

Angela Merkel, die Getriebene

Robin Alexander zur Flüchtlingspolitik: Report aus dem Inneren der Macht

Buchbesprechung: Siedler Verlag, Berlin, 2017

Vorbemerkung:

Die politischen Turbulenzen rund um das Thema „Asyl und Abweisung von Flüchtlingen“, die im Sommer 2018 die Basis des gegenseitigen Vertrauens unter den Partnern der regierende Koalition aus CDU/CSU und SPD erschütterte und die ungläubig - entsetzte Öffentlichkeit in Atemnot versetzten, hatte eine Vorgeschichte: Der plötzliche, unerwartet dramatische Anstieg der Flüchtlingswelle im September 2015.

Die Bundesrepublik hat noch immer kein Einwanderungsgesetz, stattdessen dümpelte die Debatte seit Jahren vor sich hin, wie mit den über das Mittelmeer nach Europa gelangenden Flüchtlingen umgegangen werden kann oder sollte, mühsam die Fiktion aufrechterhaltend, dass Deutschland kein Einwanderungsland sei. Erst als sich mehr als eine Million notleidender Menschen an den südlichen Grenzen Europas aufstauten, brachen sich die neuen Fakten auch in den politischen Arenen Bahn. Täglich pochten Tausende von Flüchtlingen in Not aus den Kriegsgebieten des Vorderen Orients und aus Afrika an Europas Türen. Die verschleppte Migrationsdebatte erreichte im Herbst 2015 ihren Höhepunkt und verstummte seitdem nicht mehr. Der akute Handlungsdruck duldet keinen Aufschub mehr. Bekanntlich entschied die Kanzlerin, die in Zeltstädten notdürftig Ausharrenden und vor den Grenzzäunen Wartenden aus humanitären Gründen nach Deutschland einreisen zu lassen, sie willkommen zu heißen und aufzunehmen. Damit alarmierte sie zugleich ihre Gegner innerhalb und außerhalb der CDU und der CSU, die mit einem Trommelfeuer sicherheitspolitischer Bedenken antworteten und bei den Wählern der AfD zu punkten versuchten.

Ein Buch vor allem bündelt alle Contra Argumente wie mit einem Brennglas, die seit der Veröffentlichung hundertfach wiederholt, vereinfacht und mit beispielloser Heftigkeit vorgetragen werden Ihr Echo hallt nach. In den hitzigen (genauer: überhitzten) Debatten fällt kluges Abwägen schwer.

Rezension:

Robin Alexander berichtet seit mehreren Jahren für die *Welt am Sonntag* aus dem Inneren der Machtzirkel rund um Kanzlerin Angela Merkel. Seine detailreiche Darstellung der Entscheidungen und Nicht-Entscheidungen zur deutschen Flüchtlingspolitik im Herbst und Winter 2015/16 verleiht seinem Buch die Aura eines exklusiven Blicks in den Maschinenraum der Bundesregierung. Mit dem Titel „die Getriebene“ deutet der Autor an, dass die Kanzlerin und ihre Minister oft auf Tagesereignisse und Stimmungswellen der Wähler reagierten, statt dem idealtypischen Modell rationaler Politik zu entsprechen. Damit knüpft R. Alexander an Beobachtungen der politikwissenschaftlichen Forschung an: Mehrheitsentscheidungen im Parlament und in der exekutiven Regierungspraxis fallen nicht selten reaktiv; sie folgen eher selten den Empfehlungen von Experten, sondern hängen auch von aktuellen Pressemitteilungen, Fernsehbildern, schwankenden Wählermeinungen und persönlichen Zufällen ab. Sie zeitigen oftmals „unintended consequences“. Indem das Buch überraschende, spannend zu lesende, Innenansichten bietet, erklärt sich, warum das Buch binnen weniger Wochen zum Bestseller wurde.

