

POLITISCHE STUDIEN 459

 **Hanns
Seidel
Stiftung**

Orientierung durch Information und Dialog

66. Jahrgang | Januar-Februar 2015 | ISSN 0032-3462 | € 5,50

/// IM FOKUS

MIGRATION – EINE EUROPÄISCHE HERAUSFORDERUNG

Mit Beiträgen von
Steffen Angenendt | Michael Griesbeck | Markus Gruber



/// HANS TEN FELD Politische-Studien-Zeitgespräch: Über 50 Millionen weltweit auf der Flucht

/// UDO BARON Der G7-Gipfel in Schloss Elmau

/// DENNIS PRANGE Hybride Kriege

www.hss.de



Für hochkomplexe, dynamische Phänomene
gibt es **KEINE** einfachen Lösungen.

MIGRATION ALS HERAUSFORDERUNG UND CHANCE

Die internationale Migration hat weltweit einen bisher nie beschriebenen Umfang, eine nie gekannte Dynamik und nie beobachtete Strukturen angenommen. Armut, Konflikte, Menschenrechtsverletzungen und schlechte Regierungsführung, aber auch die Suche nach besseren Lebensbedingungen veranlassen immer mehr Menschen, ihre Heimat zu verlassen. Die Herkunfts- und Zielländer der Migranten stellt dies vor große Herausforderungen. Für die einen bedeutet es den Verlust junger, oft gut ausgebildeter Staatsbürger, für die anderen die Aufnahme und Integration von Menschen mit unterschiedlichen sozio-kulturellen Hintergründen und Wandermotiven. Gleichzeitig aber benötigen sowohl alternde Aufnahmegesellschaften qualifizierte Zuwanderung zur Sicherung ihres Wohlstands als auch die Herkunftsländer der Migranten etwa Rücküberweisungen zur Besserung der dortigen Lebensbedingungen. Migration ist somit für die Herkunfts- und Zielländer Herausforderung und Chance zugleich.

Vor diesem Hintergrund versuchen immer mehr EU-Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland, im Bereich Migration neue, vielschichtige Wege zu gehen. Migrations-, Integrations- und Asylpolitik werden auf allen politischen Ebenen zunehmend als Querschnittsaufgaben verstanden. Es laufen Bemühungen, verschiedene Ressorts mit ihren jeweiligen Kompetenzen und Verfahrensformen – von Justiz und Innerem über Außen- und Entwicklungspolitik bis hin zu Arbeitsmarkt-, Sozial- und Bildungspolitik – aufeinander abzustimmen. Auch wächst ein Konsens in Fragen von Migrationssteuerung, Asylstandardisierung und Integrationsförderung. Unbestritten ist, dass es sich bei Migration um ein hochkomplexes, dynamisches Phänomen handelt, für das es keine einfachen Lösungen gibt.

Susanne Schmid

Dr. Susanne Schmid
ist Referentin für Arbeit und Soziales, Demographischen Wandel,
Familie, Frauen und Senioren der Akademie für Politik und
Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung, München.



14

INHALT



73



28



48

IM FOKUS

14 MIGRATION – EINE EUROPÄISCHE HERAUSFORDERUNG

Einführung
SUSANNE SCHMID

18 WAS KÖNNEN DIE EU UND DEUTSCHLAND TUN?

Steigende Flüchtlingszahlen,
überforderte Nachbarstaaten
STEFFEN ANGENENDT

28 STEUERUNG, FLÜCHTLINGSSCHUTZ UND ENTWICKLUNG

Migration im Zeitalter der Globalisierung
MICHAEL GRIESBECK

38 MIGRATION IN BAYERN

Eine politische Querschnittsaufgabe
MARKUS GRUBER

POLITISCHE-STUDIEN- ZEITGESPRÄCH

06 ÜBER 50 MILLIONEN WELTWEIT AUF DER FLUCHT

Es kann nur eine politische Lösung
für humanitäre Probleme geben
HANS TEN FELD

ANALYSEN

43 LEBEN UND ARBEITEN IN LÄNDLICHEN REGIONEN

Landlust oder Landfrust?
CHRISTIAN SCHMIDT

48 DER G7-GIPFEL IN SCHLOSS ELMAU

Linksextremistische Proteste
UDO BARON

58 DIE „ALTERNATIVE FÜR DEUTSCHLAND“ (AfD)

Wählerschaft und Wahlmotive
GERHARD HIRSCHER

73 HYBRIDE KRIEGE

Hintergrund und Herausforderungen
einer aktuellen Konfliktform
DENNIS PRANGE

AKTUELLES BUCH

83 WINSTON CHURCHILL – DER SPÄTE HELD

„... ich glaube, ich bin ein Glühwurm.“
DIETER MEHL

RUBRIKEN

03 EDITORIAL

86 REZENSIONEN

98 ANKÜNDIGUNGEN

102 IMPRESSUM

/// Es kann nur eine politische Lösung für humanitäre Probleme geben

ÜBER 50 MILLIONEN WELTWEIT AUF DER FLUCHT

HANS TEN FELD /// ist seit November 2013 Vertreter des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) in Deutschland. Ten Feld blickt auf eine über 30-jährige Berufskarriere beim UNHCR zurück. Nach seinem Studium des Internationalen Rechts an der Universität Utrecht übte er zunächst Tätigkeiten beim Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) im togolesischen Lomé und dem Ministerium für Entwicklung und Zusammenarbeit in Den Haag aus. 1981 wechselte er zum UNHCR nach Sambia. Es folgten Stationen in Kambodscha und Indien. Von 1989 bis 1994 setzte der UN-Diplomat seine Laufbahn als stellvertretender UNHCR-Vertreter in Deutschland fort. Anschließend wurde er für das UN-Flüchtlingskommissariat nach Myanmar (bis 1997) und Neuseeland (bis 2002) berufen. 2002 bis 2006 hatte er in der Genfer UNHCR-Zentrale eine Führungsposition in der Personalabteilung inne. Von 2007 bis 2011 leitete ten Feld das UNHCR-Regionalbüro in Stockholm, zuständig für Skandinavien und die baltischen Staaten. 2011 kehrte er für zwei Jahre als UNHCR-Vertreter nach Myanmar zurück.

Politische Studien: Herr ten Feld, Sie waren bereits von 1989 bis 1994 als stellvertretender UNHCR-Vertreter in Deutschland tätig. Nun – 20 Jahre später – kehren Sie in diese Funktion zurück. Hat sich die Einstellung der Bevölkerung gegenüber Flüchtlingen im Vergleich zu damals verändert? Sind Flüchtlinge in Deutschland willkommen und wie sieht es aktuell in anderen EU-Ländern aus?

Hans ten Feld: Aus meiner Sicht hat sich die Situation eindeutig verändert und zwar zum Positiven. Jetzt ist die Rede

von einer Willkommenskultur, damals hieß es noch oft „Das Boot ist voll“ und „Deutschland ist kein Einwanderungsland“. Damals gab es heftige und sehr polarisierende Debatten, heute wird auch intensiv diskutiert, aber den populistischen Tönen steht nach meinem Eindruck doch eine ganz breite gesellschaftliche und politische Mehrheit entgegen, die trotz der zweifellos vorhandenen Probleme Flüchtlingen gegenüber eine offene Haltung zeigt. Auch dank der europäischen Harmonisie-



Susanne Schmid im Gespräch mit Hans ten Feld.

rung der Asylgesetzgebung hat sich vieles positiv geändert. Die Schutzbedürftigkeit wird besser erkannt und anerkannt als vor 20 Jahren. Länder wie Deutschland und Schweden sind innerhalb der EU anderen vielleicht voraus, wie man am Beispiel der Aufnahme syrischer Flüchtlinge sieht. Allerdings kann bei der Haltung gegenüber Flüchtlingen die jeweilige nationale soziale und wirtschaftliche Lage auch nicht ausgeblendet werden.

Politische Studien: Der Schwerpunkt der UNHCR-Aktivitäten in Deutschland liegt – wie in anderen westeuropäischen Staaten auch – im Bereich des Rechtsschutzes für Asylbewerber und anerkannte Flüchtlinge. Was genau ist darunter zu verstehen?

Hans ten Feld: Ausgangspunkt ist die Genfer Flüchtlingskonvention, in der



Dank der europäischen Harmonisierung der Asylgesetzgebung hat sich vieles **POSITIV** geändert.



86 % der Flüchtlinge weltweit leben in **ENTWICKLUNGSLÄNDERN**.

die Zusammenarbeit zwischen UNHCR und dem Unterzeichnerstaat als verpflichtend geregelt ist. Im Kern geht es darum, die Bestimmungen dieses Abkommens zu überwachen und darüber hinaus den Prinzipien und Standards des internationalen Flüchtlingsrechts Geltung zu verschaffen, wobei das europäische Asylrecht im Zuge der entsprechenden Harmonisierung immer mehr in den Vordergrund gerückt ist. Zudem ist es laut UNHCR-Statut unsere Aufgabe, an sogenannten „dauerhaften Lösungen“ für die Probleme von Flüchtlingen mitzuarbeiten. Da geht es zum Beispiel um die Frage der Neuansiedlung von Flüchtlingen aus Erstasylländern (Resettlement). In der Praxis heißt dies, UNHCR-Positionen und Expertisen den Trägern der Gewaltenteilung (Exekutive, Legislative, Jurisdiktion) sowie der „vierten Gewalt“, also Presse und Öffentlichkeit zu übermitteln, sei es im direkten Dialog, durch Gutachten und Fortbildung oder aber auch durch die Teilnahme an der öffentlichen Diskussion und ihren verschiedenen Foren.

Politische Studien: Sie waren für die Vereinten Nationen u. a. in Togo, Sambia, Kambodscha, Indien, Myanmar und Neuseeland tätig. Was konnten Sie dort für die Menschen in Not erreichen? Es gibt

Stimmen, die sagen es sei besser, den Menschen vor Ort zu helfen und eine schnelle Rückkehr in ihre Heimat zu ermöglichen. Was sind Ihre Erfahrungen?

Hans ten Feld: Die meisten Flüchtlinge möchten so bald wie möglich wieder zurück nach Hause. Leider sind aber auch bis zu 70 % seit mehreren Jahren auf der Flucht, ohne dass für sie eine dauerhafte Lösung in Sicht ist. Humanitäre Hilfe über Jahre hinweg bleibt eine oft überlebenswichtige Nabelschnur für die Versorgung der Betroffenen. Sie kann aber nur wenig dazu beitragen, für diese Menschen Perspektiven zu entwickeln. Erst wenn die verursachenden Faktoren der Flucht angegangen werden, also v. a. bewaffnete Konflikte beigelegt werden können, wird es zu grundlegenden Änderungen für die Betroffenen kommen. Das heißt nicht, dass man bis dahin nicht sinnvoll in eine bessere Zukunft der Menschen investieren kann. Deswegen plädieren wir auch dafür, Flüchtlinge in die nationalen Entwicklungspläne mit einzubeziehen.

Politische Studien: Oft entsteht in den Medien der Eindruck, dass sich ein Großteil der globalen Fluchtmigration nach Europa richtet. Wo finden sich die größten Fluchtbewegungen tatsächlich? Was sind die größten Probleme, denen Flüchtlinge ausgesetzt sind? Wie kann die Bevölkerung in den Zielländern auf hohe Flüchtlingszahlen vorbereitet werden?

Hans ten Feld: Der Eindruck ist natürlich falsch. Laut unserem letzten Jahresbericht leben 86 % der Flüchtlinge weltweit in Entwicklungsländern. Eine entsprechende Relation gilt auch für die Binnenvertriebenen, d. h. die Menschen, die ihre Heimatorte wegen bewaffneter Konflikte und Verfolgung verlassen mussten, jedoch innerhalb ihres Heimatlandes geblieben sind. Deren absolute Zahl ist mit 33,3 Millionen übrigens weitaus höher als jene der Flüchtlinge (16,7 Millionen). Die größten, von UNHCR betreuten Flüchtlingsbevölkerungen stammen aus Afghanistan, Syrien und Somalia. Fünf Millionen Palästinenser werden von unserer Schwesterorganisation UNWRA betreut. Pakistan, Iran und der Libanon haben die meisten Flüchtlinge weltweit aufgenommen.

Die Probleme, die sich diesen Menschen stellen, sind vielfältig und zumeist existenziell. Im Grunde muss jeden Tag die Frage nach dem Schutz beantwortet werden und dies nicht nur im rechtlichen Sinne. Oftmals geht es um die tägliche Grundversorgung. Je länger das Exil andauert, umso mehr geht es auch um die Frage der Perspektiven. Dies gilt auch für die Bevölkerungen in den Aufnahmелändern. Ohne deren Akzeptanz ist Flüchtlingsschutz kaum zu organisieren. Wer Flüchtlingen perspektivisch helfen will, muss auch die Sichtweise der örtlichen Bevölkerungen bzw. die vorhandene Infrastruktur, sei es im Bildungs- oder Gesundheitswesen oder auch für den Arbeitsmarkt, Handel oder die Landwirtschaft im Blick haben.

Politische Studien: Flüchtlingszahlen sind in jedem Konflikt ein Politikum. Wie kommt das UNHCR zu seinen Zahlen? Kann man den Flüchtlingszahlen, die aus Hochkon-

fliktregionen gemeldet werden, vertrauen oder haben Regierungen ein Interesse daran, die Zahlen künstlich zu erhöhen?

Hans ten Feld: Unser statistischer Jahresbericht beruht auf drei Säulen: eigene Erhebungen, Angaben von Regierungen und Berechnungen von nichtstaatlichen Organisationen. Wir weisen die Quellen jeweils genau aus. Die Zahlen in unseren Berichten erscheinen erst nach einer sorgfältigen Analyse. Bei aktuellen Entwicklungen, z. B. bei einem Massenexodus, können natürlich oftmals lediglich erste Schätzungen erfolgen. Es dauert einfach eine gewisse Zeit, bis beispielsweise über Registrierungen exakte Zahlen vorliegen.

Politische Studien: Nach UN-Angaben waren im Jahre 2013 über 51,2 Millionen Menschen weltweit auf der Flucht – so viele wie seit dem Zweiten Weltkrieg nicht mehr. War diese Entwicklung absehbar? Welche Länder sind am stärksten betroffen? Wie wird das UNHCR den wachsenden Herausforderungen gerecht und rechnen Sie in den kommenden Jahren mit einem weiteren Anstieg oder einem Rückgang der Flüchtlingszahlen weltweit?

Hans ten Feld: 2011 sprach die Welt noch vom Arabischen Frühling, inzwischen ist eher von einem Albtraum die Rede. Das Jahr 1989 war auch mit so viel Hoffnung verbunden, danach aber stiegen die Flüchtlingszahlen in Europa infolge der „Diadochen-Kämpfe“ im Zusammenhang mit der Auflösung der Sowjetunion und Jugoslawiens gerade auch in Europa rapide an. Dies lehrt, mit Prognosen vorsichtig zu sein. Die ungelösten Konflikte in Syrien und dem Irak, neue und alte Konflikte in Afrika, die ungewisse Zukunft Afghanistans sind nur einige aktuelle Beispiele, die es fraglich erscheinen lassen, dass wir

kurzfristig mit einer deutlichen Entspannung der Flüchtlingslage rechnen können.

Das UNHCR ist in den letzten Jahren unaufhörlich gewachsen. Das eigentlich benötigte Jahresbudget liegt mittlerweile bei rund sechs Milliarden US-Dollar, von denen wir jedoch lediglich rund die Hälfte tatsächlich erhalten. Zudem sind viele Beiträge an bestimmte Hilfsprogramme gebunden, so dass vergessene Flüchtlingskrisen wie zum Beispiel in Afrika besonders unterfinanziert sind. Hierzu muss man auch wissen, dass die Arbeit von UNHCR fast ausschließlich durch freiwillige Beiträge von Geberstaaten bzw. zwischenstaatlichen Institutionen und zu einem weitaus geringeren Teil von privaten Spendern unterstützt wird.

Politische Studien: Herr ten Feld, die Zahl unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge weltweit steigt. 2013 stellten Kinder die Hälfte der Weltflüchtlingsbevölkerung. Woran liegt das? Welchen besonderen Schutz benötigen unbegleitete minderjährige Asylsuchende?

Hans ten Feld: Schätzungsweise sind rund 75 % der Weltflüchtlingsbevölkerung Frauen, Jugendliche und Kinder. Sie sind die unschuldigen Opfer blutiger Konflikte. Die Zahl der unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden in Industrieländern wächst in der Tat, bleibt aber auch in der globalen Relation eher gering. Sie brauchen jedoch besonderen Schutz, weil sie die Erfahrung der Flucht, die Trennung von der Familie, die Situation, in einem fremden Land auf sich allein gestellt zu sein, besonders und in allen Lebensbereichen trifft. Deswegen ist es so wichtig und begrüßenswert, dass für sie besondere Strukturen der Aufnahme und des Schutzes

geschaffen werden, so wie es hier in Deutschland geschieht.

Politische Studien: Die Syrer stellen aktuell die größte Flüchtlingsbevölkerung unter dem UNHCR-Mandat. Die Nachbarländer Libanon, Jordanien, Türkei, Irak und Ägypten sind mit den enormen Flüchtlingsströmen überfordert. Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen, António Guterres, forderte daher am 28. Oktober 2014 auf der Syrien-Konferenz in Berlin eine „viel stärkere Bereitschaft zur Lastenteilung durch andere Staaten, die es syrischen Flüchtlingen ermöglicht, Schutz außerhalb der unmittelbaren benachbarten Region zu finden“. Deutschland hat im Juni 2014 beschlossen, weitere 10.000 Flüchtlinge und Vertriebene aus dem Kontext des Syrien-Konflikts aufzunehmen. Wie ist es um die Bereitschaft anderer Staaten bestellt? Welche Staaten sehen Sie in der Pflicht?

Hans ten Feld: UNHCR hat die internationale Staatengemeinschaft dazu aufgerufen, bis Ende 2016 insgesamt 130.000 syrische Flüchtlinge im Zuge eines humanitären Aufnahmeprogrammes oder dauerhaft (Resettlement) aufzunehmen. Zusagen liegen derzeit (Stand Mitte Oktober 2014) für über 50.000 Plätze vor. Deutschland liegt dabei weit vorne. Ich kann nur hoffen, dass andere Staaten dem Beispiel Deutschlands folgen und damit der dringende Appell des Hohen Flüchtlingskommissars entsprechendes Gehör findet. Gerade Europa kann und muss in diesem Zusammenhang mehr tun.

Politische Studien: Das Europäische Parlament verabschiedete im Juni 2013 das gemeinsame europäische Asylsystem GEAS. Wie sind Ihre Erfahrungen damit? Wo gibt es Verbesserungsbedarf?

Hans ten Feld: Allgemein gesprochen: Die Umsetzung, d. h., die Praxis in den jeweiligen EU-Mitgliedstaaten ist noch zu unterschiedlich, obwohl die Grundlagen des gemeinsamen europäischen Asylsystems seit Juni 2013 offiziell verabredet worden sind. Noch aber ist die EU in der Realität vom eigenen Anspruch weit entfernt, Schutzsuchenden überall in der EU die gleichen Chancen sowie eine rechtliche und soziale Behandlung geben zu können, die hohen Standards gerecht wird. Qualität und Solidarität sollen die beiden Grundpfeiler des gemeinsamen Asylsystems sein. Ohne europäisches Verantwortungsgefühl und Denken, ohne Solidarität, wie sie auch im Lissabonner Vertrag als bindende Verpflichtung verankert ist, kann es jedoch kein wirklich gemeinsames Schutzsystem in der EU geben.

