

Alexander Betts und Paul Collier

**GESTRANDET**

Alexander Betts und Paul Collier

# **GESTRANDET**

Warum unsere Flüchtlingspolitik allen schadet –  
und was jetzt zu tun ist

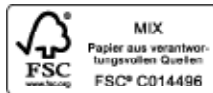
Aus dem Englischen von  
Helmut Dierlamm und Norbert Juraschitz

Siedler

Die Originalausgabe erschien 2017 unter dem Titel *Refuge. Transforming a Broken Refugee System* bei Allen Lane, einem Imprint von Penguin Books, London.

Der Verlag weist ausdrücklich darauf hin, dass im Text enthaltene externe Links vom Verlag nur bis zum Zeitpunkt der Buchveröffentlichung eingesehen werden konnten. Auf spätere Veränderungen hat der Verlag keinerlei Einfluss.

Eine Haftung des Verlags ist daher ausgeschlossen.



Verlagsgruppe Random House FSC® N001967

Erste Auflage  
April 2017

Copyright © 2017 Alexander Betts und Paul Collier

Copyright © der deutschsprachigen Ausgabe 2017 by Siedler Verlag, München,  
in der Verlagsgruppe Random House GmbH, Neumarkter Str. 28, 81673 München

Umschlaggestaltung: Rothfos und Gabler, Hamburg, unter Verwendung  
einer Abbildung von ullstein bild, Reuters/Pool  
Satz: Ditta Ahmadi, Berlin

Druck und Bindung: GGP Media GmbH, Pößneck  
Printed in Germany  
ISBN 978-3-8275-0090-8

[www.siedler-verlag.de](http://www.siedler-verlag.de)

Dieses Buch ist auch als E-Book erhältlich.

## Inhalt

Warum dieses Buch?	7
Einleitung	13
<b>TEIL I</b>	
<b>WIE KAM ES ZU DER KRISE?</b>	
1 Die Weltunordnung	31
2 Die Zeitschleife	55
3 Die Panik	93
<b>TEIL II</b>	
<b>UMDENKEN</b>	
4 Umdenken bei der Ethik: Die Pflicht zur Hilfe	137
5 Umdenken beim Zufluchtsort: Alle erreichen	175
6 Umdenken bei der Hilfe: Autonomie wiederherstellen	211
7 Umdenken bei Nachkriegsphasen: Erholung fördern	243
8 Umdenken beim Flüchtlingsregime: Institutionen, die funktionieren	267
<b>TEIL III</b>	
<b>DIE NEUAUFLAGE DER GESCHICHTE</b>	
9 Zurück in die Zukunft	299
<b>ANHANG</b>	
Anmerkungen	315
Register	329

## Warum dieses Buch?

Unsere Zusammenarbeit bei diesem Buch geht auf eine Einladung zurück. Anfang 2015 kämpfte Jordanien täglich mit den Folgen des gescheiterten globalen Flüchtlingssystems. Das West Asia – North Africa Institute (WANA-Institut), ein jordanischer Thinktank, der mit unserer Arbeit vertraut war, lud uns deswegen zu einem Brainstorming mit der jordanischen Regierung ein. Wir waren beide keine Nahostexperten: Unser geografisches Interesse gilt vor allem Afrika. Und wir sind beide weder Juristen noch Anthropologen, also eher Außenseiter in der überschaubaren Auswahl akademischer Disziplinen, die die Flüchtlingsforschung dominieren. Paul ist Wirtschaftswissenschaftler und Alex ist Politologe, auch wenn wir beide regelmäßig die Grenzen unserer Fachbereiche überschreiten. Paul forscht zwar schon lange über die Themen Entwicklung und Konflikt, doch mit Flüchtlingen hatte er sich in seiner Arbeit noch nicht beschäftigt. Um keinen Schaden anzurichten, lehnte er es routinemäßig ab, sich in unbekanntes Terrain vorzuwagen, und so hätte er wahrscheinlich auch diese Anfrage abgelehnt. Doch für Alex ist das Thema Flüchtlinge kein unbekanntes Terrain, sondern sein Lebenswerk; seit 2014 leitet er das Refugee Studies Centre an der Oxford University, das weltgrößte Zentrum für Flüchtlingsforschung. Und so wurden wir ein Team.

Nach unserer Ankunft in Jordanien im März 2015 bemerkten wir schnell, dass wir es mit dem WANA-Institut sehr gut getroffen hatten. Seine Direktorin Erica Harper kannte den gesamten Kontext, der uns fehlte. Außerdem war ihr Mann Andrew Direktor des UNHCR in Jordanien. Seine eindrucksvolle Kombination von Tatkraft und Intelligenz wurde dringend gebraucht: Angesichts wachsender Not und schwindender Ressourcen wurde seine Arbeit täglich

schwieriger. Durch ihn und Erica hatten wir leichten Zugang zu den Informationen und den Netzwerken, die wir brauchten, um unsere Wissenslücken zu schließen.

Dann begannen wir, eine neue Idee auszutesten. Die Regierung von Jordanien unterwarf die Flüchtlinge den typischen Restriktionen: Sie durften nicht arbeiten. Außerdem war das Land typisch für viele Länder mittleren Einkommens: nicht arm genug, um Entwicklungshilfe zu erhalten, aber kaum in der Lage, das bestehende Einkommensniveau zu verbessern. Wir fragten uns, ob es möglich wäre, den Zustrom von Flüchtlingen nicht mehr als Last, sondern als Chance zu betrachten und die internationale Gemeinschaft für eine neue Form des Engagements zu gewinnen. Wir diskutierten die Idee mit verschiedenen NGOs, internationalen Organisationen und der jordanischen Regierung, die alle zutiefst frustriert über die schwindende internationale Unterstützung für Flüchtlinge waren.

Wir besuchten das Flüchtlingslager Zaatari, wo es nach stillgelegten Leben stank: ein Thema, das dieses Buch immer wieder heimsuchen wird. Doch unser Besuch war von einem glücklichen Zufall gesegnet. Unserem offiziellen jordanischen Gastgeber wurde es langweilig, und er schlug vor, einen kleinen Abstecher zu machen und uns etwas anzusehen, auf das die jordanische Regierung stolz war. Nur eine Viertelstunde von Zaatari entfernt lag eine völlig andere Welt: Die King Hussain bin Talal Development Area (KHBTD), in die das Land 120 Millionen Euro investiert hatte, eine riesige, gut ausgestattete Wirtschaftszone, die Unternehmen in diesen Teil des Landes locken sollte. Doch der Krieg in Syrien, auf der anderen Seite der Grenze, hatte das Projekt zum Stillstand gebracht. Nur zehn Prozent der Wirtschaftszone wurden genutzt, Jordanier wollten dort nicht arbeiten.