Beim genaueren Lesen offenbart sich allerdings eine irritierende Einseitigkeit des Autors, denn R. Alexander belässt es nicht bei den Grundsätzen einer neutralen, vorurteilsfreien Berichterstattung, sondern er bewertet zugleich die Flüchtlingspolitik der Kanzlerin. Sein Maßstab ist die Sicherheitspolitik; d.h. die Perspektive der Innenminister in Bund und Ländern, des Verfassungsschutzes und der Bundespolizei. Unter diesem Blickwinkel wirft er der Kanzlerin massive Fehler vor. Sie habe durch unrealistische, humanitäre Gesten der Großherzigkeit in Verbindung mit politischer Unentschiedenheit die Sicherheit der Bundesrepublik aufs Spiel gesetzt und damit weitreichende negative Folgen zu verantworten.

R. Alexander macht sich zum Sprecher der Kritiker der Merkel'schen Willkommenskultur. Er begründet seine Sichtweise jener 180 Tage zum einen mit den zeitweilig chaotischen Zuständen an den vom Strom der Flüchtlinge überrannten österreichischen Grenzen und zum anderen mit den Bedenken der für die Sicherheit verantwortlichen Bundes- und Landesinnenminister. Zum dritten bezieht er sich auch auf die Hilferufe diverser Landes- und Kommunalpolitiker, die in den ersten Wochen des Herbstes 2015 wortreich die drohende Überforderung beschworen sowie schließlich - zum vierten - auch mit dem Anschwellen der Wählerschaft am rechten Rand. Dies sind die Kriterien, unter denen der Autor die Flüchtlingspolitik bewertet, die er durchgehend als

„Flüchtlingskrise“ verstanden wissen will. Dass es die Bundesregierung nicht geschafft habe, den Flüchtlingsstrom zu begrenzen, zieht sich als Verdikt und roter Faden durch das Buch. Die Öffnung der Grenzen, die einladenden Gesten an die Flüchtlinge aus Kriegsgebieten in den Tagen danach, hätte nach Ansicht des Autors politisch nicht passieren dürfen. Vor allem die später unterbliebene Schließung der Grenzen deutet R. Alexander als sicherheitsgefährdenden Kontrollverlust infolge der verpassten Möglichkeit, wenigstens nachträglich eine Schließung der deutschen Grenzen zu erwirken.

Bekanntlich hatte die Kanzlerin die Öffnung der Grenze zu Österreich am 5. Sept. 2015 auf Druck Orbans zunächst als "Ausnahme" zugelassen. Später, insbesondere am 13. Sept. 2015 habe sie es versäumt, die bereits vorbereitete und von der Innenministerkonferenz abgesegnete Schließung der Grenzen mit ihrer Unterschrift in Gang zu setzen. Auch in den Folgemonaten habe sich die Kanzlerin nicht dazu entschließen wollen oder können. Sie habe sich nationalen Alleingängen verweigert, wie sie Ungarn, Österreich, Dänemark und andere Länder der EU praktizierten und wie es Seehofers CSU und die Kanzlerkritiker in der CDU immer gefordert hätten. Damit habe sie zugelassen, dass spätere Terroristen unkontrolliert, als Flüchtlinge getarnt, ins Land einsickerten.

Der 13. Sept. 2015 spielt im Buch „die Getriebenen“ eine Schlüsselrolle. Der Autor widmet diesem Datum das Eingangskapitel. Minutiös schildert er die Abläufe. Hinter verschlossenen Türen tagten damals im Kanzleramt die Innen- und Sicherheitsexperten aus Bund und Ländern, die sich – noch ohne Zustimmung der zögernden Kanzlerin – darauf verständigt hatten, dass die Grenze zu Österreich am Folgetag, den 14. Sept 2015, geschlossen wird. Der entsprechende Befehl lag ausgearbeitet auf dem Tisch, die erforderlichen Einheiten der Bundespolizei waren bereits aus allen Landesteilen nach Bayern verlegt worden. Es fehlte nur noch das letzte OK. Die Kanzlerin verweigerte dann aber - überraschenderweise - ihre Zustimmung. Der Befehl wurde abgeändert und der geplante Einsatz kurzfristig abgesagt. Ausschlaggebend war, dass niemand garantieren konnte, dass der Beschluss, die Grenzen zu schließen mit den geltenden EU Richtlinien und mit dem Asylrecht vereinbar sei. Was wären die menschlichen Folgen gewesen, wenn es zur Schließung der Grenze durch die Bundespolizei gekommen wäre ? Wie hätte die Öffentlichkeit reagiert, wenn im Fernsehen abschreckende Bilder gesendet worden wären, die zeigen, wie Frauen mit Kindern auf dem Arm auf die mit Stacheldraht gesicherte Grenze zulaufen und von Grenzbeamten mit Schlagstöcken, Tränengas, Wasserwerfern oder gar mit Schüssen zurückgedrängt worden wären.

