

epd Dokumentation online

Herausgeber und Verlag: Gemeinschaftswerk der Evangelischen Publizistik (GEP) gGmbH,
Emil-von-Behring-Str. 3, 60439 Frankfurt am Main.

Geschäftsführer: Direktor Jörg Bollmann

Amtsgericht Frankfurt am Main HRB 49081

USt-ID-Nr. DE 114 235 916

Verlagsleiter: Bert Wegener.

Chefredakteur der epd-Zentralredaktion: Dr. Thomas Schiller.

epd Dokumentation: Uwe Gepp (verantw.)

Erscheinungsweise: einmal wöchentlich, online freitags.

Bezugspreis:

- **Online-Abonnement** „epd Dokumentation“ per E-Mail: monatl. 26,70 Euro, jährlich 320,40 Euro, 4 Wochen zum Ende des Bezugsjahres kündbar. Der Preis für das Online-Abonnement schließt den Zugang zum digitalen Archiv von epd-Dokumentation (ab Jahrgang 2001) ein.

Verlag/Bestellservice (Adresse siehe oben unter GEP): Tel: 069/58098-191,

Fax: 069/58098-226, E-Mail: aboservice@gep.de

Redaktion (Adresse siehe oben unter GEP): Tel: 069/58098-209

Fax: 069/58098-294, E-Mail: doku@epd.de

© GEP, Frankfurt am Main

Alle Rechte vorbehalten. Die mit dem Abo-Vertrag erworbene Nutzungsgenehmigung für „epd Dokumentation“ gilt nur für einen PC-Arbeitsplatz. „epd Dokumentation“, bzw. Teile daraus, darf nur mit Zustimmung des Verlags weiterverwertet, gedruckt, gesendet oder elektronisch kopiert und weiterverbreitet werden.

Anfragen richten Sie bitte an die epd-Verkaufsleitung (Adresse siehe oben unter GEP),

Tel: 069/58098-259, Fax: 069/ 58098-300, E-Mail: verkauf@epd.de.

Haftungsausschluss:

Jede Haftung für technische Mängel oder Mängelfolgeschäden ist ausgeschlossen.

Dokumentation

Frankfurt am Main ■ 28. Juni 2016

www.epd.de

Nr. 26

■ Friedensgutachten 2016

»*Fluchtursachen in den Fokus – Verantwortung übernehmen*«

Aktuelle Entwicklungen und Empfehlungen. Die Stellungnahme der Herausgeber und Herausgeberinnen und die Zusammenfassungen der Einzelbeiträge

Impressum

Herausgeber und Verlag:
Gemeinschaftswerk der
Evangelischen Publizistik (GEP)
gGmbH
Anschrift: Emil-von-Behring-Str. 3,
60439 Frankfurt am Main.
Briefe bitte an Postfach 50 05 50,
60394 Frankfurt

Geschäftsführer:
Direktor Jörg Bollmann
Verlagsleiter:
Bert Wegener
epd-Zentralredaktion:
Chefredakteur: Dr. Thomas Schiller

epd-Dokumentation:
Verantwortliche Redakteure:
Uwe Gepp (V.i.S.d.P.) /
Reinhold Schardt
Tel.: (069) 58 098 –135
Fax: (069) 58 098 –294
E-Mail: doku@epd.de

Der Informationsdienst
epd-Dokumentation dient der
persönlichen Unterrichtung.
Nachdruck nur mit Erlaubnis und
unter Quellenangabe.
Druck: druckhaus köthen
Friedrichstr. 11/12
06366 Köthen (Anhalt)

■ Ursachen der Flucht und die Verantwortung Europas

Die fünf großen Friedensforschungsinstitute Deutschlands legen in ihrem diesjährigen Friedensgutachten den Schwerpunkt auf die Ursachen globaler Flüchtlingsbewegungen und die politischen Konsequenzen, die sich daraus insbesondere für die deutsche und europäische Politik ergeben.

Im Zerfall staatlicher Strukturen in den Ländern Afrikas und Asiens und in einer fehlenden fairen Welthandelsordnung sehen die Autorinnen und Autoren zwei wesentliche Ursachen für die globale Flüchtlingsbewegung. Sie kritisieren vehement die Kooperation der Industrieländer mit den politischen und wirtschaftlichen Eliten autokratischer Länder und warnen davor, militärische Eingriffe von außen als Mittel der Konfliktlösung zu überschätzen.

Außerdem mahnen sie, Waffenexporte in Krisengebiete dienen nicht der Verhinderung und Lö-

sung von Konflikten, sondern heizten Konflikte weiter an: »Waffenlieferungen in Krisengebiete verhindern keine innerstaatlichen Kriege. Saudi-Arabien ist kein regionaler Stabilitätsanker, sondern interveniert aus eigenem Machtinteresse in die Bürgerkriege in Syrien und im Jemen und erschwert damit politische Lösungen. Wir verlangen, Rüstungsexporte an die Golfmonarchie zu stoppen und unterstützen die Forderung des Europäischen Parlaments nach einem Waffenembargo«, betonte Margret Johannsen bei der Vorstellung des Gutachtens am 7. Juni in der Bundespressekonferenz in Berlin.

Gleichzeitig richten sie die Forderung an die europäischen Länder, die soziale Ausgrenzung ihrer Bürger mit Migrationshintergrund durch mehr Ressourcen für Integration und politische Partizipation zu beenden, um so die Anfälligkeit für die Heilsversprechen des IS zu minimieren.

Das Friedensgutachten 2016 richtet sich explizit an die politische Öffentlichkeit. Es wurde am 7. Juni auf der Bundespressekonfe-

renz in Berlin vorgestellt und ebenfalls am 7. Juni in der Evangelischen Akademie zu Berlin und am 29. Juni in der Evangelischen Akademie Frankfurt diskutiert. Weitere Vorstellungs- und Diskussionsveranstaltungen in Bundestagsausschüssen, in Ministerien und in der Brüsseler Administration waren zum Zeitpunkt der Drucklegung von epd-Dokumentation geplant.

Das Friedensgutachten wurde von den folgenden fünf Instituten erarbeitet: dem Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), dem Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), dem Bonn International Center for Conversion (BICC), der Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST) und dem Institut für Entwicklung und Frieden (INEF).

epd-Dokumentation veröffentlicht in dieser Ausgabe Auszüge aus dem Friedensgutachten 2016.

Quellen:

Friedensgutachten 2016

»Fluchtursachen in den Fokus – Verantwortung übernehmen«

Herausgegeben von:

Margret Johannsen, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH)

Bruno Schoch, Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Max M. Mutschler, Bonn International Center for Conversion (BICC)

Corinna Hauswedell, Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST)

Institut für Interdisziplinäre Forschung

Jochen Hippler, Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)

Das Gutachten ist im LIT Verlag, Berlin, erschienen.

Aus dem Inhalt:

Friedensgutachten 2016

▶ Vorwort der Herausgeber und Herausgeberinnen	4
▶ Aktuelle Entwicklungen und Empfehlungen. Stellungnahme der Herausgeber und Herausgeberinnen	6
1. Flucht und Fluchtursachen	7
2. Kriege und Staatszerfall im Nahen und Mittleren Osten und in Nordafrika	8
3. Europa in der Zerreißprobe	14
▶ Zusammenfassungen der Einzelbeiträge	20

Friedensgutachten 2016

Im Folgenden sind das Vorwort, die Stellungnahme der Herausgeber und Herausgeberinnen und die Zusammenfassungen der Einzelbeiträge dokumentiert. Das vollständige Gutachten ist im LIT Verlag, Berlin, erschienen.

Vorwort der Herausgeber und Herausgeberinnen

*Von Dr. Margret Johannsen, Dr. Bruno Schoch, Dr. Max M. Mutschler,
Dr. Corinna Hauswedell, PD Dr. Jochen Hippler*

<http://www.friedensgutachten.de>

60 Millionen Menschen sind weltweit auf der Flucht. Ein Bruchteil von ihnen, aber immerhin mehr als eine Million, landete im letzten Jahr auf strapaziösen und oft lebensgefährlichen Wegen in Deutschland. In unserem Schwerpunktthema „Fluchtursachen in den Fokus. Verantwortung übernehmen“ setzen wir uns mit der größten Fluchtbewegung in Europa seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs auseinander: mit ihrer humanitären Bedeutung, ihren politischen Folgen für die Europäische Union und mit der Bewährungsprobe, auf die sie Politik und Gesellschaft stellt.

Hunderttausende von Freiwilligen engagieren sich und helfen Kommunen und Behörden, die ungewohnte Herausforderung zu bewältigen. Sie verleihen dem Begriff der Zivilgesellschaft konkrete Gestalt. Unvermittelt daneben stehen fremdenfeindliche Aufmärsche und Gewalt gegen Flüchtlinge. In dieser angespannten Situation lag das zentrale Thema dieses Friedensgutachtens gleichsam auf der Hand. Es hält nicht nur die Politik in Atem, sondern ist auch eine Herausforderung für die Friedens- und Konfliktforschung. Wir wollen mit unserem Schwerpunkt „Fluchtursachen in den Fokus. Verantwortung übernehmen“ zur Versachlichung der Diskussion beitragen.

Vor über 50 Jahren hat der damalige Bundespräsident Gustav Heinemann formuliert: „Der Frieden ist die eigentliche Forschungslücke der Wissenschaft.“ Das Friedensgutachten, das 2016 zum dreißigsten Mal erscheint, wurde in der Absicht ins Leben gerufen, die in den deutschen Instituten für Friedens- und Konfliktforschung vorhandene friedenswissenschaftliche Expertise zu bündeln und sie als Denkhilfe für die Politik bereitzustellen. Diese Zielsetzung gilt bis heute. Seinerzeit

gründete sie vor allem in der Besorgnis über die Konfrontation zwischen den beiden damaligen Supermächten mit ihren waffenstarken Arsenalen. Die heutigen globalen Mächteverschiebungen gehen mit neuen Aufrüstungsschüben einher. Nukleare Rüstung hat nichts von ihrer Brisanz, Abrüstung nichts von ihrer Dringlichkeit verloren. Heute steht die Friedensforschung vor noch komplexeren Problemen: der konfliktverschärfenden Rolle äußerer Mächte in regionalen Krisen- und Kriegsregionen, der Rechtfertigung politischer Gewalt durch religiöse Extremisten und technologischer Aufrüstung – die Drohnenkriegführung ist hier nur ein Beispiel.

In den heutigen Gewaltkonflikten vermischen sich Krieg, Bürgerkrieg und Massenflucht. Globalisierung hat eine zusätzliche Dimension bekommen, da nun mehr Flüchtlinge aus der Dritten Welt nach Europa kommen. Unser Kontinent ist keine Insel der Seligen, die sich von den Problemen der Welt abschotten kann. Wenn Unterdrückung und Bürgerkrieg in unserer Nachbarschaft nicht enden wollen, werden die Menschen auch künftig fliehen – ein Teil von ihnen auch nach Europa. Deshalb behandeln viele unserer Beiträge den Zusammenhang von Krieg und Flucht, untersuchen Fluchtursachen.

Was zumeist Flüchtlingskrise heißt, ist genau betrachtet keine Krise der Flüchtlinge, sondern eine Krise der Politik im Umgang mit dem Fluchtgeschehen. Diese Krise der Flüchtlingspolitik ist auch eine Krise Europas geworden: Nicht nur das deutsche Asylverständnis, auch die völkerrechtlichen Verpflichtungen gegenüber Schutzsuchenden scheinen in den Staaten der EU nicht mehr heilighaltbar. Zu lange hatte die EU geglaubt, die viel zitierten „europäischen Werte“ ließen sich ohne politische Integrationsarbeit leben. Die Flüchtlingspolitik ist dadurch zu einer Zerreiß-

probe für die EU geworden. Aber bei aller europäischen Selbstbezogenheit dürfen wir nicht vergessen, dass die „Flüchtlingskrise“ vor allem eine humanitäre Katastrophe darstellt, die nicht verschwindet, wenn man sie hinter ferne Grenzen verbannt.

Das Friedensgutachten richtet sich mit seinen Befunden und Empfehlungen an die politische Öffentlichkeit. Wir stellen es auch diesmal auf der Bundespressekonferenz in Berlin, in Ausschüssen des Bundestags und in Ministerien vor und auf Podiumsdiskussionen und Tagungen zur Diskussion, seit sieben Jahren auch in Brüssel. Auch in der Erwachsenenbildung hat das Friedensgutachten einen Platz gefunden. Wir mischen uns ein in den politischen Meinungsstreit, von der Verantwortung für Flucht und Einwanderung nach Europa bis zur Beteiligung der Bundeswehr an der Bekämpfung des Islamischen Staats (IS).

Die Einzelanalysen wurden Anfang April abgeschlossen, die Stellungnahme Mitte Mai. Die Gesamtreaktion des Friedensgutachtens 2016 lag turnusgemäß in Hamburg beim IFSH.

Unser Dank gilt dem LIT Verlag, vor allem Guido Bellmann, für die reibungslose Zusammenarbeit unter hohem Zeitdruck. Nur so lässt sich ein Gutachten machen, wie wir es uns wünschen: informativ, kritisch, aktuell. Dank schulden wir auch dem studentischen Nachwuchs, der uns in den Instituten unterstützt hat. Jochen Rasch hat uns geholfen, trotz Kompatibilitätsproblemen unsere digitale Kommunikation in Gang zu halten.

Wir danken außerdem der Deutschen Stiftung Friedensforschung (DSF) für die Förderung des Projekts.

Hamburg, Frankfurt a. M., Bonn, Heidelberg,
Duisburg
18. Mai 2016



Friedensgutachten 2016

»Fluchtursachen in den Fokus – Verantwortung übernehmen«

Friedensgutachten 2016 – Aktuelle Entwicklungen und Empfehlungen.