Politische Studien: Es gibt Stimmen, die eine Erstprüfung auf Asyl im Herkunftsland vorschlagen. Auch ist eine gesamt-europäische Quotenregelung im Gespräch. Was halten Sie davon?

Hans ten Feld: Zur Erstprüfung auf Asyl im Herkunftsland: Ohne zu sehr ins Rechtliche zu gehen – als Flüchtling gilt völkerrechtlich grundsätzlich jemand, der sein Heimatland aus Furcht vor Verfolgung wegen bestimmter Gründe verlassen musste und deshalb internationalen Schutz braucht. Ich kann mir nur schwer vorstellen, dass Botschaften eu-

ropäischer Staaten in Herkunftsstaaten von Flüchtlingen in großer Zahl Asylanträge entgegennehmen könnten. Das Gleiche gilt für eine Art humanitäres Visum. Hierfür sind die rechtlichen Voraussetzungen nicht ohne weiteres gegeben. Wenn überhaupt, kann dies wahrscheinlich nur bedingt und für eine geringe Zahl von Schutzbedürftigen eine Lösung sein.

Die Frage, wie man überhaupt Zugang zum europäischen Asylsystem erhalten kann, ist sicherlich ebenfalls von kritischer Bedeutung für dessen Beurteilung, zumal aus Sicht des Flüchtlings-schutzes. Angesichts der Tragödien auf dem Mittelmeer ist der Ruf nach weiteren legalen Wegen, um in Europa Schutz zu finden, allzu berechtigt. Das UNHCR sieht v. a. die dringende Notwendigkeit, das Resettlement-Programm auszuweiten, d. h., die Neuansiedlung von Flüchtlingen aus Erstzufluchtsländern. Europas Rolle ist hier bislang viel zu gering, nämlich ungefähr 5.000 im Jahr. Wir rufen die EU daher dazu auf, bis spätestens 2020 ein Kontingent von 20.000 im Jahr zu schaffen. Auch die verstärkte Ausstellung humanitärer Visa – gerade mit Blick auf syrische Flüchtlinge – halten wir für notwendig.

Was die Quotenregelung angeht: Ich sehe derzeit nicht, dass dies ernsthaft in



Die Arbeit von UNHCR wird fast ausschließlich durch **FREIWILLIGE** Beiträge von Geberstaaten und zwischenstaatlichen Institutionen unterstützt.



Ich würde mir wünschen, dass in Zukunft humanitären Organisationen weniger **HINDERNISSE** in den Weg gelegt werden, damit sie ihre Arbeit machen können.

Europa diskutiert wird. UNHCR hat darauf hingewiesen, dass die modifizierte Dublin-III-Verordnung – gerade mit Blick auf die Familienzusammenführung und humanitäre Härtefälle – bei entsprechendem politischen Willen durchaus Verbesserungen für Schutzsuchende bietet. 2015 soll Dublin-III offiziell evaluiert werden. Ob der vorhandene Spielraum tatsächlich genutzt wird, bleibt aus unserer Sicht der Lackmus-Test für die Beurteilung der Wirksamkeit der Dublin-III-Verordnung mit Blick auf den Flüchtlingsschutz.

Politische Studien: Welche Rolle müssen humanitäre Organisationen in Zukunft spielen? Was wünschen Sie sich von der Staatengemeinschaft?

Hans ten Feld: Humanitäre Organisationen sind heute schon oft überlastet mit den ihnen übergebenen bzw. überlassenen Aufgaben. Angesichts leerer öffentlicher Kassen sind die vorhandenen humanitären Hilfsbudgets vieler Geberstaaten bereits ausgereizt. Viele Aufgaben der Flüchtlingshilfe – gerade mit Blick auf andauernde Flüchtlingskrisen – können mit Mitteln der humanitären Hilfe nicht bewältigt werden. Das Instrumentarium der internationalen Entwicklungszusammenarbeit ist mehr denn je gefragt. Allerdings droht auch

sie zu verpuffen, wenn zur Lösung für die bewaffneten Konflikte dieser Welt die entsprechenden politischen Antworten fehlen. Humanitäre Organisationen setzen immer da ein, wo politisches Handeln versagt hat. Diese Tatsache verschont humanitäre Organisationen nicht vor Kritik an ihrem Handeln, sie setzt ihrer Arbeit aber einen Rahmen, in dem der Handlungsspielraum effizient genutzt werden muss, gleichzeitig aber im Ganzen begrenzt bleibt. Ich würde mir wünschen, dass in Zukunft humanitären Organisationen nicht noch mehr, sondern weniger Hindernisse in den Weg gelegt werden, damit sie ihre Arbeit machen können. Konkret wäre es meines Erachtens u. a. wünschenswert, bei der Mittelausstattung größere Flexibilität einzuräumen, wo und wofür man Beiträge ausgibt. Zudem bleibt die Frage der Sicherheit und damit auch die des Zugangs zu den Menschen, die in Konfliktgebieten unsere Hilfe brauchen, eine drängende Herausforderung, die ohne nachhaltige Unterstützung einer sich zumindest in diesem Punkt einigen Staatengemeinschaft nicht zu bewältigen ist.

Politische Studien: Herr ten Feld, wir danken Ihnen für das Gespräch.

Das Interview führte Dr. Susanne Schmid, Referentin für Arbeit und Soziales, Demographischen Wandel, Familie, Frauen und Senioren, Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung, München. ///



Quelle: (C) UNHCR/G. Welters

/// **HANS TEN FELD**

ist seit 2013 Vertreter des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) in Deutschland.

/// Einführung

MIGRATION – EINE EUROPÄISCHE HERAUSFORDERUNG

SUSANNE SCHMID /// Geopolitische Ereignisse der vergangenen Jahre haben Bevölkerungsbewegungen und Flüchtlingsströme verursacht, die sowohl innerhalb der EU als auch gegenüber Drittstaaten eine kohärente und umfassende Migrations- und Asylpolitik notwendig machen. Eine solche Politik muss der außen- und entwicklungspolitischen Dimension des Themas gerecht werden und in den Aufnahmeländern einen Ausgleich zwischen Zuwanderungsdruck und Zuwanderungsbedarf finden. Dies kann gelingen, wenn sie als politische Querschnittsaufgabe angegangen wird.

Die weltweit erfassten Migrations- und Flüchtlingsbewegungen haben eine neue geopolitische Dimension angenommen. Zwischen 1960 und 2013 erhöhte sich die Zahl der grenzüberschreitenden Migranten von 75 Millionen auf 232 Millionen; seit dem Zweiten Weltkrieg waren noch nie so viele Menschen auf der Flucht wie 2013. Das UN-Flüchtlingshochkommissariat (UNHCR) zählte Ende 2013 über 51,2 Millionen Geflohene, darunter 16,7 Millionen Flüchtlinge, 1,1 Millionen Asylsuchende und 33,3 Millionen Binnenvertriebene. Drei Viertel der Weltflüchtlingsbevölkerung sind Frauen, Jugendliche und Kinder. Unter den zehn häufigsten Herkunftsländern der Menschen auf der Flucht befanden sich insgesamt sechs Länder, in denen Krieg oder Gewalt herrscht: Syrien, Afghanis-

tan, Eritrea, Somalia, Irak und Pakistan. Da die meisten Menschen in einem angrenzenden Nachbarland Schutz suchten, lebten 86 % von ihnen in Entwicklungsländern. Die meisten Geflohenen weltweit nahm 2013 Pakistan (1,6 Millionen) auf, gefolgt vom Irak und Libanon (jeweils fast 860.000). In der EU wurden 2013 etwa 40 % der weltweiten Asylanträge gestellt (437.000). Das Hauptzielland für Asylsuchende weltweit war 2013 Deutschland mit 127.000 Anträgen. 2014 beantragten über 200.000 Menschen in Deutschland Asyl, für 2015 wird laut Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ein weiterer Anstieg auf 230.000 Anträge prognostiziert. Die nächst wichtigen Aufnahmeländer innerhalb der EU waren 2013 Frankreich (60.200) und Schweden (54.300).



Die zunehmenden Migrations- und Flüchtlingsströme sind eine große Herausforderung und Aufgabe nicht nur für die Behörden, sondern auch gesamtgesellschaftlich.

Es ist davon auszugehen, dass sich die globale Migrationsproblematik vorerst nicht entschärfen wird, denn in Zukunft dürfte es nicht weniger, sondern mehr Ursachen und Möglichkeiten für transnationale Migration geben. Davon wird auch die EU betroffen sein, sowohl wegen ihrer wirtschaftlichen und wohlfahrtsstaatlichen Attraktivität, als auch aufgrund der demographischen Diskrepanz gegenüber ihrer südlichen Nachbarregion: auf europäischer Seite altern die Bevölkerungen, dort heranwachsende starke Jugendjahrgänge in Sorge um ihre Zukunft. Migration in die EU wird zunehmen und sich dabei an den bisherigen Zielorten und Niederlassungsmustern orientieren. Für diese Annahme sprechen die historischen Bindungen zwischen Herkunfts- und Zielländern und das Anwachsen von Diasporas in

einzelnen EU-Mitgliedstaaten. Vor diesem Hintergrunde wird deutlich, dass eine erfolgreiche Migrationssteuerung nur durch umfassende Kooperationen und Partnerschaften zwischen Herkunfts- und Zielländern möglich ist. Auch bedarf es der wirksamen Verknüpfung von Migrations- und Entwicklungspolitik wie auch einer Verbesserung der Zusammenarbeit in den Bereichen Migration, Asyl und Grenzschutz.

Die weltweiten Migrations- und Flüchtlingsbewegungen sind derzeit auf einem HÖCHSTSTAND.

Die EU ist eine wichtige Triebkraft für eine gerechtere, sicherere und geeinere Welt. Daher steht das Thema Migration weit oben auf ihrer politischen Agenda. Seit mehr als zwanzig Jahren arbeiten die EU-Mitgliedstaaten an der Harmonisierung ihrer Einwanderungs- und Asylpolitik. In verschiedenen Bereichen wurden bereits große Fortschritte erzielt, dennoch sind weitere Anstren-

Eine **KOHÄRENTE Migrations- und Asylpolitik muss in den Aufnahmeländern einen Ausgleich zwischen Zuwanderungsdruck und Zuwanderungsbedarf finden.**

gungen nötig, um eine gemeinsame Migrations- und Asylpolitik zu schaffen, die das kollektive Interesse der EU sowie die Bedürfnisse der einzelnen EU-Mitgliedstaaten berücksichtigt. Diese Tatsachen spiegelt auch der im Jahr 2005 vom Europäischen Rat verabschiedete und Ende 2011 weiterentwickelte „Gesamtansatz Migration und Mobilität“ (GAMM) wider. Danach sind Migrationsfragen ein zentraler Aspekt in den außenpolitischen Beziehungen der EU zu Drittstaaten, was sich in verstärkten Partnerschaften mit Herkunfts- und Transitstaaten manifestiert. Die thematischen Schwerpunkte dieses „Gesamtansatzes“ beinhalten sowohl die Bekämpfung illegaler Migration wie auch die Nutzung der positiven Effekte legaler Migration, die Verknüpfung von Migrations- und Entwicklungspolitik und die Stärkung des Flüchtlingsschutzes.

Im Jahre 2008 hatte der Europäische Rat den „Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl“ angenommen. Er soll für die EU die Basis für eine gemeinsame Einwanderungs- und Asylpolitik bil-

den – im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten und in der Zusammenarbeit mit Drittstaaten. Die Umsetzung des Paktes in konkrete Maßnahmen erfolgt im Rahmen des „Stockholmer Programms“ mit dem Titel „Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger“, das 2010 das „Haager Programm“ abgelöst hat und bis 2014 gültig war. Derzeit werden unter dem Arbeitstitel „Post-Stockholm Programm“ Leitlinien für die zukünftige gesetzgeberische und operative Programmplanung erarbeitet.

Um sich den komplexen Herausforderungen im Bereich Migration stellen zu können, ist ein multiperspektivischer, interdisziplinärer und offener Diskurs unabdingbar. Vor diesem Hintergrund veranstaltete die Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung am 18. November 2014 im Konferenzzentrum München eine Fachtagung mit dem Titel „Migration – Eine gesamteuropäische Herausforderung“. Die Tagungsreferenten analysieren im Folgenden die politisch-sozialen Herausforderungen und Gestaltungsmöglichkeiten im Bereich Migration.

Im ersten Beitrag beleuchtet Steffen Angenendt die Folgen steigender Flüchtlingszahlen für die Nachbarstaaten der Krisenregionen und zeigt mögliche Handlungsoptionen für die EU und Deutschland auf. Daran anknüpfend veranschaulicht Michael Griesbeck die Relevanz des Themas anhand aktueller Asylbewerberzahlen in der EU und in Deutschland und diskutiert mögliche Strategien zur besseren Verzahnung von Flüchtlingsschutz, Migrationssteuerung und Entwicklung. Markus Gruber macht deutlich, dass es sich beim Thema Migration um eine komplexe politische Querschnittsaufgabe handelt. Auf

verschiedenen politischen Ebenen werden so unterschiedliche Politikbereiche wie Innen-, Bildungs-, Sozial-, Arbeitsmarkt- und Entwicklungspolitik berührt. Das Zeitgespräch mit Hans ten Feld, dem Vertreter des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) in Deutschland, beleuchtet die vielschichtigen Aufgaben und wachsenden Herausforderungen des UNHCR vor dem Hintergrund steigender Flüchtlingszahlen.

Es ist zu erwarten, dass die anhaltende Migration und die demographische Entwicklung in der EU die Arbeit an einer gemeinsamen europäischen Asyl- und Migrationspolitik beschleunigen. Eine solche Politik muss der außen- und entwicklungspolitischen Dimension des Themas ebenso gerecht werden, wie einen Ausgleich zwischen Zuwanderungsdruck und Zuwanderungsbedarf finden. Dies kann gelingen, wenn sie auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene als politische Querschnittsaufgabe angegangen wird. Wir sollten uns daher mutig auf diesen Weg begeben. ///



/// DR. SUSANNE SCHMID

ist Referentin für Arbeit und Soziales, Demographischen Wandel, Familie, Frauen und Senioren, Akademie für Politik und Zeitgeschehen, Hanns-Seidel-Stiftung, München sowie Leiterin des Arbeitskreises „Weltbevölkerung“ der Deutschen Gesellschaft für Demographie e. V. (DGD).

/// Steigende Flüchtlingszahlen, überforderte Nachbarstaaten

WAS KÖNNEN DIE EU UND DEUTSCHLAND TUN?

STEFFEN ANGENENDT /// Weltweit nimmt die Zahl der Flüchtlinge zu, auch in der EU und Deutschland. Viele Flüchtlinge werden lange oder gar dauerhaft bleiben, und die Kommunen brauchen dringend Unterstützung bei der Aufnahme und Integration. Eine kohärente Flüchtlingspolitik muss sich aber auch mit internationalen Aspekten befassen. Sie muss u. a. mit entwicklungspolitischen Mitteln verhindern, dass diese Nachbarstaaten der Krisengebiete überfordert werden, denn diese tragen derzeit die Hauptlast des Flüchtlingsschutzes.

Ende 2013 befanden sich nach Schätzungen des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) weltweit 51,3 Millionen Menschen auf der Flucht vor Verfolgung, Gewalt oder Menschenrechtsverletzungen. Darunter waren 16,7 Millionen Flüchtlinge im engeren Sinn, die Schutz in anderen Ländern gesucht haben, und 33,3 Millionen Binnenvertriebene – insgesamt die größte Zahl von Flüchtlingen und Vertriebenen seit der Nachkriegszeit.¹

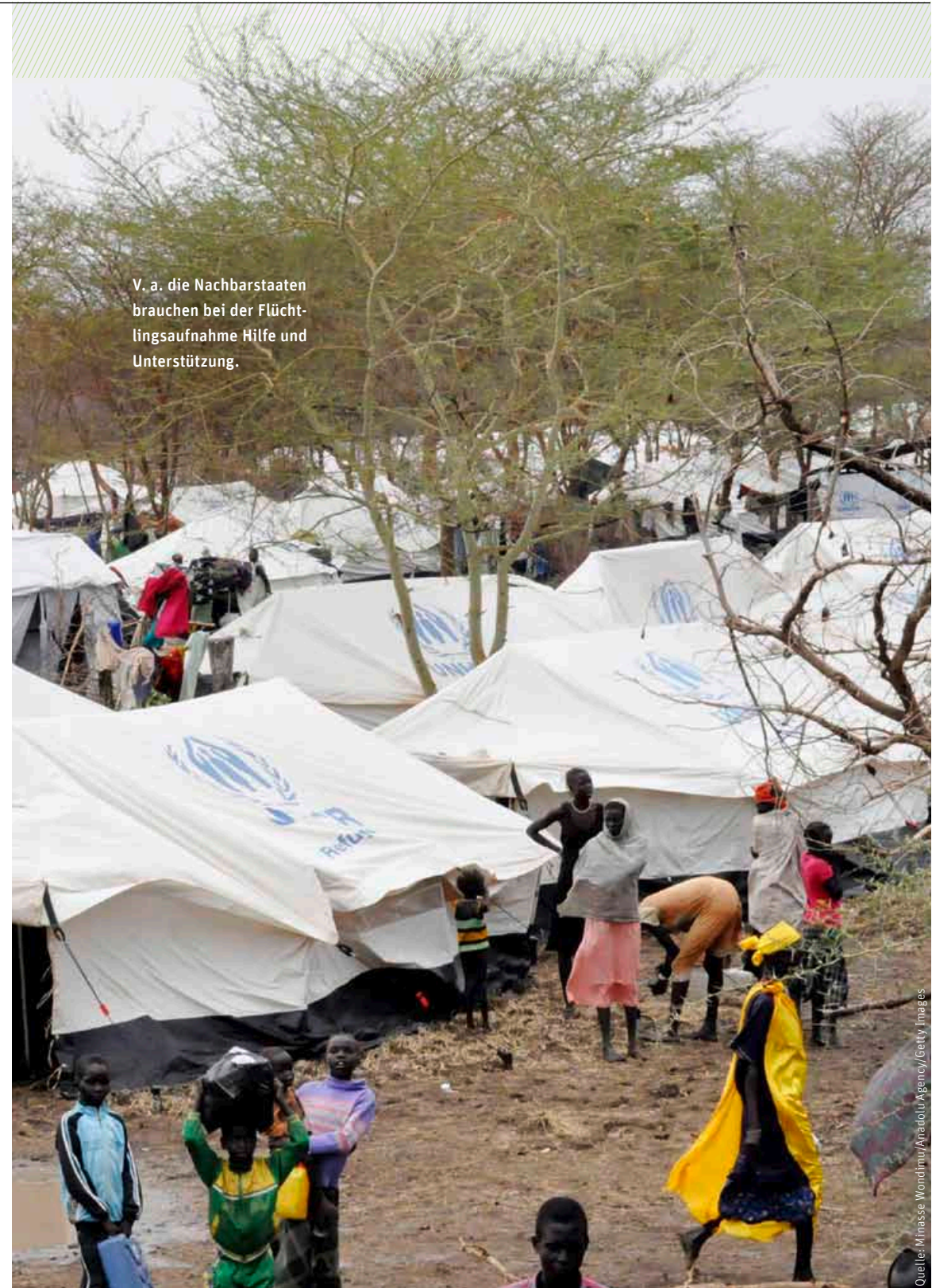
Bedenklich ist vor allem die jüngste Zunahme der Fluchtbewegungen. Die aktuellen Krisen in Syrien, im Irak, in der Demokratischen Republik Kongo, der Zentralafrikanischen Republik, in Mali und im Sudan sowie in vielen anderen Weltgebieten haben die Zahl der Flüchtlinge insbesondere in deren Nachbarländern in die Höhe getrieben. Eine

zunehmende Zahl von Flüchtlingen kommt zwar auch nach Europa und Deutschland,² nach wie vor aber bleiben die meisten Flüchtlinge in ihrer Heimatregion. Dies wird an der großen Zahl von Binnenvertriebenen und den hohen Flüchtlingszahlen in den Nachbarstaaten sichtbar.

