

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. Wanderrouen sind Auswege aus dem Missverhältnis zwischen schlechter Regierungsführung, 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 hunderttausende 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 Vorzeigebispiel 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 Schwebe? 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 libanesische 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 Schwebezustand 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 hinzuwirken, die den IS hervorgebracht haben. Dies erfordert auch eine Revision der kurzsichtigen 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 Normanerkennung 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 Großmacht-politik 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.