Stellungnahme der Herausgeber und Herausgeberinnen

Seit Jahrzehnten sind weltweit Millionen Menschen auf der Flucht. Zum Jahresende 2014 stieg deren Zahl nach UNO-Angaben auf fast 60 Millionen. Weit über eine Million versuchten 2015, Zuflucht in der EU zu finden, viermal mehr als im Jahr davor. Viele wagten lebensgefährliche Überfahrten über das Mittelmeer, allein im letzten Jahr sind dabei mehr als 3.700 Flüchtende ertrunken. Fast die Hälfte der Menschen kam aus Syrien, andere aus Afghanistan, dem Irak, Eritrea oder Pakistan, aber auch vom Balkan. Sie suchen Kriegen, Bürgerkriegen, Repression, Diskriminierung und Perspektivlosigkeit zu entkommen.

Im Nahen und Mittleren Osten und in Nordafrika kämpfen Regionalmächte, Aufständische und Banden grenzüberschreitend, Konfessionalisierung und Ethnisierung der Gewalt schreiten voran, zerrütten die Gesellschaften und stellen das regionale Staatensystem infrage. Deutschland und die EU sind nicht nur zu einem menschenwürdigen Umgang mit den Geflüchteten angehalten, sondern auch dazu, in zentralen Bereichen der Außen-, Sicherheits- und Wirtschaftspolitik umzusteuern, um mittel- und längerfristig an der Beseitigung der Fluchtursachen mitzuwirken.

Verstörende Bilder von Ertrunkenen und verzweifelten Flüchtlingen wecken in den reichen europäischen Gesellschaften den Wunsch zu helfen, aber auch Ängste vor den vielen Fremden und die Sorge, die Politik könne die Lage nicht mehr kontrollieren. Die EU hatte im Schengen-Raum die nationalen Grenzen aufgehoben, ohne ihre Außengrenzen entsprechend zu organisieren und zu kontrollieren. In dem schwachen Gemeinsamen Europäischen Asylsystem weigern sich viele Mitgliedstaaten, Souveränitätsrechte zugunsten einer gemeinsamen Normierung von Einwanderung und Asylgewährung abzugeben. Ihre Bereitschaft, Flüchtlinge aufzunehmen, ist sehr ungleich ausgeprägt und die nationalen Unterschiede artikulieren sich mit ungewohnter Vehemenz. Das ist zur Zerreißprobe für die EU, ihre Mitgliedstaaten und ihre Gesellschaften geworden.

Deutschland hat 2015 viele Menschen aus Kriegs- und Krisengebieten aufgenommen, wie viele genau, ist noch nicht bekannt, Schätzungen zufolge

mehr als eine Million. In den ersten Monaten des Jahres 2016 ist die Zahl der in Griechenland ankommenden Flüchtlinge massiv zurückgegangen, nicht aber die Zahl der Toten im Mittelmeer. Bei den Erstanträgen auf Asyl verzeichnete das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) im ersten Quartal eine Steigerung um 135 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Wie lange die Menschen, die um Asyl nachsuchten, schon im Lande waren, geht aus den Statistiken allerdings nicht hervor. Fehlende Kapazitäten bei den Behörden hinderten viele Menschen daran, sofort nach ihrer Ankunft einen Asylantrag zu stellen. Nicht wenige Flüchtlinge zögern aber auch, einen Antrag zu stellen, weil ihnen die Begründung für den Fall einer Rückkehr gefährlich werden kann.

In Deutschland steht einer beeindruckenden Hilfsbereitschaft eine erschreckende Fremdenfeindlichkeit gegenüber, die auch aus der sogenannten Mitte der Gesellschaft kommt. Nach Angaben des Bundeskriminalamts gab es 2015 mehr als tausend fremdenfeindlich motivierte Straftaten, darunter ca. 170 Gewaltdelikte, die Mehrzahl Brandstiftungen an Flüchtlingsunterkünften. Die meisten lassen sich als *hate crime* einordnen, manche haben einen terroristischen Hintergrund. Der politische Erregungspegel in den öffentlichen Debatten vermittelt zwar das Bild einer polarisierten Gesellschaft, doch ist die Zustimmung in der Bevölkerung, Kriegsflüchtlinge und Verfolgte in Deutschland aufzunehmen, unverändert hoch und die ehrenamtlichen Helfer sind mittlerweile gut organisiert. Der Alarmismus hat auch mit einem Strukturwandel der Öffentlichkeit zu tun. Sie ist zusehends weniger von abwägend argumentierenden Leitmedien bestimmt, im Netz wird gehetzt und gepöbelt, Falschinformationen, simple Welterklärungen und Verschwörungstheorien treiben ihr Unwesen. Wut- und Frust-Bürger attackieren die Politik, populistische Agitatoren denunzieren »Systemparteien« und »Lügenpresse« und fordern gar, Flüchtlinge notfalls mit der Schusswaffe fernzuhalten. Die Enthemmung des politischen Diskurses greift auf das Establishment über, wenn etwa der bayrische Ministerpräsident die Politik der Bundeskanzlerin als »Herrschaft des Unrechts« brandmarkt. Diese Vergiftung der Auseinandersetzung bedroht die demokratische

Kultur. Mit unserem Schwerpunkt wollen wir zur sachlichen Diskussion über die Ursachen der aktuellen Fluchtbewegungen beitragen und Vorschläge formulieren, wie sich die Folgen der humanitären Katastrophe in unserer kriegsgeschüttelten Nachbarschaft verantwortungsvoll und dem Leistungsvermögen eines reichen Landes entsprechend bewältigen lassen.

1. Flucht und Fluchtursachen

2015 stieg die Zahl der Schutzsuchenden dramatisch an, insbesondere der aus Syrien Geflüchteten. Sie gehen signifikant zurück, seit die Fluchtroute über den Westbalkan geschlossen wurde.

Flucht und Migration – der Kontext der Globalisierung

Zunächst überwogen praktische, organisatorische und finanzielle Probleme, so viele Menschen aufzunehmen. So entfiel zwischenzeitlich jede ernsthafte Kontrolle der Einreisenden, bis heute sind Hundertausende nicht registriert oder konnten noch keinen Asylantrag stellen. Inzwischen aber sperren viele EU-Staaten die Flüchtlinge ungeachtet der menschlichen Folgen aus. Die erst auch von der Bundesregierung betonte Aufgabe, die Fluchtursachen in den Fokus zu nehmen, trat bei dem Zwist um die Aufnahme von Flüchtlingen in den Hintergrund. Warum wollen gerade jetzt so viele Menschen nach Europa kommen? Eine ernsthafte Debatte über Auslöser und Ursachen dieser Entwicklung ist unerlässlich, um die Herausforderung zu meistern, die der Papst als Europas »ernsteste humanitäre Krise seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs« bezeichnet. Wenn die EU nicht alle Geflüchteten aufnehmen kann oder will, muss man sich für den Abbau des Drucks engagieren, der so viele Menschen in die Flucht treibt. Für die tatsächliche und nicht nur rhetorische Bekämpfung der Fluchtursachen braucht es allerdings einen langen Atem.

Menschen fliehen aus unterschiedlichen Gründen: vor politischer Unterdrückung, vor ethnischer oder religiöser Verfolgung, vor Krieg oder Bürgerkrieg. Andere wandern aus, weil sie wegen gefährdeter Lebensgrundlagen, dauerhafter Arbeitslosigkeit und Wirtschaftskrisen keine Perspektive mehr sehen. Menschen aus der ersten Gruppe gelten umgangssprachlich als Flüchtlinge, die aus der zweiten als Migranten. Beide sind nicht identisch, doch sind Flucht und Migration nicht immer leicht zu trennen. Die globale Vernetzung von Kommunikation, Kapital, Verkehr

und Infrastruktur revolutioniert und globalisiert auch Erwartungen und Hoffnungen auf Sicherheit, Würde, Chancengleichheit und Wohlstand.

Die Globalisierung hat nicht nur dichte Verflechtungen und Wachstum gebracht, sondern in ihrer neoliberalen Ausprägung auch mehr internationale Arbeitsteilung und Ungleichheit, krasse Ausbeutung und Zerstörung von Lebensräumen. Der Welthandel mit Vereinbarungen wie sie z.B. das Transatlantische Freihandelsabkommen (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP) vorsieht, nimmt maßgeblichen Einfluss auf die ökonomischen und ökologischen Existenzbedingungen: Zahlreiche Länder des Südens leben vom Export ihrer Agrarprodukte und Rohstoffe. Sie können kaum noch konkurrieren, wenn die USA und die EU im Handel miteinander die Zölle auf Agrarprodukte senken. Die Entwicklungszusammenarbeit propagiert zu Recht Kleinbauern zu fördern, um Hunger zurückzudrängen. Doch ohne eine gerechtere Welthandelsordnung genießen die Interessen der westlichen Exportwirtschaft Vorrang vor der Fluchtursachenbekämpfung. Gibt es keine gesellschaftliche Teilhabe, leidet die Legitimität politischer Institutionen – ein Katalysator für Gewaltkonflikte. In Syrien bescherte die Teilöffnung der Wirtschaft den Privilegierten Millionengewinne, ließ aber viele Bewohner ländlicher Gebiete verarmen. Das Regime und die mit ihm verbandelten Wirtschaftseliten opferten die Entwicklung des Landes der eigenen Bereicherung, was sie gemäß dem neoliberalen Credo in der industrialisierten Welt sogar als Reform verkaufen konnten. Aber anders als die erdöl- und erdgasfördernden Staaten in der Region konnte das syrische Regime die Bevölkerung nicht mit einem Geldregen ruhigstellen. Es reagierte auf Proteste mit blanker Repression, was direkt in den Bürgerkrieg führte.

Fragwürdige Militärinterventionen

Autoritäre Regime, die sich nur noch mit einem repressiven Staatsapparat an der Macht halten können, sind eine Ursache für Revolten, die oft eine unvorhersehbare Dynamik entwickeln. Doch auch, wenn Staaten versagen und das Gewaltmonopol erodiert, Staatsapparate keine Leistungen mehr für das Gemeinwesen erbringen und die Kontrolle über das Territorium verlieren, eskalieren soziale, politische und regionale Auseinandersetzungen leicht zu Gewaltkonflikten. Jede Einflussnahme von außen, um Gewalt und Unterdrückung zu mindern, Not und Angst zu verringern oder in autoritäre Regierungsführungen einzugreifen, muss daher Ziele und Mittel sorgfältig

tig abwägen. Die Regimewechselkriege in Afghanistan, im Irak und in Libyen haben Potentaten gestürzt, denen kaum jemand eine Träne nachweint. Doch entpuppten sich die oft aus Machtkämpfen der Eliten hervorgegangenen Nachfolgeregime als Durchgangsstation zu gesellschaftlicher Fragmentierung und dem völligen Zusammenbruch staatlicher Strukturen. Interventionen und fehlende oder verfehlte Befriedungsstrategien danach verstärken oft gesellschaftliche Spaltung und Gewaltpotenziale. Wer über Fluchtursachen redet, darf über das Debakel der westlichen Militärinterventionen nicht schweigen.

Der im Bundestag im Januar eingebrachte Gesetzentwurf, der von der Bundesregierung u.a. »einen ressortübergreifenden Evaluierungsbericht« über die bisherigen Bundeswehreinsetze fordert, geht in die richtige Richtung, greift aber viel zu kurz. Ziel kann nicht sein, »eine nachhaltige politische Unterstützung von Einsätzen der Bundeswehr zu erreichen«. Wir fordern eine ergebnisoffene und vor allem unabhängige Evaluierung der militärischen und zivilen Interventionen der letzten Jahre, keine Selbstevaluierung der Bundesregierung.

Damit sich Fälle wie Libyen (»Regime Change« ohne Plan für danach) und Syrien (Lähmung der internationalen Gemeinschaft) nicht wiederholen, kann es erforderlich sein, das Verbot von Gewaltanwendung zwischen Staaten gemäß der UN-Charta durchzusetzen. Gleichzeitig ist es erforderlich, das sogenannte robuste *Peacekeeping* zu stärken, das auf der Basis von Kapitel VII der Charta die begrenzte Anwendung von Gewalt erlaubt und einen Beitrag dazu leisten kann Massenverbrechen zu verhindern. Deutschland sollte dazu einen bedeutend größeren Beitrag leisten – finanziell, technologisch, aber vor allem in personeller Hinsicht. Selbstmandatierung einzelner Staaten, von »Koalitionen der Willigen« oder durch Staatenbündnisse, widerspricht dem Völkerrecht. Ziel sollte es sein, solche Friedensmissionen zukünftig unter das direkte Kommando der UNO zu stellen. Mittelfristig sollte die UNO dafür über eigene militärische Einheiten verfügen.