Die Zahl der weltweiten Flüchtlinge sowie der Binnenvertriebenen ist STEIGEND.

In der deutschen und europäischen, immer noch stark innenpolitisch dominierten Flüchtlingsdebatte wird oft übersehen, wie groß der humanitäre Beitrag gerade der Nachbarländer zum Schutz der Flüchtlinge ist und welche

V. a. die Nachbarstaaten brauchen bei der Flüchtlingsaufnahme Hilfe und Unterstützung.



Risiken für sie damit verbunden sind. Eine umfassende, kohärente und wirkungsvolle Flüchtlingspolitik muss diese Länder stärker unterstützen, und auch die EU und Deutschland müssen ihre Hilfe verstärken, wenn sie verhindern wollen, dass die Nachbarstaaten durch die Flüchtlingsaufnahme überfordert oder gar destabilisiert werden.

Risiken für aufnehmende Entwicklungsländer

Die Risiken der Flüchtlingsaufnahme für die Nachbarstaaten werden deutlich, wenn man einen erweiterten Sicherheitsbegriff verwendet, der neben der inneren und äußeren Sicherheit auch Aspekte der regionalen und menschlichen Sicherheit einbezieht. Dabei ist zu beachten, dass mit der Flüchtlingsaufnahme nicht nur Risiken verbunden sind. In der Forschung zu Fluchtbewegungen wird seit einiger Zeit darüber diskutiert, inwieweit die Flüchtlingsaufnahme den betreffenden Ländern auch Entwicklungschancen bietet.³ Solche Wirkungen – etwa in Hinblick auf Arbeitskräfte, Humankapital oder Investitionen – können sicherlich eintreten. Im Folgenden stehen aber die Risiken der Flüchtlingsaufnahme im Mittelpunkt, denn für die besonders armen Aufnahmestaaten bergen gerade langandauernde Flüchtlingskrisen beträchtliche Herausforderungen.⁴

So kann erstens eine größere Flüchtlingsaufnahme die innere Sicherheit dieser Staaten beeinträchtigen. In vielen Aufnahmелändern werden im Zusammenhang mit Fluchtbewegungen wachsende Kriminalität, Ausbeutung und Menschenhandel beklagt.⁵ So führten in Ghana Beschwerden der einheimischen Bevölkerung über zunehmende Kriminalität und Prostitution dazu, dass die Re-

gierung liberianische Flüchtlinge auswies. Einige Aufnahmелänder befürchten zudem, dass die Aufnahme von Flüchtlingen politischen Extremismus fördern könnte. Tatsächlich gibt es Beispiele aus Pakistan und dem Sahel, dass sich militante Gruppen als Helfer für Menschen in Fluchtsituationen engagieren, um diese für ihre Ziele zu mobilisieren.⁶

Zweitens kann unter bestimmten Umständen auch die äußere Sicherheit von Herkunfts-, Transit- und Aufnahmestaaten durch Fluchtbewegungen gefährdet werden.⁷ Direkte Sicherheitsrisiken sind zwar nur im Fall von krisenhaften Massenfluchtbewegungen vorstellbar wie im Gebiet der Großen Seen in Ostafrika in den 1990er-Jahren. Indirekte Risiken können aber darin bestehen, dass Fluchtbewegungen die oft ohnehin angespannten Beziehungen zwischen Herkunfts- und Aufnahmestaaten weiter belasten und krisenhaft zuspitzen,⁸ etwa wenn sich ein Aufnahmeland in die inneren Belange des Herkunftslandes einmischt, um weitere Flüchtlingszuwanderungen zu verhindern.

Drittens können insbesondere lang andauernde Flüchtlingssituationen („Protracted Refugee Situations“) ein Risiko für regionale Sicherheit darstellen. Nationale Konfliktkynamiken können sich über Flüchtlingsbewegungen auf Nachbarländer oder die gesamte Region ausdehnen.⁹ Gerade in Ostafrika haben die jahrzehntelang ungelösten Flüchtlingsprobleme und die große Zahl von Flüchtlingen, die ihr Leben teilweise oder ganz in Flüchtlingslagern verbracht haben, zur Eskalation der innenpolitischen Auseinandersetzungen beigetragen. Ähnliche Risiken bergen die langen Flüchtlingskrisen in Zentralamerika (Honduras, Guatemala) und ihre Folgen

für Mexiko als Transitland in die USA oder ganz offensichtlich auch die ungelöste palästinensische Flüchtlingsproblematik. Außerdem stellt die Militarisierung von Flüchtlingslagern ein besonderes Risiko dar.¹⁰

Viertens können größere Fluchtbewegungen gerade für die ärmsten Aufnahmestaaten ein Risiko darstellen, wenn dort Flüchtlinge mit der einheimischen Bevölkerung um besonders knappe Ressourcen und Infrastrukturen konkurrieren. Eine anfängliche Hilfsbereitschaft der einheimischen Bevölkerung kann in Ablehnung umschlagen, und es gibt Beispiele, dass aus solchen Konkurrenzsituationen Konflikte entstehen.¹¹ Dies droht vor allem im Zusammenhang mit komplexen humanitären Katastrophen, in denen gewaltsame Auseinandersetzungen, wirtschaftliche Not, Überbevölkerung und Umweltkatastrophen zusammenfallen. Hinzu kann eine – von der einheimischen Be-

All diese Risiken können, müssen aber nicht eintreten. Das gleiche gilt für Sekundärwanderungen in weiter entfernte Länder. Auch zu diesen kann, muss es aber nicht kommen. Entscheidend sind die politischen Rahmenbedingungen, vor allem die internationale Unterstützung, die die Aufnahmелänder bei der Bewältigung der Flüchtlingszuwanderung erhalten. Besonders gefordert ist in solchen Situationen die Entwicklungszusammenarbeit. Welchen Beitrag kann sie realistischerweise leisten?

Entwicklungspolitische Unterstützung

Die Entwicklungszusammenarbeit kann die Erstaufnahmелänder in dreifacher Hinsicht unterstützen. Sie kann einen Beitrag zur Prävention von Konflikten leisten, die Fluchtbewegungen auslösen, sie kann die Länder bei der Aufnahme von Fluchtbewegungen unterstützen, indem sie die dortigen Infrastrukturen stärkt und Mittel zur Aufnahme, Versorgung und zum Schutz der Flüchtlinge bereitstellt, und sie kann die freiwillige Rückkehr und die Reintegration von Flüchtlingen fördern. In all diesen Bereichen gibt es in der europäischen und deutschen Entwicklungszusammenarbeit bereits wertvolle Erfahrungen.

Zur Prävention von Flüchtlingskrisen dienen letztlich alle EZ-Programme, die auf eine Stärkung der rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den Partnerländern zielen. Rechtssicherheit und wirtschaftliche Entwicklung, insbesondere Beschäftigungsförderung, können zur Konfliktprävention beitragen, und die Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen kann Fähigkeiten zur gewaltfreien Konfliktbewältigung unterstützen und Konfliktpotenzien

Lang andauernde Flüchtlings-situationen können innenpolitische Konflikte im **AUFNAHMELAND verschärfen und eskalieren lassen.**

völkerung empfundene – Bedrohung der kulturellen oder nationalen Identität sowie der gesellschaftlichen Kohäsion kommen. Flüchtlingsfeindliche Ausschreitungen können die Folge sein,¹² insbesondere wenn die Zuwanderung bereits latent vorhandene ethnische oder religiöse Konflikte verstärkt.¹³

ale abbauen, bevor sie virulent werden und zu Gewalt und Flucht führen. In dem Maße, in dem sich die Bundesrepublik an Peacekeeping- und Post-Konflikt-Missionen der Vereinten Nationen beteiligt, sollten auch Maßnahmen im Bereich des Politikdialogs und der Reform des Sicherheitssektors (Polizei, Militär, usw.) in Betracht gezogen werden.

ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT im Natur- und Klimakatastrophenschutz kann Fluchtbewegungen verhindern.

Zunehmend wichtiger werden Hilfen zur Stärkung gegenüber Natur- und Klimakatastrophen, etwa durch Katastrophenvorsorge. Während Naturkatastrophen zu sehr kurzfristigen und massenhaften, gleichwohl aber kleinräumigen und vornehmlich innerstaatlichen Fluchtbewegungen führen, wird der Klimawandel langfristige und dauerhafte Vertreibungen auslösen. Auch wenn es bislang kaum nachweisbare Fälle von Wanderungsbewegungen aufgrund klimatischer Veränderungen gibt, werden diese mittelfristig selbst dann zunehmen, falls die vereinbarten Klimaschutzziele erreicht werden. Auch dann noch wird der Klimawandel den Auswanderungsdruck gerade in den Ländern, die heute schon unter Wasserknappheit und Extremwetter leiden, erhöhen.¹⁴ Hier kann die Entwicklungszusammenarbeit mit Hilfen zur Anpassung an den Klimawandel (veränderte landwirtschaftliche Anbaumethoden, Bau- und Siedlungsformen) die Fähigkeit der Menschen, in den betreffenden Gebieten zu leben, stärken.

Die Unterstützung in akuten Flüchtlingskrisen ist der politisch am wenig-

sten umstrittene Hilfebereich. Die praktische Umsetzung fällt aber oft schwer, vor allem in Kriegs- und Bürgerkriegssituationen, wenn der Zugang zu den Flüchtlingen erschwert ist. Gleichwohl verfügen alle EU-Staaten hierzu über vergleichsweise große Etats, mit denen – vorzugsweise über internationale Hilfsorganisationen wie UNHCR und das Welternährungsprogramm (WFP) – die Grundversorgung der Flüchtlinge mit Wasser, Lebensmitteln, Unterkünften und Gesundheitsleistungen organisiert und eine Erfassung und Registrierung der Flüchtlinge unterstützt werden kann. Gerade in Hinblick auf den letzten Punkt könnten die EU-Staaten noch mehr Hilfe leisten.

Ein in allen EU-Staaten ungelöstes Problem ist allerdings die Frage, wie die unmittelbare Nothilfe nach Ausbruch der Flüchtlingskatastrophe mit längerfristiger Entwicklungshilfe verbunden werden kann. Gerade vor dem Hintergrund von nicht enden wollenden und langfristigen Flüchtlingskrisen („Protracted Refugee Situations“) wie in Somalia, Sudan / Darfour, Irak und Syrien ist diese Verbindung von entscheidender Bedeutung. Die Flüchtlinge, die oft jahre- und jahrzehntelang in solchen Situationen leben und oft faktisch Einwanderer sind, brauchen Beschäftigungs- und Einkommensperspektiven. Besonders wichtig ist die Vermittlung von Bildung, vor allem in Anbetracht der Tatsache, dass fast die Hälfte der weltweiten Flüchtlinge Kinder sind.

In manchen Ländern wie beispielsweise in Deutschland sind die politischen Zuständigkeiten für humanitäre Hilfe und längerfristige Entwicklungszusammenarbeit zudem in verschiedenen Ressorts angesiedelt, was die Abstimmung der Programme nicht erleichtert. Inzwi-

schen gibt es erste systematischere Überlegungen, wie die beiden Politikbereiche miteinander verbunden und die Fähigkeiten und Kenntnisse von Flüchtlingen für die Integration im Aufnahmeland genutzt werden könnten, aber der Bedarf an praktischen Hinweisen zur Umsetzung ist nach wie vor groß.¹⁵

Ein dritter wichtiger Bereich, in dem Entwicklungszusammenarbeit die Partnerländer unterstützen kann, ist die Rückkehr und Reintegration von Flüchtlingen. Es ist eine Grundlage des internationalen Flüchtlingsschutzes, dass Flüchtlinge und Vertriebene in ihre Heimatgebiete zurückkehren sollen und können, wenn die Gewalttätigkeiten im Herkunftsland beendet sind und ihnen keine Verfolgung und Gefahr mehr droht. In der Praxis fehlen vielen Erstaufnahmeländern aber die finanziellen und praktischen Möglichkeiten, die Flüchtlinge bei der Rückkehr zu unterstützen, und die Reintegration fällt vor allem in ehemalige Bürgerkriegsgebiete außerordentlich schwer. Oft fehlt es an Wissen über die Lage in den Heimatgebieten und an Ressourcen für die Rückwanderung, und vor Ort ist eine Wiederansiedlung unmöglich, weil die Infrastrukturen zerstört sind.

Hier kann die Entwicklungszusammenarbeit durch praktische Hilfen bei der Rückwanderung, bei der Schaffung

von Beschäftigungsperspektiven im Herkunftsland und beim Wiederaufbau der dazu benötigten Strukturen helfen. In vielen Fällen und vor allem, wenn der Vertreibung und Flucht ethnische und religiöse Konflikte vorausgingen, müssen solche Struktur- und Wiederaufbauhilfen durch friedensfördernde Maßnahmen unterstützt werden.

Flüchtlings- und europapolitische Hilfe

Einen weiteren Beitrag zur Entlastung der Erstaufnahmeländer können die Industrieländer im Rahmen ihrer eigenen Flüchtlingspolitik leisten, insbesondere durch eine direkte Übernahme von Flüchtlingen aus den Erstaufnahmeländern. Hierzu gehört vor allem die dauerhafte Übernahme von Flüchtlingen („Resettlement“). Traditionell nehmen die klassischen Einwanderungsländer wie die Vereinigten Staaten und Kanada den größten Teil dieser Umsiedler auf. Aber auch viele europäische Staaten haben Erfahrungen mit solchen Programmen und verfügen auch über die notwendigen rechtlichen und praktischen Instrumente. Die Bundesrepublik hat u. a. bereits in den 1970er-Jahren Kontingentflüchtlinge aus Vietnam aufgenommen, deren Integration heute als gelungen bezeichnet werden kann. In den vergangenen Jahren hat Deutschland einer begrenzten Zahl solcher Kontingentflüchtlingen aus dem Irak und Syrien Zuflucht geboten.

Diese Maßnahmen werden in Deutschland und den meisten EU-Mitgliedstaaten kontrovers diskutiert, wie in der aktuellen Debatte über die Aufnahme von syrischen Flüchtlingen zu erkennen ist. Obwohl offensichtlich ist, dass die Nachbarstaaten Syriens erhebliche Probleme haben, die Flüchtlinge zu

Humanitäre Hilfe und längerfristige Entwicklungszusammenarbeit müssen besser **VERZAHNT und intensiviert werden.**

versorgen, haben bisher nur wenige EU-Staaten wie Schweden und Deutschland eine größere Aufnahme von Flüchtlingen zugesagt. Hier könnten und müssten die EU-Staaten noch mehr tun – aus wohlverstandenen Eigeninteresse, vor allem aber, um die Flüchtlinge zu schützen und ihnen Alternativen zur lebensgefährlichen irregulären Zuwanderung in die EU zu bieten. Zudem können sie so vermeiden, dass die Flüchtlingsaufnahme die innere Sicherheit, den sozialen Frieden und die wirtschaftliche Entwicklung der betreffenden Aufnahmeländer gefährdet.

Die Erstaufnahmeländer werden auch entlastet, wenn die EU-Staaten und andere Länder mehr legale Möglichkeiten für Asylgesuche schaffen. Hier werden zurzeit viele Ansätze diskutiert, die es auf ihr Für und Wider zu prüfen gilt. So könnte zumindest punktuell und temporär ein Botschafts asyl eingerichtet werden, also die Möglichkeit, einen Asylantrag in den EU-Auslandsvertretungen einzureichen. Besonders gefährdeten Flüchtlingsgruppen könnten humanitäre Visa erteilt werden, es könnten gemeinsame EU-Asylentscheidungscentren eingerichtet werden, und schließlich könnten die EU-Staaten größere Flüchtlinge im Rahmen von humanitären Kontingenten aufnehmen.

Ein wichtiger Schritt ist die Vollen dung des „Gemeinsamen Europäischen Asylsystems“ (GEAS), was für 2015 vorgesehen ist. Die gemeinsamen Regelungen sollen Schutzsuchenden in allen EU-Staaten gleiche Asylverfahren und Aufnahme- und Lebensbedingungen bieten. Davon kann derzeit noch keine Rede sein. In der Praxis gibt es weder eine europäische Verantwortungsteilung bei der Aufnahme noch eine ver-

gleichbare Versorgung der Asylbewerber. In einigen Ländern, etwa in Griechenland, steht das Asylsystem aufgrund der starken Nachfrage faktisch vor dem Zusammenbruch. Zudem sind die Flüchtlinge in der EU höchst ungleich verteilt. Obschon die tatsächlichen Aufnahmezahlen ein differenzierteres Bild bieten, sehen sich vor allem Staaten an den EU-Außengrenzen durch das Dubliner Übereinkommen von 1990 benachteiligt, nach dem der Staat der Ersteinreise in die EU für das Asylverfahren zuständig ist und kommen in der Folge ihren Aufnahmeverpflichtungen nur ungenügend nach. Die neuerliche Krisensituation bei der Flüchtlingsverteilung innerhalb der EU zeigt, dass ein EU-Asylsystem auf Basis der Dublin-Regeln nicht funktionsfähig ist. Um die Fähigkeit der EU-Staaten zur Flüchtlingsaufnahme zu verbessern, muss so schnell wie möglich eine Debatte über

Die EU-Staaten müssen ihr Aufnahmekontingent erhöhen.

eine von allen Staaten als gerecht und angemessen akzeptierte Verantwortungsteilung geführt werden.¹⁶

Ein erster Schritt wäre die Einigung auf Kriterien, mit denen die Mitgliedstaaten faire Aufnahmequoten festlegen können. Hierzu könnten etwa die Einwohnerzahl, die Wirtschaftskraft und die Arbeitslosenrate herangezogen werden. In einem zweiten Schritt könnte entweder ein Verteilungsverfahren für die

Flüchtlinge vereinbart werden, oder aber – besser, weil weniger bürokratisch – ein finanzieller Ausgleichsmechanismus. Dies würde auch der Tatsache Rechnung tragen, dass Flüchtlinge vor allem in Ländern Schutz suchen, in denen sich bereits Menschen aus ihrem Heimatland aufhalten und wo sie Unterstützungsstrukturen finden. So ist Deutschland mit weitem Abstand das wichtigste EU-Aufnahmeland für Iraker, Afghanen und Syrer.

Funktionieren kann ein solcher finanzieller Ausgleich allerdings nur, wenn die europäischen Vorgaben für ein Asylverfahren umgesetzt werden. Denn nur so kann verhindert werden, dass sich die EU-Staaten bei den Aufnahme standards „nach unten“ orientieren, um für Flüchtlinge weniger attraktiv zu sein. Die Debatte über ein neues Verteilungssystem muss daher genutzt werden, um weitere Anreize für Länder wie Bulgarien oder Griechenland zu setzen, ihr Asylsystem mit europäischer Unterstützung zu verbessern. Von zentraler Bedeutung ist zudem, dass die neuen Regeln verbindlich sind. Ein freiwilliges Verteilungssystem hätte angesichts der unterschiedlichen Interessen der EU-Staaten keine Aussicht auf Erfolg und würde die Fähigkeit und Bereitschaft der EU-Staaten, mehr Flüchtlinge aus den Erstaufnahmeländern zu übernehmen, auch nicht nachhaltig verbessern.