Bis zu 83 000 Flüchtlinge hatten also vier Jahre lang in erzwungener Untätigkeit in Zaatari gesessen, während 15 Minuten entfernt eine riesige Wirtschaftszone leer stand – aus Mangel an Arbeitskräften. Mit den vereinten geistigen Kräften zweier Oxfordprofessoren gelang es uns, eins und eins zusammenzuzählen: Mit ein bisschen passender internationaler Unterstützung konnte es allen besser gehen. Wir erkannten bald, dass die Idee auch auf andere Orte des Landes über-

tragen werden konnte: Überall gab es Flüchtlinge und Wirtschaftszonen. Und war der Fall Jordaniens einzigartig? Vielleicht konnte derselbe Ansatz auch anderswo funktionieren. Natürlich hatten wir kein Wundermittel gefunden: Jede denkbare Initiative wird auf viele praktische Hindernisse stoßen. Doch es lohnte sich, an ein paar Orten Pilotprojekte zu starten. Die jordanische Regierung war interessiert: Es war an der Zeit, von der Idee zur praktischen Umsetzung zu schreiten.

Zwischen einer wissenschaftlichen Idee und ihrer praktischen Umsetzung liegen entweder Jahre oder eine Ewigkeit. Im Sommer 2015 jedoch eskalierte das Flüchtlingsproblem zu einer massiven Krise. Wir brauchten eine Abkürzung. Also beschlossen wir, Artikel zu schreiben, die schnell publiziert würden und eine breite Leserschaft erreichen sollten. Im August stammte die Titelgeschichte des *Spectator* von uns, und im Oktober hatten wir einen wichtigen Artikel in *Foreign Affairs*. Unsere Vorschläge wurden gelesen und in Ermangelung einer besseren Idee aufgegriffen. Im Januar 2016 wurden sie den Teilnehmern des Weltwirtschaftsforums in Davos vorgetragen. Im Februar wurden sie auf einer Konferenz in London, die der jordanische König, der damalige britische Premierminister David Cameron und der Präsident der Weltbank gemeinsam einberufen hatten, offiziell angenommen. Mit dem sogenannten Jordan Compact startete ein Pilotprojekt, das unter anderem für syrische Flüchtlinge und jordanische Staatsbürger 200 000 Arbeitsplätze schaffen soll, auch in einigen Wirtschaftszonen. Der Erfolg des Pilotprojekts hängt jetzt von den Politikern ab.

Wir selbst wollten unsere Überlegungen über Jordanien hinaus erweitern, denn diese Ideen basierten auf zahlreichen grundlegenden Gedanken, wie man ein versagendes Flüchtlingssystem neu konzipieren konnte. Unser Ansatz bedeutet jedoch nicht, das jordanische Pilotprojekt einfach zu erweitern: Jeder Kontext ist anders. Doch es gibt umfassendere Ideen, die es zu entwickeln gilt: das Argument, dass Asyl nicht nur ein humanitäres, sondern auch ein Entwicklungsproblem ist; den Fokus darauf, die Selbstständigkeit der Flüchtlinge durch Arbeit und Bildung wiederherzustellen; das zentrale Anliegen in den Gastländern, die die Mehrheit der globalen Flüchtlinge beher-

bergen, überlebensfähige und sichere Zufluchtsorte zu schaffen; die Einsicht, dass neben dem Staat und der Zivilgesellschaft auch die Privatwirtschaft eine wichtige Rolle zu spielen hat; und den Wunsch, die Flüchtlingshilfe neu zu denken für eine Welt, die sich radikal von der unterscheidet, für die das bis heute existierende Flüchtlingssystem ursprünglich konzipiert worden ist.

Unser erster Besuch in Jordanien fiel fast genau mit dem Beginn der europäischen »Flüchtlingskrise« zusammen. In jenem April 2015 ertranken 700 Menschen im Mittelmeer. Sie stammten primär aus Ländern mit gravierenden Fluchtursachen, und ihr Tod stand am Anfang eines Jahres mit beispiellosen Flüchtlingsbewegungen in Europa. In jenem Jahr kam eine Million Flüchtlinge nach Europa und löste eine nie dagewesene Nachfrage nach kreativen politischen Reaktionen aus. Doch die Zeit verstrich, und die Krise verschärfte sich, und der Mangel an politischen Ideen wurde immer größer.

Am Ende des Jahres 2015 war man sich weitgehend einig, dass das bestehende Flüchtlingssystem nicht mehr funktionierte und ein neuer Ansatz nötig war. Doch es fehlte an einem Konzept. Zu diesem Zeitpunkt trat Laura Stickney von Penguin erstmals mit der Idee an uns heran, gemeinsam ein Buch über die Flüchtlingskrise zu schreiben, das deren Ursprünge erklärte und praktische Lösungen vorschlug. Nach reiflicher Überlegung (wir waren beide schon erhebliche Verpflichtungen in Bezug auf andere Veröffentlichungen eingegangen) stimmten wir dem Vorschlag zu, weil wir ihn als eine Gelegenheit erkannten, unsere Ideen ausführlich darzustellen und zur Entwicklung eines effektiveren Flüchtlingssystems beizutragen, das den Anforderungen des 21. Jahrhunderts gerecht wird.

Wir haben das Ziel, für ein allgemeines Publikum zu schreiben und eine intelligente und interessierte Öffentlichkeit zu erreichen, die die Ursachen der »Flüchtlingskrise« versteht und mit uns Ideen für praktikable Lösungen erforschen will. Wir hoffen außerdem, dass ein Teil unserer Leser selbst politische Entscheidungsträger sind. Wir wollen kein esoterisches oder idealistisches, sondern ein praxisorientiertes und realistisches Buch schreiben. Es soll sowohl mit den Beschränkungen als auch mit den Chancen der heutigen Welt arbeiten und aus ihnen ein System entwickeln, das den Flücht-

lingen Würde und Selbstständigkeit verleiht und das zugleich den Bedenken der Gastländer und ihrer Gesellschaften Rechnung trägt sowie den Anforderungen demokratischer Kontrolle genügt.