2. Kriege und Staatszerfall im Nahen und Mittleren Osten und in Nordafrika

Die syrische Tragödie

Der Krieg in Syrien kostete bisher mehr als eine viertel Million, vielleicht sogar eine halbe Million Menschen oder noch mehr das Leben. Die Infrastruktur ist zerstört, die Wirtschaft zusammenge-

brochen, die Gesellschaft zerrissen und traumatisiert. UN-Organisationen zufolge benötigen rund 13,5 Millionen Syrerinnen und Syrer – über die Hälfte der Bevölkerung – humanitäre Hilfe. Es überrascht deshalb nicht, dass viele fliehen: Insgesamt gibt es in Syrien über 6,6 Millionen Binnenvertriebene, die Hälfte davon Kinder und Jugendliche. 4,8 Millionen haben es ins Ausland geschafft, jeder achte davon bat in Europa um Aufnahme. Die meisten Flüchtlinge haben die Türkei, der Libanon und Jordanien aufgenommen. Allein im Libanon sind es fast doppelt so viele wie in der Europäischen Union mit ihren 500 Millionen Einwohnern – obwohl das Land politisch und ethno-konfessionell zerrissen ist, weniger als fünf Millionen Einwohner zählt und der Bürgerkrieg von 1975-1990 nicht vergessen ist. Dass sich so viele Syrer aus den Nachbarländern auf den Weg nach Europa machen, liegt auch an den dortigen Bedingungen für sie. Der Großteil der syrischen Flüchtlinge ist nicht in zentralen Lagern untergebracht und hat häufig kaum Zugang zu humanitärer Hilfe, die Situation ist meist noch prekärer als in den Flüchtlingslagern. In der Region nicht ausreichend geholfen zu haben, bedauerte der deutsche Außenminister viel zu spät. Denn auch wenn Deutschland seine Pflichten als Geberland überdurchschnittlich erfüllt, hätte die Bundesregierung frühzeitig auf angemessene Beiträge anderer Staaten drängen sollen. Warnungen gab es auch im Friedensgutachten. Es war eine unmittelbare Fluchtursache, dass das Welternährungsprogramm der UNO die Nahrungsmittelrationen 2015 noch einmal reduzieren musste, weil Hilfsorganisationen selbst den mageren Betrag von monatlich 27,60 Euro pro Person nicht mehr aufbringen konnten. Appelle der UNO waren ungehört verhallt. Die humanitären Organisationen brauchen dringend mehr Ressourcen, um Schutzsuchende in ihrer Herkunftsregion versorgen zu können.

Vom Protest zum Stellvertreterkrieg

Syrien fuhr die bitterste Ernte des Arabischen Frühlings ein. Den friedlichen Protest beantwortete das Assad-Regime mit brutaler Gewalt. Die Sanktionen der EU und Deutschlands vermochten nichts dagegen auszurichten. Den Sturz Ben Alis in Tunesien und Mubaraks in Ägypten vor Augen, wollte das Regime den Anfängen mit allen Mitteln wehren. Die Staaten, die kurz zuvor den Regimewechsel in Libyen militärisch unterstützt hatten und nun vor dem Scherbenhaufen ihrer Intervention standen, schreckten vor einer direkten Einmischung zurück.

Während Iran, die libanesischen Hisbollah-Milizen und Russland das Assad-Regime militärisch unterstützten, finanzierten die Golfstaaten und in geringerem Ausmaß später auch die USA verschiedene Rebellengruppen und belieferten sie mit Waffen, was die Konkurrenz unter den Aufständischen verschärfte und die Chancen für eine politische Lösung verringerte. Viele Waffen landeten beim Islamischen Staat (IS) und verstärkten dessen überwiegend aus US-Waffen bestehende Arsenale, die er dem irakischen Militär abgenommen hatte. Die Bemühungen des UN-Sicherheitsrats um einen Waffenstillstand gestalten sich auch deshalb so schwierig, weil die syrische Opposition zersplittert und der syrische Bürgerkrieg längst zu einem Stellvertreterkrieg mutiert ist.

Ambivalentes Verhandlungsszenario

Die Kriegsparteien geben ihr Ziel eines Siegfriedens nur schwer auf. Seit dem 27. Februar 2016 sollten gemäß einer von Moskau und Washington für Syrien ausgehandelten Feuerpause die Waffen schweigen. Ausgenommen sind die vom UN-Sicherheitsrat als terroristisch eingestuften Organisationen. Überdies hat sich die Türkei vorbehalten, auch die kurdischen YPG-Milizen mit Artillerie und aus der Luft anzugreifen. Gegen dschihadistische Gruppen, vor allem gegen den IS, gehen die Luftschläge weiter. Bei den unübersichtlichen Fronten werden immer wieder Orte unter Beschuss genommen, die der einen oder anderen Kriegspartei als legitime Ziele gelten – die Opfer sind immer wieder Zivilisten wie jüngst bei dem verheerenden Beschuss von Aleppo.

Die anhaltende Bombardierung der Dschihadisten und die Konkurrenz buchstäblich Hunderter bewaffneter Gruppen machen es unwahrscheinlich, dass die vereinbarten Waffenruhen zu einem unbefristeten Waffenstillstand führen können. Ob der vorgesehene Übergangsprozess nach 18 Monaten wirklich in Wahlen mündet, hängt auch von einer Einigung über die künftige Rolle von Baschar al-Assad ab. Solange sein Sturz erreichbar schien, war die Massenflucht vor dem Krieg aus internationaler Perspektive zweitrangig. Seit der Militärintervention Russlands scheinen die westlichen Regierungen nicht mehr auf dem Abgang Assads als *conditio sine qua non* zu bestehen. Dass sie, eine frühzeitige Niederlage des Regimes wähnend und gestützt auf die Kernforderung der Opposition – »Keine Verhandlungen mit Assad« –, das lange getan hatten, hat sie nun von den Machtkalkülen Russlands abhängig gemacht. Bei den Aufständischen weckten sie die Hoffnung, der Westen werde ihnen mit einer

Intervention zu Hilfe kommen. Die Lehre daraus ist bitter: Auch ambivalentes Manövrieren potenzieller Interventionsstaaten kann Gewalt anheizen.

Mit 1.200 Soldaten, Flugzeugen zur Luftüberwachung und Betankung von alliierten Kampfflotten und einer Fregatte unterstützt die Bundeswehr eine Koalition der Willigen im Kampf gegen den IS in Syrien. Fraglos verdient Frankreich nach den Anschlägen vom 13. November 2015 in Paris unsere Solidarität. Doch ist der Wunsch nach Vergeltung, wie er in der »Kriegserklärung« des französischen Präsidenten anklang, ein schlechter Ratgeber. Wir plädieren entschieden dafür, sich der Erosion des in der UN-Charta niedergelegten Gewaltverbots zu widersetzen. Terroristische Organisationen führen keine Kriege und die Anschläge in Paris waren kein Angriff eines anderen Staates auf Frankreich. Daraus lässt sich kein Recht auf Selbstverteidigung gemäß UN-Charta ableiten. Der Lissabon-Vertrag, auf den der französische Staatspräsident sich berief, sieht für den Fall eines terroristischen Anschlags in einem Mitgliedstaat die Mobilisierung aller zur Verfügung stehenden Mittel vor, um diesen Staat »innerhalb seines Hoheitsgebiets zu unterstützen«. Dies sollte Deutschland tun, mit zivilen Mitteln. Und wenn deutsche Außenpolitik mittelfristig in den Kriegs- und Krisenszenarien des Nahen und Mittleren Ostens oder Nordafrikas als Vermittler mehr Verantwortung übernehmen will, ist eine unmittelbare militärische Beteiligung nicht hilfreich.

Unterstützung für die syrische Zivilbevölkerung

Bereits im September 2013 hatte die Bundesregierung mit ihrer Beteiligung am Syria Recovery Trust Fund (SRTF) auf den Staatszerfall im Nord- und Südwesten Syriens, ansteigende Flüchtlingszahlen und Erfolge dschihadistischer Gruppen reagiert. Von den Projekten zur Infrastruktur und Ernährungssicherung haben bisher etwa zwei Millionen Menschen profitiert. Der auf der internationalen Syrienkonferenz in Wien vom November 2015 erstellte Zeitplan sieht nach dem Ende des Bürgerkriegs eine glaubwürdige, überkonfessionelle Führung vor. Falls es dazu kommt, sollte Deutschland zusammen mit seinen lokalen und regionalen Partnern die von der EU finanzierten Stabilitätsprojekte so früh wie möglich ausweiten und sie auch kurdischen Organisationen zugutekommen lassen. Damit entstünden Anreize für eine Reintegration rückkehrwilliger Flüchtlinge.

Krieg gegen den IS oder Kampf gegen dschihadistischen Terror?

Die Bekämpfung des IS im Nahen und Mittleren Osten und die der Dschihadisten in Europa sind verknüpft. Aber es sind zwei unterschiedliche Aufgaben: Der IS ist ein extremistisches Staatsbildungsprojekt, professionell geführt, mit einer Armee, Milizen, Steuerbehörden, Schulen und mit manchen quasi-staatlichen Institutionen. Die Attentäter in Brüssel, Paris und Madrid dagegen sind in Europa aufgewachsen, fühlen sich als Verlierer der Gesellschaft, in der sie leben und haben häufig kleinkriminelle Karrieren hinter sich. Sie schließen sich dem IS als einem in ihren Augen machtvollen Gegenspieler an, nachdem sie sich hier radikalisiert haben.

Deutschland aber folgte Frankreichs Deutung der Pariser Anschläge als Krieg einer fremden Macht und unterstützt die Bombardierung des IS. Sie konnte dessen Expansion zwar stoppen, doch die Untaten des syrischen Regimes und die zivilen Opfer der Bombardements führen ihm neue Kämpfer zu. Mit Erfolgen kann sich der IS überdies auch anderswo brüsten: in Tunis, Beirut, Paris, Sharm el-Sheikh, Brüssel und in Ankara und Istanbul.

In Europa verfängt die martialische Propaganda des IS vor allem bei denjenigen Muslimen, die potenziell schon gewaltbereit sind. Sie hängen einem Kult des Machismo, der Stärke und Rücksichtslosigkeit an und legitimieren ihr Tun aus der IS-Propaganda. Diese Identifikation gestattet ihnen, sich nicht mehr marginalisiert und schwach, sondern als Helden zu fühlen. Um sich in Europa gegen terroristische Anschläge zu schützen, ist eine bessere Kooperation von Polizei und Nachrichtendiensten und Präventionsarbeit gegen die Attraktivität von islamistischen Identifikationsangeboten gefragt, um einer Radikalisierung frühzeitig entgegenzuwirken. Die Bedeutung von Integrationsprogrammen lässt sich gar nicht hoch genug bewerten. Sie wirken zwar erst langfristig, gerade deshalb muss man sie sofort auflegen und darf dabei nicht knausern. Programme zur gesellschaftlichen und mentalen Integration bedeuten: bessere Schulbildung, Chancen auf dem Arbeitsmarkt, Einsatz von Sozialarbeitern und Freizeitangebote in ärmeren Stadtvierteln, um nur einiges zu nennen. Entscheidend ist, dass diese Jugendlichen in Europa ein Gefühl der gleichberechtigten Zugehörigkeit entwickeln können. Wenn Entfremdung und Hass an dessen Stelle treten, wird der IS mit der Faszination der Gewalt Seelen fischen.

Die Wirkung von Luftangriffen auf den IS ist begrenzt

Luftangriffe auf das Territorium seines 2014 ausgerufenen Kalifats im Irak und in Syrien können den IS schwächen, aber nicht besiegen. Erfolg oder Scheitern des IS hängen davon ab, ob es ihm gelingt, sich bei den sunnitischen Arabern eine soziale Basis und politische Anerkennung zu verschaffen. Sie wollen sich sicher fühlen, auch vor der eigenen Regierung und ihren Milizen, und in einem Staat leben, den sie akzeptieren. Scheitert der IS daran – worauf einiges hindeutet – und verliert er seine Akzeptanz, wird er nur als relativ kleine Bande überleben. Auch spektakuläre Selbstmordanschläge werden ihn nicht retten. Der Kampf gegen Gegner wie den IS wird politisch, nicht militärisch entschieden. Außerdem lassen sich in einer derart verworrenen Lage die Auswirkungen militärischer Eingriffe schwer kontrollieren. Afghanistan, der Irak und Libyen sind abschreckende Beispiele: Die Taliban, Saddam Hussein und Gaddafi waren schnell gestürzt. Aber die tieferliegenden Herrschaftskonflikte bestanden fort und erlaubten alten und neuen militanten Gruppen ihren Aktionsradius zu erweitern. In allen drei Ländern eskalierte die Krise nach dem gewaltsamen Sturz der Machthaber – und trotz überwältigender Macht gelang es den Interventionen nicht, Stabilität oder gar Frieden zu erzwingen. Die Vorgängerorganisation des IS, der »Islamische Staat im Irak« war 2007/2008 im Irak bereits von sunnitischen Milizen und Stämmen geschlagen – aber er hat sich unter der die Sunniten marginalisierenden Politik des damaligen Ministerpräsidenten Maliki erholt, wurde zur gefährlichsten Organisation in Syrien und im Irak und hat inzwischen auch Ableger u.a. in Ägypten und Libyen.

Abzuwarten, bis sich der IS selbst delegitimiert, ist friedenspolitisch nicht zu vertreten. Stattdessen müssten sich die regionalen Bedingungen verändern, die den IS hervorgebracht haben. Die Möglichkeiten, dies von außen zu bewirken, sind begrenzt. Mittelbar gehört dazu auch, die kurz-sichtige Partnerschaft mit den repressiven Regierungen Saudi-Arabiens und Katars, aus denen der IS Geld und Kämpfer bezieht, zu revidieren. Partizipation und Reformen, welche soziale Standards absichern statt abbauen, können die eigenen Kräfte der Gesellschaften und ihre Widerstandsfähigkeit gegen vermeintliche Heilslehren, wie sie das »Kalifat« darstellt, stärken. Eine größere Unterstützung verdienen solche Initiativen, die sich vor Ort über konfessionelle und ethni-

sche Grenzen hinweg für die friedliche Bearbeitung von gesellschaftlichen Konflikten einsetzen.

Libyen: ein zerfallener Staat

Hatte der Autokrat Gaddafi mit Repression und Öl-Einkünften in Libyen einst für eine bleierne gesellschaftliche Ruhe gesorgt, kämpfen heute zahlreiche Milizen und Stämme gegeneinander. Auch der IS und andere dschihadistische Gruppen sind gestärkt. Zudem konkurrieren zwei Regierungen miteinander. Eine im März 2016 mit Hilfe der UNO gebildete Übergangsregierung der nationalen Einheit steht bisher auf wackligen Füßen. Der gnadenlose Kampf um die Kontrolle über Libyen und seine – mit allgegenwärtiger Korruption verbundenen – Ressourcen lässt im Konzert mit dem Ölpreisverfall die Einnahmen schrumpfen. Solange das Land nur noch aus Partikularinteressen besteht, drohen alle Bemühungen um nationale Versöhnung und Regierungsfähigkeit zu scheitern.