Fazit

Die Flüchtlingsproblematik stellt alle EU-Staaten vor große Herausforderungen. Es ist nicht auszuschließen, dass in einigen Ländern mit immer noch schlechter Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage und zunehmender Angst vor der Einreise von Extremisten und terro-

ristischen Anschlägen der Ruf nach Abschottung lauter wird. Gleichwohl muss daran erinnert werden, dass alle EU-Staaten zusammen im Jahr 2013 immer noch weniger Flüchtlinge aufgenommen haben als Deutschland im Jahr 1992. Eine weitere Aufnahme von Flüchtlin-

Mittels GEAS soll die Flüchtlingsaufnahme in der EU zukünftig effizienter, gleichmäßiger und gerechter erfolgen.

gen ist insbesondere dann zu bewältigen, wenn die EU-Staaten eine gemeinsame Flüchtlingspolitik verfolgen, sich auf eine faire Verantwortungsteilung verständigen, mehr für die Integration der Flüchtlinge tun und diese Politik und ihre Notwendigkeit den Bürgern auch vermitteln.

Bei den weiteren Bemühungen um eine kohärente deutsche und europäische Flüchtlingspolitik sollte auch beachtet werden, dass es sich bei den Zuwanderungen in die EU zunehmend um „gemischte“ Wanderungen von Flüchtlingen und Migranten handelt. Oft lassen sich die Wanderungsursachen nicht klar voneinander unterscheiden, es überschneiden sich politische, wirtschaftliche und andere Wanderungsgründe. Die Verbindung zwischen beiden Gruppen besteht darin, dass für beide keine ausreichenden Möglichkeiten für legale Einreisen bestehen und sie sich deshalb auf gefährliche irreguläre Zuwanderungswege einlassen. Bemühungen um eine Entlastung der Erstaufnahmeländer müssen daher primär an den fehlenden legalen Zuwanderungswegen in die EU ansetzen.

Schließlich ist zu bedenken, dass die EU-Staaten zwar bei der Gestaltung der

Die EU-Staaten müssen sich auf eine gemeinsame und integrative FLÜCHTLINGSPOLITIK mit fairer Verantwortungsverteilung einigen.

legalen Zuwanderungsmöglichkeiten durchaus Gestaltungsspielräume haben (humanitäre Visa, Botschaftsverfahren, exterritorialer Schutz, Resettlement), dass die Handlungsmöglichkeiten bei den Fluchtursachen jedoch begrenzt sind. So werden sich Zwangswanderungen aufgrund von Kriegen, Bürgerkriegen, Gewalt und Verfolgung letztlich nur durch außen-, sicherheitspolitische und ggfs. militärische Mittel verhindern lassen. Die Bereitschaft der internationalen Gemeinschaft zu friedensschaffenden Eingriffen war allerdings bisher – so jedenfalls u. a. die Erfahrungen aus den Jugoslawien-Kriegen – selbst dann begrenzt, wenn Konflikte in Nachbarregionen zu Massenfluchtbewegungen zu führen drohten. ///



/// DR. STEFFEN ANGENENDT
ist Senior Associate der Forschungsgruppe Globale Fragen, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin.

Anmerkungen

¹ Vgl. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): War's Human Costs. Global Trends 2013, Genf 2014, S. 5-6.

² Dass der Umfang von Fluchtbewegungen zunimmt, zeigen auch die Asylbewerberzahlen in der EU und in Deutschland. In der EU hat die Zahl der Asylanträge (Erst- und Folgeanträge) in den vergangenen Jahren stetig zugenommen, von 226.000 Anträgen im Jahr 2008 auf 437.000 im Jahr 2013. Die jüngsten Statistiken deuten auf eine weitere starke Zunahme, gegenüber dem Vorjahr wahrscheinlich um 20-30 %. Diese Zunahme hat auch Auswirkungen auf Deutschland: Hier ist die Zahl der Asylbewerber in den vergangenen Jahren stetig gestiegen, von 28.000 im Jahr 2008 auf 127.000 im Jahr 2013. Von Januar bis November 2014 haben 181.453 Menschen in Deutschland Asyl beantragt, darunter 155.427 als Erstanträge und 26.026 als Folgeanträge. Gegenüber dem Vergleichszeitraum im Vorjahr (115.576 Personen) war dies eine Erhöhung um 57 %. Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Aktuelle Zahlen zu Asyl, Nürnberg 2014 S. 4.

³ Vgl. Betts, Alexander: Development Assistance and Refugees. Towards a North-South Grand Bargain?, Refugee Studies Center, Oxford 2009; Christensen, Asger / Harild, Niels: Forced Displacement – The Development Challenge, The World Bank, Washington D.C. 2009; The Humanitarian Policy Group and Ministry of Foreign Affairs Denmark: Urban displacement and development: Moving the debate forward, Kopenhagen 7./8.2.2013; Hyndman, Jennifer: A Refugee Camp Conundrum: Geopolitics, Liberal Democracy, and Protracted Refugee Situations, in: Refuge 2/2013.

⁴ Vgl. Milner, James / Loescher, Gil: Protracted Refugee Situations and State and Regional Insecurity, in: Conflict, Security and Development 1/2004, S. 3-20; Dies.: Understanding the Challenge – Main Feature: Protracted Displacement, in: Forced Migration Review 33/2009; The World Bank, FAFO, PRIO, Refugee Studies Center: Guidelines for Assessing the Impacts and Costs of Forced Displacement, Washington D.C. 2012; The World Bank: Political Economy and Forced Displacement: Guidance and Lessons From nine Country Case Studies, Washington D.C. 2014.

⁵ Vgl. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC): Transnational Trafficking and the Rule of Law in West Africa, Wien 2009.

⁶ Vgl. Pupcenoks, Juris: Migration of Violence, Präsentation bei der 50. Jahrestagung der International Studies Association, New York, 15.-18.2.2009 (unveröffentl. Ms.).

⁷ Vgl. Weiner, Myron / Teitelbaum, Michael: Political Demography, Demographic Engineering, New York 2001, S. 146.

⁸ Vgl. Loescher, Gil: Beyond Charity, International Cooperation and the Global Refugee Crisis, Oxford 1993.

⁹ Salehyan, Idean / Gleditsch, Kristian: Refugees and the Spread of Civil War, in: International Organization 60/2006, S. 335-366.

¹⁰ Vgl. Loescher, Gil / Milner, James: Protracted Refugee Situations: Domestic and international secu-

rity implications, The International Institute for Strategic Studies, Adelphi Paper 375, New York 2005.

¹¹ Vgl. Angenendt, Steffen / Asseburg, Muriel: Die irakische Flüchtlingskrise. Ein regionales Sicherheitsrisiko, in: Internationale Politik, Januar 2008, S. 52-57.

¹² Vgl. Buzan, Barry: Societal Security, State Security and Internationalization, in: Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe, hrsg. von Ole Waever et al., London 1993, S. 41-57; Coleman, Dave: Immigration and Ethnic Change in Low-Fertility Countries: A Third Demographic Transition, in: Population and Development Review 2006/3, S. 401-446.

¹³ Vgl. Horowitz, Donald: Ethnic Groups in Conflict, Berkeley 1985; Harff, Barbara / Gurr, Ted Robert: Ethnic Conflict in World Politics, Boulder, 2. Aufl., 2004; Akindès, Francis: Les racines de la crise militaro-politique en Côte d'Ivoire, Dakar 2004.

¹⁴ Vgl. Angenendt, Steffen / Dröge, Susanne: Bevölkerungsentwicklung, Klimawandel und Lebensstandards. Globale Trends und ihre Folgen für die Versorgung mit Wasser, Energie und Nahrung, in: Der „Nexus“ Wasser-Energie-Nahrung. Wie mit vernetzten Versorgungsrisiken umgehen?, hrsg. von Marianne Beisheim, SWP-Studie S 11, Mai 2013, S.19-26.

¹⁵ So haben z. B. die kolumbianische Regierung, UNHCR, das Internationale Rote Kreuz und das UN-Entwicklungsprogramm UNDP kürzlich das Netzwerk The Solutions Alliance gebildet, um Lösungen für Flüchtlinge und Binnenvertriebene in langandauernden Flüchtlingskrisen zu diskutieren.

¹⁶ Vgl. Angenendt, Steffen / Schneider, Jan / Engler, Marcus: Europäische Flüchtlingspolitik. Wege zu einer fairen Lastenteilung, SWP-aktuell 2013 A65 Berlin 2013.

/// Migration im Zeitalter der Globalisierung

STEUERUNG, FLÜCHTLINGSSCHUTZ UND ENTWICKLUNG

MICHAEL GRIESBECK /// In einer globalisierten Welt ist Migration eher die Regel als die Ausnahme. Derzeit gibt es weltweit fast 1 Mrd. Migranten. Davon sind die meisten Binnenmigranten, aber auch die grenzüberschreitende Migration nimmt zu, hier insbesondere die Erwerbsmigration und die Fluchtmigration. Auch die Mixed Migration, die „gemischte Migration“, bei der Menschen vor Verfolgung und Krieg fliehen, viele aber auch Armut und Perspektivlosigkeit entkommen wollen, nimmt zu. Beide Gruppen machen sich auf den Weg nach Europa und beantragen dort Asyl, obwohl dieser Weg nur für Schutzbedürftige gedacht ist und nicht für diejenigen Zuwanderer, die eine bessere Zukunft erstreben. Europa betrachtet Flüchtlingsschutz, Migrationssteuerung und Entwicklung nicht als isolierte Bereiche, sondern erarbeitet eine Strategie, die die Wechselwirkungen beachtet und diese Bereiche noch stärker verzahnt und verbindet.

Migration im Zeitalter der Globalisierung

Die Gründe für Migration sind vielfältig. Politische Verfolgung, Krisen und Konflikte können zur Flucht führen, aber auch durch Armut und Arbeitslosigkeit verursachte Perspektivlosigkeit und die Hoffnung auf ein besseres Leben können Grund dafür sein, sich auf den Weg zu machen. Frühere Migrationsbewegungen können dazu führen, dass ein Nachzug zu den ethnischen Gemeinschaften in den einzelnen Zielländern erfolgt. Auch Bevölkerungswachstum sowie Umweltveränderungen und Klimawandel können Migrations-

motiv sein. Die Bedeutung der Erwerbsmigration hat wegen des demographischen Wandels und des Fachkräftemangels in den industrialisierten Staaten sogar zugenommen. In den vergangenen

Migration kann die **VERSCHIEDENSTEN** Ursachen und Motive haben.

Jahren hat Deutschland große Anstrengungen unternommen, um für Hochqualifizierte und Fachkräfte aus Drittstaaten attraktiver zu werden und deren Zuzug zu erleichtern. Ehegatten- und



Viele Flüchtlinge kommen mit falschen Vorstellungen nach Deutschland und entsprechend groß ist ihre Enttäuschung über die realen Möglichkeiten und Gegebenheiten.

Quelle: Jens Schuster/Getty Images

Familiennachzug zählt für Deutschland nach wie vor zu den bedeutendsten Zuwanderungsarten.

Diese Aufzählung zeigt schon, wie vielfältig Migration ist und dass Zuwanderung gesteuert werden muss. Vor allem bedarf es einer Antwort auf die Frage, wie dem Phänomen der Mixed Migration begegnet werden kann. Wir stellen fest, dass sich Menschen auf den Weg machen, bei denen Verfolgungs- und Schutzgründe vorliegen, die also einen Schutzstatus in Europa erhalten können, und solche, die keine Schutzgründe nach dem Asylrecht oder der Genfer Flüchtlingskonvention vortragen, aber nach einer besseren Zukunft für sich und ihre Kinder streben. Viele von ihnen treten ihre gefährliche Reise mit Hilfe von kriminellen Schleusern an, die tausende von Dollar dafür verlangen.

Flucht- und Asylmigration nach Europa

Weltweit gibt es nach Feststellung des UNHCR über 51 Millionen Flüchtlinge, Asylsuchende und Binnenvertriebene – die höchste Zahl seit dem Zweiten Weltkrieg. Durch den Krieg in Syrien wurden 2,5 Millionen Menschen zu Flüchtlingen, 6,5 Millionen zu Binnenvertriebenen. Auch in Afrika haben Flucht und Vertreibung erheblich zugenommen. 2013 stellten weltweit 1,1 Millionen Menschen einen Asylantrag, davon 437.000 in den Staaten der EU. Deutschland war dabei mit 127.000 Flüchtlingen das größte Aufnahmeland. Fast 30 % der Asylbewerber in der EU haben hier einen Antrag gestellt. Danach folgten Frankreich, Schweden und das Vereinigte Königreich. Fast 70 % der Flüchtlinge in Europa sind in diese vier Länder gekommen. Im ersten Halbjahr 2014 sind fast 50 % der Asylanträge in der EU

Weltweit werden in **DEUTSCHLAND** die meisten Asylanträge gestellt.

in Deutschland und Schweden gestellt worden. Deutschland ist weltweit das Land mit den meisten Asylanträgen. 2014 beantragten über 200.000 Menschen in Deutschland Asyl. Dies bedeutet nochmals einen Anstieg um ca. 60 %. Für 2015 wird ein weiterer Anstieg auf 230.000 Anträge prognostiziert.

Den Anstieg, den wir seit 2008 erlebten, als mit ca. 28.000 Anträgen der niedrigste Stand seit über 20 Jahren erreicht war, konnte niemand in diesem Ausmaß vorhersehen. Neben der bei allen Herkunftsländern festzustellenden Zunahme war 2012 eine rapide Zunahme der Asylbewerber aus den Westbalkanstaaten festzustellen, die unmittelbar nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Asylbewerberleistungsgesetz und der damit verbundenen Erhöhung der Geldleistungen einsetzte. 2013 war Russland das Hauptherkunftsland, da viele Tschetschenen sich auf Grund falscher Information über das Asyl in Deutschland auf den Weg machten. 2014 kamen drei Sondereffekte zusammen: die Verstärkung des Zuzugs aus den Westbalkanstaaten, inklusive Albanien, dessen Zahlen genau dann anstiegen, als Frankreich es zum sicheren Herkunftsländ erklärt hatte, die zunehmenden Schleusungen über die Mittelmeerroute und der grausame Krieg in Syrien und im Irak. Hauptherkunftsländer waren 2014 Syrien, Serbien und Eritrea, aber

auch Afghanistan, Irak, Somalia, Bosnien-Herzegowina und Mazedonien. Viele Flüchtlinge kommen mit Hilfe krimineller Schleuser, die sie über das Asyl in Europa falsch informieren und für tausende von Dollar in seeuntüchtigen Booten über das Mittelmeer schicken. Im Oktober 2014 jährte sich die Katastrophe von Lampedusa, als vor der Küste dieser kleinen italienischen Insel hunderte Menschen ertranken. Seitdem hat die Migration über das Mittelmeer sogar noch zugenommen. Allein bis August 2014 wurden 117.000 Menschen aus dem Meer gerettet. Dennoch kamen ca. 3.000 Menschen zu Tode, weit mehr als im Vorjahr.

Ca. 25 % der Asylanträge wurden 2014 von Menschen aus den Staaten des Westbalkans gestellt, die ohne Visum nach Deutschland einreisen können. Diese Anträge werden fast immer abgelehnt, da kein Schutzgrund vorliegt. Flüchtlinge aus Syrien dagegen werden fast zu 100 % anerkannt. Seit 2011 sind über 60.000 von Verfolgung und Bürgerkrieg betroffene Syrer als Asylantragsteller nach Deutschland gekommen. Seit 2013 erhalten außerdem im Rahmen humanitärer Programme weitere 20.000 syrische Flüchtlinge einen Aufenthaltstitel.

Neben dem Asyl gibt es als Instrument des Flüchtlingsschutzes noch die humanitäre Aufnahme und das Resettlement. Unter Resettlement versteht man die Auswahl und den Transfer verfolgter Personen von einem Staat, in dem sie Schutz gesucht haben, in einen dritten Staat, in dem ihr Schutz einschließlich Aufenthalt und die Aussicht auf Integration und Eigenständigkeit, sichergestellt ist. Deutschland hatte auch schon früher im Rahmen sogenannter humanitärer ad-hoc-Aufnahmeaktio-

nen Flüchtlingen Schutz gewährt, so z. B. ab 1979 vietnamesischen Boat-People, ab 1990 Botschaftsflüchtlingen aus Albanien, und 1999 Kriegsflüchtlingen aus dem Kosovo. 2006 und 2009 wurden Flüchtlinge, die in Malta Schutz gesucht hatten, aufgenommen und 2009 und 2010 hat Deutschland insgesamt 2.501 irakischen Flüchtlingen, insbesondere Christen und anderen verfolgten religiösen Minderheiten, Schutz gewährt, die nach Syrien und Jordanien geflohen waren. Grundlage war ein Beschluss der EU-Innenminister zur Aufnahme von insgesamt 10.000 irakischen Flüchtlingen.

Deutschland hat auch immer wieder im Rahmen **HUMANITÄRER** Aktionen Flüchtlinge aufgenommen.

2011 beschlossen die deutschen Innenminister von Bund und Ländern, Flüchtlinge im Rahmen eines Resettlement-Programms in Deutschland aufzunehmen. Seither sind ca. 900 Menschen aus Flüchtlingslagern in Tunesien, der Türkei und Indonesien nach Deutschland gekommen. Die Flüchtlinge wurden bereits mit ersten Eindrücken der deutschen Sprache und Kultur auf ihr neues Heimatland eingestimmt und erhalten in Deutschland sofort die Möglichkeit, an einem Integrationskurs teilzunehmen.

Rechte und Pflichten von Asylbewerbern

Schutzbedürftige erhalten in Deutschland Schutz. In einem sorgfältigen und aufwändigen Verfahren wird beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge das Vorliegen von Asylgründen oder

Schutzgründen nach der Genfer Flüchtlingskonvention (z. B. Verfolgung wegen Religion, Nationalität, politischer Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe) und Gründe für subsidiären Schutz oder Abschiebehindernisse geprüft. Abgelehnte Asylbewerber sind ausreisepflichtig. Nur in besonderen Fällen können die Länder auf Ersuchen der Härtefallkommissionen einen Aufenthaltstitel erteilen. Die Flucht vor schwierigen Lebensbedingungen und der verständliche Wunsch nach einer besseren Zukunft für sich und die Familie ist kein Rechtsgrund für eine positive Asylentscheidung, die sich nur an einer Verfolgungs- oder Gefahrensituation im Heimatland orientieren kann. Wirtschaftlichen Problemen in den Heimatstaaten muss durch Entwicklungspolitik begegnet werden.

Die steigenden Antragszahlen stellen das Bundesamt und die für die Unterbringung zuständigen Länder vor große Herausforderungen. Das Bundesamt ist bestrebt, die Anträge schnell zu ent-

Trotz steigender Zahl der Asylsuchenden sind die Behörden um eine **SCHNELLE und effiziente Abwicklung aller Fälle bemüht.**

scheiden, damit der Asylbewerber rasch Klarheit erhält, ob er bleiben kann oder nicht. Die steigende Zahl von Asylanträgen, die im Herbst 2014 ca. 20.000 pro Monat erreichte, hatte jedoch zur Folge, dass die durchschnittliche Verfahrens-

dauer zunahm. Deshalb wurden die Westbalkanstaaten Serbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina, bei denen mangels Schutzgründen fast keine Anerkennung erfolgt, im November 2014 auf die Liste der sicheren Herkunftsländer gesetzt, damit die Verfahren noch schneller bearbeitet werden können. Aber auch bei Syrern, die fast zu 100 % anerkannt werden, wird sehr schnell entschieden.

