## Zur europäischen Ebene

Zu Recht kritisieren nahezu alle Unterstützergruppen das System der Dublin-Verordnungen der EU. Es fördert kriminelle Strukturen, macht Flüchtlinge von Schleusern abhängig, führt zu Verschlechterungen der Aufnahmestrukturen an den EU-Außengrenzen und ist generell menschenunwürdig. Angesichts der EU-rechtlichen Verankerung weiß jedoch gegenwärtig wohl niemand, wie das Dublin-System aufgehoben werden könnte<sup>6</sup>, selbst wenn Regierungen und Parlamente angesichts der steigenden Anzahl von Menschen ohne Aufenthaltstitel die Dringlichkeit dafür anerkennen würden.<sup>7</sup> Es fehlt dafür schlichtweg eine Gelegenheitsstruktur. Sie gilt es zu schaffen.

Ein friedenslogischer Reformprozess muss vermutlich mehrgleisig angelegt werden. Erstens können sich die bedingt rechtskonformen, zivilgesellschaftlichen Praktiken zum Schutz von Flüchtlingen ausweiten. Die Praktiken könnten zweitens in einer veränderten Rechtsauslegung in den Mitgliedsstaaten Anerkennung finden. Parallel kann das EU-Recht durch weitere europäische Richtlinien ergänzt werden. So forderte Thomas Liebig

(OECD-Paris), darüber nachzudenken, abgelehnten Asylbewerbern einen Statuswechsel zum regulären Arbeitsmigranten zu ermöglichen (FR 28.01.15). Schließlich sind erfahrungsoffene Aushandlungsmechanismen erforderlich, die den Eigentümlichkeiten des politischen Systems der Europäischen Union entsprechen. Das könnte beispielsweise eine modifizierte, thematisch fokussierte Form der Methode des europäischen Konvents sein, mit der die Entscheidungen über die EU-Grundrechtecharta und die Neuordnung der Europäischen Verträge vorbereitet wurden.<sup>8</sup> Auch diese Methode kann entsprechend neuerer Erkenntnisse und Erfahrungen im Bereich der Konfliktmoderation weiter entwickelt werden. Dies würde quasi automatisch geschehen, wenn ein Europäischer Konvent zu Flüchtlingsfragen auf zivilgesellschaftlicher Ebene beginnt. Gegenstand wäre zunächst eine Themenklärung von unten mit Hilfe der zivilgesellschaftlichen Fachorganisationen (insbesondere aus den Bereichen Entwicklung, Menschenrechte und Soziales) sowie die Erprobung von Konsensbildung mit Hilfe erfahrener Mediationsteams. Auch Planspiele nach dem Muster der Model-United-Nations-Konferenzen (MUNs), bei denen Teilnehmende mit und ohne Fluchterfahrung in die Rolle von Delegierten schlüpfen und in simulierten Gremien über Essentials einer friedenslogischen Flüchtlingspolitik debattieren, könnten europapolitische und flüchtlingspolitische Kompetenz für einen europäischen Konvent ausbilden.

## Zur nationalen, innenpolitischen Ebene

Alle europäischen Staaten sind frei, eine Vorbildfunktion einzunehmen und in der eigenen Praxis die europäischen Mindeststandards zu übertreffen. Die rechtlichen Voraussetzungen für eine großzügige Flüchtlingspolitik

5 — Die späteren Weltkonferenzen gegen Rassismus (WCAR) waren von der Unfähigkeit geprägt, absehbare Konflikte um die Glaubwürdigkeitslücke internationaler Menschenrechtspolitik zu moderieren. Mehrere westliche Länder sagten ihre Teilnahme an der Durban-Review-Konferenz 2009 in Genf wegen israelfeindlicher Äußerungen ab. Dennoch gelang es, Rassismus zum internationalen Thema zu machen.

6 — Die laufenden Verhandlungen über Reformen durch Aufnahmequoten, Umverteilungen und Kostenteilung bestärken die Wahrnehmung, Flüchtlinge seien eine Last, die man wie Handelswaren hin- und herschieben kann, und sind somit wenig erfolgsträchtig. Vgl. FES (2012): Nach Lampedusa: Das neue Gemeinsame Europäische Asylsystem auf dem Prüfstand.