Ohne eine legitime Zentralgewalt profitieren Gewaltakteure, Aufständische und *Warlords* von der Fragmentierung der Gesellschaft. Ein IS-Ableger kontrolliert einen Streifen an der Küste um die Stadt Sirte, bedroht Rohöllager und Pipelines und ist dabei, ins Schleusergeschäft einzusteigen. Das verspricht lukrativ zu werden, weil sich neue Fluchtbewegungen durch das zerrüttete Libyen ankündigen. Die EU überlegt, erneut Aufnahmelager in Libyen einzurichten. In Libyen gibt es aber keinen funktionierenden Staat, mit dem man über Migration verhandeln könnte. Von einem sicheren Herkunftsland kann keine Rede sein. Es bei der gegenwärtigen Lage als solches einzustufen wäre kein geringerer Skandal, als wenn die EU dieses Problem im Einverständnis mit afrikanischen Diktatoren zu lösen versuchte und Flüchtlinge gegen Wirtschaftshilfen und Visa-Erleichterungen für Diplomaten notfalls zwangsweise »rückführte«.

Krieg gegen den Terror und Friedensprozess: Geht das zusammen?

Die EU-Außenbeauftragte Federica Mogherini hat eine Mission angekündigt, die unter anderem beim Wiederaufbau der libyschen Polizei, beim Kampf gegen den IS und bei der Sicherung der Landesgrenze helfen soll. In der Bundeswehr gibt es Pläne, libysche Streitkräfte auszubilden, vorzugsweise im benachbarten Tunesien. Eine breit akzeptierte politische Ordnung, ob föderal oder zentralistisch, ist für Frieden und Stabilität in Libyen vorrangig.

Das Risiko im Falle eines militärischen Eingreifens gegen den IS in Libyen ist hoch. Es kann in der ohnehin gewaltgeladenen Situation auch andere Islamisten und Nationalisten zum Widerstand veranlassen, weil sie um das heikle Kräftegleichgewicht fürchten, und den Extremisten weitere Desillusionierte in die Arme treiben. Ein ökonomischer Kollaps würde die ohnehin prekäre Sicherheit weiter unterminieren, Gewaltakteure befeuern, Schattenwirtschaft und Schmuggelökonomie stärken und Libyer ebenso wie Migranten aus den südlichen Nachbarstaaten darin bestärken, dass sie nur anderswo menschenwürdig leben können.

Seit Juni 2015 beteiligt sich Deutschland an der EU-Marinemission *Sophia*. Sie soll der Bekämpfung des Schleuserwesens und der Seenotrettung dienen, Schleuseraktivitäten aufklären, verdächtige Schiffe notfalls auch mit Gewalt anhalten und durchsuchen. Es wird überdies diskutiert, die Mission auch auf die libyschen Küstengewässer und sogar auf das Festland auszuweiten, um auch dort gegen vermeintliche Schlepper vorzugehen. Wir warnen davor, gesellschaftlich und politisch verursachte Probleme mit Militär bekämpfen zu wollen; damit kann man allenfalls Symptome lindern. Die Marinemissionen im Mittelmeer sollten vor allem Seenotrettung betreiben – nach dem Vorbild der von Italien zwischen Oktober 2013 und Oktober 2014 durchgeführten Mission *Mare Nostrum*. Diese hatte mit einem Budget von 110 Mio. Euro 150.000 Menschen das Leben gerettet.

Tunesien in Gefahr

Das Chaos in Libyen droht Tunesien in Mitleidenschaft zu ziehen, das seit dem Arabischen Frühling Fortschritte in einer Demokratisierung des politischen Systems gemacht hat. Zu Recht erhielt das tunesische »Quartett für den Nationalen Dialog« dafür 2015 den Friedensnobelpreis. Wie nötig es ist, das Erreichte zu sichern, offenbarten die Terroranschläge in Tunis und im Ferienort Port el-Kantaoui. Viele Tunesier sind weiterhin von ökonomischer Entwicklung und Gestaltung der politischen Zukunft ausgeschlossen. Laut *Human Development Index* (HDI) brachte das vergangene Jahr ein Wachstum von nahezu Null. Ohne Perspektive haben sich Tausende dem IS angeschlossen, auch weil er gut zahlt. Nicht von ungefähr nimmt Tunesien den Spitzenplatz unter den Staaten ein, aus denen er *Foreign Fighters* bezieht.

Wie notwendig es ist, die poröse tunesisch-libysche Grenze zu sichern, zeigten Scharmützel zwischen IS-Kämpfern und der tunesischen Ar-

mee im März 2016. Die tunesischen Sicherheitskräfte sind überfordert. Die Armee ist schwach. Stark hingegen sind Polizei und Nationalgarde, aber deren Hauptbeschäftigung ist das Abkassieren der Schmuggler und das Drangsalieren der Bevölkerung – was weitere Radikalisierung fördert. Der bedrängte tunesische Staat verdient Unterstützung. Ausstattungshilfe und Training müssen ihn befähigen, für Sicherheit im eigenen Land zu sorgen. Von überragender Bedeutung sind aber klare Hierarchien und Befehlsstrukturen sowie zivile Kontrolle über den Sicherheitsapparat, damit Tunesien sich in seiner gefährlichen Nachbarschaft behaupten kann.

Rechtsstaatlichkeit, Partizipation und Transparenz vordringlich

Der Versuchung, im Zeichen der Terrorismusabwehr vermeintliche Sicherheit über demokratische Rechte zu stellen, sollte die EU nicht nachgeben. Sie hat vor dem Arabischen Frühling im Namen der Stabilität zu lange auf Autokratien gesetzt und so dazu beigetragen, dass Menschen in islamistischer Militanz oder in Europa ihr Heil suchen. Seit 2012 finanziert das Auswärtige Amt Projekte zur Stärkung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Medien und Zivilgesellschaft, Berufsbildung, Beschäftigungsförderung sowie Bildungs- und Kulturkooperation. 2012/2013 standen dafür Mittel in Höhe von 60 Mio. Euro zur Verfügung, 2014/15 wurden 110 Projekte mit einem Gesamtvolumen von rund 27 Mio. Euro umgesetzt. Deutschland sollte die Mittel für die Transformationspartnerschaft mit Tunesien verdreifachen. Wir empfehlen, die Mittel gezielt und nicht nach dem Gießkannenprinzip zu vergeben und die Hilfe zu konditionieren: Rechtsstaatlichkeit, Partizipation und Transparenz tragen die Reform des Sicherheitssektors. Sie sind die Voraussetzung, damit die Bevölkerung Vertrauen in Polizei und Nationalgarde gewinnen kann. Gezielte Budgethilfen zur besseren Entlohnung von Polizisten und Soldaten können die Anfälligkeit für Korruption mindern. Im Tausch für Kooperation bei Terrorismusbekämpfung und Migrationsbeschränkung auf Reformen zu verzichten, würde das Vorhaben durchkreuzen, Tunesien gegen die Konflikte in der Region zu immunisieren.

Es gibt keine sicheren Zonen in Afghanistan

Das Vorhaben, vermeintlich »sichere Zonen« in Afghanistan zu definieren und nach Europa geflüchtete Afghaninnen und Afghanen dorthin abzuschieben, beruht auf Wunschdenken. Die Gewaltenteilung funktioniert nicht, die Justiz ist

korrupt und hängt von der Exekutive ab, *Warlords* und ihre Feldkommandeure beherrschen Schlüsselstellungen in Staat und Wirtschaft. Staatsnahe Paramilitärs und unkontrollierte Milizen drangsalieren die Bevölkerung. Ausgedehnte Gebiete des Landes werden von den Taliban kontrolliert oder sind umkämpft. Aufständische bedrohen jeden, der bei der Regierung arbeitet oder mit ihr kooperiert.

Wir weisen deshalb den Plan zurück, Geflüchtete in angeblich »sichere Zonen« auszuweisen. Auch zeugt die Drohung mit Keine der Kürzung von Entwicklungshilfe, um diesem Vorhaben Nachdruck zu verleihen, nicht eben von der Bereitschaft, Verantwortung für die gescheiterte westliche Intervention in Afghanistan wahrzunehmen. Entwicklungshilfe macht etwa 40 Prozent des afghanischen Bruttonationaleinkommens aus – Afghanistan ist bestenfalls ein Staat am Tropf. Damit sollte man Bedingungen für Reformen verbinden, nicht Mithilfe bei der Abschiebung von Schutzsuchenden. Wir verlangen, Kriegsflüchtlingen aus Afghanistan auch weiterhin Schutz zu gewähren.

Zivile Instrumente im Dienst des Friedens

Mit militärischer Gewalt lassen sich unter bestimmten Bedingungen Bürgerkriege, Massaker und Massenvertreibungen verhindern, aber keine Friedensprozesse in Gang setzen. Ohne die Fähigkeit lokaler Akteure Interessenkonflikte beizulegen, sind autoritäre und exkludierende Regierungsstrukturen nicht zu verändern. Äußere Akteure können nicht an ihre Stelle treten. Sie können die lokalen Kräfte allerdings unterstützen und sollten das tun.

Die Fluchtproblematik zwingt dazu, außen-, sicherheits-, außenwirtschafts- und entwicklungspolitische Instrumente zu überdenken und neu zu justieren. Mit der Verabschiedung der langfristigen Ziele nachhaltiger Entwicklung (*Sustainable Development Goals*, SDGs) im Rahmen der UN-Agenda 2030 wurde im September 2015 ein explizit friedenspolitischer Zielkatalog aufgenommen: friedliche und inklusive Gesellschaften im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung fördern, allen Menschen Zugang zur Justiz ermöglichen und effektive, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufbauen (SDG 16). Friedensgerichtete Entwicklung in Regionen mit hohem Gewaltniveau setzt voraus, dass gerechte und partizipative Gesellschaftsstrukturen von innen und, sofern gewünscht, auch mit Hilfe von außen geschaffen werden. Damit dies keine

Rhetorik bleibt, müssen Deutschland und die EU die SDGs umsetzen – auch mit einer angemessenen Aufstockung der Ressourcen. Mogelpackungen gelten nicht: Die deutsche Entwicklungshilfe kletterte jüngst auf einen Rekordstand von 0,52 Prozent des Bruttonationaleinkommens (immer noch deutlich unter der Jahre alten Zielmarke von 0,7 Prozent), weil man ihr 2,7 Mrd. Euro für die Betreuung von Flüchtlingen im Inland zurechnet.

Präventive Friedenspolitik

Angesichts von Bürgerkriegen, zerfallenen Staaten, Terrorismus und neuen Rüstungsdynamiken brauchen wir langfristig angelegte Konzepte zur Prävention und Bearbeitung von Gewaltkonflikten. Dazu gehören Diplomatie und Mediation, humanitäre Stabilisierungsprogramme für konfliktbenachbarte Regionen sowie zivilgesellschaftliche Initiativen auf der sogenannten *Track-two*-Ebene, die lokale Vermittlungserfahrungen und -strukturen einbezieht, *Lessons-learned*-Programme mit Konfliktparteien aus unterschiedlichen Regionen und *Peace Monitoring*. Das Flüchtlingsdrama ist ein Weckruf: Es besteht ein Zusammenhang zwischen versäumter Prävention und Fluchtbewegungen. Wie es scheint, hat es das Interesse im Auswärtigen Amt an einer Weiterführung des Aktionsplans Zivile Krisenprävention neu belebt, verbunden mit dem Ziel eines prägnanten Leitbilds. Die Erhöhung des Haushaltstitels im Auswärtigen Amt für Krisenprävention, Friedenserhaltung und Konfliktbewältigung im Bundeshaushalt 2016 von 95 Mio. auf 248,5 Mio. Euro ist ein Schritt in die richtige Richtung, bleibt aber gemessen am Ausmaß der Aufgaben immer noch zu bescheiden, wie der Vergleich mit den für 2016 geplanten Ausgaben für militärische Beschaffung von 4,5 Mrd. Euro zeigt.

Waffenlieferungen in Krisengebiete

Langfristige Krisen- und Gewaltprävention erfordert inklusive politische Systeme. Die Bundesregierung sollte aufhören, Staaten wie Saudi-Arabien als Stabilitätsanker zu betrachten. Es ist falsch, ihnen mit großzügiger Genehmigung von Rüstungsexporten die Mittel zur Unterdrückung der Bevölkerung, zu regionaler Machtpolitik und zur Verschärfung des sunnitisch-schiitischen Gegensatzes an die Hand zu geben. Wir begrüßen die inzwischen restriktivere deutsche Rüstungsexportpolitik gegenüber Saudi-Arabien, insbesondere den Stopp für den Export von Kampfpanzern und von Komponenten für das Sturmgewehr G-36. Allerdings werden weiterhin Rüstungsexporte an Saudi-Arabien genehmigt, 2015 im Wert

von 270 Mio. Euro. Dazu zählen auch Waffenkomponenten für Kampfflugzeuge. Dies ist angesichts des saudischen Bombenkriegs im Jemen inakzeptabel und erschwert die dort gerade begonnenen Verhandlungen. Auch andere europäische Staaten sind in die Produktion dieser Kampfflugzeuge involviert. Wir unterstützen die Forderung des Europäischen Parlaments nach einem Waffenembargo gegen Saudi-Arabien.

Widerstand gegen Despoten ist legitim, wenn es keine andere Möglichkeit gibt, sich gegen repressive Gewalt zur Wehr zu setzen. Die Bundesregierung sollte demokratische und friedliche Oppositionsbewegungen unterstützen, indem sie Unterdrückerregimen Sanktionen androht und sie verhängt, wenn unbewaffneter Widerstand niedergeschlagen wird. Entscheidend für eine Eskalation der Gewalt ist häufig die Anfangsphase des Protestes. Deshalb sollten externe Akteure gewaltsame Strategien nicht unterstützen, indem sie oppositionelle Gruppen bewaffnen.