Die Unterbringung der Asylbewerber erfolgt durch die Länder. Asylbewerber werden zuerst in Erstaufnahmeeinrichtungen untergebracht und sodann in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften. Der starke Zustrom im Sommer und Herbst 2014 hat dazu geführt, dass Asylbewerber in Zelten oder in festen Unterkünften außerhalb der Erstaufnahmeeinrichtungen untergebracht wurden. Durch die Einrichtung von mindestens zehn neuen Erstaufnahmeeinrichtungen 2015 und 2016, davon fünf weitere neben München und Zirndorf in Bayern, wird eine Entspannung eintreten. Der Aufenthalt ist räumlich auf den Regierungsbezirk oder das Land begrenzt. Diese sog. Residenzpflicht wird künftig nach drei Monaten entfallen. Mit Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit durften Asylbewerber bislang nach neun Monaten arbeiten. Diese Wartezeit zur Arbeitsaufnahme wurde im November 2014 auf drei Monate verkürzt. Integrationsmaßnahmen wie z. B. Teilnahme an Integrationskursen sind allerdings nur für diejenigen möglich, die eine Perspektive eines Daueraufenthalts haben. Gleichwohl hat z. B. Bayern erfolgreich Sprachkurse auch für Asylbewerber eingerichtet, damit zumindest eine Grundverständigung möglich ist.

Unabdingbar ist ein effektives Rückkehrmanagement. Abgelehnte Asylbe-

werber müssen schnell in ihre Heimat zurückkehren. 2013 wurden 10.197 Personen abgeschoben, weitere 10.251 sind auf der Grundlage von bundesgeförderten Programmen zur freiwilligen Rückkehr ausgereist, weitere auf der Grundlage von Landesprogrammen. 2013 lebten ca. 132.000 ausreisepflichtige Personen in Deutschland, ca. 95.000 von ihnen mit einer Duldung (Aussetzung der Abschiebung). Diejenigen, die gut integriert sind, sollen – wie im Koalitionsvertrag vereinbart – ein alters- und stichtagsunabhängiges Bleiberecht erhalten. Außerdem sollen Jugendliche und Heranwachsende leichter einen Aufenthaltstitel bekommen.

Flüchtlingsschutz als gemeinsame europäische Aufgabe

Fluchtbewegungen und Asylummigration betreffen ganz Europa. Daher wird das Asylrecht immer stärker harmonisiert und EU-Richtlinien und Verordnungen beeinflussen die nationale Gesetzgebung. In den letzten Jahren hatte die Arbeit am Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS) hohe Priorität. Mehrere Asyl-Richtlinien, z. B. zu Voraussetzungen der Flüchtlingsaufnahme, Anerkennung und Mindestnormen für Verfahren und EU-Verordnungen wurden neu gefasst. Bei der Umsetzung einer gemeinsamen Asylpolitik spielt auch das Europäische Asyl-Unterstützungsbüro EASO eine wichtige Rolle. Die EU-Kommission und die Mitgliedstaaten haben bekräftigt, dass die Anforderungen des GEAS in allen Mitgliedstaaten vollständig umgesetzt werden müssen, bevor neue Anforderungen formuliert werden.

Immer wieder in der Diskussion ist die sogenannte Dublin-Verordnung. Nach diesem europäischen Regelungs-

Die europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik basiert auf dem Grundsatz der Zuständigkeit des **ERSTLANDES.**

den Asylantrag, von dem der Flüchtling ein Visum erhalten hat oder in dem er zum ersten Mal europäischen Boden betreten hat. Wird dies im Laufe des Verfahrens festgestellt, kann er dorthin überstellt werden, damit er dort sein Asylverfahren betreiben kann. Oft wird kritisiert, dass jemand in den zuständigen Staat überstellt werden soll, wo doch die soziale oder gesundheitliche Versorgung dort schlechter sei als in Deutschland. Das Asylverfahren kann jedoch nicht das Problem unterschiedlicher sozialer Systeme im europäischen Raum lösen. Eine Überstellung unterbleibt, wenn im Asylsystem eines anderen Mitgliedstaats schwere Mängel bestehen. Dies ist bislang nur für Griechenland festgestellt worden. Nach Griechenland erfolgt aus Deutschland seit 2011 keine Überstellung mehr.

Immer wieder wird vorgeschlagen, das Dublin-System durch ein europäisches Verteilsystem zu ersetzen. Untersuchungen haben jedoch ergeben, dass bei Zugrundelegung der Kriterien, wie sie auch bei der Verteilung der Asylbewerber auf deutsche Bundesländer festgelegt sind (insbesondere Bevölkerungszahl und Wirtschaftskraft), zwar Länder wie Schweden stark entlastet würden, aber Italien z. B. dann immer noch Flüchtlinge aufzunehmen hätte. Überstellungen nach Italien aus Deutsch-

land, das ebenfalls leicht abgeben könnte, wären mithin immer noch möglich. Europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik erfordert Solidarität. Damit wie bislang nicht nur vier oder fünf Mitgliedstaaten die weit überwiegende Mehrheit von Asylbewerbern aufnehmen müssen, wurde auf dem Rat der EU-Innenminister im Oktober 2014 vereinbart, dass EU-Länder mit vielen Flüchtlingen durch Umverteilung entlastet werden sollen. Voraussetzung dieser Solidarität ist jedoch auch, dass die Mitgliedstaaten ihrer Verpflichtung zur Registrierung und Erfassung der Fingerabdrücke der ankommenden Flüchtlinge nachkommen.

Das MIGRATIONSMANAGEMENT besteht aus der effektiven Gestaltung der legalen, wirksamen Prävention und der Bekämpfung der illegalen Migration.

Klar ist: Migration ist eine gesamteuropäische Herausforderung, auf die gesamteuropäische Lösungen gefunden werden müssen. Nach der Katastrophe von Lampedusa gab es eine Task Force Mediterranean, die Maßnahmen u. a. zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität und einer Grenzüberwachung, die zur Rettung von Menschenleben beiträgt, vorgeschlagen hat. Auch die EU-Kommission hat danach mehrere Papiere vorgelegt. In der Kommissionsmitteilung vom März 2014 werden auch neue Wege der legalen Migration vorgeschla-

gen. Dazu zählt ein Vorschlag für sog. humanitäre Visa, die außerhalb Europas ausgegeben werden. Zwar könnte man damit eventuell verhindern, dass sich Flüchtlinge gegen viel Geld in die Hände von Schleusern begeben, aber welche Kriterien sollen gelten und was machen die, die kein humanitäres Visum bekommen?

Ein anderer, viel versprechender Ansatz ist derjenige von Bundesinnenminister de Maizière, in den Transitländern Aufnahmezentren einzurichten, etwa unter Beteiligung des UNHCR. Damit würde den Schleusern eine Geldquelle abgeschnitten. In solchen Zentren könnte bereits deutlich gemacht werden, in welchen Fällen Asyl infrage kommt, welche legalen Wege der Zuwanderung nach Europa es gibt und ggf. wie eine Rückkehr und Reintegration im Heimatland unterstützt werden kann. Der Rat der Innenminister der EU-Mitgliedstaaten hat im Oktober 2014 in seinen Schlussfolgerungen selbst die anstehenden Aufgaben benannt. Neben der Bekämpfung der Schleuserkriminalität, einer Stärkung der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX und der Implementierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems GEAS geht es auch um Entwicklungszusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern. Der Schwerpunkt soll dabei auf den Mittelmeerranrainern liegen. Bestandteile dieser Strategie sind neben einem effektiven Rückkehrmanagement für die nicht Bleibeberechtigten, das auch Hilfen für die Reintegration der Rückkehrer vorsieht, Informationskampagnen, die die Risiken irregulärer Migration aufzeigen und die Möglichkeiten einer legalen Zuwanderung nach Europa deutlich machen.

Der Zusammenhang zwischen Fluchtmigration, Entwicklung und Arbeitsmigration

Schon 2005 hat die EU eine Strategie, den Gesamtansatz Migration und Mobilität (GAMM), auf den Weg gebracht und diesen in einem Evaluierungsbericht 2011 bekräftigt und ausgebaut. Die Säulen sind die effektive Gestaltung der legalen Migration, die wirksame Prävention und Bekämpfung der illegalen Migration und die Förderung der Synergien zwischen Migration und Entwicklung. 2011 wurde auch das Ziel des Flüchtlingsschutzes hinzugefügt. Der erweiterte Gesamtansatz bezweckt ein umfassendes Migrationsmanagement auf der Basis einer verstärkten Partnerschaft mit Herkunfts- und Transitstaaten. Wichtige Instrumente sind dabei Mobilitätspartnerschaften. Solche Mobilitätspartnerschaften gibt es u. a. bereits mit der Republik Moldau und Georgien, aber auch im Mittelmeerraum mit Marokko und Tunesien. In diesem Rahmen können Maßnahmen der Arbeitsmigration, Visumserleichterungen und Rückkehrfragen behandelt werden.

Im Bereich der Rückkehr verfügt Deutschland neben den Rückführungen und den Programmen zur Förderung der freiwilligen Rückkehr auch über Erfahrung mit erfolgreichen Reintegrationsprogrammen, z. B. in Georgien und Armenien. Ein besonders gelungenes Beispiel ist das Projekt URA 2 (Ura heißt auf Albanisch „Brücke“) im Kosovo, das seit 2009 als Projekt des Bundes mit interessierten Bundesländern die Reintegration von freiwilligen, aber auch zwangsweisen Rückkehrern aus Deutschland unterstützt. Seit über einem Jahr nutzt auch Frankreich die Strukturen des Projekts. Bereits bei der Rückkehrberatung in Deutschland wer-

den diejenigen, die kein Bleiberecht in Deutschland erhalten können, auf Möglichkeiten der Reintegrationsförderung im Heimatland hingewiesen. Auch bei der Ankunft im Heimatland werden die Rückkehrer in einigen Ländern in eigens eingerichteten Büros beraten und bei der Wohnungs- und Arbeitssuche unterstützt. In einigen Programmen gibt es sogar finanzielle Hilfe bei Existenzgründungen.

Damit diejenigen, die aus Perspektivlosigkeit den Weg des Asyls beschreiten, ohne Schutzgründe zu haben, andererseits aber auf Grund ihrer Qualifika-

Der Zugang für Fachkräfte und Hochqualifizierte wurde wesentlich VERBESSERT.

tion auch mit einem Arbeitsvisum nach Deutschland kommen könnten, ihr Geld nicht an Schleuser geben, ist mehr Information über legale Wege der Zuwanderung nötig. Auch dies ist ein Beitrag, um Schleusern die Grundlage zu nehmen und somit eine Präventionsmaßnahme gegen illegale Migration. Durch das Wissen um legale Wege der Erwerbszuwanderung können viele Menschen in den Herkunftsländern davon abgehalten werden, die teure und gefährliche Reise mit Schleuserhilfe nach Europa anzutreten.

Immer wieder wird vorgetragen, Europa brauche ja Zuwanderung und unter den Flüchtlingen seien genug qualifizierte und hochqualifizierte Fachkräfte. Für diese gibt es bereits legale Wege der Zuwanderung. Auch die EU-Kommission hat wiederholt auf den Fachkräftebedarf hingewiesen. Gerade für Hochqualifizierte hat die EU schon privilegierte

Zugangswege eröffnet, so z. B. über die Forscher-Richtlinie von 2007 und die Hochqualifizierten-Richtlinie von 2009.

In Deutschland wurden große Anstrengungen unternommen, die Attraktivität für ausländische Hochqualifizierte und Fachkräfte zu steigern. Auch die OECD hat dies positiv hervorgehoben, allerdings wurde auch festgestellt, dass viele der Regelungen für neue Zugangswege zu wenig bekannt sind. Mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz 2007 wurden Erleichterungen für den Zuzug von Selbständigen und Forschern eingeführt. Im Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz 2009 wurde für bestimmte Gruppen auf die sogenannte Vorrangprüfung, nach der ein Drittstaatenbürger nur dann ein Visum bekommt, wenn sich für den Arbeitsplatz kein Deutscher oder EU-Ausländer findet, verzichtet. Mit dem Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen

Eine **ERFOLGREICHE** Migrationssteuerung muss verbesserte Strukturen zum Verbleib in den Herkunfts- und Transitländern schaffen.

(sog. Anerkennungsgesetz) vom April 2012 wurde erstmalig ein allgemeiner Rechtsanspruch auf Überprüfung der Gleichwertigkeit eines ausländischen Berufsabschlusses geschaffen und die Feststellung von im Ausland erworbenen Qualifikationen erleichtert. Schließ-

lich wurde mit dem Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifiziertenrichtlinie vom August 2012 die sog. Blaue Karte EU eingeführt, mit der Drittstaatsangehörige mit akademischen Abschluss, die ein konkretes Arbeitsplatzangebot vorweisen, bereits nach 21 Monaten ein permanentes Aufenthaltsrecht bekommen können. Ebenfalls durch dieses Gesetz wurden weitere Verbesserungen ins Aufenthaltsgesetz aufgenommen, z. B. die Verlängerung der Zeit zur Arbeitsplatzsuche für Absolventen deutscher Hochschulen, um Migranten, die an deutschen Hochschulen ausgebildet wurden, hier zu halten. Außerdem wurde ein eigener Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche für Hochqualifizierte geschaffen. Bislang war die Aufenthaltserlaubnis immer an einen Arbeitsplatz bzw. ein Arbeitsplatzangebot gekoppelt. Seit 2013 können zudem Fachkräfte, die im Ausland eine Berufsausbildung mit mindestens zweijähriger Ausbildungsdauer abgeschlossen haben, bei festgestellter Gleichwertigkeit der Berufsausbildung unter bestimmten Bedingungen Zugang zum Arbeitsmarkt bei Engpassberufen erhalten.

Wie gezeigt gibt es viele legale Möglichkeiten, als Fachkraft hierher zu kommen. Im Zusammenhang mit der Zuwanderung von Fachkräften wird jedoch auch die Frage diskutiert, ob den Herkunftsländern dadurch Talente entzogen werden (braindrain). Andererseits unterstützen die im Ausland Tätigen ihre Familien in der Heimat mit nicht zu unterschätzenden Summen an Rücküberweisungen, sog. Remittances. In manchen Staaten spielen diese Rücküberweisungen eine erhebliche Rolle beim Bruttoinlandsprodukt. Die Entwicklung von Herkunfts- und Transitländern ist deshalb ein wesentlicher Faktor nicht nur

bei der Bekämpfung des Schleuserwesens, sondern auch bei einer erfolgreichen Steuerung der Migration. Wir müssen vor allem die Strukturen in den Herkunfts- und Transitländern verbessern und stabilisieren, damit sich nicht so viele Menschen auf den Weg machen und auch jene von europäischen Maßnahmen profitieren, die sich nicht auf den Weg machen können oder wollen.

Ausblick

Europäische Migrationssteuerung muss auf zwei Gebieten aktiv sein, nämlich auf dem Gebiet der Implementierung einer effektiven Schleuserbekämpfungs-, Asyl- und Flüchtlingsschutzpolitik und auf dem Gebiet der Fortentwicklung der legalen Migration. Und es muss die beiden Gebiete dort verbinden, wo Mixed Migration in Rede steht, wo sich also Fluchtmigration und die Migration in der Hoffnung auf eine bessere Zukunft berühren. Daher bedarf es, wie auch Innenminister de Maizières anlässlich des Treffens der EU-Außen- und -Innenminister in Rom im November 2014 dargelegt hat, einer zwischen Innen-, Außen- und Entwicklungspolitik abgestimmten, verzahnten und vernetzten gemeinsamen Strategie zur europäischen Migrationssteuerung. Dabei muss die europäische Migrationssteuerung neben der Bekämpfung der Schleuserkriminalität und der Schaffung eines Systems europäischer Solidarität vor allem Antworten finden auf die Frage: Wie können wir neben den bewährten Instrumenten des Flüchtlingsschutzes wie Asyl und Resettlement und der legalen Zuwanderung (z. B. Blaue Karte EU, Fachkräftezuwanderung) Instrumente entwickeln, die verhindern, dass sich viele, die eine bessere Zukunft suchen, mit Hilfe von Schleusern auf den Weg nach Europa

machen. Viel ist bereits auf den Weg gebracht worden. Weitere Schritte werden folgen. ///



/// DR. MICHAEL GRIESBECK
ist Vizepräsident des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.

/// Eine politische Querschnittsaufgabe

MIGRATION IN BAYERN

MARKUS GRUBER /// Bürgerkrieg, politische Unterdrückung und Hoffnungslosigkeit – dies sind Gründe, warum Menschen weltweit fliehen und die Gefahren der Flucht auf sich nehmen. Sie suchen Schutz und immer mehr Asylbewerber, Erwachsene wie Kinder und Jugendliche, kommen nach Deutschland. Dieser Themenbereich berührt auch die Menschen in Deutschland und Bayern und die Anteilnahme ist konkret sichtbar, sei es in Form von Geld- oder Sachspenden oder ehrenamtlichem Engagement.

Einführung

Krieg, Flucht, Vertreibung und die Suche nach Sicherheit und neuer Heimat ist ein „Menschheitsthema“. Migration erfolgt hier als Suche nach Aufenthalt in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union unter humanitären Aspekten. Menschen fliehen vor bedrückenden Situationen in ihren Herkunftsländern und suchen Schutz bei uns. Sie brauchen Unterkunft, Verpflegung, medizi-

nische Betreuung, soziale Beratung sowie schulische und / oder berufliche Bildung. Spätestens dann, wenn sie auf Dauer in Bayern und Deutschland bleiben, geht es auch um Arbeitsmöglichkeiten und letztlich um alle politischen Teilbereiche wie für alle Menschen in unserem Land. Wir haben es also von Anfang an mit einer politischen Querschnittsaufgabe zu tun, die die verschiedensten „Politikbereiche“ berührt: Es geht um klassische Innen- und Asylsozialpolitik, es geht aber auch um Integrations-, Bildungs-, Sozial- und Arbeitspolitik, um nur einige Beispiele zu nennen.

Wir haben es darüber hinaus auch mit einer Querschnittsaufgabe auf den verschiedensten politischen Ebenen zu tun, nämlich der kommunalen, der Län-

Das Thema Migration betrifft die **VERSCHIEDENSTEN** Aufgabenbereiche.



Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen ist in Deutschland Ländersache. Der Freistaat Bayern unterstützt dabei seine Kommunen im Asylbereich finanziell weit stärker als viele andere Länder.

derebene, der des Bundes und der EU. Die Voraussetzungen für einen Verbleib sind auf den verschiedenen Ebenen rechtlich geregelt.

Kommunale Ebene

Die erste und unmittelbare politische Herausforderung besteht auf der kommunalen Ebene. Hier wird „gelebt“, hier werden zuallererst Probleme sichtbar, Herausforderungen deutlich und Erwartungen an politisches Handeln formuliert. Die Kommunen in Bayern sind bereits jetzt in hohem Maß gefordert und stellen sich in ganz Bayern mit großem Engagement ihrer Verpflichtung. Der Schwerpunkt ihrer Arbeit liegt in der Phase nach der Erstaufnahme von Asylbewerbern. Dabei geht es bis zum Abschluss des Asylverfahrens vor allem um Unterkunft und Versorgung, medizinische und schulische Betreuung oder auch Betreuung im Rah-

men der Jugendhilfe. Für die Menschen, die länger oder auf Dauer in Deutschland bleiben, geht es dann auch darum, die richtigen Voraussetzungen für die weitere Integration zu schaffen.