Ob die Wiedereinführung geschlossener Grenzen dem EU Recht entsprochen hätte, ob sie vom Bundesverfassungsgericht gekippt worden, auf welche Probleme die Grenzschließung in der Praxis gestoßen wäre und ob Gewalt überhaupt ein legitimes Mittel ist, diese Fragen würdigt der Autor nicht. Vielmehr stützt er sich auf die Meinung des umtriebigen obersten Bundespolizisten Romann, der ihm in drei Interviews versichert habe, ja, die Grenzschließung sei machbar und im Konfliktfall auch durchsetzbar gewesen. Diese Einseitigkeit ist nicht nur unbefriedigend, sondern ärgerlich, zumal der Autor darüber hinaus auch eine Antwort auf weitere berechnete Fragen schuldig bleibt: Was soll mit den vielen traumatisierten Flüchtlinge geschehen, wenn sie an den Grenzen abgewiesen werden ? Wohin können sie zurückgeschickt werden und welches Schicksal wartet dort auf sie ?

R. Alexander zitiert die düpierten Sicherheitsexperten und Bundespolizisten und schließt sich deren Kritik an. Ist das aber die entscheidende Referenzebene ? Indirekt offenbart das Buch an dieser Stelle ein anderes politisches Defizit, ein geradezu erschreckendes Vakuum politischer Volatilität der Berliner Regierungsmaschinerie. Überlässt man die Beurteilung der Lage allein den Innen- und Sicherheitspolitikern, dann offenbaren sich andere politische Risiken. Die Frage des Offenhaltens oder Schließens deutscher Grenzen den Innen- und Sicherheitspolitikern allein anzuvertrauen, hätte zur Ausblendung aller anderen Sachargumente geführt. Innen- und Sicherheitspolitiker erwiesen sich als unfähig, andere als ihre eigenen Logiken in ihre Planung einfließen zu lassen.

Der Autor zieht vor diesem Hintergrund Schlussfolgerungen, die nicht überzeugen, wenn er wieder und wieder betont, dass am 13. Sept. 2015 der entscheidende Fehler der Berliner Flüchtlingspolitik schlechthin passiert sei. Der Autor vermag nur Verantwortungslosigkeit zu erkennen. Er konstatiert: Niemand im Kanzleramt habe in dieser kritischen Situation Führungsqualitäten gezeigt, weil niemand die Verantwortung für die seiner Meinung nach gebotene, technisch mögliche und praktisch auch „machbare“ Aktion übernehmen wollte.

Mit seiner Kritik an den zeitweilig unkontrollierten Grenzübertritten, ohne Feststellung der Personalien, hat R. Alexander zwar Recht. Isoliert zu betrachten aber ist diese Entscheidung der Kanzlerin nicht und da liegt das Problem des Buches, denn zwingend ist die Argumentation des R. Alexander keineswegs, wenn man bedenkt, dass der Autor auf die gebotene faire Abwägung mit

anderen Motiven der Kanzlerin, etwa humanitäre, demographische oder historische Motive, verzichtet. Damit verengt er den Blick. Spätestens seit dem 11. 9. 2001 erfordert jede seriöse Bewertung der Sicherheitspolitik zur Abwehr terroristischer Angriffe die sorgfältige Abwägung zwischen sicherheitspolitischen Erfordernissen und Überwachungspraktiken einerseits und der Bewahrung verfassungsrechtlich garantierter, individueller Freiheits- und Menschenrechte andererseits. An einer solchen Abwägung fehlt es im Buch, so dass der Stempel „einseitig“ berechtigt ist.