Bei einem gemeinsamen Projekt haben wissenschaftliche Autoren stets unterschiedliche Ausgangspunkte. Wir wurden gefragt, wie sich zwei Autoren, die über Aspekte der Migration gegensätzliche Ansichten geäußert haben, auf die zentralen Argumente dieses Buches einigen konnten. Die Antwort lautet, dass wir diskutierten, nachdachten und argumentierten. Wir durchdachten die Probleme auf der Grundlage der vorhandenen Daten, bis wir uns einig waren. Dieses Verfahren empfanden wir beide als bereichernd und aufschlussreich und sahen uns oft dazu veranlasst, unsere ursprüngliche Position zu überdenken.

Beim Schreiben über ein Thema, das großen Einfluss auf das Leben vieler Menschen hat, haben wir versucht, zwischen der Verantwortung, überlegt und nüchtern zu schreiben, und dem Drang, uns zu engagieren, das richtige Gleichgewicht zu finden. Der größte Teil des Buches entstand im Sommer 2016. Besonderen Dank schulden wir unseren Familien für ihre Bereitschaft, einen Großteil des gemeinsamen Sommers dem Buch zu opfern, und insbesondere Emily und Pauline, die außerdem mehrere Entwürfe des Buches gelesen und kommentiert haben.

Dankbar sind wir auch verschiedenen Kollegen in Oxford und anderswo, die die Gedanken in diesem Buch direkt oder indirekt mitgeprägt haben. Zu ihnen gehören: Elizabeth Collett, Stefan Dercon, Matthew Gibney, James Milner, Naohiko Omata und Olivier Sterck. Dank schuldet Paul seinen Kollegen an der Blavatnik School of Government und Alex den seinen am Refugee Studies Centre und im Department of International Development. Schließlich möchten wir noch James Pullen von der Wiley Agency danken, weil er uns ermöglicht hat, unsere Gedanken in die Hände hervorragender Verlage zu legen. Und wir danken Laura Stickney bei Penguin für ihr hervorragendes Lektorat des Manuskripts.

## Einleitung

Wir leben in unruhigen Zeiten. Heute gibt es mehr Vertriebene als je zuvor seit dem Zweiten Weltkrieg. Die meisten dieser 65 Millionen entwurzelten Menschen bleiben in ihren eigenen Ländern, aber fast ein Drittel, mehr als 20 Millionen, haben keine andere Wahl, als eine Staatsgrenze zu überqueren. Wenn sie das tun, gelten sie als Flüchtlinge.

Diese Menschen fliehen vor Massengewalt in chronisch fragilen Staaten wie Syrien, Afghanistan und Somalia. Flüchtlinge sind nicht wie andere Migranten: Sie fliehen nicht aus Gewinnstreben, sondern weil sie keine andere Wahl haben. Sie suchen im Ausland Sicherheit. Die meisten bleiben in Ländern in der Nähe ihres Ursprungslands. Fast 90 Prozent der Flüchtlinge weltweit haben in Entwicklungsländern Zuflucht gefunden, und nur zehn dieser Länder beherbergen etwa 60 Prozent aller Flüchtlinge dieser Welt. Mehrere dieser Gastländer, wie etwa der Iran, Äthiopien oder Jordanien, haben im Lauf von Jahrzehnten mehrfach große Mengen Flüchtlinge aufgenommen. Das liegt nicht etwa daran, dass diese Länder gastfreundlicher wären als andere, sie liegen einfach nur in einer »rauen Nachbarschaft«.

Bis vor kurzem ignorierte die Welt das Elend der Flüchtlinge fast gänzlich. Der traditionelle Umgang der reichen Länder mit diesem Problem bestand darin, auf eine Katastrophe zu warten und dann Geld an das humanitäre System der Vereinten Nationen zu geben. Das Geld wurde für die Errichtung von Flüchtlingslagern und die Versorgung mit Nahrungsmitteln und Kleidung verwendet, bis die Flüchtlinge wieder nach Hause zurückkehren konnten. Die Flüchtlingslager wurden immer so geplant, als wären sie nur kurze Zeit in Betrieb. Die Flüchtlinge hatten nie das Recht zu arbeiten oder sich frei zu bewegen – aber aus den Augen bedeutet aus dem Sinn. Solch

ein Umgang mit Flüchtlingen war vielleicht noch vernünftig, als die Menschen relativ bald wieder in ihre Heimatländer zurückkehren konnten. Seit dem Ende des Kalten Krieges jedoch dauert ihr Exil im Durchschnitt mehr als ein Jahrzehnt. Deshalb ist die traditionelle Reaktion der reichen Länder inzwischen sinnlos geworden. Sie verurteilt Millionen Menschen dazu, ihr Leben zu verschwenden, und ist somit gleich aus zwei Gründen irrwitzig: Sie ist nicht nur inhuman sondern auch kostspielig.

Doch im April 2015 veränderte sich plötzlich etwas. Es passierte etwas so Alarmierendes, dass die Welt aufwachte. Nicht dass die Zahl der Flüchtlinge über Nacht explodiert wäre, aber zum ersten Mal bewegten sich die Flüchtlinge spontan in großer Zahl aus den ärmeren Regionen der Welt in die reichsten. Durch die Massengewalt in Syrien waren seit 2011 etwa zehn Millionen Menschen vertrieben worden: sechs Millionen innerhalb ihres eigenen Landes und vier Millionen in benachbarte Länder. Ursprünglich waren die meisten nicht weiter als nach Jordanien, in den Libanon und in die Türkei geflohen. Aber da syrische Flüchtlinge in diesen Ländern nur begrenzte Chancen haben, änderte sich die Dynamik.

Europa erlebte zum ersten Mal in seiner Geschichte einen massenhaften Zustrom von Flüchtlingen aus einem anderen Kontinent. Im Lauf des Jahres 2015 strömten mehr als eine Million Asylsuchende nach Europa. Sie kamen mehrheitlich aus Syrien, aber viele stammten auch aus anderen fragilen Staaten wie Afghanistan, dem Irak und verschiedenen subsaharischen Ländern. Anfangs führte die wichtigste Fluchtroute nach Europa über das Mittelmeer: Die Flüchtlinge bestiegen in Libyen kleine Boote und fuhren zur italienischen Insel Lampedusa. Später verlief die Hauptroute der Flüchtlinge über den westlichen Balkan: Wachsende Zahlen von Syrern kamen aus der Türkei über das Ägäische Meer nach Griechenland und marschierten zu Fuß weiter Richtung Deutschland.

