

**Stellungnahme der Herausgeber und  
Herausgeberinnen:**

**Aktuelle Entwicklungen und  
Empfehlungen**



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.

**60 Millionen  
Menschen  
auf der  
Flucht**

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.

**Flucht-  
ursachen  
beseitigen**

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.

**Dissonanzen  
in der EU**

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 ver-

<b>Hindernisse bei Asyl- anträgen</b>	<p>zeichnete 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.</p>
<b>Hilfs- bereitschaft versus Fremden- feindlichkeit</b>	<p>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 <i>hate crime</i> 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 <i>die</i> 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</p>
<b>Vergiftete Auseinander- setzung</b>	
<b>Diskussion versachlichen</b>	
<b>Humanitäre Katastrophe bewältigen</b>	

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.

**Balkanroute  
geschlossen**

### *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 Hunderttausende 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.

**Debatte über  
Flucht-  
ursachen  
führen**

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

**Flucht-  
ursachen  
abbauen**

**Wer flieht  
und wer  
wandert  
aus?**

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

**Ungerechte  
Welthandels-  
ordnung**

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.

**Raffgierige  
Eliten**

**Kumpanei  
der  
Industrie-  
länder**

*Fragwürdige Militärinterventionen*

**Repression  
führt zu  
Revolten**

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.

zungen 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 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 Bundeswehreinätze 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.

**Heikle  
Einfluss-  
nahme von  
außen**

**Interventio-  
nen der  
Bundeswehr  
ungeschönt  
evaluieren**

**Gewaltverbot  
durchsetzen**

**Massenver-  
brechen  
verhindern**

**Friedensmis-  
sionen unter  
UNO-Regie**

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

### *Die syrische Tragödie*

**Syrien in Trümmern**

**Elf Millionen auf der Flucht**

**Prekäre Lage der Flüchtlinge**

**Gebrochene Hilfsversprechen vieler Staaten**

**Finanzkraft der Hilfsorganisationen erhöhen**

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 zusammengebrochen, 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.

**Gewalt  
gegen  
Protest**

**Lektion aus  
der  
Intervention  
in Libyen**

**Konfliktver-  
schärfung  
durch  
Waffenhilfe  
von außen**

**Vom  
Bürgerkrieg  
zum Stellver-  
treterkrieg**

*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.

**Brüchige  
Waffenruhen**

<b>Waffenstillstand in weiter Ferne</b>	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 <i>conditio sine qua non</i> zu bestehen. Dass sie, eine frühzeitige Niederlage des Regimes wädhend 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.
<b>Zukunft mit oder ohne Assad?</b>	
<b>Deutschlands Beteiligung am Kampf gegen den IS</b>	Mit 1.200 Soldaten, Flugzeugen zur Luftüberwachung und Betankung von alliierten Kampfjets 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
<b>Terror ist kein Krieg</b>	
<b>Diplomatisch Verantwortung übernehmen</b>	

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.

**Syrische  
Zivilbevölkerung  
unterstützen**

*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.

**Regionales  
Projekt  
Islamischer  
Staat**

**Europäische  
Dschihadisten**

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.

**Gefährliche  
Identifikations-  
angebote des  
IS**

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.

**Radikalisierung in  
Europa durch Chan-  
cengleichheit  
bekämpfen**

#### *Die Wirkung von Luftangriffen auf den IS ist begrenzt*

**Staatsbil-  
dung steht  
und fällt mit  
Akzeptanz  
der  
Regierten**

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 Bei-

spiele: 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 Interventen 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.

**Schlachten gewonnen, Frieden verloren**

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 kurzsichtige 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 ethnische Grenzen hinweg für die friedliche Bearbeitung von gesellschaftlichen Konflikten einsetzen.

**Grenzen der Einwirkung von außen**

**Selbstvertrauen gegen fundamentalistische Propaganda**

### *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. So-

**Kampf aller gegen alle**

lange das Land nur noch aus Partikularinteressen besteht, drohen alle Bemühungen um nationale Versöhnung und Regierungsfähigkeit zu scheitern.

**Kumpanei  
mit Despoten  
unterlassen**

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?*

**Akzeptierte  
politische  
Ordnung  
vorrangig**

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.

**Riskante  
Interventi-  
onspläne**

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.