Länderebene

Die Länder sind in Deutschland federführend verantwortlich für die Organisation der Aufnahme und Betreuung von Asylbewerbern. So organisieren sie beispielsweise den gesamten Bereich der so genannten Erstaufnahme. Erstaufnahme bedeutet eine erste medizinische Untersuchung von Asylsuchenden, die Registrierung ihrer persönlichen Daten und die Stellung eines Asylantrags beim dafür zuständigen Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Die Länder organisieren darüber hinaus die rechtlichen wie tatsächlichen Rahmenbedingungen für die Unterbringung und Ver-

sorgung über die Phase der Erstaufnahme hinaus. In Bayern findet gerade hier eine enge Zusammenarbeit mit den Kommunen statt. Dies gilt für organisatorische Fragen, aber auch in finanzieller Hinsicht. Der Freistaat Bayern unter-

Die Organisation von Aufnahme und Betreuung der Asylbewerber liegt in Deutschland auf LÄNDEREBENE.

stützt seine Kommunen im Asylbereich finanziell weit stärker als dies viele andere Länder tun. Er erstattet z. B. den Kommunen im Zusammenhang mit der Unterbringung und Versorgung von Asylsuchenden alle entstehenden Kosten. In anderen Bundesländern erhalten die Kommunen nur Pauschalen, die überwiegend als zu niedrig angesehen werden.

Bundesebene

Bislang liegen die Aufgaben der Unterbringung und Versorgung von Asylsuchenden in Deutschland vor allem bei den Ländern und Kommunen. Dies kann so aber nicht bleiben. Wir haben es auch mit einer Herausforderung und Verantwortung der Nationalstaaten und der Europäischen Union als Ganzes zu tun. Für Deutschland heißt dies: Auch der Bund ist gefordert, sich finanziell stärker einzubringen. Die Ergebnisse der aktuellen Verhandlungen von Bund und Ländern zeigen, dass die Bundesebene diese Verantwortung auch angenommen hat.

Gesamteuropäische Aufgabe

Migration und Asyl sind aber auch eine gesamteuropäische Herausforderung. Angesichts der Zahl der Asylsuchenden

und der Herkunftssituation zahlreicher Länder und Regionen ist hier Europa als Ganzes, also alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union, gefordert. Deshalb ist diese Herausforderung auch auf möglichst alle Schultern zu verteilen und so sollten alle EU-Mitgliedstaaten Asylsuchende aufnehmen.

Nach dem so genannten Dublin-Verfahren ist in der EU der Mitgliedstaat, in dem ein Flüchtling erstmals europäischen Boden betritt, für das Asylverfahren verantwortlich. Das bestehende Sys-

**Migration und Asyl sind nur im
GESAMTEUROPÄISCHEN Zusammen-
spiel zu bewältigen.**

tem nach dem Dublin-Prinzip funktioniert aber nicht mehr, weil sich einige EU-Mitgliedstaaten nicht an die europaweit verbindlichen Regeln halten. Solche Regelverstöße sind nicht akzeptabel. Alle Mitgliedstaaten der EU müssen ihre Verantwortung übernehmen und geltendes Recht konsequent anwenden. Nur mit einem einheitlichen und koordinierten Vorgehen im Asylbereich können wir die Herausforderung bewältigen. Dazu brauchen wir auch eine gerechte Verteilung von Flüchtlingen in Europa.

Weiter muss die EU sich viel stärker als bisher für eine Verbesserung der Situation in den Herkunftsländern einsetzen. Sie muss zielgerichtet bei den Fluchtursachen ansetzen. Dazu müssen auch die Prioritäten der Außen-

und Entwicklungshilfepolitik der EU weiter entwickelt werden. So schwierig es auch sein mag, es muss gelingen, mehr als noch bisher zu einer Stabilisierung und guten Entwicklung in anderen Teilen der Welt beizutragen. Situationen, wie wir sie derzeit im Irak und in Syrien erleben, müssen verhindert werden. Ein europäischer oder gar nationaler Einfluss wird hier nur sehr beschränkt möglich sein, die vorhandenen Möglichkeiten müssen jedoch mit Weitblick und Ausdauer genutzt werden.

Ausblick

Wir erleben in unserem Land ein hohes Maß an Hilfsbereitschaft, Engagement und Solidarität. Die Menschen haben aber auch Sorgen und Fragen. Von den jetzt bereits angekommenen Asylsuchenden werden viele lange Zeit bleiben. Wie verändert sich dadurch unser Land? Die Krisengebiete in der Welt werden mehr, die Krisensituationen dauern immer länger. Wohin soll das führen? Was wird getan, wenn in den nächsten Jahren immer mehr Menschen nach Europa wollen? Nicht Wenige haben beide „Pole“ in sich. Einerseits sind sie hilfsbereit und engagieren sich, andererseits haben sie aber auch Bedenken und Ängste. Was bedeutet das für unser politisches und staatliches Handeln?

Der Anspruch auf Asyl muss gewährleistet sein, die Umsetzung aber auch VERANTWORTLICH gehandhabt werden.

An erster Stelle stehen die klaren verfassungsrechtlichen Vorgaben, allen voran der Grundsatz der Menschenwürde.

Dies heißt sehr knapp gesagt: Alle Menschen, aus welchen Gründen auch immer sie nach Deutschland kommen, haben Anspruch auf Schutz und Versorgung. Allen Versuchen, diesen klaren Anforderungen zu wider zu handeln, muss mit Entschiedenheit entgegengetreten werden.

Über diesen Bereich hinaus müssen wir die Sorgen und Fragen der Bevölkerung wahrnehmen. Die Aufnahme der Asylsuchenden, die nach Deutschland kommen, und die Integration derer, die dauerhaft bleiben, können nur gelingen, wenn eine große Mehrheit der Menschen in unserem Land diese Aufgaben auch als die ihren sieht. Dies funktioniert nur, wenn die Sorgen und Befürchtungen der Menschen ernst genommen werden. Das bedeutet, sich der Herausforderung von Überzeugungs- und Argumentationsarbeit zu stellen. Der Unterschied zu rein populistischen Gruppierungen zeigt sich darin, dass verantwortliche Politik, verantwortliches staatliches Handeln Sorgen ernst nimmt, aber darauf keine unzulässig vereinfachenden Antworten gibt. Auch unangenehme Realitäten und komplexe Situationen müssen in ihrer Gesamtheit beachtet werden.

Entscheidend bei dieser großen Herausforderung für Europa, Deutschland und Bayern wird es sein, die Balance zu halten. Wir müssen deutlich machen, dass alle Menschen, die zu uns kommen, Anspruch auf Schutz und Versorgung haben. Wir müssen aber auch durch konsequentes Handeln zeigen, dass dauerhaft nur die bleiben können, denen unser geltendes Recht diese Möglichkeit einräumt. Und die Situation in den Herkunftsländern muss noch viel stärker in den Blick genommen werden als bisher.

Bei der Überzeugungs- und Argumentationsarbeit sind nicht nur Politik und Staat gefordert, sondern hier liegt auch eine große Verantwortung bei allen gesellschaftlichen Gruppen und Organisationen. ///



/// DR. MARKUS GRUBER

ist Ministerialdirektor im Bayerischen Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration, Schaltstelle für Asyl, Integration und Zuwanderung, München.

/// Landlust oder Landfrust?

LEBEN UND ARBEITEN IN LÄNDLICHEN REGIONEN

CHRISTIAN SCHMIDT /// Das Bild vom Land, das viele Städter in sich tragen und das durch auflagenstarke Magazine wie „Landlust“, „LandLeben“ oder „Liebes Land“ noch verstärkt wird, ist eine Geburt der deutschen Romantik. Als Gegenstück zur Industrialisierung, den gesellschaftlichen Umbrüchen und zum ungezügelten Wachsen der Städte schufen die Romantiker in Liedern, Gedichten und Bildern eine Gegenwelt – das mystisch überhöhte Leben auf dem Land und in der Natur. Dieses Bild prägt heute noch vielfach unsere Vorstellungen und Sehnsüchte von einem Leben auf dem Land. Und es lässt sich damit erfolgreich Marketing betreiben. Doch hat es damals wie heute wenig mit der Realität zu tun.

Einführung

In Deutschland zählen 90 % der Fläche zum ländlichen Raum. Mehr als die Hälfte der Menschen leben hier. Doch das „Land“ gibt es nicht. Es gibt viele, höchst unterschiedliche ländliche Regionen. Jede Region hat ihre eigene Identität und Dynamik. Die ländlichen Räume in Vorpommern, Oberbayern oder Westfalen sind so unterschiedlich wie die Städte Hamburg, München oder Dortmund. Doch trotz ihrer Unterschiedlichkeit müssen wir die ländlichen Räume in ihrer Gesamtheit betrachten – ohne die verklärende Sicht der Romantiker, sondern nüchternen Blickes. Dies betrifft sowohl ihre wirtschaftliche als auch ihre soziale und ökologische Entwicklung. Die Stärkung

der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Ernährungswirtschaft ist ebenso wichtig für die ländliche Entwicklung wie prosperierende Betriebe des Ernährungshandwerks, der Verarbeitung und des Handels sowie andere klein- und mittelständische Unternehmen. Zum Gesamtbild gehören auch die Arbeits- und Lebensbedingungen der Menschen, die in den ländlichen Räumen wohnen. Hier gewinnt die Sicherung der Grundversorgung insbesondere unter den Bedingungen des demographischen Wandels zunehmende Bedeutung. Denn der demographische Wandel und damit einhergehend ein Wegzug junger Menschen trifft viele ländliche Regionen hart. Wir können schon heute feststellen, dass je größer die Entfernung zu

Ohne Land wär's ganz schön eng.



Das Bundesprogramm „Ländliche Entwicklung“ soll innovative Ansätze erproben und das Image ländlicher Regionen als attraktive Lebensräume fördern.

Großstädten ist, der Bevölkerungsrückgang umso stärker ausfällt. Zwar beschreibt die Kategorie „ländlich“ kein generelles demographisches Problemfeld, aber die Folgen von Schrumpfungs- und Alterungsprozessen wirken in ländlichen Regionen viel unmittelbarer. Wir müssen daher jetzt die Weichen stellen, damit keine „Spirale nach unten“ aus Einwohnerschwund und Niedergang

der öffentlichen Infrastruktur auf dem Land entsteht.

Die Regierungsparteien haben sich daher im Koalitionsvertrag darauf geeinigt, innerhalb der Bundesregierung einen Schwerpunkt für ländliche Räume, Demographie und Daseinsvorsorge zu bilden. Ich will Fürsprecher der ländlichen Räume auf Bundesebene sein und habe es mir zur Aufgabe gemacht, mich auch für die ressortübergreifenden Themen zur Entwicklung des ländlichen Raumes zu engagieren. Das beginnt bei der medizinischen Versorgung und hört bei einer besseren Netzanbindung für ländliche Regionen nicht auf. Das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Stadt und Land steht dabei im Vordergrund. An diesem politischen

Der Blick auf den ländlichen Raum darf nicht VERKLÄRT werden.

Ziel wird es keine Abstriche geben. Aber wir müssen neue Wege finden, wie wir dieses Ziel bei rückläufiger Bevölkerung und damit einhergehend geringer werdenden finanziellen Mitteln der Kommunen erreichen.

Der ländliche Raum kann hier Modell für ganz Deutschland werden. Denn auf die Auswirkungen des demographischen Wandels, wie wir sie schon seit einiger Zeit in nicht wenigen ländlichen Regionen beobachten können, werden auch die Großstädte und Ballungszentren passgenaue Antworten finden müssen. Wir haben jetzt die Chance, Lösungen für unser ganzes Land zu finden, wie trotz sinkender Bevölkerungszahlen die Daseinsvorsorge aufrechterhalten und das Miteinander in der Gesellschaft weiter wachsen kann. Die ländlichen Regionen können hier zu Pionieren für Wachstum und Nachhaltigkeit im demographischen Wandel werden. Deshalb habe ich die Initiative ergriffen, um neue Perspektiven für den ländlichen Raum zu schaffen. Mit meiner Initiative arbeiten wir an unterschiedlichen Stellen aktiv auf ein gemeinsames Ziel hin: Gut leben und arbeiten in ländlichen Regionen – und das heute wie in Zukunft.

Bundesprogramm Ländliche Entwicklung

Kern meiner Initiative ist das neue Bundesprogramm „Ländliche Entwicklung“, mit dem das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft innovative Ansätze in der ländlichen Entwicklung fördern und erproben will. Es soll dazu beitragen, durch Unterstützung innovativer Vorhaben und Projekte, deren Erkenntnisse dann bundesweit genutzt werden können, ländliche Regionen als attraktive Lebensräume zu erhalten. Das Bundes-

programm kombiniert neue Aktivitäten mit bereits laufenden Maßnahmen und gibt ihnen so einen gemeinsamen Rahmen.

In Modell- und Demonstrationsvorhaben sollen zum Beispiel ländliche Entwicklungsmaßnahmen erprobt, Initiativen in ländlichen Regionen unterstützt und gute Beispiele öffentlich ge-

Mit dem Bundesprogramm „Ländliche Entwicklung“ sollen STRUKTURSCHWACHE Regionen gefördert werden.

macht werden. Das fängt bei innovativen Lösungen im Bereich der Basisdienstleistungen wie Post und Banken an, geht über gute Praxisbeispiele der sozialen Dorfgestaltung bis hin zum Aufbau von regionalen Netzwerken für kleine und mittlere Unternehmen. Im Fokus stehen damit nichtlandwirtschaftlich ausgerichtete Vorhaben und Aktivitäten, die bislang nicht über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)“ gefördert werden können. Die Modell- und Demonstrationsvorhaben sollen neue Erkenntnisse für die Politikgestaltung meines Ministeriums bei der Unterstützung strukturschwacher ländlicher Regionen liefern.

Ein weiterer Bestandteil des Bundesprogramms ist das Modellvorhaben „Land(auf)Schwung“. Das Projekt richtet sich an engagierte Menschen vor Ort, die selbst über innovative Ideen und deren Umsetzung auf der Grundlage eines Regionalbudgets entscheiden. Die Idee dahinter ist: Ländliche Regionen können ihre Stärken selbst entwickeln und sich strukturell anpassen – wenn sich Menschen mit Unternehmergeist, Krea-

tivität und Leidenschaft für ihre ländliche Heimat engagieren.

Wie groß das Potenzial bei den Akteuren vor Ort ist, zeigen auch die Wettbewerbe, die das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft gemeinsam mit weiteren Ein-

Die bisherige GAK soll zu einem echten Förderinstrument der ländlichen Entwicklung **WEITERENTWICKELT** werden.

richtungen durchführt. Die Wettbewerbe „Unser Dorf hat Zukunft“ und „Kerniges Dorf! Ortsgestaltung durch Innenentwicklung“ sind gute Beispiele, wie aktiv und vielseitig das Leben in ländlichen Regionen ist. Sie geben Antwort auf das Problem der Leerstände in der Dorfmitte oder zeigen eine kreative Lösung, um soziales Miteinander möglich zu machen. Auch sie werden als Teil des Bundesprogramms einbezogen, um gute Beispiele ländlicher Entwicklungsprojekte zu honorieren und sie einer breiteren Öffentlichkeit bekannt zu machen.

Zudem soll eine Forschungsplattform „ZukunftLand“ (Arbeitstitel) mit Wissen und Projektergebnissen aus dem deutschsprachigen Raum mit Relevanz für ländliche Räume aufgebaut werden, wobei wichtige Erkenntnisse für die Akteure der ländlichen Entwicklung aufbereitet werden sollen. Flankierende Kommunikationsmaßnahmen werden zeigen, dass ländliche Räume Orte sind, an denen sich engagierte Menschen Herausforderungen aktiv stellen und Wandlungsprozesse ideenreich gestalten. Denn dieses Bild muss in der Öffentlichkeit stärker wahrgenommen werden.

GAK

Das Bundesprogramm „Ländliche Entwicklung“ begleitet auch die Neuausrichtung der „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)“ zu einer „Gemeinschaftsaufgabe ländliche Entwicklung“. Neben den europäischen Mitteln, die im Finanzplanungszeitraum von 2014 bis 2020 in Höhe von insgesamt 9,44 Milliarden für die ländliche Entwicklung zur Verfügung stehen, ist die GAK der Kern der Förderung der ländlichen Entwicklung des Ministeriums. Und die ist 2015 – wie in den Jahren zuvor – mit 600 Millionen Euro Bundesmitteln ausgestattet. Zusammen mit den Ländermitteln in Höhe von 400 Millionen Euro betragen die Gesamtmittel der GAK eine Milliarde Euro pro Jahr. Die GAK war in ihrer bisherigen Form sehr erfolgreich. Ziel war und ist die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes. Hier haben wir große Fortschritte erreicht, wie sich an der internationalen Wettbewerbsfähig-

Die Lebensqualität und Heimatverbundenheit auf dem **LAND** ist hoch.

keit der deutschen Landwirtschaft ablesen lässt. Aber die Entwicklung der letzten Jahre hat gezeigt, dass die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedürfnisse der ländlichen Regionen mehr und mehr über den Gestaltungsraum der jetzigen GAK hinausgehen. Deshalb soll die GAK neu ausgerichtet und zu ei-

nem echten Förderinstrument für die ländliche Entwicklung weiterentwickelt werden. So öffnen wir Türen, indem wir neue Gestaltungsspielräume für die Kreativität vor Ort schaffen. Existenzgründungen und Basisdienstleistungen für die ländliche Bevölkerung können dann durch die neue Gemeinschaftsaufgabe für die ländliche Entwicklung unterstützt werden.

Allerdings erfordert eine Weiterentwicklung der GAK zu einer echten „Gemeinschaftsaufgabe Ländliche Entwicklung“ eine Änderung des Artikels 91 a des Grundgesetzes und ein neues Gemeinschaftsaufgaben-Gesetz. Erste Schritte zur Änderung des Grundgesetzes habe ich bereits unternommen. Dies alles zu erreichen, wird nicht einfach sein. Aber das Projekt ist jede Anstrengung wert.

Fazit

Die besten Ideen nützen nichts, wenn sie an der Lebenswirklichkeit der Menschen im ländlichen Raum vorbeigehen. Deshalb möchte ich 2015 in einem bundesweiten Dialogprozess mit den Menschen vor Ort darüber sprechen, was ihnen persönlich wichtig ist, um auch in Zukunft gut und gerne auf dem Land leben zu können. Ich erhoffe mir davon wertvolle Impulse für die künftige Politikgestaltung für den ländlichen Raum.

Auch wenn das Leben auf dem Land wenig mit den Bildern der deutschen Romantiker zu tun hat: Das Leben in ländlichen Regionen ist attraktiv. Die Lebensqualität auf dem Land ist hoch, die Zufriedenheit der Menschen höher als in der Stadt und die Identifikation – das Bekenntnis zur Heimat – ausgeprägter. Ich will ressortübergreifend und vor allem mit den Menschen vor Ort daran arbeiten, dass dies auch in Zukunft so bleibt. Der ländliche Raum

kann hier zum Motor für Innovationen werden, die wir als Gesellschaft des langen Lebens an jedem Ort in unserem Land brauchen werden. ///



/// CHRISTIAN SCHMIDT MDB
ist Bundesminister für Ernährung und Landwirtschaft, Berlin.

/// Linksextremistische Proteste

DER G7-GIPFEL IN SCHLOSS ELMAU

UDO BARON /// Von Anfang an bildete sich eine Protestbewegung gegen die alljährlichen Treffen der führenden Wirtschaftsnationen. Maßgeblich darin eingebunden sind auch Linksextremisten. Auch bei der Vorbereitung der Proteste gegen den G7-Gipfel auf Schloss Elmau 2015 gehören sie zu den führenden Protagonisten der Gegenproteste. Das Beispiel der Linksautonomen gegen den G7-Gipfel in Elmau soll den linksextremistischen Protest aufzeigen.