Ab April 2015, als 700 Menschen im Mittelmeer ertranken, begannen die Medien von einer »globalen Flüchtlingskrise« zu sprechen. Tatsächlich jedoch war sie eine europäische Krise. Und sie war eher eine Krise der Politik als eine Krise der Zahlen. Die Reaktionen der europäischen Politiker waren konfus und inkonsistent; sie taten

sich schwer, das wirkliche Problem zu identifizieren, geschweige denn Lösungen zu finden. Und das wiederum führte in ganz Europa zu Tragödien und chaotischen Zuständen. Im Jahr 2015 ertranken mehr als 3000 Menschen, einschließlich vieler Kinder, als sie versuchten, mit altersschwachen Booten Europa zu erreichen, Booten, die von Banditen bemannt waren, die den Schmuggel von Migranten als ihr Kerngeschäft betrieben.

Anstatt sich auf einen kohärenten Plan zu verständigen und zusammenzuarbeiten, trafen die europäischen Regierungen einsame Panikentscheidungen, die mehr von kurzfristigen innenpolitischen Überlegungen als von der Suche nach kollektiven Lösungen geleitet waren. Griechenland wurde zum wichtigsten Ankunftsland für die Flüchtlinge: Die griechischen Inseln wurden von Flüchtlingen überschwemmt, wenngleich nur wenige dort bleiben wollten und die meisten lieber weiter nach Norden zogen. Ungarn baute daraufhin einen Stacheldrahtzaun, um ihre Einwanderung zu verhindern. Deutschland jedoch reagierte anders. Im Sommer 2015 verkündete Bundeskanzlerin Merkel praktisch eine Politik der offenen Tür. Kein Wunder, dass daraufhin noch mehr Migranten kamen, und das nicht nur aus Syrien. Vermutlich hatte die Bundeskanzlerin erwartet, dass andere Staaten ihrem Beispiel folgen würden. Doch diese Erwartung war verfehlt: Sie hatten eine andere Geschichte als Deutschland und verhielten sich auch anders. Die Ankunft Hunderttausender Flüchtlinge veränderte die innenpolitische Lage in Deutschland radikal. Nur wenige Monate nachdem die Bundeskanzlerin ihre Politik der offenen Tür verkündet hatte, machte sie einen dramatischen Rückzieher, indem sie Tausende Flüchtlinge, die bei der Überfahrt nach Griechenland aufgegriffen wurden, in die Türkei zurückschicken ließ. Das Vertrauen der Öffentlichkeit in das Asylsystem, das Flüchtlinge von anderen Migranten unterscheiden soll, brach zusammen, rechte Parteien bekamen starken Zulauf, und Anfang 2016 hatte Europa seine Türen praktisch geschlossen.

Während diese Katastrophe in der Politik und in den Medien große Aufmerksamkeit auf sich zog, wurde jenen 90 Prozent der Flüchtlinge, die in den Entwicklungsländern blieben, fatalerweise überhaupt keine Aufmerksamkeit geschenkt. Damit blieben die



verwundbarsten Flüchtlinge, die weder die Mittel noch den Wunsch hatten, nach Europa zu reisen, einem völlig dysfunktionalen System ausgeliefert. Den 135 Dollar an öffentlichen Mitteln, die für einen Asylsuchenden in Europa ausgegeben werden, steht nur ein Dollar entgegen, der für einen Flüchtling in den Entwicklungsländern aufgebracht wird.<sup>1</sup> Von den vier Millionen syrischen Flüchtlingen in der Türkei, im Libanon und in Jordanien bekommt nur einer von zehn irgendeine materielle Unterstützung vom Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) oder seinen Partnerorganisationen. Außerdem verfügen die meisten Flüchtlinge rund um den Erdball nicht über die notwendige Selbstständigkeit, um sich und ihren Angehörigen selbst zu helfen: Sie dürfen nicht arbeiten und bleiben somit von einem System abhängig, das sie im Stich lässt.

Wenn internationale Organisationen nicht mehr wissen, was sie tun sollen, berufen sie eine Konferenz ein. Doch obwohl die Vereinten Nationen eine ganze Serie hochkarätig besetzter Konferenzen einberiefen, gibt es immer noch keine klare Strategie für die künftige Gestaltung des globalen Flüchtlingssystems.

Wie sollte die Welt im 21. Jahrhundert mit Flüchtlingen umgehen? In diesem Buch suchen wir nach einer Antwort auf diese Frage. Dabei fangen wir mit der Diagnose an: Warum funktioniert unser heutiges globales Flüchtlingssystem nicht? Auf der Grundlage dieser Diagnose werden wir dann Vorschläge entwickeln, was getan werden müsste, um ein funktionierendes System aufzubauen.

### Der Zweck des Asyls

Bevor wie die Diagnose stellen, müssen wir uns jedoch mit der Frage befassen, wofür Asyl eigentlich da ist. Flüchtlinge gibt es, seit es politische Gemeinschaften gibt. So haben wir dokumentarische Beweise, dass Menschen im alten Griechenland oder im Römischen Reich aus Stadtstaaten fliehen und anderswo Asyl suchen mussten. Seit der Entstehung von Nationalstaaten, die oft auf den Westfälischen Frieden im Jahr 1648 zurückgeführt wird, wurden Menschen durch

Faktoren wie religiöse Verfolgung, Revolutionen, Konflikte und die Bildung von Staaten immer wieder gezwungen, ihre Heimat zu verlassen, wenn sie überleben wollten. Im Kern beinhaltet der Begriff »Asyl« das Prinzip, dass Menschen, denen in ihrer Heimat schwerer Schaden droht, fliehen und eine sichere Zuflucht bekommen dürfen, zumindest so lange, bis sie zurückkehren oder anderswo dauerhaft integriert werden können.