Klein- und Leichtwaffen deutscher Bauart kommen in vielen aktuellen Kriegen, etwa in Syrien oder im Irak, zum Einsatz. Oft stammen sie aus Rüstungsexporten und Technologietransfers nach Iran oder Saudi-Arabien, teilweise noch aus den 1960er Jahren. Wir begrüßen deshalb die Kleinwaffengrundsätze von 2015, insbesondere die Bestimmung, keine Lizenzen mehr für Kleinwaffenproduktionen an Drittstaaten zu vergeben, sowie die Endverbleibskontrolle vor Ort. Wir fordern, diese Neuerungen in einem Rüstungsexportgesetz festzuschreiben. Rüstungsexporte in Staaten, die Waffen unerlaubterweise an staatliche oder nicht-staatliche Akteure in Gewaltkonflikten weitergegeben haben, dürfen nicht mehr genehmigt werden.

Direkte Waffenlieferungen in Krisen- und Kriegsgebiete sind besonders problematisch. Die Bundesregierung begründete die Unterstützung der kurdischen Peschmerga mit Klein- und Leichtwaffen 2014 mit der akuten Notsituation der Jesiden als Ausnahmefall. Doch ist daraus durch Folgelieferungen eine Politik geworden, die Proliferationsrisiko und langfristige Schäden für die Region unterschätzt. Waffenlieferungen in Kriegs- und Krisengebiete sind nur gerechtfertigt als letzte Möglichkeit, eine humanitäre Katastrophe abzuwenden. Der Gegensatz zwischen der Autonomen Region Kurdistan und Bagdad, Folgen für innerkurdische Machtkämpfe und die unerlaubte Weitergabe von gelieferten Waffen bringen uns zu der Forderung, vorerst keine weiteren Waffen an die Peschmerga zu liefern.

Militärisch agieren Milizen mancherorts wirkungsvoller als die Armee eines Staates. Aber wer sie mit Waffen ausstattet, riskiert, dass staatliche Strukturen geschwächt werden, Rüstungswettläufe eskalieren und Kontrahenten sich radikalisieren. Die Bundesregierung sollte dafür eintreten, die Weitergabe von Waffen an nicht-staatliche Akteure bis auf eng begrenzte Ausnahmen zu verbieten. Eine entsprechende Norm ist im Internationalen Waffenhandelsvertrag (*Arms Trade Treaty*, ATT) noch nicht verankert. Die nächste Konferenz der Vertragsstaaten des ATT im August in Genf sollte diesen Punkt auf die Agenda setzen.

3. Europa in der Zerreißprobe

Verantwortung ibernommen?

Die Rede von »mehr deutscher Verantwortung« in der internationalen Politik war lange auf militärisches Engagement gemünzt, was nicht nur im Friedensgutachten auf Kritik stieß. Im Spätsommer 2015 erhielt sie unversehens eine humanitär anmutende Wendung. Als Angela Merkel angesichts Tausender Flüchtlinge an der ungarischen Grenze formulierte: »Wir schaffen das«, klang das wie ein Signal nach innen und nach außen: Wir übernehmen Verantwortung für die vor Verfolgung und Krieg fliehenden Menschen und sind bereit zu helfen. Die Flüchtlinge verstanden es offenbar als ein Schutzangebot aus Mitgefühl. Da sich die Kanzlerin bis zu diesem Zeitpunkt jeglichem Drängen auf eine gemeinsame europäische, solidarische Asylpolitik widersetzt hatte, löste ihr Angebot in Deutschland eine heftige Debatte über die Verlässlichkeit einer Regierung aus, die zuvor vom Image Merkels als kühle Machtpolitikerin gezehrt hatte. Wer indes auf eine Kehrtwende hoffte, konnte darin sogar eine Alternative zu jener Sicherheitslogik erkennen, die seit dem *war on terror* vor allem auf militärische Mittel gesetzt hatte – mit einer desaströsen Bilanz.

Die Krise der EU

Jenseits aller Spekulationen über die Motive der Kanzlerin gründet die Aufnahme der Schutzsuchenden im Recht auf Asyl, das nach den Verbrechen des Zweiten Weltkriegs in Deutschland im Grundgesetz verankert ist, in der EU-Menschenrechtscharta und der Genfer Flüchtlingskonvention. Obergrenzen stehen dem entgegen. Wer sie fordert, kann die Folgen nicht ignorieren. Wenn Völkerrecht die wohlhabende und bevölkerungsreiche Europäische Union Flüchtlinge abweist, ist anderen Staaten kaum zu verdenken, wenn sie

dasselbe tun. Am Ende könnten auch die Türkei, der Libanon und Jordanien Obergrenzen einführen und die »überzähligen« Flüchtlinge zurück ins syrische Kriegsgebiet schicken – entgegen dem völkerrechtlichen Gebot des *non-refoulement*. Nicht nur die Bestimmungen der deutschen Asylgesetzgebung, sondern auch die völkerrechtlichen Verpflichtungen gegenüber Schutzsuchenden scheinen in der EU nicht mehrheitsfähig. So schieben sich die Staaten gegenseitig Lasten und Verantwortung zu, Flüchtlinge und Kriegsoffer bleiben ohne Zuflucht. Zu lange hatte die EU geglaubt, die viel bemühten europäischen Werte ließen sich ohne politische Integrationsarbeit leben. Nun ist die Uneinigkeit zur Zerreißprobe der EU geworden.

Dissonanzen in der EU sind nicht neu. Schon die Schuldenkrise hat die wirtschafts- und fiskalpolitischen Differenzen in der EU zum Vorschein treten lassen und ein grelles Licht auf wirtschaftliche Ungleichheiten geworfen. Es hat sich als Irrtum herausgestellt, darauf zu setzen, dass die gemeinsame Währung die politische Union beschleunigen werde. Die Angleichung der Lebensverhältnisse hätte nicht währungspolitische, sondern wirtschaftspolitische Instrumente erfordert.

Weil es nicht gelang, Russland in ein gesamteuropäisches Sicherheitssystem einzubinden, haben die Annexion der Krim und der verdeckte Krieg im Donbass Spannungen in Europa wieder gefährlich verschärft. Wir beobachten gegenwärtig mit Sorge ein neues Wettrüsten zwischen NATO und Russland an deren Grenzen. Dass die EU in der Ukraine-Krise ohne martialische Töne und geschlossen reagierte, ist nicht zuletzt das Verdienst einer auf Vermittlung widerstreitender Interessen setzenden deutschen Außenpolitik. Positiv bewerten wir auch deren Bemühungen, den OSZE-Vorsitz zu nutzen, um die Krise in der Ukraine zu entschärfen. Die damit verbundene Gelegenheit, die sträflich vernachlässigte konventionelle Rüstungskontrolle und Abrüstung in Europa wieder in Gang zu bringen, darf nicht verpasst werden.

Die Volksabstimmung in den Niederlanden über das Assoziierungsabkommen der EU mit der Ukraine zeugt von wachsender EU-Skepsis. Großbritannien stimmt am 24. Juni über seinen Verbleib in der EU ab. Gegen dschihadistische Terroranschläge in Europas Metropolen hat die EU noch keine wirksame Strategie gefunden. All diese Herausforderungen kann kein europäischer Staat allein meistern, dringend geboten ist mehr gemeinsames Handeln. Doch immer ungenierter ist

den EU-Staaten das nationale Hemd näher als der europäische Rock. Sie brechen unverblümt Regeln, auf die sie sich geeinigt haben.

Europäische Solidarität und nationale Alleingänge

In der Flüchtlingspolitik sind europäische Lastenteilung und Solidarität ein Fremdwort, und zwar nicht erst seit 2015. Als Tausende nordafrikanische Flüchtlinge 2013 Lampedusa erreichten, verhallte Italiens Ruf nach europäischer Solidarität ungehört, seine humanitäre *Mare-Nostrum*-Mission stieß auch in Berlin auf harsche Kritik. Das geografisch exponierte Griechenland war der Zahl der Geflüchteten nicht gewachsen. Seine notorisch überforderte Bürokratie hielt sich nicht an das Dublin-Verfahren, dem zufolge Immigranten registriert und Asylanträge in dem Land geprüft werden, wo sie ankommen. Griechenland hat das für die Länder des Nordens komfortable Verfahren *ad absurdum* geführt, indem es Flüchtlinge und Migranten unbesehen durchwinkte, was einige EU-Staaten kurzfristig duldeten.

Ende August 2015 entschied die Bundeskanzlerin angesichts der katastrophalen Verhältnisse an Ungarns Grenze, syrische Flüchtlinge nicht mehr zurückzuweisen. Das sprach sich in den sozialen Medien rasch herum, Flüchtlinge zeigten sich überzeugt, Frau Merkel habe sie eingeladen. Die moralische Begründung für Angela Merkels Entscheidung steht außer Frage, doch war sie mit den EU-Partnern nicht abgesprochen. Weil sie weitgehend ohne Kommunikation mit den EU-Partnern erfolgt war, schädigte sie deren institutionellen Zusammenhalt. Alleingänge, ob in Athen, Budapest oder Berlin, verstärken auch bei anderen nationale Reflexe, die Verlässlichkeit der gemeinsamen Regeln und der Konsensfindung erodiert. Als nach Ungarn auch Österreich zusammen mit Slowenien, Kroatien und Mazedonien beschloss, seine Grenzen zu schließen, steuerte Berlin um. Um den grenzfreien Schengen-Raum zu retten und Griechenland nicht aus der europäischen Solidarität ausschließen zu lassen, setzte die Bundesregierung nun auf eine »europäische Lösung«. Damit stand sie allerdings eine Zeit lang weitgehend isoliert da. Dass sie sich jahrelang unbeirrbar gegen eine solidarische Verteilung von Flüchtlingen in der EU gewandt hat, solange die Flüchtlinge in Italien oder Griechenland verblieben, hat zu dieser Isolation beigetragen.

Was heißt »Europäisierung« der Flüchtlingsfrage?

Die Forderung nach einer »Europäisierung« der Flüchtlingsfrage klagt Einigkeit ein, wo es keine

gibt. In Deutschland meint sie meist die Durchsetzung der »Willkommenskultur« gegen halsstarke Partner, während diese ihre Abschottungspolitik verallgemeinern wollen. Das verhindert europäische Solidarität. Der humanitären Pflicht, Schutzsuchende aufzunehmen, stellen deshalb Rechtspopulisten mit bedrohlichem Erfolg ihre Forderung nach weiterer Renationalisierung entgegen, die sich gegen Fremde und gegen die Europäische Union richtet. Die Europäer müssen gemeinsam »abwägen zwischen zwei Verpflichtungen: der Sorge für das Wohlergehen der eigenen Bevölkerung innerhalb der Grenzen und der Sorge für Opfer von Gewalt außerhalb der eigenen Grenzen« (so der niederländische Soziologe Paul Scheffer). »Europäisierung«, rational verstanden, bedeutet also: Sie muss diese beiden Aufgaben ausbalancieren, sie muss Griechenland und Italien bei der Bewältigung der Erstaufnahme helfen und sie muss verhindern, dass Deutschland und Frankreich weiter auseinanderdriften. In Frankreich mit seiner langen republikanischen Einwanderungstradition sind mehr als ein Viertel der Bevölkerung Immigranten, in Deutschland ist es ein Fünftel. Es wurde höchste Zeit, dass Frankreich und Deutschland im April beschlossen, einen »Deutsch-Französischen Rat zur Integration« einzurichten, um von den unterschiedlichen Erfahrungen zu lernen.

Die Bereitschaft der EU-Mitglieder, den völkerrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen, das Gemeinsame Europäische Asylsystem einzuhalten und Geflüchtete aufzunehmen, klappt weit auseinander. Von einem europäischen politischen Willen kann kaum mehr die Rede sein. Ihn gilt es wiederherzustellen. Dazu gehören die kritische und selbstkritische Auseinandersetzung mit Alleingängen, Kompromisse und das Schnüren von Paketlösungen. Warum etwa soll es nicht möglich sein, im Tausch gegen eine gerechtere Verteilung der Flüchtlinge in Ländern mit hoher Jugendarbeitslosigkeit spezielle Investitionsprogramme aufzulegen und zumindest vorübergehend höhere Haushaltsdefizite zu akzeptieren? Da die Europäer die große Zahl der Schutzsuchenden nur gemeinsam bewältigen können, müssen sie die Kosten für Aufnahme und Integration auch gemeinsam finanzieren. Wir unterstützen deshalb die Idee, dass die EU einen Fonds auflegt, der Kommunen finanziell unterstützt, die Flüchtlinge aufnehmen und spezielle Integrationsprogramme umsetzen wollen.

Fragwürdige Externalisierungsstrategien

Solange die EU ihre Außengrenzen nicht gemeinsam zu kontrollieren vermag, versucht sie sich mit Externalisierungsstrategien notdürftig zu behelfen. Eine besteht darin, die Maghreb-Staaten und andere zu sicheren Herkunftsländern zu erklären und mit ihnen bilaterale Abkommen zu schließen, um Migranten fernzuhalten.