**Marine für  
Rettung aus  
Seenot  
einsetzen**

### *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.

**Alternativen  
zum Töten  
für den IS  
aufbauen**

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



**Sicherheits-  
sektor  
reformieren**

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***Mittel für  
Reformpro-  
jekte gezielt  
einsetzen**

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.

**Budgethilfen  
gegen  
Korruption***Es gibt keine sicheren Zonen in Afghanistan*

Das Vorhaben, vermeintlich „sichere Zonen“ in Afghanistan zu definieren und nach Europa geflüchtete Afghaninnen und Afghanen dorthin abzuschicken, 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 drangsaliieren 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 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.

**Keine  
Ausweisung  
nach  
Afghanistan**

**Kriegs-  
flüchtlinge  
schützen**

### *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.

**Friedens-  
prozesse  
brauchen  
lokale  
Verankerung**

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

**Mit  
nachhaltiger  
Entwicklung  
Frieden  
fördern**

**Statt  
Rechenricks  
Ressourcen  
aufstocken**

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. Møgelpackungen gelten nicht: Die deutsche Entwicklungshilfe kletterte jünger auf einen Rekordstand von 0,52 Prozent des Brutto-nationaleinkommens (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*

**An lokale  
Friedens-  
arbeit  
anknüpfen**

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-learn*t-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.

**Krisenprä-  
vention und  
Konflikt-  
bearbeitung  
seriös  
finanzieren**

### *Waffenlieferungen in Krisengebiete*

**Keine  
Waffen für  
repressive  
Regierungen**

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 Komponenten 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.

**Waffen-  
embargo  
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.

**Unterdrücker-  
regime  
sanktionieren**

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.

**Gewaltsame  
Opposition  
nicht  
bewaffnen**

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 ge-

**Rüstungs-  
exportgesetz**

**Keine  
Waffenlieferungen an  
Milizen**

worden, 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.

***Arms Trade Treaty*  
weiterentwickeln**

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 radikalieren. 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 übernommen?*

**Deutungsfähiges Signal an die Flüchtlinge**

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 Merks 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 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

**Völkerrecht  
kennt keine  
Obergrenzen**

**Europäische  
Werte in  
Gefahr**

**Euro schafft  
keine  
politische  
Union**

**Krisenentschärfung für Abrüstung und Rüstungskontrolle nutzen**

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.

**Zunehmende EU-Skepsis**

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*

**Verweigerter Solidarität**

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.

**Alleingänge  
in der EU  
vermeiden**

### *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 halsstarrige 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“

**Willkommenskultur  
versus  
Abschottungspolitik**

**Erfahrungen  
mit Einwanderung  
auswerten**



einzurichten, um von den unterschiedlichen Erfahrungen zu lernen.

**EU-weit  
Flüchtlings-  
aufnahme  
organisieren**

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.

**Externalisiertes  
Management  
der Flüchtlingsfrage**

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.

**Umstrittener Deal mit der Türkei**

**Humanitäre und rechtliche Bedenken**

**Spannung zwischen Völkerrecht und Souveränität**

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 Erdogans 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.

**Einwirken auf demokratische Entwicklung in der Türkei**

### *Schutz der europäischen Außengrenzen*

**EU-Außengrenzen sichern**

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 ver-

stärken. 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.

**Für geordnete Verfahren beim Grenzübertritt sorgen**

*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 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.

**Solidarpakt für Aufnahme von Flüchtlingen schließen**

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*

**Deutschland hat Erfahrungen mit Flucht und Immigration**

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.

**Realität: Deutschland ist ein Einwanderungsland**

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 Unterschieden und Neuem leben zu lernen. Die Flucht- und Migrati-

onsforschung 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 schürenden 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.

**Informations-  
kampagne  
zur Einwanderung und  
Integration**

**Integrations-  
gesetz für  
Deutschland**

**Integration  
und soziale  
Frage  
zusammen  
denken**

**Fremden-  
feindliche  
Straftaten  
verfolgen**

Rassistischer Hetze, fremden- und menschenfeindlichen Aktionen und Gewalttaten ist mit Argumenten zu begegnen und mit dem Gesetz entgegenzutreten. Dafür müssen Justiz und Polizei 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***Wir  
brauchen ein  
einheitliches  
europäisches  
Asylrecht**

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.

**Geordnete  
Einwanderung  
ermöglichen**

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 ha-

ben. 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*