Das heutige Flüchtlingssystem wurde in den späten vierziger Jahren des 20. Jahrhunderts entwickelt. Mit dem Beginn des Kalten Krieges im Jahr 1948 verschwanden die Gesellschaften Osteuropas hinter dem Eisernen Vorhang. In den westlichen Demokratien, die von den USA angeführt wurden, sorgte man sich vor allem um die Gegner der kommunistischen Regime, die die Sowjetunion den Ländern hinter dem Eisernen Vorrang aufgezwingen hatte. Das damalige Flüchtlingssystem sollte es Personen, die von diesen Regimen verfolgt wurden, ermöglichen, anderswo zu leben und gut versorgt zu werden, bis man eine neue Heimat für sie fand. Durch einen internationalen Vertrag, die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951, und durch eine internationale Organisation, das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR), verpflichteten sich die 145 Unterzeichnerstaaten, Menschen, die vor Verfolgung flohen, einreisen zu lassen. Im Rahmen dieser Intention wurde ein Flüchtling rechtlich als eine Person definiert, die sich »aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Staatszugehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung außerhalb ihres Heimatlandes befindet«. Die Konvention war eindeutig ein Produkt ihrer Zeit. Ihre Geltung war ausdrücklich befristet, und sie sollte ursprünglich nur für Europa gelten.

Doch die Zeit stand nicht still. Das Asylrecht ist heute immer noch genauso relevant wie in den späten vierziger Jahren: Die Flüchtlingszahlen sprechen für sich. Demgegenüber haben sich sowohl die Fluchtursachen als auch die angemessenen Reaktionen auf das Phänomen der Flucht radikal geändert. Manche Flüchtlinge fliehen auch heute noch, weil sie von ihrem Staat verfolgt werden. Die überwältigende Mehrheit jedoch flieht heute vor dem Chaos, das durch den Zusammenbruch ihres Staates verursacht wird. Einige Flüchtlinge

brauchen eine Zeit lang Essen und eine Unterkunft, andere müssen dauerhaft in einem neuen Land angesiedelt werden, die meisten jedoch benötigen eine sichere Zuflucht, wo sie ihren Lebensunterhalt verdienen können, bis sie in ihre Heimat zurückkehren können, sobald dort die Ordnung wiederhergestellt ist.

Die Welt hat sich seit 1948 radikal verändert. Als andere internationale Institutionen, die in den späten vierziger Jahren entstanden sind, in die Krise gerieten, wurden sie reformiert. Aber weil die Weltöffentlichkeit die Flüchtlinge nicht wahrnahm, wurde ihnen nie die Aufmerksamkeit zuteil, die für eine große Veränderung notwendig gewesen wäre. Die Genfer Flüchtlingskonvention und das UNHCR existieren heute noch, werden aber den aktuellen Bedürfnissen immer weniger gerecht. Da eine radikale Reform ausgeblieben ist, versucht man sich mit kleinen Anpassungen durchzuwursteln.

Es war ein klassischer Fall von Eurozentrismus, dass eine Konvention, die ausdrücklich auf die staatliche Verfolgung von Einzelpersonen im Nachkriegseuropa fokussiert war, 1967 ohne Modifikation globale und permanente Gültigkeit erhielt. Kein Wunder, dass sie von mehreren der wichtigsten Fluchtländer, insbesondere im Nahen Osten und Asien, nicht unterzeichnet wurde, weil diese der Ansicht waren, dass sie nicht zu den Realitäten des Asyls in ihren Regionen passte. Anderswo wurde ihr Wortlaut seither durch höchst zweifelhafte Neuinterpretationen den neuen Verhältnissen angepasst. Wegen der großen Bandbreite der juristischen Interpretationen hat sie ihre politische Kohärenz verloren. Widersprüchliche Gerichtsurteile sind die Folge: Flüchtlinge mit den gleichen Schicksalen erhalten in manchen Ländern das Recht auf Asyl und in anderen nicht. Selbst in ein und demselben Land erhalten sie in manchen Jahren Asyl und in anderen nicht. Die Rechtsunsicherheit wird durch systematische Nichtberücksichtigung noch verschärft: Fünfzehn Jahre lang erhielten Somalier, die vor dem Zusammenbruch ihres Staates flohen, in einigen europäischen Ländern kein Asyl, weil sie nicht »verfolgt« wurden. Was einmal ein in sich stimmiger Regelkanon für den Umgang mit Verfolgten war, ist heute zu einer chaotischen und unhaltbaren Reaktion auf das Problem der Massenflucht nach dem Zusammenbruch staatlicher Ordnung geworden.

Inzwischen sah sich das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen mit Fluchtsituationen konfrontiert, die niemand vorausgesehen hatte. Das Hilfswerk sollte Methoden, die für die zeitweilige Versorgung Verfolgter gedacht waren, auf die Massenflucht vor gewaltsamen Konflikten anwenden und reagierte auf die Katastrophe mit einer schnellen behelfsmäßigen Lösung: mit der Errichtung von Lagern. In Ermangelung anderer Auswege wurde die Übergangslösung zum Dauerzustand. Die aus dem Kalten Krieg ererbten Strukturen waren alles, was zur Bewältigung der 2011 beginnenden syrischen Flüchtlingskrise zur Verfügung stand. In den folgenden vier Jahren wurde die völlige Unzulänglichkeit dieser Strukturen mehr als deutlich, und wie zu erwarten eskalierte die Situation zu einer nicht mehr beherrschbaren Krise.

Wenngleich die Flüchtlingskonvention ein Produkt des Kalten Krieges ist, ist sie doch von edlen Zielen getragen, und einige der dort verankerten Prinzipien sind bis heute relevant. Dennoch verfehlen abgehobene Diskussionen darüber, wie der Wortlaut eines Vertrags neu interpretiert werden könnte, um den heutigen Herausforderungen zu genügen, den zentralen Punkt. Die Welt des 21. Jahrhunderts muss den Bedürfnissen der Flüchtlinge gerecht werden. Und das wird nicht durch fromme Beachtung der Gebote einer vergangenen Ära geschehen, sondern kann nur durch eine angemessene Reaktion auf die aktuelle Herausforderung gelingen, genau wie unsere Großeltern adäquat reagierten, als sie mit ganz anderen Probleme konfrontiert waren. Konzentriert man sich allein auf den juristischen Aspekt, so wird die begrenzte Energie für die Reform des Flüchtlingssystems verpuffen, und dasselbe gilt auch für die begrenzten Mittel, die zur Verfügung stehen. Der Weg in die Zukunft liegt nicht in der Neuinterpretation alter Formulierungen, sondern muss über den Aufbau eines neuen funktionstüchtigen Systems erfolgen. Wir brauchen eine internationale Organisation, die diese Aufgabe des Neubaus leiten kann. Das Flüchtlingshilfswerk der UN ist im Moment nicht dafür gerüstet, aber es muss dazu in die Lage versetzt werden.