7 — Niemand kennt diese Anzahl. Das HHWI schätzte die Größenordnung der sich unberechtigt aufhaltenden Personen in den 27 EU-Staaten im Jahr 2008 auf 1,9 bis 3,8 Millionen Menschen. In Deutschland sollen 2014 bis zu 400.000 Menschen ohne gültige Aufenthaltserlaubnis gelebt haben (DW 29.03.2014).

8 — Becker, Veronika/Kim Meerbothe/Daniel Zahn (2012): Integration und Menschlichkeit verbinden. Zur Auflösung der Konfliktlinien in der Asyl- und Migrationspolitik in Europa. Gießener Monitoringprojekt, JLU.

sind vorhanden. Sie reichen von der Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen oder zu Ausbildungs-, Studien- und Erwerbszwecken bis zu Härtefallregelungen.<sup>9</sup> Auch das Pendant zur viel zitierten Willkommenskultur, eine Willkommensstruktur, ließe sich schaffen. Länder, Städte und Kommunen können die Infrastruktur in den Bereichen Wohnen, Arbeiten, Spracherwerb, Bildung und Ausbildung und Begegnung aufbauen, die Integration ermöglicht. Eine solche Willkommensstruktur ist allerdings nicht nur monetär, sondern in einer gespaltenen Gesellschaft auch politisch kostenintensiv.

Meinungsumfragen und Erfahrungen in den Kommunen, Parteien, Kirchengemeinden, Familien und Freundeskreisen zeigen, wie gespalten die Gesellschaft hinsichtlich der Haltung gegenüber Flüchtlingen ist. Knapp die Hälfte der Bevölkerung in Deutschland (47 Prozent) spricht sich für eine liberalere Aufnahme von Flüchtlingen aus.<sup>10</sup> Auf der anderen Seite stehen Bürgerinnen und Bürger ohne Verständnis für die Forderungen nach einer flüchtlingsfreundlichen Politik. Überwiegend fühlen sie sich nicht einem rechten, rassistischen Lager zugehörig und wollen sich auch nicht in dieses Lager abgedrängt sehen. Sie teilen mit den Regierenden eine grundlegende Abwehrhaltung gegen Flüchtlinge und teilweise auch das Unbehagen darüber, dabei die eigenen humanitären Werte zu verletzen, nehmen jedoch auch frustriert wahr, dass die Zahl der Flüchtlinge dennoch wächst.

Auf beiden Seiten sind die Argumentationen emotional aufgeladen und zu Identitätsanliegen geworden. In emotional aufgeladenen Identitätskonflikten ist die Dialog- und Problemlösungsfähigkeit eingeschränkt. Deshalb sind auch auf dieser innergesellschaftlichen Ebene Dialogformate zu suchen, die geeignet sind, jenseits der Wiederholung der immer gleichen Pro versus Contra-Positionen bürgernah und erfahrungsoffen aus der Polarisierung hinauszuführen. Die politischen Parteien leisten das nicht, und auch die Unterstützerbewegung ist eher auf konfrontatives Vorgehen eingestellt.

In wenigen Jahren wurde als Element der Friedensbildung an deutschen Schulen die Institution der Streitschlichter etabliert. Zu prüfen wäre, unter welchen Bedingungen ein ähnlicher Prozess mit Regeln von Media-

tion und gewaltfreier Kommunikation auch auf kommunaler Ebene im Konflikt um die menschenwürdige Eingliederung von Flüchtlingen in Wohn- und Arbeitsverhältnisse möglich ist.

Wenn Außenpolitik von innenpolitischen Bewegungen lernen kann, kann vielleicht auch Innenpolitik von außenpolitischer Erfahrung lernen. Für gesplante Gesellschaften in Krisengebieten wie im Nahen Osten, in Afrika oder Lateinamerika sind im Rahmen der zivilen Konfliktbearbeitung auf außenpolitischer Ebene Formate zur Initiierung nationaler Dialogprozesse entworfen und erprobt worden, die von unabhängigen in- und ausländischen Experten und Expertinnen, mit Tatsachen- und Hintergrundanalysen, Trainings und Konsultationen unterstützt werden. Ein Selbstversuch ist denkbar, zumal solche Dialogformate in demokratisch verfassten und wohlhabenden Gesellschaften eine weit größere Wirkung entfalten können.