Mit diesem Defizit gerät die gesamte Argumentation des Autors ins Wanken: Seine Behauptung, die Abschaffung der Binnengrenzen – wie R. Alexander meint – sei nicht notwendig gewesen sei, berücksichtigt nämlich nicht, dass mit der Rückkehr zu nationalen Grenzen eine der wichtigsten Errungenschaften der EU-Integration (Schengener Abkommen) geopfert würde. Es gibt mithin gute Gründe für die deutsche Weigerung, auch angesichts des Hereinbrechens der unvorhergesehen hohen Flüchtlingszahlen im Herbst 2015 nicht wieder zu Grenzkontrollen an den deutschen Grenzen zurückzukehren. Keineswegs ist es zwingend, hierin einen Fehler der Merkel'schen Politik zu erkennen.

Unzureichend gewichtet sind auch zwei andere Begründungen des Autors. Zum einen seine unkritische Unterstellung, Deutschland habe sich mit seinen offenen Grenzen überfordert. In den ersten Wochen des Herbstes 2015 war dies zwar ein beliebter Topos. Später wich diese Befürchtung jedoch einer nüchterneren, z.T. sogar bewundernden Berichterstattung (nicht zuletzt in den europäischen Nachbarländern), nachdem Bilder auftauchten, die zeigten, in welcher Weise die Aufnahme der Flüchtlinge vielerorts gelang. Die Städte und Kommunen, denen die Unterbringung und Versorgung in der Praxis übertragen wurde, waren keineswegs alle überfordert (nicht so wie das LAGESO in Berlin), sondern bewiesen besonnenes, umsichtiges, improvisierendes Handeln, unterstützt durch eine Vielzahl an Freiwilligen der Zivilgesellschaft. Dies erkennt der Autor zwar am Ende seines Buches auch an, ohne allerdings sein anfängliches Argument „Überforderung“ zu relativieren.

Auch an seiner zweiten Begründung zum behaupteten Kontrollverlust sind Zweifel erlaubt. Ohne die terroristischen Angriffe durch IS-Attentäter in Frankreich, Belgien, Großbritannien und Deutschland zu verharmlosen, ist die vom Autor unterstellte Kausalität zwischen der Öffnung der Grenzen einerseits und der vergrößerten Terrorgefahr andererseits eine fragliche. Die Warnungen der Innenpolitiker, des Verfassungsschutzes und der Polizeibehörden waren und sind zwar berechtigt, zu bedenken ist aber: mehrere der späteren Terroristen

haben sich erst innerhalb Europas radikalisiert, u.a. in den Banglieues, in Molenbeek bei Brüssel sowie in deutschen Sammelunterkünften mit ihren inakzeptablen Zuständen, aber auch beim Besuch von Hasspredigern sowie in den Milieus der Perspektivlosigkeit und der Arbeitslosigkeit. Unbestritten ist z.B., dass die Erteilung von Arbeitserlaubnissen in Deutschland – viel zu schleppend restriktiv handhabt wird.

Nicht zuletzt belegt der Fall Amri, dass die eigentlichen Probleme eher in den bürokratischen Schlampereien der Sicherheitsbehörden zu suchen sind, z.B. beim verpassten Erkennen erster Anzeichen der Radikalisierung sog. Gefährder und deren rechtzeitige Verhaftung. Nicht fehlende Sicherheitsgesetze sind das Problem, sondern deren ungenügende Anwendung. Trotz aller Versuche, die Koordination zu verbessern, dauern die Rivalitäten unter den Landes- und Bundesbehörden an. Sie sind das wichtigste Defizit der Sicherheitspolitik.