Der Kern der neuen Aufgabe ist der gleiche, der schon 1948 in Angriff genommen wurde. Einfach formuliert, geht es bei der Gewährung von Asyl um die Pflicht, Menschen in Not zu helfen. Das

Asylrecht leitet sich aus unserer gemeinsamen Menschlichkeit ab und beruht auf der schlichten Anerkennung der Tatsache, dass wir gegenüber unseren Mitmenschen gemeinsame Verpflichtungen haben. Wir dürfen nicht tatenlos zuschauen, wie ein Fremder in unserer Gemeinschaft leidet. Dieselbe Pflicht zur Hilfe haben wir auch gegenüber weiter entfernten Fremden, wenn wir dies zu vertretbaren Kosten tun können. Unsere Pflicht sollte darin bestehen, dass wir die unmittelbaren Bedürfnisse der Betroffenen erfüllen und ihnen dann so schnell wie möglich eine Rückkehr in ein normales Leben ermöglichen.

In der gegenwärtigen Flüchtlingskrise haben wir diesen grundlegenden Zweck aus den Augen verloren. Die Gewährung von Asyl ist mit einer viel breiteren Diskussion über das Recht auf Migration verquickt worden. Politiker und Medien konzentrieren sich auf die zehn Prozent Flüchtlinge, die die entwickelten Länder zu erreichen suchen, und verlieren dabei das Schicksal der restlichen 90 Prozent aus den Augen. »Haben Flüchtlinge das Recht, direkt nach Europa zu reisen?«, lautete die wichtigste Frage in der öffentlichen Debatte. Natürlich haben Flüchtlinge das Recht auszuwandern, wenn sie sich nicht anders retten können. Doch dieses Recht ist keineswegs unbeschränkt. Es besteht nur deshalb, weil es uns nicht gelingt, ein System zu schaffen, das die Bedürfnisse von Flüchtlingen adäquat erfüllt. Flüchtlinge benötigen vor allem drei Dinge und sollten Anspruch auf sie haben: Rettung, Autonomie und letztlich einen Ausweg aus ihrem Schwebestand. Gegenwärtig bekommt die Mehrheit der Flüchtlinge nichts von alledem.

Wie können wir diese Dinge nachhaltig für viele Menschen gewährleisten? Das ist die zentrale Frage, die dieses Buch zu beantworten versucht.

### Das kaputte System

Selbst nach seinen eigenen Maßstäben ist das derzeitige Flüchtlingssystem extrem erfolglos. In der Satzung des UNHCR sind für das Flüchtlingshilfswerk zwei Aufgaben vorgesehen: der Schutz der

Flüchtlinge und die Entwicklung langfristiger Lösungen für ihre Probleme. Beide Aufgaben werden nicht erfüllt.

Zum Schutz der Flüchtlinge gehört, dass ihre wichtigsten Rechte und Bedürfnisse im Exil beachtet werden. Doch die humanitären Hilfsprogramme rund um den Erdball sind extrem unterfinanziert. Selbst elementare Nahrungsmittelrationen werden jedes Jahr gekürzt. In den Städten ist die Hilfe sogar noch begrenzter. Entgegen der landläufigen Meinung leben die meisten Flüchtlinge nicht in Lagern; mehr als die Hälfte lebt heute in Großstädten wie Nairobi, Johannesburg oder Beirut. Dennoch hat sich die internationale Gemeinschaft bis heute nicht auf ein angemessenes Modell für die Unterstützung von Flüchtlingen außerhalb von Lagern geeinigt. Trotz des hochgezüchteten internationalen Hilfsapparats und des warmen Glanzes medialer Aufmerksamkeit bekommen die Flüchtlinge dieser Welt *mehrheitlich* keinerlei materielle Unterstützung von irgendeiner Organisation.

Das wäre gar nicht so schlimm, wenn die in der Flüchtlingskonvention aufgeführten sozioökonomischen Rechte nicht allgemein missachtet würden. Die meisten Gastländer schränken das Recht auf Arbeit massiv ein, und das ist nicht die einzige Bestimmung der Konvention, die sie missachten. Von Australien bis Kenia und von Jordanien bis Ungarn weisen Staaten Flüchtlinge an ihren Grenzen ab oder drohen damit, sie wieder auszuweisen, ohne ihre Ansprüche auf Asyl auch nur zu prüfen.

Generell sollen Lösungen den Weg aus einem hartnäckigen Schwebestand weisen. Es wird allgemein akzeptiert, dass kein Flüchtling unendlich lange in einem Lager untergebracht werden sollte. Traditionell gibt es drei anerkannte »dauerhafte Lösungen« für Flüchtlinge: Rückführung ins Heimatland, wenn dort der Konflikt beendet ist oder ein politischer Wandel stattgefunden hat; Ansiedlung in einem dritten Land; oder Integration in das Gastland, wenn dieses einen Weg zur Einbürgerung bietet. In der Geschichte wurden in verschiedenen Zeiten verschiedene Lösungen bevorzugt. Während des Kalten Krieges wurden Flüchtlinge aus dem Osten allgemein dauerhaft im Westen angesiedelt. Nach dem Kalten Krieg konzentrierten sich die Anstrengungen darauf, geeignete Bedingungen für eine Rück-

kehr der Flüchtlinge zu schaffen. Heute ist der Weg zu dauerhaften Lösungen weitgehend blockiert. Im Jahr 2015 wurde für weniger als zwei Prozent der weltweiten Flüchtlinge eine der drei dauerhaften Lösungen gefunden.

Das internationale System beschränkt sich deshalb fast nur noch auf langfristige humanitäre Hilfe. Lösungen, die für kurzfristige Katastrophen gedacht waren, werden allzu oft langfristig. Heute befindet sich die Hälfte der weltweiten Flüchtlinge in einer »(lang) anhaltenden Flüchtlingssituation«. Das heißt, dass sie durchschnittlich mehr als zwei Jahrzehnte Flüchtlinge bleiben. Menschen werden im Flüchtlingslager geboren, wachsen im Lager auf und werden dort erwachsen. Ohne dauerhafte Alternative dreht sich ihr Leben praktisch nur noch ums Überleben und wird zunehmend hoffnungslos.