Generell wird es wichtig, in allen Dialogformaten auf gewaltreduzierende und nachhaltige Lösungen für tatsächliche Probleme hinzuwirken. Ein Musterbeispiel wäre ein vernetztes Projekt: Es würde erstens die Legalisierung von irregulären Flüchtlingen betreiben - dafür braucht man eine Ausweitung zivilgesellschaftlich erfahrbarer Solidarität und eine Öffnung politischer Ebenen für einen flüchtlingsfreundlichen Dialog, der zu politischen Entscheidungen führen kann, an die bislang niemand denkt. Das Projekt würde zweitens auf die Weiterqualifizierung von Flüchtlingen für reguläre Arbeit in Aufnahme- wie in Herkunftsländern hinwirken. Dafür braucht man Dialogformate, an denen Betriebe und Handelskammern teilnehmen. Das Projekt würde drittens anstreben, Geldtransfers (Remittances) nachhaltig zu gestalten - dafür braucht man Dialogformate, an denen sich eine Entwicklungsbank beteiligt.

Bislang kennzeichnet allerdings das Stichwort Dialogverweigerung die Flüchtlingspolitik auf allen genannten Konfliktlinien. Wie wird ein solches Vorgehen gerechtfertigt?

<sup>9</sup> — Pro Asyl (2014): Flucht ohne Ankunft. Die Misere von international Schutzberechtigten in der EU. November 2014, S. 22-23

<sup>10</sup> — Die Spaltung findet sich auch auf gesamteuropäischer Ebene. Nach Eurobarometer: 57 Prozent Ablehnung von Zuwanderern aus Drittstaaten.

## Vom Vorrang eigener Interessen zu ihrer globalverträglichen Anpassung

Sicherheitslogische Politik rechtfertigt sich unter der Annahme, die eigenen Interessen seien gegenüber den Interessen und Bedürfnissen anderer vorrangig. Die europäischen Staaten haben sich zum menschenrechtlichen Flüchtlingsschutz vertraglich verpflichtet. Aber drei Interessen dominieren die Auslegung dieser Verpflichtung: (1) Das Interesse, die Zahl der einreisenden Flüchtlinge zu begrenzen (Sicherung der Gefahrenabwehr), (2) das Interesse, über ihren Status bzw. ihr Schicksal zu entscheiden (Sicherung von Souveränität) und (3) das Interesse an einheitlicher Flüchtlingspolitik (Sicherung Europäischer Integration). Diese Interessenkombination ist dem Flüchtlingsrecht eingeschrieben. Sie bestimmt beides, den rechtlichen Flüchtlingsschutz (für wenige) und die rechtliche Flüchtlingsabwehr (von vielen). Sie sorgt rechtmäßig dafür, dass den meisten Flüchtlingen die legale Einreise in ein EU-Land und der Zugang zu einem Asylverfahren verwehrt bleiben. Sie sorgt rechtmäßig für

ein Verteilungssystem, das keine Rücksicht auf die Bedürfnisse der Flüchtlinge nimmt und versagt selbst denjenigen, die eine Chance haben als Flüchtlinge anerkannt zu werden, rechtmäßig das Recht auf Arbeit. Indem sich also die Auslegung menschenrechtlicher Normen an Eigeninteressen der europäischen Akteure (Gefahrenabwehr, Souveränität und Europäische Integration) orientiert, werden inhumane Praktiken zu rechtmäßigen Ordnungsfaktoren. Wer irregulären Flüchtlingen hilft, sieht sich mit dem Vorwurf konfrontiert, die Geltung des Gesetzes zu untergraben (vgl. die aktuelle Kontroverse um Kirchenasyl).

Friedenslogische Flüchtlingspolitik prüft die Legitimität ihrer Ziele und Mittel mit globalen ethischen Maßstäben, also vor dem Hintergrund von Grundsätzen, die universal, unabhängig von Interessen und kulturellen Hintergründen gelten können. Quellen sind das Völkerrecht, die Menschenrechtskonventionen oder auch globale



Das Leiden hat kein Ende: Mehr als 135.000 somalische Flüchtlinge, von Gewalt und Hunger aus ihrer Heimat vertrieben, drängen sich mittlerweile in Dolo Ado, dem größten Lager auf äthiopischen Boden. Vor kurzem wurde in Buramino ein fünftes Lager eröffnet. Seit Jahresbeginn sind mehr als 90.000 Menschen aufgenommen worden.