Anders als R. Alexander es sieht, drängt sich auf, dass die Kanzlerin am 13. 9. 2015 durchaus gute Gründe für die Absage der bereits vorbereiteten Grenzschießung gehabt haben dürfte. Die damalige Entscheidung der Kanzlerin kann auch ganz anders gewertet werden. Sie ist möglicherweise als weitsichtig oder sogar als „weise“ zu nennen, jedenfalls keineswegs als unbedachte Nicht-Entscheidung, wie der Autor meint.

Dies in Erwägung zu ziehen, weigert sich der Autor. Obwohl er die Motive der Kanzlerin Merkel für ihre einsame Entscheidung, die Grenzen zu öffnen und offen zu halten, wortgetreu zitiert (z.B. 54), beurteilt er ihr Handeln als realitätsfernes, moralisches Gutmenschentum. Zitat Merkel im Bundestag: "Die Würde des Menschen ist unantastbar. Wer vor Not, vor politischen Verfolgung flieht, da haben wir die Verpflichtung, auf der Grundlage der Genfer Flüchtlingskonvention, unseres Asylrechts und des Artikel 1 unseres Grundgesetzes Hilfe zu leisten - ob es uns passt oder nicht". Einer Kanzlerin, die so denkt, kreidet der Autor sicherheitspolitische Realitätsblindheit an. Für Merckels Kritiker zählen ethisch-moralische Prinzipien offenbar wenig. Der im Grundgesetz fixierte Anspruch auf faire Asylverfahren sowie die völkerrechtlich bindende Menschenrechtscharta, die die Kanzlerin bei ihren schwierigen Abwägungen abwägend ins Kalkül ziehen musste, dürften für sie letztlich den Ausschlag gegeben haben, die bereits vorbereitete Grenzschießung dann doch in letzter Minute abzusagen. R. Alexander – wie auch andere Merkelkritiker – halten diese Nicht-Entscheidung der Kanzlerin für ihren wichtigsten folgenreichen Fehler. Sie lasten der Kanzlerin an, dass sie damit einen

zeitweiligen Souveränitätsverlust zu verantworten und den Zusammenhalt in der EU gefährdet habe, ohne allerdings dafür Belege anzuführen.

Hinzu kommt, dass sich der Autor auch über andere Argumente hinwegsetzt, wie sie etwa in Kreisen der Wirtschaft geäußert wurden. Nicht nur die Bertelsmann Stiftung plädierte für Zuwanderung aus demographischen Gründen, auch der damalige BDI-Präsidenten Grillo trug der Kanzlerin vor, dass Deutschland Zuwanderer brauche, weil künftig aufgrund der demographischen Entwicklung mit einem Mangel an Facharbeitern zu rechnen sei. Ebenso wenig zählt für R. Alexander, was Daimler-Chef Zetsche der Kanzlerin zurief: "Nicht jeder, der heute nach Europa kommt, (ist) ein brillianter Ingenieur, Mechaniker oder Unternehmer, aber viele sind top ausgebildet (...) und hoch motiviert. (...) Genau solche Menschen suchen wir bei Mercedes. (...) Wer die Vergangenheit kennt, darf Flüchtlinge nicht abweisen (...) und wer an die Zukunft denkt, kann sie nicht abweisen" (S. 74).