Eine weitere Variante ist das im März 2016 geschlossene Abkommen zwischen der EU und der Türkei über die Rückführung eingereister Flüchtlinge. Die Türkei will alle Flüchtlinge und Migranten, die nach Griechenland eingereist sind, dort nicht um Asyl bitten oder deren Antrag als unbegründet oder nicht zulässig gilt, zurücknehmen. Im Gegenzug sagt die EU zu, für jeden zurückgebrachten syrischen Flüchtling einen anderen regulär aufzunehmen – Kontingente von zunächst 18.000, gegebenenfalls weiteren 54.000 Flüchtlingen zur Verteilung auf die EU-Mitgliedstaaten wurden vereinbart. Personen ohne Anspruch auf Schutz werden in ihre Herkunftsländer zurückgebracht, sofern dort nicht Verfolgung droht oder Krieg herrscht. Die EU zahlt bis zu sechs Milliarden Euro für die Versorgung der syrischen Flüchtlinge in der Türkei, lockert die Visumpflicht für türkische Bürger und beschleunigt die Beitrittsverhandlungen mit Ankara. Anfang Mai war noch nicht absehbar, ob die diversen Ziele dieses Abkommens überhaupt kompatibel und erreichbar sind. Der Rücktritt von Premierminister Davutoğlu könnte die Zusammenarbeit zwischen EU und Türkei erschweren, da er eine der treibenden Kräfte für das Abkommen war und eine grundsätzliche Annäherung der Türkei an die Europäische Union befürwortet.

Zwei Lesarten des Abkommens mit der Türkei

Wir bewerten den Türkei-Deal unterschiedlich: Die Mehrheit im Herausgeberkreis kritisiert das Abkommen, weil es die Verantwortung der EU-Staaten ohne solide rechtliche Basis an einen Drittstaat delegiert, also de facto einen staatlich organisierten Menschenhandel begünstigt und die Hauptlast der Abwicklung wieder dem überforderten Griechenland auferlegt. Ob mit dem Abkommen eine gemeinsame europäische Verteilung auf den Weg kommt, ist fraglich. Selbst falls dies gelingen sollte, bedeuten die 72.000 Personen de facto eine Obergrenze, und zwar eine für die EU unangemessen niedrige. Was geschieht, wenn sie erreicht ist? Dann werden sich die Flüchtlinge wieder alternative und gefährlichere Wege nach Europa suchen müssen. Der Türkei-

Deal mag der EU eine Verschnaufpause bieten, eine nachhaltige und menschenwürdige Lösung ist er nicht. Laut *Amnesty International* hat die Türkei mehrfach syrische Flüchtlinge zurück nach Syrien abgeschoben und sie an der Grenze beschossen. Hinzu kommt, dass die EU durch die zusehends autoritäre Türkei erpressbar wird und die Verfolgung von Journalisten und andere Menschenrechtsverletzungen oder der Krieg gegen Teile der kurdischen Bevölkerung nicht mehr öffentlich kritisiert werden. Wir teilen deshalb die schweren humanitären und rechtlichen Bedenken, die der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) und Menschenrechtsorganisationen gegen dieses Abkommen erhoben haben. Von den Brüsseler Institutionen fordern wir, die Lager in der Türkei materiell zu unterstützen und endlich eine eigene realistische Solidarleistung bei der Aufnahme der Schutzsuchenden in die Wege zu leiten.

Die Minderheitsposition bewertet positiv, dass die EU sich wieder bemüht, zu gemeinsamem Handeln zurückzufinden, und hofft, es könne gelingen, irreguläre Einwanderung zu verringern. Ungelöst bleibt die Verteilung der Flüchtlinge in der EU. Die Spannung zwischen Flüchtlingsschutz auf der einen und den Interessen und Sorgen der eigenen Bevölkerung auf der anderen Seite ist nicht aufzulösen. Menschenrechte gelten universell, bleiben aber ortlos und abstrakt, wo sie nicht in einem Rechtsstaat materiell einklagbar sind. Staatsbürgerrechte, nicht die Menschenrechte, garantieren »das Recht, Rechte zu haben« (Hannah Arendt). Internationale Vereinbarungen sprechen jedem Verfolgten und Flüchtling das Recht zu, auszuwandern und Schutz zu suchen – die Crux ist nur, dass sie nicht festlegen, wo. Es gehört zum Kern nationaler Souveränität, dass Staaten Zuwanderung steuern dürfen. Wer den europäischen Zusammenhalt und die Stabilität unserer Demokratien für gefährdet hält, wird *contre cœur* bereit sein, die Unbedingtheit von Asylrecht und Flüchtlingsschutz zu relativieren. Das Abkommen mit der Türkei kann die Tür öffnen für weitere europäische Lösungen. Bei aller Kritik am Sultanismus Erdoğan's ist nicht zu übersehen, dass die Türkei weit mehr als zwei Millionen Syrern Zuflucht gewährt hat und jahrzehntelang ein verlässlicher Bündnispartner des Westens war, für den sie eine geostrategische Schlüsselposition hat. Nachdem man Ankara vor zehn Jahren brüsk abgewiesen hatte, was zur autoritären Regression beigetragen hat, gibt die Rückkehr zur Beitrittsperspektive der Europäischen Union wieder einen Hebel, um auf die Demokratisierung der Türkei einzuwirken.

Schutz der europäischen Außengrenzen

Die europäische Integration ist ein anhaltendes Ringen mit den Mitgliedstaaten, die auf ihre nationalen Souveränitätsrechte pochen. Das Schengen-Abkommen beseitigte zwischenstaatliche Grenzkontrollen in der EU, ohne entsprechende Außengrenzen einzurichten. Konsensfähig in der EU war bisher, wie wir im Friedensgutachten mehrfach kritisiert haben, der Ausbau von Frontex, nicht aber der Schutz von Flüchtlingen und die rechtliche Normierung von Einwanderung. Diesen Mangel gilt es zu beheben. Gelingt das nicht, wird sich die rückwärtsgewandte und trügerische Suche nach Geborgenheit im Nationalen noch verstärken. Wir brauchen gemeinsame europäische Grenzbehörden, die imstande sind, auch den geordneten Grenzübertritt von Einreisenden und Schutzsuchenden zu regeln und zu gewährleisten, dass Asylanträge gestellt werden. Die bisherigen positiven und negativen Erfahrungen sind auszuwerten und in die Debatte über die Zukunft des Asylsystems einzuspeisen: z.B. über die Frage, ob künftig Asylanträge an den Außengrenzen zu stellen oder ob Flüchtlinge besser innerhalb der EU auf Mitgliedstaaten zu verteilen wären, wo sie dann Asyl beantragen können. Ein noch so geregeltes Verfahren kann indes ein Dilemma nicht lösen: Viele zögern, einen Asylantrag zu stellen, weil das für die Betroffenen im Falle der Rückkehr Gefahren birgt. Denn die Begründung lässt auf eine kritische Einstellung gegenüber dem Regime im Herkunftsland schließen.

Verlässlicher Verteilungsschlüssel

Die Bundesregierung verdient Unterstützung für ihre – wenn auch reichlich späte – Initiative, in der EU einen »Solidarpakt für Flüchtlinge« auf den Weg zu bringen. Die EU muss sich auf einen neuen verlässlichen Mechanismus zur Verteilung der Flüchtlinge einigen. Der kann anfangs noch über *Hotspots* funktionieren, sollte aber zügig in ein System legaler Einreise in den Schengen-Raum mit einem verbindlichen Schlüssel überführt werden. Dieser muss sanktionierbar sein, um die normative Basis der EU zu retten. Weigern sich einige EU-Mitglieder weiter, die gemeinsam beschlossenen EU-Regeln einzuhalten, könnten sich andere nach Solidarpakt dem Muster von Kerneuropa Mitglieder auf einen Verteilungsschlüssel verständigen und Kooperationsunwillige mit dem Zurückhalten von Transferleistungen oder mit materiellen Anreizen umzustimmen versuchen: Wie der Bund den Ländern eine Pauschale pro Flüchtling zahlt, sollte das auch die EU tun, um die Aufnahmebereitschaft zu fördern.

Gelingt die Rückkehr zu gemeinschaftlichem Handeln nicht, droht die europäische Idee sich selbst zu verflüchtigen. Diese beruht im Kern nach wie vor darauf, dass die europäischen Staaten ihre nationalen Egoismen zurückstellen, um gemeinsam Frieden, Wohlstand und Demokratie zu sichern. Dass dabei nationale und europäische Interessen kein Gegensatz sein müssen und dürfen, gilt vor dem Hintergrund der Geschichte für Deutschland in besonderem Maße.

Schon lange Einwanderungsland

Die zeitweilige Überforderung der Behörden bei der Aufnahme der Geflüchteten und die mangelhafte Vorbereitung auf die Mammutaufgabe sie zu integrieren hat sich die Alternative für Deutschland (AfD) zunutze gemacht: zweistellige Wahlergebnisse als Lohn für alarmistische Propaganda. Hier rächen sich langjährige Versäumnisse der Regierungspolitik. Da ist erstens die jahrzehntealte, von den Unionsparteien favorisierte und nachwirkende Legende, Deutschland sei »kein Einwanderungsland«. Dabei hat uns schon die Nachkriegszeit, als Millionen Deutsche Flüchtlinge im eigenen Land waren, eines Besseren belehrt. Und erst recht die inzwischen über acht Millionen Menschen, die seit den 1950er Jahren vor allem aus Italien, Griechenland, Spanien, Portugal, Jugoslawien, Polen, Rumänien, Ungarn und aus der Türkei – zunächst als »Gastarbeiter« – angeworben worden waren. Sie haben zu unserer Wirtschaftskraft beigetragen und unsere Lebensweise in vielerlei Hinsicht bereichert. Fraglos gibt es bedenkliche parallelgesellschaftliche oder mit gegenseitiger Abschottung verbundene Verhältnisse. So irritiert manche in unserem säkular geprägten Alltag eine wachsende Präsenz fremder religiöser und kultureller Symbole und Praktiken; Kinder aus Einwandererfamilien leiden, wie Kinder aus sozial schwachen Familien, oft besonders unter der Undurchlässigkeit unseres Bildungssystems und werden dadurch ausgegrenzt.

Aber wir fangen nicht bei null an, Deutschland ist längst Einwanderungsland. Für Aufnahme und Integration der jetzt neu Kommenden wäre es hilfreich, statt Hohn über »MultiKulti« zu verbreiten, diese Erfahrungen systematisch auszuwerten und öffentlich zu diskutieren: Welche Voraussetzungen erleichtern die Integration? Wie wirken sich Einwanderung und Diversität auf Zugehörigkeitsgefühl und nationale Identitäten aus? Ressentiments und Hass gedeihen, wenn sich Befürchtungen, Unkenntnis und soziale Abstiegsängste mischen. Polarisierung und gesellschaftliche Konflikte sind aber auch eine Chance, um mit Unter-

schieden und Neuem leben zu lernen. Die Flucht- und Migrationsforschung generiert ausreichend Wissen, doch es ist beherzter zu nutzen.

Stärkung der gesellschaftlichen Integration

Wir regen an, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und die Zentralen für politische Bildung zusammen mit Nichtregierungsorganisationen und Medien eine breite Informationskampagne zum Einwanderungsland Deutschland beginnen. Aufgrund der langjährigen Leugnung der Realität besteht Nachholbedarf. Es geht nicht nur darum, umstrittene Begriffe wie Asyl, Einwanderung, Integration etc. zu thematisieren. Vielmehr sind auch bisherige Defizite der Immigrationspolitik und widersprüchliche Erfahrungen aus anderen Ländern – z.B. das »Nebeneinander« in den Niederlanden oder das stärker auf staatsbürgerliche Integration setzende Modell in Frankreich – zu reflektieren. Ängste schüren- den Alarmismen ist mit empirisch belastbaren Fakten zu begegnen, ohne reale gesellschaftliche Reibungen und Sorgen der Bürger wegzureden. An dieser Informationskampagne sollten auch Geflüchtete und Verfolgte teilnehmen. Integration ist keine Einbahnstraße; sie verlangt, dass beide Seiten sie wollen und sich über das Wie verständigen.

Deutschland braucht ein Integrationsgesetz, das der Größe der Herausforderung Rechnung trägt. Der im April vorgestellte Gesetzentwurf leistet dies noch nicht. Mit der Einigung auf Eckpunkte hat die Regierung immerhin einen ersten Schritt zur besseren Integration von Flüchtlingen unternommen. Erleichterungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt und unterstützende Fördermaßnahmen sind hilfreich, doch verlangt Integration mehr. Damit sie für die Eingereisten und die einheimische Bevölkerung gelingen kann, benötigen Länder und Kommunen deutlich mehr Mittel, vor allem für Sprachkurse, Schulbildung, besondere Kurse und Ausbildung in den Unternehmen sowie für die Schaffung von erschwinglichem Wohnraum. Unübersehbar ist Immigration am unteren Rand des Arbeitsmarktes mit Konkurrenz und Verdrängungsängsten verbunden. Integration und soziale Frage mischen sich. Schließlich müssen wir mit einer langen Tradition von Konfliktvermeidung brechen: Integration nimmt gerade im – gewaltfrei ausgetragenen – Konflikt Gestalt an.

Rassistischer Hetze, fremden- und menschenfeindlichen Aktionen und Gewalttaten ist mit Argumenten zu begegnen und mit dem Gesetz entgegenzutreten. Dafür müssen Justiz und Poli-

zei die notwendige Ausstattung und Unterstützung erhalten. Doch sind auch Versäumnisse und Fehlverhalten der Staatsorgane zu ahnden. Es darf keine rechtsfreien Räume geben. Entgegen der landläufigen Wahrnehmung haben xenophobe und rechtsterroristische Gewalttaten hierzulande weit mehr Opfer gefordert als die islamistische Gewalttäter.