Abmachungen zur Entwicklungspolitik sowie interkulturelle ethische Werte, insbesondere die Gegenseitigkeit: „Frage dich: Kannst du wollen, das deine Flüchtlingspolitik von allen anderen Staaten ebenfalls praktiziert wird?“

Was passiert, wenn diese ethischen Maßstäbe mit den Eigeninteressen kollidieren? Friedenslogische Politik verurteilt Partikularinteressen nicht. Sie betreibt viel mehr das, was Johan Galtung „Legitimierungsarbeit“ nennt. Durch sie werden Interessen so modifiziert, dass sie globalen ethischen Grundsätzen genügen, also allgemeinverträglich werden.

Der Einwand, das sei moralisch zu viel verlangt, lässt sich entkräften. Legitimierungsarbeit verlangt nicht, die eigenen Interessen an Wohlstand, an europäischer Integration, an Verbrechensbekämpfung und an europäischen Mindeststandards im Bereich der Flüchtlingspolitik aufzugeben. Sie sind legitim. Die Form, wie diese Interessen wahrgenommen wird, wird allerdings dann illegitim, wenn die Lebenschancen von (anderen) Menschen beeinträchtigt werden. Ein am Eigenbedarf orientiertes Zuwanderungsgesetz ist nicht per se illegitim. Es kann legitim sein, wenn es den Flüchtlingsschutz ergänzt und wenn Vorkehrungen getroffen werden, die einem Brain-drain entgegenwirken.

Die Aufgabe besteht folglich darin, das bevölkerungs- und arbeitsmarktpolitische Interesse von Aufnahmeländern mit dem Lebensinteresse von Flüchtlingen und mit Entwicklungen in Herkunftsstaaten von Migranten miteinander zu verbinden.

Das ist eine Gestaltungsaufgabe, aus deren Lösung sowohl EU-Bürger wie Flüchtlinge Vorteile ziehen können. Je mehr Flüchtlinge angenommen, je mehr ihre Grundbedürfnisse respektiert, ihr Recht auf Bildung umgesetzt und sie zur Teilhabe aufgefordert sind, umso mehr können sie selbst zu einer friedenspolitisch wirksamen Europäischen Integration beitragen. Das betrifft nicht nur die Entwicklung von Wohlstand, sondern auch die Entwicklung von interkultureller Kompetenz, die Ablösung der immer noch kolonial geprägten Außenverbindungen durch partnerschaftliche Strukturen und die mentale Neuorientierung in einer von globalen Entwicklungen geprägten Lebenswelt.

Auch Legitimierungsarbeit braucht einen langen Atem. Sie beginnt unmittelbar mit einem Zeichen, dass die Vergrößerung der Übereinstimmung von Interessen und universalen Normen politisch gewollt ist. Das kann geschehen, indem Mitarbeiter von Behörden, Polizei, Grenzagenturen und Flüchtlingsunterkünften im Rah-

men von Fortbildungen auf die Grundregel verpflichtet werden, in jedem einzelnen Fall menschenfreundlich zu handeln, Leben zu retten und Leiden zu vermeiden. Mittelfristig ist es auch möglich, zu gewähren, dass jeder Mensch unter würdigen Bedingungen bei einer europäischen Botschaft im Ausland gemäß der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte einen Antrag auf Asyl oder Einwanderung stellen kann, so wie es einst für DDR-Bürger in Ungarn möglich war. Zu klären bleibt dann, wer die Kosten trägt, und wie weit es zum Beispiel zumutbar wäre, Flüchtlinge, die jetzt viel Geld für falsche Papiere und den unsicheren Weg mit Schleusern bezahlen, an Kosten zu beteiligen.

Auch die Regelübertretung ist ein Mittel der Legitimierungsarbeit. Mehrere Gemeinden schaffen mit dem Kirchenasyl im Interesse von Flüchtlingen und der Legitimität des Asylverfahrens erst die Zeit für eine sachkundige Einzelfallprüfung. Auch viele Bürgerinnen und Bürger ohne Kirchenbindung orientieren sich an universalen Maßstäben, wenn sie Menschen ohne Aufenthaltstitel unterstützen, ihnen Unterschlupf besorgen, sie juristisch beraten oder ärztlich versorgen. Sie tun es, auch wenn es (noch) ungesetzlich ist, weil es menschenwürdig und ethisch geboten ist. Ein Coming Out vieler – auch prominenter – Unterstützerinnen und Unterstützer könnte den politischen Willen zur Legitimierungsarbeit beschleunigen. Immer kommt es darauf an, Vereinbarkeiten von partikularen Interessen mit globalen Normen zu entdecken und die Legitimität der Praxis durch Anpassung eigener Interessen an globale Normen Schritt für Schritt zu entwickeln.