Die Idee der Weltwirtschaftsgipfel

Anfang der 1970er-Jahre veränderte sich die Weltwirtschaft grundlegend. Das seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges bestehende System von Bretton Woods, das feste Wechselkurse zwischen den wichtigsten Weltwährungen garantierte, brach 1973 zusammen. Zudem wurde in Folge des Yom-Kippur-Krieges zwischen Israel und seinen arabischen Nachbarstaaten im Herbst 1973 die erste Ölkrise ausgelöst, in deren Verlauf die Länder der Organisation erdöl-exportierender Staaten (OPEC) den Ölpreis von 3 Dollar auf zunächst 5 und dann 12 Dollar pro Barrel (159 Liter) innerhalb kürzester Zeit in die Höhe trieben.

Vor dem Hintergrund dieser globalen Krisen entwickelten der französische Präsident Valéry Giscard d'Estaing und der deutsche Bundeskanzler Helmut Schmidt die Idee, auf die zunehmenden globalen Wirtschaftsprobleme u. a. mit

einem jährlichen Weltwirtschaftsgipfel zu reagieren, um so zu einem regelmäßigen Gedankenaustausch über die Weltwirtschaftslage mit den führenden Wirtschaftsnationen zu gelangen. Im Rahmen eines Kaminesgesprächs trafen sich so vom 15. bis 17. November 1975 auf Schloss Rambouillet bei Paris erstmalig die Staats- und Regierungschefs aus Deutschland, Frankreich, Italien, Japan, Großbritannien und den USA in diesem Rahmen. Mit der Aufnahme von Kanada im Jahre 1976 wurde aus der Gruppe der Sechs (G6) die Gruppe der

Der Weltwirtschaftsgipfel entstand in den 1970er-Jahren als REAKTION auf globale Wirtschaftskrisen.



Beim 33. Weltwirtschaftsgipfel Anfang Juni 2007 in Heiligendamm kam es im Vorfeld bei anfänglich friedlich verlaufenden Protestaktionen von Globalisierungsgegnern zu gewaltsamen Ausschreitungen durch Autonome.

Sieben (G7). 1977 stieß der Präsident der Europäischen Kommission hinzu, 1998 wurde mit der Aufnahme Russlands als Vollmitglied aus der G7 die Gruppe der Acht (G8). War Russland bislang noch von den Finanz- und Währungsberatungen ausgeschlossen, so ruht seine Mitgliedschaft in der G8 seit der Annexion der Krim-Halbinsel im Frühjahr 2014.

Neben globalen wirtschafts-, entwicklungs- und währungspolitischen Fragen werden auch ökonomisch relevante Sonderthemen der globalen Politik wie der internationale Terrorismus oder die organisierte Kriminalität besprochen. Die G7 bzw. G8 verstehen sich als ein internationales Netzwerk ohne in-

haltliche und substanzielle Vorschriften. So kann während der informellen jährlichen Treffen ungezwungen über globale Themen gesprochen werden.¹

Weltwirtschaftsgipfel und Gegenproteste

Von Anfang an stießen die Weltwirtschaftsgipfel aber nicht nur auf Zustimmung. Vor allem aufgrund ihrer exklusiven Zusammensetzung aus den hochentwickelten Ländern der Erde und der Intransparenz ihrer Entscheidungsfindung unter Ausschluss der Öffentlichkeit und der Parlamente stehen sie im Zentrum der Kritik einer sich in den letzten beiden Dekaden formierenden Anti-Globalisierungsbewegung, bei der

auch immer wieder Linksextremisten mitwirken. Inhaltlich wehren sich die Globalisierungsgegner gegen eine ihrer Meinung nach vom Neoliberalismus – verstanden als Synonym für Kapitalismus – und Imperialismus dominierten Welt. Begleitet werden ihre Proteste auch von gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen linksautonomen Gruppierungen und der Polizei. Zu den traurigen Höhepunkten dieser Konflikte gehört sicherlich der Tod des italienischen Demonstranten Carlo Giuliani, der während der Proteste gegen den G8-Gipfel 2001 in Genua beim Angriff auf ein Polizeifahrzeug erschossen wurde.

Unter deutschem Vorsitz fand zuletzt vom 6. bis zum 8. Juni 2007 im Grand Hotel Kempinski des mecklenburgischen Seebades Heiligendamm der 33. Weltwirtschaftsgipfel statt. Gegen diesen Gipfel mobilisierte sich ein breites globalisierungskritisches Bündnis.

Im Vorfeld des letzten Gipfeltreffens unter deutschem Vorsitz 2007 kam es in Rostock zu schweren AUSSCHREITUNGEN.

Bereits im Vorfeld kam es im Rahmen einer Aktionswoche gegen den G8-Gipfel zu zahlreichen Protestaktionen. Erster Höhepunkt war eine internationale Großdemonstration am 2. Juni 2007 in Rostock unter dem Motto „Eine andere Welt ist möglich“, an der sich nach Angaben der Polizei etwa 30.000 Personen, nach Angaben des Veranstalters bis zu

80.000 Menschen beteiligt haben sollen. Im Verlauf der zunächst friedlich verlaufenen Demonstration bildeten etwa 2.000 schwarz gekleidete Autonome einen sogenannten antiimperialistischen Schwarzen Block, aus dem heraus Steine gegen ein Sparkassengebäude und ein am Wegesrand gelegenes Hotel geworfen wurden. Im Rostocker Stadthafen eskalierte dann die Situation. Parkende Fahrzeuge wurden umgestürzt und teilweise in Brand gesetzt, Polizisten mit Pflastersteinen und Molotowcocktails attackiert. Mehr als 400 Polizisten wurden zum Teil schwer verletzt, mehr als 100 Randalierer festgenommen. Erst gegen 20.00 Uhr beruhigte sich die Lage wieder.

Wie schon bei den Weltwirtschaftsgipfeln davor und danach versuchten am Tag des Gipfelbeginns Demonstranten, trotz eines Versammlungsverbotes um das Tagungsgelände, erfolglos mit Hilfe der Fünf-Finger-Taktik² auf bzw. in die Nähe des Gipfelgeländes zu gelangen und die Zufahrtswege zu blockieren. Organisiert wurden die Gegenproteste von einem breiten zivilgesellschaftlichen Bündnis, dem globalisierungskritische Bewegungen von Attac bis hin zu „Gerechtigkeit jetzt!“, einem Aktionsbündnis von 42 Nichtregierungsorganisationen aus den Bereichen Kirche, Entwicklung, Umwelt und Arbeitnehmer, angehörten. Neben diesen nichtextremistischen Organisationen beteiligten sich aber auch linksextremistische Gruppierungen an den Protesten, allen voran das Bündnis Interventionistische Linke (IL) und in ihr organisierte Gruppierungen wie Avanti-Projekt und dogmatische Linke oder die Antifaschistische Linke Berlin (ALB). Die IL organisierte u. a. unter dem Motto „Make capitalism history“ den sogenannten Schwarzen

Block auf der Großdemonstration von Rostock und zeichnete im Rahmen der Kampagne „Block G8“ auch für die Blockadeaktionen gegen den Gipfel verantwortlich. Ihnen kommt es dabei immer auch auf die Vermittelbarkeit ihres Handelns an. Entsprechende Treffen der „Repräsentanten des kapitalistischen Systems“ dienen daher auch der besseren Vermittelbarkeit ihres (gewaltsamen) Protestes in der Öffentlichkeit und somit einer temporären, anlassbezogenen Zusammenarbeit auch mit nichtextremistischen Organisationen.

Der G7-Gipfel von Elmau

Am 7. und 8. Juni 2015 (zunächst war der 4. und 5. Juni 2015 geplant) findet zum sechsten Mal ein Weltwirtschaftsgipfel in Deutschland statt, diesmal im bayerischen Schloss Elmau im Landkreis Garmisch-Partenkirchen. Seit dieses Ereignis bekannt geworden ist, wird vor allem auf diversen Websites dagegen mobilisiert. Mittlerweile hat sich ein breites Protest-Bündnis unter der Bezeichnung „Stop G7“ formiert, das auf seiner 2. bundesweiten Aktionskonferenz in München am 20. September 2014 seine Arbeit aufgenommen hat. Die G7-Staaten stehen symbolisch für ihre Gegner für eine „neoliberale Wirtschaftspolitik, für Militarisierung und Kriege, Ausbeutung und Zerstörung von Mensch und Natur, für Hunger und für Abschottung gegenüber Flüchtenden“. Auf ihrer 3. Aktionskonferenz am 13./14. Dezember 2014 in München beschlossen sie ein aus unterschiedlichen Elementen zusammengesetztes Protestszenario. So soll ein sogenannter Alternativgipfel vom 3. bis zum 4. Juni 2015 in München stattfinden, auf dem die Politik der G7 kritisiert und Alternativen aufgezeigt werden sollen. Auf diesen Ge-

Linksextremisten sind in die Organisation des Widerstandes gegen den G7-Gipfel in Elmau INVOLVIERT.

gengipfel soll dann am 6. Juni eine Großdemonstration in Garmisch-Partenkirchen erfolgen. Parallel dazu sollen vom 4. bis zum 8. Juni Veranstaltungen, Aktionen und Camps nahe am Tagungsort Elmau, in Garmisch-Partenkirchen und Mittenwald stattfinden. Mit ihren Protesten stellen sich die Gegner des G7-Gipfels bewusst „an die Seite der Blockupy-Bewegung, der Anti-Kriegs-Bewegung, der antirassistischen Bewegung, der Kämpfe für bessere Lebens- und Arbeitsbedingungen und der Proteste gegen Umweltzerstörung“³.

Dem „Stop G7“-Bündnis gehören neben Attac, den Grünen Garmisch-Partenkirchen und der verdi-Jugend auch linksextremistische Parteien und Organisationen wie die Deutsche Kommunistische Partei (DKP), ihre Jugendorganisation Sozialistische Deutsche Arbeiterjugend (SDAJ), der Landesverband Bayern der Marxistisch-Leninistischen Partei Deutschlands (MLPD) sowie wie schon bei den Protesten gegen den G8-Gipfel von Heiligendamm linksautonome Gruppierungen und Zusammenschlüsse an, allen voran das [3A]* Revolutionäres Bündnis⁴ und die IL. Neben dem parlamentsorientierten Linksextremismus, wie ihn die DKP verkörpert, sind es insbesondere auch linksautonome Gruppierungen, die hinter den Protesten gegen die Weltwirtschaftsgipfel stehen und versuchen, den demokratischen Protest für ihre systemüberwindenden Ziele zu instrumentalisieren. Da es ihnen immer auch um die Vermittelbarkeit ihres Handelns geht, sind die Proteste gegen die Weltwirtschaftsgipfel

für Linksautonome besonders attraktiv – können sie doch so darauf hoffen, mit ihren (gewaltsamen) Aktionen auch auf Akzeptanz in nichtextremistischen Kreisen zu stoßen und mit diesen temporäre Bündnisse zu schließen.

Wer aber sind diese Linksautonomen? Was sind ihre Ziele? Welche Entwicklungen durchlaufen sie? Wie sieht ihr Gewaltbegriff aus? Und welche Gefahr geht von ihnen für den G7-Gipfel in Elmau aus?

Genealogie der autonomen Bewegung

Autonome Bewegungen sind kein grundsätzlich neues gesellschaftliches Phänomen. Ihre Wurzeln gehen auf die zerfallende Protestbewegung Ende der 1960er-Jahre zurück.⁵ Aus dieser Zeit stammt auch ihre Selbstbezeichnung. Sie steht für Eigenständigkeit und bezieht sich historisch auf die Erfahrungen der militanten italienischen Arbeiter- und Studentenbewegung „Autonomia Operaia“ der 1960er-Jahre. Diese militante „Arbeiterautonomie“ propagierte den Kampf gegen die Fabrikarbeit und wandte sich gezielt gegen die etablierten Gewerkschaften und die Kommunistische Partei Italiens, denen sie Anpassung, Bevormundung und Verbürgerlichung vorwarf. Lang andauernde Bestreikungen, v. a. von Automobilfabriken bis hin zur Entführung von Managern, gewaltsame Auseinandersetzungen mit der Polizei und Sabotageakte in Fabriken prägten ihre Aktivitäten. In Anlehnung an die „Autonomia Operaia“ bildeten sich ab Mitte der 1970er-Jahre auch in der Bundesrepublik aus der Sponti-Szene, den militanten Teilen der Anti-AKW-Bewegung und der Hausbesetzerszene heraus autonome Gruppierungen.⁶

Das autonome Selbstverständnis

Der „klassische“ Linksautonome verfügt über keine einheitliche Weltanschauung. Er orientiert sich an anarchistischen und kommunistischen Ideologieelementen und wendet sich gegen jegliche Form von Herrschaft, Organisation und Hierarchie. Im Gegensatz zu den auf das Kollektiv orientierten orthodoxen Marxisten-Leninisten ist er ein Individualist. Theoriedebatten spielen für ihn nur eine untergeordnete Rolle. Das kapitalistische Wirtschaftssystem lehnt er ebenso ab wie den Staat, seine Institutionen und Repräsentanten. Das bestehende System will er nicht reformieren, sondern auf revolutionärem Wege durch eine „herrschaftsfreie Gesellschaft“ ersetzen.⁷

Sein politisches Selbstverständnis zeichnet sich durch eine radikale Verneinung des Bestehenden aus und ist in erster Linie von Anti-Einstellungen geprägt. Er versteht sich v. a. als antifa-

Die WURZELN der Linksautonomen liegen in der militanten italienischen „Arbeiterautonomie“-Bewegung der 1960er-Jahre.

schistisch, antikapitalistisch, antirassistisch, antimilitaristisch und antirepressiv. Der Kampf gegen (vermeintliche) staatliche Repression, gegen einen seiner Meinung nach staatlich verordneten Militarismus, gegen Rassismus, die Umgestaltung von Wohnvierteln sowie eine „neoliberale Globalisierung“ und damit verbunden gegen die Treffen der G7/G8-Staaten gehören zu seinen bevorzugten Themenfeldern. Damit greift er Bereiche auf, bei denen er sich im Einklang mit der Mehrheitsgesellschaft wähnen und

bis weit ins bürgerliche Lager auf Verstärkung auch für militante Aktionen setzen kann.⁸ Das gibt ihm die Möglichkeit, sich in „soziale Bewegungen und Selbstorganisationsprozesse der Bevölkerung ein[zu]bringen [...], um sie zu radikalisieren und damit die Risse und Widersprüche innerhalb der kapitalistischen Totalität zu vertiefen – bis zum offenen Klassenkampf“.⁹

Postautonome

In den letzten Jahren ist ein Wandel des Selbstverständnisses von Teilen der linksautonomen Szene zu erkennen. Als Reaktion auf zunehmende interne Kritik an der linksautonomen Bewegung haben einige von ihnen begonnen, der Ideologie- und Organisationsfrage mehr Raum zu geben. Diesen sich als „postautonom“ verstehenden Gruppierungen kommt es darauf an, sich entgegen dem eigentlichen linksautonomen Selbstverständnis zu organisieren, zu vernetzen und der Frage der Ideologie einen größeren Stellenwert einzuräumen. Auf der Basis einer undogmatischen marxistisch-leninistischen Ideologie verfolgen sie in einer Strategie der kleinen Schritte eine breit gefächerte Bündnispolitik. Sie öffnen sich bewusst gegenüber bislang unpolitischen Bevölkerungsschichten, um so in einem langfristigen Prozess die vorherrschenden Verhältnisse zu überwinden. Die zugrunde liegende Intention ist die Einbeziehung und mittelfristige Radikalisierung möglichst vieler Personen über die gezielte Zuspitzung aktueller und realpolitischer (Krisen-)Themen.

Im Zuge dieser Entwicklung sind verschiedene, sich selbst als postautonom verstehende Zusammenschlüsse wie die „Perspektive Kommunismus“, das „...ums Ganze! Kommunistisches

Bündnis“ oder die Gruppierung „[3A]* Revolutionäres Bündnis“ entstanden, die auch alle gegen den G7-Gipfel in Elmau mobilisieren. Eine bedeutende Stellung in der linksextremistischen Auseinandersetzung mit den Weltwirtschaftsgipfeln nimmt vor allem die IL ein. Gegründet zum Jahreswechsel 2005 versteht sie sich als ein Bündnis verschiedener Gruppierungen, v. a. des linksautonomen Spektrums. Die IL betrachtet sich als organisierter „undogmatischer Zusammenschluss von Einzelpersonen und Gruppen aus der undogmatischen und post-autonomen Linken“, die in gesellschaftspolitische Auseinandersetzungen intervenieren möchte. Ihr Ziel ist „eine radikale Linke, die [sich] auf den revolutionären Bruch mit dem nationalen und dem globalen Kapitalismus, mit der Macht des bürgerlichen Staates und allen Formen von Unterdrückung, Entrechtung und Diskriminierung orientiert“.¹⁰ Diese Bündnisse versuchen, auch gegen teilweise heftige Widerstände aus dem linksautonomen Spektrum, dieses stärker zu vernetzen, besser zu organisieren und zu re-ideologisieren, um so die Schlagkraft der autonomen Bewegung zu erhöhen. Langfristig streben sie mit diesem Ansatz eine strukturierte bundesweite und über die linksextremistische Klientel hinausgehende Mobilisierung zu einschlägigen Kampagnen an

Linksautonome ORIENTIEREN sich an anarchistischen und kommunistischen Ideologieelementen.

wie z. B. die Blockaden von überregionalen rechtsextremistischen Aufmärschen oder die Blockupy-Proteste gegen Kapitalismus und autoritäres Krisenmanagement in Frankfurt am Main.

Autonome Militanz

Linksautonome bzw. Postautonome kennzeichnet ein hohes Maß an Gewaltbereitschaft. Auch wenn nicht jeder von ihnen selber Gewalt ausübt, so befürworten sie in der Regel dennoch ihren Einsatz. Als Militanter gilt daher nicht nur der aktiv Handelnde, sondern auch derjenige, der Gewalt in Kauf nimmt bzw. mit gewaltsamen Aktionen sympathisiert. Die linksautonome Gewaltbereitschaft basiert auf einem klaren Feindbild, zu dessen tragenden Säulen der Staat und die ihn nach linksautonomer Auffassung stützenden

POSTAUTONOME wollen die linksautonome Bewegung organisieren und vernetzen, um ihre Schlagkraft zu erhöhen.

Rechtsextremisten zählen.¹¹ Um diese zu bekämpfen, halten sie alle Widerstandsformen bis hin zum Einsatz von Gewalt für legitim. Politisch motivierte Gewalt dient ihnen als „Geburtshelfer einer neuen Gesellschaft“, denn um die herrschaftsfreie Gesellschaft zu errichten, muss zuvor der Staat als Garant der bisherigen Ordnung radikal beseitigt werden. Gewalt gehört somit zu den tragenden Säulen linksautonomen

Selbstverständnisses. So heißt es in einem ihrer Statements: „Die Anwendung von Gewalt / revolutionärer Gewalt halten wir unter bestimmten Voraussetzungen nicht nur für legitim, sondern auch für unverzichtbar. Wir werden uns nicht an den vom Staat vorgeschriebenen legalen Rahmen von Protest und Widerstand halten. Denn damit wären wir auch kontrollier-, berechen- und beherrschbar. [...] Also – eine Absage an Gewalt wird es von uns nicht geben – nicht heute und auch nicht in Zukunft!!!!“¹²

Über den Einsatz von Gewalt erlebte die linksautonome Bewegung auch ihre mediale Geburtsstunde. Am 6. Mai 1980 blockierten mehr als 10.000 Linksautonome das Bremer Weserstadion, in dem zu diesem Zeitpunkt der damalige Bundespräsident Karl Carstens eine öffentliche Rekrutenvereidigung vornahm. Zahlreiche Bundeswehrfahrzeuge gingen in Flammen auf, ganze Straßenzüge wurden verwüstet.