Legalisierung von Einwanderung als Prävention

Ein weiteres politisches Versäumnis besteht darin, dass die letzten zwanzig Jahre nicht dazu genutzt wurden, einen gesetzlichen Rahmen für legale Einwanderung zu schaffen. Das Zuwanderungsgesetz von 2005 brachte zwar einige Neuerungen im Bereich der Integration, ein nationales Einwanderungsrecht existiert aber bis heute nicht. Das schafft weder Anreize und Sicherheit für Immigrationswillige noch Akzeptanz in der Bevölkerung für Einwanderung. Dieser elementare Mangel leistet der gegenwärtigen Begriffsverwirrung zwischen Asyl und Einwanderung, einschließlich der Diskreditierung sogenannter »Wirtschafts-« oder »Armutsfüchtlinge« Vorschub. Der umstrittene Asylkompromiss von 1992/93 hat das Dilemma von unbedingtem Recht auf Asyl und Reduzierung der Flüchtlingszahlen nur an die europäische Peripherie verlagert. Das seit 1999 in Arbeit befindliche Gemeinsame Europäische Asylsystem hat zwar inzwischen einige Kriterien der Schutzbedürftigkeit (Aufnahme nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung) präzisiert, ist aber keine einheitliche Grundlage für ein europäisches Asylrecht.

Für Flucht vor Krieg, Bürgerkrieg und Verfolgung gelten die Genfer Flüchtlingskonvention, die EU-Menschenrechtscharta und die Asylgesetzgebung. Für Einwanderung brauchen wir andere Regelungen. Regierung oder Bundestagsfraktionen müssen das seit Langem überfällige Einwanderungsgesetz noch in dieser Legislaturperiode auf den Weg bringen. Es geht dabei im Wesentlichen um die Legalisierung, die Ordnung und die Steuerung der Einwanderung. Damit lässt sich verhindern, dass Migranten mangels Alternativen ins Asylverfahren gedrängt werden, wo sie nicht hingehören und auch keine Chancen auf Anerkennung haben. Ein Einwanderungsgesetz macht es auch möglich – anders als der Flüchtlingsschutz, der das verbietet – Einwanderer auch nach wirtschaftlichen Nützlichkeitsabwägungen auszuwählen.

Um die Migrations- und Integrationspolitik insgesamt aufzuwerten und die Koordination zwischen den Bundesländern zu verbessern, unterstützen wir die Forderung nach einem eigenen Bundesministerium für Migration und Integration. Das 2005 von der Bundesregierung geschaffene Amt der Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration hat nur beratende Funktion und zudem fehlen ihm für die neue Aufgabe ausreichende Ressourcen. Vieles spricht dafür, dass uns

Flucht und Migration noch auf Jahrzehnte in Atem halten und friedenspolitische Aufgaben ersten Ranges bleiben werden.

Margret Johannsen
Bruno Schoch
Max M. Mutschler
Corinna Hauswedell
Jochen Hippler



Zusammenfassungen der Einzelbeiträge

1.1. Flucht und Fluchtursachen (Jochen Hippler)

Die Kriege in Syrien, dem Irak und Afghanistan führten zu großen Fluchtbewegungen. Inzwischen haben die Flüchtlingsströme auch Europa erreicht, nachdem sie zuvor allein die Nachbarländer betrafen. Denn die Aufnahmekapazität der Länder in der Region ist an ihre Grenzen gekommen und die Pull-Faktoren der Europäischen Union sind erstarkt. Viele der zur Flucht gezwungenen Menschen suchen nach einer langfristigen, neuen Perspektive in Europa, da kein Ende der Konflikte und der humanitären Notlage abzusehen und die Lebensgrundlage der Bevölkerung zu großen Teilen zerstört ist. Die Massenflucht stellt zugleich eine große humanitäre, administrative und politische Herausforderung dar. Eine langfristige Lösung der Flüchtlingskrise liegt in der Bekämpfung ihrer Ursachen. Dabei handelt es sich jedoch um eine Daueraufgabe, die selten kurzfristige Erfolge verspricht und präventiv am sinnvollsten ist.

1.2. Flucht, Asyl, Migration, Einwanderung: Begriffsverwirrungen und politische Defizite (Svenja Gertheiss und Sabine Mannitz)

Begriffe und Regularien um das Migrationsgeschehen wie Flucht, Asyl oder Zuwanderung werden in der aufgeregten aktuellen Diskussion häufig nicht sorgfältig unterschieden und auch nicht ausreichend im Zusammenhang gesehen. Die »Flüchtlingskrise« hat vor allem asylpolitische Fragen und das europäische Grenzkontrollregime bzw. dessen Mängel in den Fokus treten lassen. Eine europäische Migrationspolitik scheint damit in weite Ferne gerückt. Genau darin besteht aber eine zentrale Herausforderung, denn Europa wird weiterhin Ziel von Flucht- und Migrationsbewegungen bleiben. Das erzeugt Gestaltungsbedarf in einer Reihe von Politikfeldern. Die Aufgaben lauten: Dublin überwinden, reguläre Migrationswege ausbauen und die Integrationsfähigkeit der europäischen Gesellschaften stärken. Dazu könnte ein Bundesministerium für Migration und Integration beitragen.

1.3. Fluchtursache Interventionismus (Andreas Heinemann-Grüder)

Flucht und Migration von Millionen Menschen weisen über das Ende des Ost-West-Konflikts hinaus. Wanderrouten sind Auswege aus dem Missverhältnis zwischen schlechter Regierungs-

führung, Exklusion, Armut, geringen Aufstiegschancen und den Lebensperspektiven, die reiche westliche Staaten vorführen. Unter den Ursachen bleiben drei Triebfedern aber meist ausgespart: Militärischer Interventionismus, revolutionärer Regimewechsel und neoliberale Wirtschaftspolitik. Die großen, außerhalb Europas entstehenden Migrationsströme stammen vor allem aus Ländern, in die externe Mächte direkt oder indirekt militärisch interveniert haben. Forcierte Regimewechsel haben Staatszerfall befördert. Wir sollten nicht versuchen, Geschichte mit der Lokomotive revolutionärer Gewalt zu beschleunigen. Militärische Interventionen sind nur aus humanitären Imperativen und der Abschätzung von humanitären Interventionsfolgen heraus zu rechtfertigen.

1.4. Bürgerkrieg in Syrien: Ursachen, Entwicklung und Folgen (Magdalena Kirchner)

Seit 2011 hat der syrische Bürgerkrieg hunderte Tausende Menschenleben gefordert, millionenfache Vertreibung ausgelöst und bedroht auch weiterhin die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Existenzgrundlage der Bevölkerung. Ursächlich dafür ist auch die dramatische Zersplitterung der Konfliktlandschaft mit sich überlagernden Spannungslinien und wechselhaften Fronten. Neben der Regierung von Präsident Baschar al-Assad und der Opposition unter Führung der Nationalen Koalition sind zahlreiche weitere lokale, regionale und internationale Akteure indirekt oder direkt militärisch am Krieg beteiligt, was Bemühungen um einen landesweiten Friedensschluss zusätzlich erschwert. Sollte es gelingen, die derzeitige Feuerpause zeitlich und geografisch auszuweiten, stellen demografische Verwerfungen und neue politische Realitäten dennoch eine schwere Hypothek für die Zukunft Syriens dar.

1.5. Menschliche Mobilität im Kontext ökologischer und politischer Krisen. Das Beispiel Syrien (Christiane Fröhlich)

Klimabedingte Migration gilt als wichtiges Verbindungsglied zwischen Klimawandel und (Un-)Sicherheit. Die wenigen Studien zu diesem Zusammenhang kommen allerdings zu uneindeutigen Ergebnissen. Dennoch hat sich Syrien zu einer Art Vorzeigebeispiel entwickelt: Dort wird einer »Jahrhundertdürre« zwischen 2006 und 2010 und der von ihr hervorgerufenen Binnenmigration eine wichtige Rolle für Zeitpunkt und Intensität der syrischen Revolutionsbewegung

zugeschrieben. Diese These lässt sich jedoch nicht halten, auch wenn die Folgen des Klimawandels in Syrien real sind. Zudem ist das zugrundeliegende Verständnis der Erderwärmung als Bedrohung nationaler und internationaler Sicherheit zu eng gefasst, um den Klimawandel so zu bekämpfen, dass den von seinen Folgen am stärksten betroffenen Bevölkerungsteilen effektiv geholfen wird.

1.6. Auf Dauer in der Schwebel? Syrische Flüchtlinge in der Türkei und im Libanon (André Bank und Susanne Schmelter)

Durch den fünf Jahre währenden Syrienkrieg sind die Türkei (absolut) und der Libanon (relativ) zu den Hauptaufnahmeländern von Flüchtlingen weltweit geworden. Dort unterscheidet sich die Situation der Syrer und ihre »Regierung« grundlegend: Während der türkische Staat hinsichtlich Kontrolle und Versorgung der Flüchtlinge dominiert, lässt der schwache libanesischer Staat internationalen Organisationen und NGOs weitgehend freie Hand. Der lange großzügigen Aufnahmebereitschaft steht gegenüber, dass eine dauerhafte Integration der Flüchtlinge in die Gesellschaften vor Ort nicht vorgesehen ist. Dies ist auch eine Folge der nur in sehr geringem Maße bereitgestellten Aufnahmeprogramme für Syrer in Drittstaaten. Die jüngsten EU-Abkommen schränken Mobilität und Fluchtmöglichkeiten weiter ein. Nur ein umfassendes Umdenken im Umgang mit den syrischen Flüchtlingen kann den auf Dauer gestellten Schwebelzustand beenden.

1.7 Fluchtursachen und »sichere Schutzzonen« in Afghanistan (Thomas Ruttig)

Innenminister de Maizière und andere Politiker der Koalition haben wiederholt erklärt, dass afghanische Flüchtlinge die Möglichkeit des Verbleibs in ihrer Heimat hätten und dass man dort »sichere Zufluchtszonen« schaffen könne. Von solchen Schutzzonen kann derzeit jedoch nicht die Rede sein, nicht zuletzt aufgrund der kleinteiligen und kaum abgrenzbaren territorialen Kontrolle. Die Fluchtursachen der Afghanen reichen von politischer Verfolgung bis hin zur akuten Bedrohung durch Angriffe der Taliban sowie durch Übergriffe bewaffneter Regierungskräfte und Milizen. Neben der prekären Sicherheitslage ist die afghanische Bevölkerung mit einer wirtschaftlichen Krise konfrontiert. Hinzu kommen die Schwäche der politischen Institutionen und ein zunehmender Vertrauensverlust der Bevölkerung in die Regierung. Aufgrund der gescheiterten Afghanistanpolitik westlicher Staaten erwächst

für diese eine besondere Verantwortung, den Opfern dieses dauerhaften Konflikts Schutz zu gewähren.

1.8. Die Rückkehr von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen im Südsudan: ein Risiko für den fragilen Frieden? (Heidrun Bohnet)

Von den drei Lösungsansätzen, die das UN-Flüchtlingshilfswerk UNHCR im Umgang mit Flüchtlingen benennt: die lokale Integration, die Umsiedlung in einen Drittstaat und die Rückkehr ins Herkunftsland, favorisieren viele EU-Staaten die Rückkehrvariante. Dabei herrscht der Mythos, dass Rückkehr die beste Alternative sei. Das trifft jedoch nicht immer zu. Die Rückkehr von Vertriebenen ist mit Risiken verbunden und kann zu Instabilität im Lande und neuen Fluchtursachen führen, vor allem wenn die Lage bereits fragil ist. Konflikte zwischen Rückkehrern und der lokalen Bevölkerung sowie Konflikte zwischen Rückkehrern sind die Folge. Rückkehr ohne begleitende, präventive Maßnahmen zur Integration der Rückkehrer ist keine nachhaltige Lösung. Entwicklungsfördernde Projekte, die sowohl die lokale Bevölkerung als auch die Rückkehrer berücksichtigen und konsultieren, sind gefragt.

1.9. Waffen für den Krieg oder Waffen für den Frieden? Die ambivalente Rolle von Klein- und Leichtwaffen in Gewaltkonflikten (Max M. Mutschler und Simone Wisotzki)

Bei Klein- und Leichtwaffen ist nicht nur die unkontrollierte und illegale Weiterverbreitung besonders hoch, mit ihnen werden auch am häufigsten Menschenrechtsverbrechen begangen und humanitäres Völkerrecht verletzt. Wenn sie in laufende Gewaltkonflikte geliefert werden, tragen sie in der Regel zu deren Verlängerung und Eskalation bei. Deshalb wirken Entscheidungen der deutschen Bundesregierung, wie die Waffenlieferung an die kurdischen Peschmerga oder die Unterstützung von Lizenzproduktionen in Saudi-Arabien und anderswo langfristig und unkontrolliert nach. Die deutsche Kleinwaffenexportpolitik sollte daher – auch im Sinne einer langfristig und strukturell angelegten Strategie zur Bekämpfung von Fluchtursachen – darauf ausgerichtet sein, die Verbreitung von Klein- und Leichtwaffen zu minimieren und dafür Sorge zu tragen, dass sie nicht in Gewaltkonflikten zum Einsatz kommen.

1.10. Krise ohne Grenzen: die EU und die Flüchtlinge

(Nicole Deitelhoff und Christopher Daase)

Die Fluchtbewegung nach Europa legt schonungslos die Defizite des Europäischen Integrationsprojektes offen und den Unwillen der Mitgliedstaaten, Souveränität abzugeben. Daraus erwächst eine Krise im Hinblick auf die humanitäre Situation der Flüchtlinge, eine Krise der öffentlichen Verwaltungen, eine Krise der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU und letztlich der EU insgesamt. Statt auf widerstandsfähige, bindende Regeln zu ihrer Bewältigung setzt die EU vorrangig auf Externalisierungsstrategien. Zwingend erforderlich ist jedoch der effektive Schutz der EU-Außengrenzen, um Ein- und Ausreise zu regeln. Außerdem ist ein verbindlicher, krisenfester Mechanismus zur Verteilung für Flüchtlinge zu schaffen. Notfalls könnte man mit der Aufteilung unter den kooperationsbereiten Staaten beginnen und gleichzeitig Kooperationsunwillige sanktionieren.