# Von der Korrekturunfähigkeit zum fehlerfreundlichen Lernen

Trotz aller Abwehrmaßnahmen gelangen immer mehr Flüchtlinge „irregulär“ nach Europa. Die zuständigen Behörden sind überfordert, die Flüchtlingspolitik entzweit die Mitgliedstaaten der EU und beschämt alle diejenigen, die in der europäischen Integration ein Friedensprojekt sehen. Sicherheitslogische Politik reagiert auf das Nichterreichen ihrer Ziele mit Kontinuität und einer Verstärkung der eingesetzten Mittel. Immer neue Überwachungstechnologien sollen Flüchtlinge davon abhalten, EU-Territorium zu erreichen. Sicherheitslogik immunisiert gegen Kritik und das Nachdenken über Alternativen.

Friedenslogische Politik rechnet dagegen von vorneherein mit der Möglichkeit, dass ihre Aktionen die intendierten Ziele nicht erreichen. Niemand kennt alle sozialpolitischen Auswirkungen erleichterter Flucht – sei es für die Herkunftsländer, sei es für die europäischen Gesellschaften. Auch unter den Unterstützern kommt es zu Kontroversen, wenn menschenrechtspolitische, entwicklungspolitische und friedenspolitische Kompetenzen auf einander treffen. Friedenslogische Entscheidungen müssen daher fehlerfreundlich und reversibel angelegt werden und dem Prinzip der Reflexivität folgen. Misserfolge werden nicht einer anderen Seite zugeschoben oder den Schwierigkeiten des Problems angelastet. Der Fokus liegt auf den Möglichkeiten zur erfahrungsgestützten Korrektur. Das heißt, in kleinen Schritten vorzugehen – und vielleicht auch einmal zurückzugehen. Das Eingeständnis eines Fehlers ist Teil eines langfristigen Lernprozesses. Friedenslogische Politik organisiert sich daher Kritik, hört sie und sucht nach Auswegen. Was könnte das für die Flüchtlingspolitik heißen? Dazu drei Vorschläge:

- Überprüfungsverfahren hinsichtlich der Legitimität, Praktikabilität und Wirkungen von Regulierungen, die Flüchtlinge betreffen, könnten institutionalisiert werden. Das kann in Form externer Begutachtung geschehen, in Form regelmäßiger parlamentarischer Anhörungen von Fach-NGOs sowie in Form von öffentlichen Beratungen über die Empfehlungen des Flüchtlingsbeauftragten der VN.
  - Reformen auf Probe:<sup>11</sup> Man kann das Arbeitsverbot aussetzen und mit europäischen Partnerstaaten ein Verfahren verabreden, das Flüchtlingen ermöglicht zu entscheiden, in welchem Land sie zunächst leben und ihren Status am besten klären können. Auch die Ausweitung von legalen Möglichkeiten zur Flucht, unter anderem gekoppelt mit Zwecken von Ausbildung oder befristeter Arbeit, lässt sich exemplarisch „bis auf weiteres“ einrichten.
  - Ergebnisoffene, ressortübergreifende und statusübergreifende Beratungen (zwischen Ämtern und Ehrenamtlichen) über Erfahrungen, offene Fragen und Kontroversen zur Flüchtlingspolitik (Wer ist ein Flüchtling? Wer entscheidet darüber? Bricht die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) von 1951/54 die Selbstdefinition von Menschen, die sich 2015 als Flüchtlinge bezeichnen?<sup>12</sup> Führt der „braingain“ immer zum „brain-drain“ oder sind win-win-Konstellationen möglich? Welche Formen der Partizipation von Flüchtlingen sind denkbar und auch von ihnen gewollt?)
- In jedem Fall braucht man Orte, an denen Selbstbesinnung der an friedenslogischer Flüchtlingspolitik interessierten Akteure in alle fünf Dimensionen der Friedensarbeit möglich sind, um
1. die Spannung zwischen der Sensibilität für Gewalt und der Begrenztheit der eigenen Fähigkeiten zur Friedensstiftung auszuhalten;
  2. Verstrickungen in Gewaltzusammenhänge zu begreifen, auszusprechen und koordiniert zu bearbeiten;
  3. Ungeduld ressortübergreifend in langfristig angelegte, produktive Bahnen zu lenken;
  4. partikulare Interessen und ihre Veränderbarkeit zu reflektieren;
  5. Frustration in Energie für langfristige Prozesse umzuwandeln.