Der Autor zitiert diese Argumente zwar. Er setzt sich mit ihnen aber nicht wirklich auseinander. Dass die Kanzlerin im Rahmen ihrer Richtlinienkompetenz nicht nur sicherheitspolitische Erwägungen zu vertreten hat, sondern legitimerweise mit ihren einladenden Gesten an Flüchtlinge und der Zusicherung, "wir schaffen das" auch menschenrechtliche Ziele ins Kalkül zog, hat ihr bekanntlich viel Anerkennung auch über die CDU hinaus einbrachte. Das wird im Buch zwar erwähnt, dann aber vom Autor vom Tisch gewischt. Die Kanzlerin hatte zweifellos angesichts der damaligen Notsituation berechnete Gründe, Flüchtlinge ins Land zu holen, um diesen zum einen nach langer Flucht einen sicheren Ort zu bieten und sie zum anderen fachlich auszubilden und zu integrieren. Alle ihre auf verschiedenen Ebenen angesiedelten Motive und Gründe abwägend zu würdigen, liegt leider jenseits des Horizonts des Autor. Gewicht haben für ihn nur die oben genannten sicherheitspolitischen Gesichtspunkte. Anmaßend behauptet er, er wisse, was eigentlich hätte geschehen müssen, nämlich: Begrenzung der Zuwanderung, Schließung der Grenzen und Abschiebung von Flüchtlingen nicht nur in sichere Drittländer, sondern auch in Kriegsgebiete.

Verstärkung für seine Sicht bezieht der Autor schließlich auch aus den Übergriffen jugendlicher männlicher Flüchtlinge in der Sylvesternacht 2015/16 am Kölner Hauptbahnhof. Seinerzeit wurden bisher eher leise Klagen lauter. Viele Bürger äußerten Ängste vor Gewalttaten, Übergriffen und Kontrollverlusten sowie Polizeiversagen. Die Stimmung kippte, bis hin zu diffusen Befürchtungen vor „islamischer Überfremdung“. Diese Ängste bestärken den

Autor. Indem er ihnen nicht nur aus der CSU und aus Kreisen der Merkelkritiker innerhalb der CDU eine Stimme verleiht, äußert er auch Verständnis für die sich ausbreitenden fremdenfeindlichen Verdächtigungen der Stammtische, der AfD-Wählerschaft bis hin zum rechten Pegida-Rand, indem er den dort laut werdenden Verdächtigungen Gewicht einräumt. Der Autor erinnert u.a. an F.J. Strauß, der stets darauf Wert legte, die CDU/CSU auch für Rechts-Konservative offen zu halten, um den sich am rechten Rand etablierenden Parteien den Wind aus den Segeln zu nehmen.

Welche Lösungen schlägt der Autor vor ? Sein Verweis auf die seiner Meinung nach notwendige Wiederbelebung des Dubliner Abkommens wirkt hilflos, denn dieses steht de facto nur noch auf dem Papier. Die Umverteilung der Flüchtlinge innerhalb Europas klappt nicht. Bekanntlich hatte sich Deutschland seit 1993 über 20 Jahre hinweg erfolgreich viele Flüchtlinge zu Lasten der südeuropäischen Länder vom Hals gehalten. Da sich Deutschland in der Vergangenheit keineswegs immer solidarisch gegenüber Nachbarländern der EU verhalten hat, dürfe sich hierzulande niemand wundern, als andere EU-Länder im Herbst 2015 nicht bereit waren, freiwillig ihren Quotenanteil an Flüchtlingen zu übernehmen. Damit gibt Robin Alexander Verständnis für der Politik Ungarns, der Slowakei, Tschechiens und Polens zu erkennen, die ohne Rücksicht auf die Solidarität innerhalb der EU jede Aufnahme von Flüchtlingen kategorisch ablehnen. Ausgerechnet darauf zu hoffen, dass sich die EU Nachbarn nun wieder auf ein erneuertes Dubliner Abkommen einlassen, dürfte wenige Aussicht auf Erfolg haben.

Im letzten Teil des Buches schildert R. Alexander folgerichtig und wiederum mit großer Detailkenntnis die Entscheidungsabläufe, die der Kanzlerin nach dem Scheitern ihrer Bemühungen um eine geregelte Umverteilung der Flüchtlinge innerhalb der EU nur noch als Bittstellerin der Gang nach Ankara ließen. Damit schildert er, wie im Frühjahr 2016 die Verhandlungsdramaturgie zwischen der Türkei und der EU in Szene gesetzt wurde, die der Autokrat Erdogan weidlich nutzte, um insbesondere Deutschland zu erpressen.

Eberhard v. Einem, Berlin