1.11. »Open House« oder »Closed Shop«: Einwanderung nach Deutschland als Zielkonflikt mit Gewaltpotenzial?

(Mandy Boehnke, Franziska Deutsch und Klaus Boehnke)

Die 2015 angestiegene Zuwanderung nach Deutschland hat viele Menschen überrascht. Es gab große Hilfsbereitschaft, aber auch einen Anstieg rassistisch motivierter Gewalttaten. Die derzeitige Zuwanderung ist im historischen Kontext zu sehen; empirische Befunde zu den Folgen von Einwanderung erlauben vertiefte Einblicke. Einer drohenden Spaltung der Gesellschaft in diejenigen, die Zuwanderung begrüßen, und diejenigen, die sie als Bedrohung empfinden, muss begegnet werden, indem Hasskriminalität klare Grenzen gesetzt, Solidarität gestärkt und dafür gesorgt wird, dass alle Menschen – Einheimische wie Zugewanderte – sich mit dem Gemeinwesen identifizieren, seinen Institutionen vertrauen und Gerechtigkeit in der Verteilung der Güter empfinden. Überzogener Alarmismus entbehrt der empirischen Grundlage, dringlich sind massive Investitionen in Bildung, Verwaltung und innere Sicherheit.

2.1. Das Streben der Türkei nach Hegemonie im Nahen Osten

(Tannas Michel und Günter Seufert)

Syrien war in den letzten Jahren das zentrale Thema der türkischen Außenpolitik. Erst hoffte

Ankara, die wirtschaftliche und politische Anbindung des Syriens von Assad mache die Türkei zur Regionalmacht. Mit demselben Ziel orientierte sich Ankara wenig später auf den Sturz des Assad-Regimes und auf eine Übernahme der Regierung durch die sunnitischen Muslimbrüder, die der türkischen Regierungspartei nahestehen. Doch heute muss sich Ankara nicht nur um über zwei Millionen Syrienflüchtlinge kümmern. Die Türkei ist außerdem mit der Entstehung einer weiteren Zone kurdischer Selbstverwaltung und potenzieller Staatlichkeit konfrontiert. Sie muss den Machtzuwachs ihres regionalen Konkurrenten Iran hinnehmen und sieht sich von Russland aus dem Spiel um Macht und Einfluss in Syrien gedrängt. Die türkische Bereitschaft zu einer Kooperation mit der EU in der Flüchtlingsfrage rührt aus dieser Zwangslage. Doch noch schwankt die Türkei zwischen einer langfristigen Re-Orientierung auf Europa und der kurzfristigen Ausnutzung von Europas Zwangslage.

2.2. Im Schatten der Gewalt: die vielen Gesichter des Islamischen Staats

(Dietrich Jung und Klaus Schlichte)

Der »Islamische Staat« ist weder global hierarchisch organisiert noch eine bloße Terrorgruppe. Dort, wo er Gebiet kontrolliert, zeigt er Ansätze zu hierarchischer Staatlichkeit, international ist er jedoch eher ein Referenzsystem als ein kohärenter Akteur. Aus der Genese des IS und aus der Heterogenität der sozialen Räume, in denen er sich bewegt, lassen sich plausible Annahmen über seine inneren Widersprüche machen, die auch andere Gewaltakteure kennzeichnen. Zentral sind dabei die Legitimitätsdynamiken, die sich aus der Ausübung und der Erfahrung von physischer Gewalt ergeben. Für den politischen Umgang mit dem IS wird es darauf ankommen, diese Legitimitätseffekte wie auch die Risiken der Delegation von Gewalt und ihrer Verselbständigung zu bedenken.

2.3. Ohne Weitsicht: der Krieg gegen den »Islamischen Staat«

(Stephan Hensell und Martin Kahl)

Die Pariser Anschläge vom November 2015 bezeichnete der französische Präsident François Hollande als »Kriegshandlungen«, verübt vom »Islamischen Staat«. Die Verwendung des Begriffs »Krieg« erinnert zwar an die Politik der Regierung Bush; in der Art und Weise, wie Obama und Hollande gegen den IS vorgehen, bestehen jedoch deutliche Unterschiede zum früheren »War on Terror«. Darüber hinaus ist es problematisch, den

IS als global agierendes Netzwerk zu charakterisieren. Die Machtbasis des IS befindet sich, anders als bei al-Qaida, im arabischen Raum und ist an ein dortiges Projekt der Staatsbildung gebunden. Es kommt darauf an, den IS vor Ort zu schwächen und regional zugleich auf eine Veränderung der Bedingungen hinzuarbeiten, die den IS hervorgebracht haben. Dies erfordert auch eine Revision der kurzfristigen westlichen Partnerschaft mit autoritären Staaten.

2.4. Zwischen Multilateralismus und Zwangsdiplomatie: Lehren aus dem geglückten Kompromiss im iranischen Atomstreit (Giorgio Franceschini)

Der Erfolg des Nuklearabkommens mit Iran hat viele Väter. Die EU setzte auf einen Dialog auf Augenhöhe und rückte die Normanerkenntnis des nuklearen Nichtverbreitungsvertrags (NVV) ins Zentrum. Die USA betrieben lange eine Zwangsdiplomatie unter Einschluss der Drohung mit Krieg und setzten das Nuklearprogramm und die Wirtschaft Irans massiv unter Druck. Beide Ansätze kamen schließlich zusammen. Die EU verhängte ab 2012 robuste Wirtschaftssanktionen; Washington verabschiedete sich vom Maximalziel einer vollständigen Aufgabe des iranischen Anreicherungsprogramms und seiner Regime-change-Rhetorik. Der geglückte Kompromiss ist aber kaum als Blaupause für die Lösung künftiger Nuklearkrisen geeignet, denn Großmächte bekämpfen die Weiterverbreitung von Kernwaffen sehr selektiv, zudem sind die USA, Russland und China sich in Fragen globaler Ordnungspolitik zunehmend uneins.

2.5. Russlands Machtpolitik in Syrien – (k)eine Frage der Kosten (Regina Heller)

2015 konnte Russland aus der teilweisen Isolation vom Westen, in die das Land aufgrund seiner aggressiven Politik gegenüber der Ukraine geraten war, ausbrechen. Die Wende gelang durch die Luftoffensive, die das Land im Alleingang am 30. September 2015 in Syrien startete. Die Triebfeder

hinter der russischen Politik in Syrien liegt zu einem wesentlichen Teil in der Aufwertung der eigenen weltpolitischen Rolle. In Syrien bot sich aus Sicht Moskaus hierfür eine günstige Gelegenheit. Ohne das Risiko einer ernsthaften Konfrontation mit dem Westen hat Moskau das Assad-Regime gestärkt, sich Mitspracherecht am internationalen Verhandlungstisch gesichert und die Verhandlungen insgesamt befördert. All dies hatte allerdings seinen Preis: Die russisch-türkischen Beziehungen sind nachhaltig gestört und die russische Offensive führte zu einer zwischenzeitlichen Eskalation der Gewalt. Russland instrumentalisiert zudem den Syrienkonflikt und die Flüchtlingskrise in der EU, um das westliche Sanktionsregime zu stürzen. Russlands außenpolitisches Verhalten wird auch weiterhin ambivalent bleiben, weil es der Aufwertung der eigenen Rolle verhaftet ist und nicht der friedlichen Beendigung des Konflikts.

2.6. Internationale Schutzverantwortung – Instrument der Großmachtpolitik oder wirkliche Innovation? (Gregor P. Hofmann)

Die Schutzverantwortung (*Responsibility to Protect*, R2P) bindet Interventionen an eine Entscheidung des UN-Sicherheitsrates. Trotzdem lässt sich nicht ausschließen, dass Großmächte sie als Rechtfertigung für ihre Interessenpolitik missbrauchen. Die Schutzverantwortung darf allerdings nicht auf die militärische Dimension reduziert werden. Der Sicherheitsrat greift unter Bezug auf die R2P auf ein breites Spektrum von Maßnahmen zurück. Zudem wurden im Rahmen der R2P-Debatte zwischenstaatliche Netzwerke entwickelt, die auf eine effektivere Prävention von Massenverbrechen hinarbeiten. Wer die R2P auf die Möglichkeit ihres Missbrauchs reduziert, wird ihrer Bedeutung daher nicht gerecht. Um die Prävention im Sinne der R2P zu stärken, sollten Deutschland und die EU die zivile Krisenprävention und die Beteiligung an UN-Friedensmissionen ausbauen.

Gemeinschaftswerk der
Evangelischen Publizistik gGmbH
Verlag/Vertrieb
Postfach 50 05 50
60394 Frankfurt am Main

Jahrgang 2016

7/16 – **Neue Texte aus der Debatte über die Thesen von Professor Slenczka zum Alten Testament (1)** – 52 Seiten / 5,10 €

8/16 – **Neue Texte aus der Debatte über die Thesen von Professor Slenczka zum Alten Testament (2)** – 28 Seiten / 3,40 €

9/16 – **»Allianz für Weltoffenheit« und andere zivilgesellschaftliche Bündnisse für Flüchtlingschutz und Integration mit kirchlicher Beteiligung** – 28 Seiten / 3,40 €

10/16 – **Martin Luther und die Juden. Luthers Judenschriften und ihre Rezeption – Ein Projekt zum Reformationsjubiläum (1)** (Internationale Tagung vom 4.-6. Oktober 2015, Evangelisch-lutherische Landeskirche Hannovers, Deutscher Koordinierungsrat der Gesellschaften für Christlich-Jüdische Zusammenarbeit, Evangelische Akademie Loccum, Buber-Rosenzweig-Stiftung der Gesellschaften für Christlich-Jüdische Zusammenarbeit) – 64 Seiten / 5,40 €

11/16 – **Martin Luther und die Juden. Luthers Judenschriften und ihre Rezeption – Ein Projekt zum Reformationsjubiläum (2)** – 52 Seiten / 5,10 €

12-13/16 – **»Die SDGs – Weichenstellung für eine global nachhaltige Entwicklung? Herausforderungen für Kirche, Entwicklungszusammenarbeit und Politik«** (EKD-Forum der Projektstelle Diskurs Nachhaltige Entwicklung in Kooperation mit der Evangelischen Akademie Bad Boll) – 60 Seiten / 5,40 €

14/16 – **»Kirche mit Mission. Möglichkeiten der mittleren Leitungsebene«** (Konsultation der Arbeitsgemeinschaft Missionarische Dienste im Verbund der Diakonie (AMD) – 72 Seiten / 5,90 €

15/16 – **Europa als Friedensmacht? Zwischen Sicherheitslogik und Gerechtem Frieden** (Theologische Studientagung der Konferenz für Friedensarbeit im Raum der EKD in Kooperation mit der Ev. Akademie Tutzing) – 64 Seiten / 5,40 €

16/16 – **»Reformation – Bildung – Transformation«.** Beiträge zu einem ökumenischen Prozess (1)

(Dokumente der ersten Versammlung der »Twin Consultation«) – 68 Seiten / 5,40 €

17/16 – **»Das wird man wohl noch posten dürfen!? Alltagsrassismus und Demokratiefeindlichkeit im Netz«** (Evangelische Akademie Thüringen) – 36 Seiten / 4,10 €

18-19/16 – **Beiträge, Reden, Predigten aus der Kontroverse um den Wiederaufbau der Garnisonkirche in Potsdam** – 112 Seiten / 7,90 €

20/16 – **Siehe, ich will Neues schaffen. Erkennt ihr's denn nicht?** (EKD-Zentrum für Mission in der Region) – 68 Seiten / 5,40 €

21/16 – **Gärtner – Mörder – Gott. Gott und der Ursprung des Bösen im Krimi** (Ergebnisse einer theologisch-literarischen Tagung der Evangelischen Akademie Frankfurt) – 32 Seiten / 4,10 €

22/16 – **»Der Herr lässt sein Heil kundwerden.« Christen und Juden als Zeugen der Treue Gottes – zur theologischen Frage der Judenmission** (Studientag der Evangelischen Kirche in Deutschland) – 52 Seiten / 5,10 €

23/16 – **Von Gottesebenbildlichkeit und anderen irritierenden Horizonten** (Theologische und religionspädagogische Reflexionen und Konzepte zur Bearbeitung gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit und Texte aus der gesellschaftlichen und kulturellen Praxis) – 48 Seiten / 4,60 €

24/16 – **Erzähltes Leben: Auto-Biographien in interdisziplinärer Perspektive. Annäherungen an ein schillerndes Phänomen** (Tagung der Evangelischen Akademie Hofgeismar) – 52 Seiten / 5,10 €

25/16 – **80 Jahre NS-kritische Denkschrift der Bekennenden Kirche von 1936** – 28 Seiten / 3,40 €

26/16 – **Friedensgutachten 2016.** »Fluchtursachen in den Fokus – Verantwortung übernehmen« – 24 Seiten / 3,40 €

Der Informationsdienst epd-Dokumentation (ISSN 1619-5809) kann im Abonnement oder einzeln bezogen werden. Pro Jahr erscheinen mindestens 50 Ausgaben.

Bestellungen und Anfragen an: GEP-Vertrieb Postfach 50 05 50, 60394 Frankfurt, Tel.: (069) 58 098-191. Fax: (069) 58 098-226. E-Mail: vertrieb@gep.de Internet: <http://www.epd.de>

Das Abonnement kostet monatlich 28,25 € inkl. Versand (mit Zugang zum digitalen Archiv: 32,95 €). E-Mail-Bezug im PDF-Format 26,70 €. Die Preise für Einzelbestellungen sind nach Umfang der Ausgabe und nach Anzahl der Exemplare gestaffelt.

Die Liste oben enthält den Preis eines Einzel Exemplars; dazu kommt pro Auftrag eine Versandkostenpauschale (inkl. Porto) von 2,50 €.

epd-Dokumentation wird auf chlorfrei gebleichtem Papier gedruckt.