Nehmen wir Amira, eine syrische Flüchtlingsfrau, deren Lage für viele Flüchtlinge typisch ist. Amira ist, wie etwa ein Viertel der weltweiten Flüchtlinge, eine Mutter mit Kindern. Sie stammt aus der Stadt Homs und kann nicht nach Hause zurück, weil ihre Heimatstadt zerstört wurde. Auch in einem dritten Land wird sie nicht angesiedelt werden: Weniger als ein Prozent der Flüchtlinge haben das Glück, dieses große Los zu ziehen. Also hat sie nur die Wahl zwischen drei Lösungen, die keine sind.

Sie kann tun, was nur neun Prozent der syrischen Flüchtlinge tun: in einem Lager leben. Dort bekommt sie vermutlich Hilfe. Doch in den Lagern gibt es kaum Lebensperspektiven, oft sind es triste Orte in trockenen Regionen. In dem berüchtigten Flüchtlingslager Zaatari in Jordanien hört man bis heute spät in der Nacht das Geräusch der Mörsergranaten auf der anderen Seite der Grenze. Die Möglichkeiten zu arbeiten sind stark eingeschränkt, und mehr als 80 Prozent der in Lagern lebenden Flüchtlinge sitzen dort mindestens fünf Jahre lang fest. Alternativ könnte Amira tun, was mehr als drei Viertel der syrischen Flüchtlinge heute tun, und in eine Stadt in einem der Nachbarländer Syriens weiterziehen. Aber dort erhält sie kaum Unterstützung, offiziell ist das Recht auf Arbeit beschränkt, und Armut ist weit verbreitet. Die meisten Gastländer weigern sich, eine dauerhafte Integration der Flüchtlinge in Erwägung zu ziehen. Also bleibt für Amira noch eine dritte, von einer wachsenden Zahl

Syrer genutzte Möglichkeit: Sie kann ihrer Familie Hoffnung auf eine Zukunft verschaffen, indem sie ihr Leben riskiert, um in ein anderes Land zu weiterzureisen. Das ist es, was wir in Europa erleben.

Auf der ganzen Welt ist das die schreckliche Wahl, vor die wir die Flüchtlinge stellen: jahrelanges Lagerleben, Armut in der Stadt oder eine lebensgefährliche Reise. Für die Flüchtlinge *sind* diese drei Möglichkeiten das globale Flüchtlingssystem. Im 21. Jahrhundert sollte es etwas Besseres geben. Wir dürfen nicht zu den Ideen der späten vierziger Jahre zurückkehren, sondern müssen die damals noch gar nicht existenten bemerkenswerten Chancen der Globalisierung nutzen, um den neuen Anforderungen gerecht zu werden. Die Gastländer sollten zu nichts gezwungen werden. Doch momentan begrenzen sie die vorhandenen Möglichkeiten, weil sie die Flüchtlinge als Sicherheitsproblem und wirtschaftliche Belastung wahrnehmen. Und wer könnte ihnen das vorwerfen, angesichts der vielen Flüchtlinge, die sie aufnehmen, und der geringen Unterstützung, die sie von der internationalen Gemeinschaft erhalten?

### Ein neuer Ansatz ist notwendig

Ein Umdenken ist längst überfällig. Historisch hat es sich als schwierig erwiesen, das internationale System umzugestalten, doch es gibt eine Ausnahme: Krisen. Im Jahr 1971 wurde das internationale Währungssystem einer fundamentalen Reform unterzogen, weil der Status quo für die Staaten so kostspielig wurde, dass seine Aufrechterhaltung nicht mehr zumutbar war. Dies ist nicht das einzige Beispiel für einen Wandel in Krisenzeiten: Am Ende des Kalten Krieges wurde die internationale Handelsordnung radikal reformiert; angesichts des Klimawandels wurden schnell neue Institutionen eingeführt; angesichts der Finanzkrise erklärten sich die politischen Führer der Welt 2009 bereit, die Weltwirtschaft nicht mehr durch die G8, sondern durch die G20 zu koordinieren. Heute ist beim Flüchtlingssystem ein solcher kritischer Punkt erreicht. Die Krise von 2015 hat zu der Erkenntnis geführt, dass der Status quo für alle Staaten schädlich ist und eine neue institutionelle Architektur benötigt wird.

Heute ist nur noch eine Minderheit der Flüchtlinge durch gezielte Verfolgung einzelner Personen bedroht, die überwältigende Mehrheit flieht aufgrund einer einzigen Ursache: der Unsicherheit in fragilen Staaten. Die aktuellen Bedrohungen betreffen eher ganze Gruppen aus gewaltverseuchten Gebieten als durch Staaten verfolgte Einzelpersonen. Auch die politische Situation ist eine andere als in den späten vierziger Jahren. Der Kalte Krieg ist schon lange vorüber: An die Stelle ideologischen Extremismus ist religiöser Extremismus getreten und löst gänzlich neue Ängste aus. In einem Großteil Europas und der entwickelten Welt ist die öffentliche Unterstützung für das Asylrecht zusammengebrochen. Und dies gilt nicht nur für die entwickelte Welt: Auch in vielen Entwicklungsländern, die Flüchtlinge beherbergen, schwindet die öffentliche Unterstützung für die massenhafte Aufnahme von Flüchtlingen.

Zugleich haben sich die Möglichkeiten im Vergleich zu den späten vierziger Jahren erweitert. Neue Chancen vergrößern den Spielraum für mögliche Lösungen. Die meisten Flüchtlinge wollen arbeiten, und dies gelingt ihnen auch, wenn sie auf die Unterbringung in Lagern verzichten und städtische Ballungsräume aufsuchen, obwohl sie dort nur von ihren eigenen Netzwerken Hilfe erwarten können. Die globalisierte Weltwirtschaft bietet Chancen, die 70 Jahre zuvor noch undenkbar waren. Das Internet kann selbst in den abgelegenen Gebieten für Jobs, Bildung und Geldtransfer sorgen. Und es sind neue Akteure in der Flüchtlingshilfe aktiv, die alle dazu beitragen können, Flüchtlingen zu helfen: Unternehmen, die Zivilgesellschaft sowie Organisationen, die von Flüchtlingen selbst oder ehemaligen Migranten Gruppen, den sogenannten Diaspora-Gemeinden, geleitet werden. Zudem gibt neue Techniken der Ressourcenverteilung: von der Auswahl der Schule über Tafeln zur Essensausgabe für Bedürftige bis zur Organspende – Verteilungsprobleme werden heute durch kreative Modelle des Marketdesigns gelöst, die sich auch auf die Situation von Flüchtlingen anwenden lassen.