<sup>11</sup> – Als Modellversuch beispielsweise die Aussetzung von Wehrpflicht und Todesstrafe in vielen Ländern.

<sup>12</sup> – Zum politischen Charakter der Definition des Begriffs Flüchtling: Düvell, Frank (2006): Europäische und internationale Migration.

# Schlussbemerkung

Die hier vorgeschlagenen Wege zu einer friedenslogischen Flüchtlingspolitik sind nur skizzenhaft angedeutet. Jeder Aspekt kann mit der Expertise von menschenrechts- und entwicklungspolitischen Organisationen und anderen Fachkräften korrigiert, ergänzt und vertieft werden. Wichtig ist, das Gesamtbild der Bedingungen von Friedensstiftung im Auge zu behalten. Die Einbettung in den Friedensdiskurs hilft, einer Neuorientierung in der Flüchtlingspolitik eine Struktur zu geben. Das ist der Mehrwert eines friedenslogisch inspirierten Netzwerkes. Es fokussiert Grundbedürfnisse und achtet auf die Kompatibilität der innen- und außenpolitischen Ansätze. Es setzt auf umfassende Beteiligung gerade auch der Betroffenen an der Verringerung von Fluchtursachen, an Entfeindung, an sozialen Investitionen, am Entstehen von Flüchtlingssensibilität, und drängt mehrgleisig und im Dialog auf das Entstehen von Chancenstrukturen für Reformen sowie auf Orte zur Überprüfung. Jeder kann sich daran beteiligen, denn die fünf Grundregeln friedenslogischen Denkens und Handelns sind leicht zu merken.

- Gewalt als Verletzung von Grundbedürfnissen wahrnehmen und ihr vorbeugen;
- Ursachen für Gewalt als Konflikte mit Eigenbeteiligung bearbeiten;
- Bindungen zwischen allen Seiten fördern und Dialoge organisieren;
- Interessen globalverträglich umformen;
- Fehler aufspüren, korrigieren und ihre Folgen heilen.

## Über die Autorin

**Prof. Dr. Hanne-Margret Birckenbach** ist Soziologin, Politikwissenschaftlerin und Friedens- und Konfliktforscherin. Sie arbeitet außerdem als Mediatorin und ehrenamtlich als Flüchtlingslotsin in Hamburg. Die Schwerpunkte ihres Forschens und Lehrens sind Europäische Politik, vor allem bezogen auf Ost- und Nord-Ost-Europa, das Verhältnis von EU und Russland, internationale Organisationen, Menschenrechtspolitik, Minderheitenkonflikte und Konfliktprävention.

Zum Wesensmerkmal von Friedensforschung sagt sie: „Der konstituierende Begriff der Friedensforschung ist nicht Krieg, nicht Geschichte, nicht Herrschaft, nicht Macht, sondern Frieden. Ohne Friedensbegriff, das heißt ohne theoretische Reflexion der Möglichkeit des gewaltfreien Konfliktaustrags bleibt Handlungswissen der Gewaltlogik verhaftet und damit friedenspolitisch unrealistisch. FriedensforscherInnen müssen sich nicht als PazifistInnen verstehen, aber sie müssen aus professionell methodischen Gründen eine konkrete Vorstellung von Frieden entwickeln.“

**Brot für die Welt - Evangelischer  
Entwicklungsdienst  
Evangelisches Werk für Diakonie  
und Entwicklung e.V.**

---

Caroline-Michaelis-Straße 1  
10115 Berlin

---

Telefon +49 30 65211 0  
Fax +49 30 65211 3333  
E-Mail [info@brot-fuer-die-welt.de](mailto:info@brot-fuer-die-welt.de)  
[www.brot-fuer-die-welt.de](http://www.brot-fuer-die-welt.de)