Die Zeit hat das bestehende Flüchtlingssystem überholt: Es ist heute in einer Zeitschleife. Aber um die sich abzeichnenden Herausforderungen zu bestehen und die neuen Gelegenheiten zu nutzen, wird dringend ein neues Paradigma gebraucht. Das bestehende

Modell ist durch kollektives Scheitern gezeichnet und bringt keine neuen Ideen mehr hervor. Die Konferenzen, die einberufen werden, um wegen der Flüchtlingskrise »etwas zu unternehmen« – vom Weltgipfel für humanitäre Hilfe bis zur Generalversammlung der Vereinten Nationen, die sich mit der Massenbewegung von Flüchtlingen und Migranten beschäftigt –, sind zu Ritualen erstarrt, die unter den neuen Bedingungen keine echte Wirkung mehr entfalten. Es fehlt nicht nur an praktischem neuem Denken, sondern ausgerechnet die Institutionen, die die neuen Ideen hervorbringen sollen, klammern sich verzweifelt an den Status quo.

Eines der wichtigsten Themen dieses Buches ist der Gedanke, dass Asyl nicht nur als humanitäres Problem verstanden werden darf, sondern auch als Entwicklungsproblem verstanden werden muss. Schlicht gesagt, geht es nicht nur darum, Flüchtlinge bis in alle Ewigkeit mit Nahrung, Kleidung und Obdach zu sorgen. Vielmehr muss es darum gehen, die Selbstständigkeit der Flüchtlinge durch Arbeitsplätze und Bildung wiederherzustellen, und das insbesondere in den Entwicklungsländern, die in aller Regel die überwältigende Mehrheit der Flüchtlinge beherbergen. Wenn wir dieses Ziel erreichen, profitieren unserer Ansicht nach alle Beteiligten davon, und die Flüchtlinge werden in die Lage versetzt, sich selbst zu helfen und ihren gesellschaftlichen Beitrag zu leisten.

Freilich gibt es keine Universallösung; für verschiedene Länder werden verschiedene Modelle gefunden werden müssen. Was in Uganda funktioniert, muss in Jordanien nicht klappen. Entscheidend ist es, Modelle zu finden, die das Asylrecht politisch am Leben halten, weil sowohl die Gastländer als auch die Flüchtlinge von ihnen profitieren. Dennoch wird es nicht ausreichen, nur in den Nachbarländern der Krisengebiete in die Selbstständigkeit der Flüchtlinge zu investieren. Zwar kehren diese im Idealfall in ihre Heimat zurück, aber manchmal werden sie dazu einfach nicht in der Lage sein, wenigstens nicht innerhalb eines vernünftigen Zeitraums. In diesem Fall ist eine Befreiung aus dem Schwebezustand, auch durch eine Neuansiedlung, unbedingt geboten.

Dieses Buch besteht aus drei Teilen. In Teil I betrachten wir noch einmal die gegenwärtige Flüchtlingskrise und sehen, wie sie sich

Schritt für Schritt immer schrecklicher wie eine moderne griechische Tragödie entfaltet hat. Und wir zeigen, warum diese Tragödie angesichts der Methoden und Institutionen, die wir aus den späten vierziger Jahren übernommen haben, unvermeidlich war.

In Teil II beweisen wir, dass die Verhältnisse nicht so sein müssen, wie sie heute sind. Es gibt einen alternativen Ansatz, den es zu realisieren gilt. Wir stellen vier große neue Ideen vor, die sich auf die Pflicht zur Hilfeleistung, auf sichere Zufluchtsorte, auf Selbstständigkeit im Exil und auf die Inkubation von Flüchtlingen nach einem Konflikt beziehen. Jedes Kapitel beginnt mit einer Diskussion der moralischen Aspekte, wobei wir uns, wie auch im gesamten Rest des Buches, davor hüten, als Moralapostel aufzutreten: Wir predigen nicht die moralischen Maßstäbe der Heiligkeit. Ganz im Gegenteil, wir ergründen die minimalen moralischen Normen, die notwendig sind, damit eine Reaktion auf das Flüchtlingsproblem ein paar grundlegenden moralischen Anforderungen genügt. Eine der katastrophalen Folgen der Krise besteht darin, dass das Flüchtlingsproblem mit den amorphen und umstrittenen Themen der Globalisierung und der Migration vermischt wurde. Ein Teilziel dieses Buches ist es, deutlich zu machen, dass wir die Pflicht haben, Verfolgten Asyl zu gewähren, und dass wir dieser Pflicht mit unseren Mitteln auch gut nachkommen können, sodass sich eine überwältigende Mehrheit der Menschheit darauf verständigen kann.

Der ehemalige Generalsekretär der Vereinten Nationen Dag Hammarskjöld sagte einmal über diese Organisation, sie sei »nicht geschaffen worden, um die Menschheit in den Himmel zu führen, sondern um sie vor der Hölle zu retten«. Wir haben ein ähnlich bescheidenes Ziel. Heilige können gern über unseren Vorschlag hinausgehen, und wir werden sie dabei anfeuern; unser Buch jedoch ist für Menschen bestimmt, die womöglich erkannt haben, dass ihre moralischen Maßstäbe eher normal als außergewöhnlich sind.

Neben überzogenen moralischen Ansprüchen stehen wir auch Träumen von einer Weltregierung skeptisch gegenüber. Die Welt ist, wie sie ist: eine Menagerie von Staaten mit verschiedenen Interessen und Fähigkeiten. Zusammenarbeit fällt ihnen schwer. Wir versuchen, in dem Bewusstsein, dass wir Denker und keine Macher sind,

Vorschläge zu unterbreiten, wie diese Welt den Bedürfnissen der Flüchtlinge gerecht werden könnte. Zu diesem Zweck sind keine großartigen neuen Strukturen notwendig, sondern lediglich genügend Politiker, die sich eine Weile auf das Problem konzentrieren. In Teil III lassen wir die Geschichte der Krise noch einmal Revue passieren und zeigen, wie sie mit dem von uns vorgeschlagenen Ansatz anders hätte verlaufen können. Das ist zwar Schnee von gestern, aber wir haben noch viel Zukunft vor uns.