Mitte der 1980er-Jahre entwickelten sich zunehmend militante Kerne aus den linksautonomen Gruppierungen und begannen, sich zu spezialisieren. Es kam zur Annäherung zwischen den gewaltbereiten Linksautonomen und den terroristischen Revolutionären Zellen (RZ) bzw. ihrem radikal-feministischen Flügel, der Roten Zora. Gemeinsam versuchten sie, das linksautonome Spektrum durch eine „Propaganda der Tat“, d. h. mittels militanter Interventionen, zu radikalisieren. RZ und Rote Zora lieferten den Linksautonomen konkrete Handlungsanleitungen für ihre Taten und wurden „so was wie ein Lehrer der militanten Autonomen in Sachen Technik des militanten Angriffs“ und somit wegweisend für die gewaltbereite linksautonome Szene.¹³

Um die von Linksautonomen ausgehende Gewalt richtig einordnen zu können, muss man sich ihren Gewaltbegriff vergegenwärtigen. In Anlehnung an den

Linksautonome kennzeichnet ein hohes Maß an GEWALTBEREITSCHAFT.

Philosophen und Sozialwissenschaftler Herbert Marcuse und den norwegischen Friedensforscher Johann Galtung liegt die Ursache für Gewalt in den „kapitalistischen Produktionsverhältnissen“. Diese üben keine physische, sondern eine auf gesellschaftlichen Strukturen wie Werte, Normen, Institutionen und Machtverhältnissen basierende „strukturelle Gewalt“ auf ihre Bürger aus. Diese ist systemimmanent, drückt sich durch Ungleichheit unterschwellig aus und hindert den Einzelnen daran, sich seinen Anlagen und Möglichkeiten entsprechend frei zu entfalten.¹⁴ Da diese „Diktatur der Gewalt“ den kapitalistischen Systemen inhärent ist, leiten nicht nur Linksautonome, sondern Linksextremisten im Allgemeinen daraus unter Berufung auf Marcuse ein Naturrecht von „unterdrückten“ Minderheiten auf Widerstand ab. Marcuse prägte dafür das Prinzip „Gegengewalt“.¹⁵ Es versteht sich ausschließlich als Reaktion auf die vermeintliche „Gewalt des Systems“ und somit als ein reaktives und dadurch legitimes Mittel, um die herrschende Gewalt aufzubrechen und Veränderungen herbeizuführen.

Von diesem Gedanken ausgehend wird schon seit Jahren in der linksextremistischen Szene eine Debatte über die Anwendung und Organisation von Gewalt zur Durchsetzung der eigenen Interessen geführt. In dieser „Militanz-

debatte“ geht es nicht um ein generelles Ja oder Nein zur Gewalt an sich, sondern vielmehr um die Frage, ob Gewalt auch gegen Menschen und nicht allein gegen Sachen ausgeübt werden soll. Dem linksautonomen Verständnis nach muss ihr Handeln und somit der Einsatz von Gewalt politisch auch für diejenigen vermittelbar sein, die man befreien will. Da gezielte Gewalt gegen Menschen kaum vermittelbar ist, wird sie zwar mehrheitlich abgelehnt, ausgenommen davon sind aber Polizisten und Rechtsextremisten. Sie gelten als das personifizierte Feindbild eines jeden Linksautonomen, ihnen werden Menschenwürde und Grundrechte pauschal abgesprochen, Gewalt gegen sie gilt als legitim und vermittelbar.¹⁶

Ausblick auf den G7-Gipfel in Elmau und die zu erwartenden Gegenproteste

Wie schon bei den Weltwirtschaftsgipfeln zuvor wird auch der G7-Gipfel von Elmau von einer breitgefächerten, aus Nichtextremisten, aber auch aus Linksextremisten bestehenden Protestbewegung begleitet werden. Mehr als ein Jahr vor diesem Großereignis hat bereits die Mobilisierung begonnen. Auch dieses Mal ist es das erklärte Ziel der G7-Gegner, ihren Protest bis auf das Gipfelgelände zu tragen. Wie schon beim G8-Gipfel in Heiligendamm wird aber auch 2015 nicht der Gipfelort zum Zentrum des Gegenprotestes werden, sondern die nächstgelegene größere Stadt. War das 2007 Rostock, so wird es 2015 die bayerische Landeshauptstadt München sein. Dort wird sich der Protest konzentrieren, dort können auch gewaltsame Auseinandersetzungen nicht ausgeschlossen werden. Dennoch muss damit gerechnet werden, dass wie in Heiligen-

damm v. a. Linksautonome bzw. Postautonome versuchen werden, die Zufahrtswege nach Schloss Elmau zu blockieren und mit Hilfe der Fünf-Finger-Taktik die Polizeiketten zu durchflie-

Es wird auch 2015 in Elmau links-extremistischen Protest geben, aber die Szene hat an öffentlichem INTERESSE verloren.

ßen, um so zumindest in die Reichweite des Tagungsortes zu gelangen. Auch dieses Mal werden sie dieses Ziel nicht erreichen. Schon seit Jahren finden die Weltwirtschaftsgipfel an zwar idyllischen, aber weit abgelegenen Orten statt. Dadurch lassen sich die Zufahrtswege für die Sicherheitsbehörden besser kontrollieren und ein Eindringen der Gipfelgegner effizient verhindern. Das wissen auch die Gipfelgegner. Ihnen kommt es daher mit ihren Aktionen eher auf Symbolik denn auf die konkrete Verhinderung des Gipfels an. Wie schon bei anderen Großereignissen, etwa den über viele Jahre nahezu alljährlich ins atomare Zwischenlager Gorleben im niedersächsischen Wendland rollenden Castor-Transporten mit hochradioaktiven Brennstäben, wollen sie mit ihren Protestaktionen auch die Kosten für den Staat für entsprechende Großereignisse in die Höhe treiben, um diese auf diesem Wege einerseits ihrer gesellschaftlichen Akzeptanz zu berauben und um sie andererseits zumindest auf lange Sicht allein aus Kostengründen un-

durchführbar zu machen. Ferner muss auch diesmal wieder mit die Proteste begleitenden, militanten Aktionen gerechnet werden, insbesondere mit Anschlägen auf Gebäude, Kraftfahrzeuge und die Infrastruktur in Allgemeinen.

Wie schon 2007, so versuchen auch 2015 Linksextremisten, allen voran die IL und das [3A]* Revolutionäres Bündnis, die Proteste gegen den Weltwirtschaftsgipfel in Elmau zu organisieren. Insbesondere die IL wird versuchen, damit an die Erfolge von Heiligendamm anzuknüpfen, um sich auch gegenüber den demokratischen Protestorganisationen als unentbehrlicher Bündnispartner zu erweisen. Dabei steht gerade für diese Bündnisse viel auf dem Spiel. Unübersehbar hat die autonome Szene in den letzten Jahren an Attraktivität und öffentlichem Interesse verloren. Ein Mitte April 2014 auf Initiative der IL in Berlin durchgeführter autonomer Kongress, der unter der Überschrift „Antifa in der Krise“ einer Neuorientierung der linksautonomen Szene dienen sollte, scheiterte kläglich. Im Zuge dessen haben sich vor allem im Berliner Raum führende autonome Gruppierungen wie die Antifaschistische Linke Berlin (ALB) wegen der fehlenden Perspektive für die linksautonome Szene aufgelöst oder sie befinden sich wie die Antifaschistische Revolutionäre Aktion (ARAB) in Auflösung. Die linksextremistische Szene im Allgemeinen und die linksautonome bzw. postautonome Szene im Besonderen brauchen deshalb dringend eine Neuorientierung und Erfolgserlebnisse, um die zentrifugalen Kräfte in den eigenen Reihen zu stoppen.

Betrachtet man die Weltwirtschaftsgipfel seit Heiligendamm, so stellt man fest, dass die Gegenproteste von Jahr zu Jahr an Zulauf und öffentlichem Interes-

se verloren haben. Auch wenn insbesondere die linksautonome Szene an die Erfolge der Proteste gegen den G8-Gipfel von Heiligendamm anknüpfen möchte, so spricht zum gegenwärtigen Zeitpunkt dennoch eher wenig dafür, dass es 2015 zu vergleichbaren Massenprotesten gegen den G7-Gipfel in Elmau kommt. ///



/// DR. UDO BARON

ist Referent im Niedersächsischen Ministerium für Inneres und Sport, Bereich Linksextremismus, Hannover.

Anmerkungen

¹ Bundeszentrale für politische Bildung: Weltwirtschaftsgipfel, <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/lexikon-der-wirtschaft/21189/weltwirtschaftsgipfel>, Stand: 20.10.2014.

² Die Fünf-Finger-Taktik beschreibt eine Vorgehensweise größerer Menschengruppen zum Umgehen von Polizeiabsperungen. Bei der Fünf-Finger-Taktik setzt sich der zunächst geschlossene Demonstrationszug aus mehreren Blöcken zusammen, deren Teilnehmer sich einer bestimmten Farbe oder Symbolik zuordnen. Bei dem Zusammentreffen mit einer Polizeiabsperung teilt sich der Zug in eine erforderliche Anzahl an Blöcken in verschiedene Richtungen auf, um die Absperung umfließen und sich dahinter wieder sammeln zu können. Der Name Fünf-Finger-Taktik entstand, da es sich meist um fünf Blöcke handelt, die sich in verschiedene Richtungen auffächern wie fünf spreizende Finger. Die einzelnen Blöcke bestehen wiederum aus sogenannten Bezugsgruppen, was ein weiteres systematisches Zerstören in einzelne Gruppen ermöglicht. Umgesetzt wurde dieses Prinzip bisher vor allem in schwer absper- und kontrollierbaren Flur- und Waldgebieten.

³ Alle Zitate stammen aus dem Aufruf „Proteste gegen G7-Gipfel geplant – sw unterstützt ‚Gegengipfel‘“, <http://www.isw-muenchen.de/download/elmau-g7-01-201409.html>

⁴ 3 [A] steht für antifaschistisch, antimilitaristisch und antikapitalistisch.

⁵ Vgl. Geronimo: Feuer und Flamme. Zur Geschichte der Autonomen, Berlin / Amsterdam 1995; Moroni, Primo / Balestrini, Nanni: Die goldene Horde. Arbeiterautonomie, Jugendrevolte und bewaffneter Kampf in Italien, Berlin 1994.

⁶ Vgl. Baron, Udo: Das Selbstverständnis von Links- und Rechtsautonomen – Ein Vergleich zweier subkultureller Erscheinungsformen, in: Extremismus in Deutschland. Schwerpunkte, Vergleiche, Perspektiven, hrsg. von Gerhard Hirscher und Eckhard Jesse, Baden-Baden 2013, S. 435-452. Einer der führenden Protagonisten der Arbeiterautonomie, Antonio Negri, gehört heute zu den führenden intellektuellen Führern der Anti-Globalisierungsbewegung.

⁷ Baron, Udo: Pippi Langstrumpf oder: Was ist ein Autonomer?, in: Deutschland Archiv 1/2012, S. 60-68.

⁸ Vgl. Bergsdorf, Harald / van Hüllen, Rudolf: Linksextrem – Deutschlands unterschätzte Gefahr?, Paderborn 2011, S. 64.

⁹ Grundsätze der Antifaschistischen Revolutionären Aktion Berlin (ARAB), <http://arab.blogspot.de/grundsatzet/>, Stand: 7.2.2011.

¹⁰ Die Interventionistische Linke – Wir über uns, <http://www.interventionistische-linke.org/interventionistische-linke/die-interventionistische-linke-wir-ueber-uns>, Stand: 11.11.2014.

¹¹ AG Grauwacke: Autonome in Bewegung. Aus den ersten 23 Jahren, Berlin / Hamburg / Göttingen, 3. Aufl., 2003, S. 142 ff.

¹² „Legal, Illegal, Scheißegal!!! Aber lieber wie ein Fisch im Wasser als einsam und vertrocknet am Flußrand“, in: Interim, August 1995, S. 12 (Herüberhebung im Original).

¹³ AG Grauwacke, Autonome in Bewegung, S. 136.

¹⁴ Galtung, Johan: Strukturelle Gewalt. Beiträge zur Friedens- und Konfliktforschung, Reinbek bei Hamburg 1982.

¹⁵ Marcuse, Herbert: Repressive Toleranz, in: Kritik der reinen Toleranz, hrsg. von Robert Paul Wolff, Barrington Moore und Herbert Marcuse, Frankfurt 1966, S.127.

¹⁶ Vgl. die Militanzdebatte in den einschlägigen Internetforen der linken Szene wie indymedia, <http://de.indymedia.org/>

/// Wählerschaft und Wahlmotive

DIE „ALTERNATIVE FÜR DEUTSCHLAND“ (AfD)

GERHARD HIRSCHER /// Die erst 2013 gegründete „Alternative für Deutschland“ (AfD) hat im Jahr 2014 unerwartete Wahlerfolge gefeiert. Schon im September 2013 war sie bei der Bundestagswahl mit 4,7% nur knapp gescheitert – allerdings mit einem Rekordergebnis für eine erstmals antretende Partei. Ist diese neue Partei eine weitere Eintagsfliege im deutschen Parteiensystem oder hat sie Chancen auf langfristige Etablierung? Ihr endgültiges Schicksal wird sich erst in den Landtagswahlen vom Frühjahr 2016 entscheiden.

Zusammenfassende Thesen

- Die Wählerschaft der AfD ist sehr heterogen. Sie ist typisch für neu entstehende Protestparteien, die noch nicht etabliert sind. Ob dies der AfD gelingen wird, ist offen. Sie ist noch weit davon entfernt, eine feste Kraft im deutschen Parteiensystem zu sein.
- Die Wählerschaft der AfD speist sich aus sehr unterschiedlichen Quellen. Zwar kamen bei der Bundestagswahl

wie bei den Landtagswahlen etwa vier Fünftel von anderen Parteien und nur etwa ein Zehntel aus dem Bereich der Nichtwähler, von diesen Bewegungen zugunsten der AfD waren aber viele Parteien betroffen.

- Die Union ist nicht der hauptsächlich Leidtragende der Wählerwanderung zugunsten der AfD. Nur bei der Europawahl kam ein Viertel der AfD-Wähler von der Union. Bei der Landtagswahl in Sachsen war dies noch ein Fünftel, bei den anderen Wahlen deutlich weniger.
- Die AfD hat von der Schwäche der FDP profitiert. Bei der Bundestagswahl kam ein gutes Fünftel ihrer Wähler von der FDP, bei den letzten Landtagswahlen noch etwas über ein Zehntel. Insgesamt kam etwa ein Drittel der AfD-Wähler aus dem

Die AfD ist weit davon entfernt, eine ETABLIERTE Partei in Deutschland zu sein.



Unbändige Freude bei der AfD-Spitze über ihr bislang bestes Wahlergebnis, hier bei der Landtagswahl 2014 in Brandenburg.

bürgerlichen Lager von Union und FDP.

- Die AfD konnte beachtlich von Zugewinnen aus der Wählerschaft der extremen Parteien profitieren. Schon bei der Bundestagswahl holte sie 16,5% ihrer Stimmen von der Linken, bei den letzten Landtagswahlen waren dies in Sachsen ein knappes Zehntel und über 16% in Thüringen und Brandenburg. Dazu kamen nennenswerte Gewinne von der NPD vor allem in Sachsen.
- Die AfD ist trotz des fortgeschrittenen Alters einiger ihrer prominenten Vertreter keine Seniorenpartei. Vor allem die jüngeren und mittleren Jahrgänge bis 45 Jahre sind bei den Wählern deutlich überrepräsentiert, bei den Wählern über 60 Jahren erzielt sie klar unterdurchschnittliche

Resultate. Dies war bei den Piraten bei ihren vier Wahlerfolgen 2011/2012 ähnlich, nur war sie in den jüngsten Jahrgängen noch stärker vertreten.

- Auch wenn sich unter den prominenten Vertretern der Partei viele Professoren und Wissenschaftler befinden, ist ebenso klar: Die AfD ist keine Akademiker-Partei. Ihre stärksten Wählergruppen kommen aus den mittel qualifizierten Bevölkerungsgruppen. Bei den formal hoch Qualifizierten war sie durchschnittlich und in den Landtagswahlen im Osten klar unterdurchschnittlich vertreten. Dies unterscheidet sie von den Piraten, die bei ihren Erfolgen bei den formal hoch Qualifizierten am stärksten abschnitten.
- Die AfD ist eine Männerpartei. Wie bei vielen neuen und Protestparteien

in Deutschland erzielte sie bei den Männern deutlich höhere Werte als bei den Frauen. Bei den Wahlerfolgen der Piraten 2011/2012 war dies genauso. Der geringe Frauenanteil in den Vorständen unterstreicht diese Struktur.

- Trotz der Dominanz prominenter Akademiker ist die AfD auch eine Partei der kleinen Leute. Der Anteil der Arbeiter war bei allen Wahlen überdurchschnittlich, der der Arbeitslosen zumindest im Osten auch. Überdurchschnittliche Werte bei den Selbständigen, vor allem im Osten, fallen demgegenüber quantitativ weit weniger ins Gewicht. Bei den Rentnern schnitt sie aber generell unterdurchschnittlich ab. Auch dies ist eine Parallele zu den Erfolgen der Piraten.
- Zu Beginn ihres Auftretens hat die AfD stark von ihrer europa- und eurokritischen Programmatik profitiert. Insgesamt ist bei ihr aber der Anti-Establishment-Protest immer stärker geworden. Es ist fraglich, ob sie als reine Anti-Euro-Partei überleben könnte.
- Neben dem Thema Europa war für die AfD der Themenbereich der sozialen Sicherheit zur Rekrutierung ihrer Wählerschaft zentral. Angst vor der künftigen wirtschaftlichen Entwicklung war bei der Bundestagswahl ein wichtiger Faktor. Zusätzlich sind Zuwanderung, die Ausländerpolitik und die Kriminalitätsbekämpfung wichtige Themenfelder. Ansätze zur Verherrlichung der DDR waren in den Landtagswahlen im Osten wichtig, sind aber im Westen kaum instrumentalisierbar.
- Die meisten Analysen sind sich darin einig, dass man die AfD insgesamt

Die AfD ist v. a. eine **PROTEST-BEWEGUNG** gegen die etablierte Politik.

nicht als rechtspopulistische oder rechtsextremistische Partei klassifizieren kann. Die Auseinandersetzung mit ihr sollte sich daher auf inhaltlicher Ebene und nicht mittels der Zuschreibung populistischer Labels vollziehen.

Der (fast) erfolgreiche Start – die Bundestagswahl 2013

Bei der Bundestagswahl vom 22. September 2013 scheiterte die AfD mit 4,7 % der Zweitstimmen nur knapp an einem Einzug in den Deutschen Bundestag. Auch wenn sie an Erststimmen mit 1,9 % deutlich weniger erhielt, war dies für eine erstmals angetretene Partei ein beachtlicher Erfolg. Sie holte auf Anhieb 2.056.985 Zweitstimmen – damit fehlten ihr lediglich 129.358 Stimmen, um über die 5 %-Hürde zu kommen. Das Ergebnis der AfD bei der Bundestagswahl 2013 war bemerkenswert, weil es praktisch aus dem Stand heraus erzielt wurde. Die Partei war erst im Februar 2013 offiziell gegründet worden. Bei der Landtagswahl in Niedersachsen am 20. Januar 2013 trat der Vorsitzende Bernd Lucke bei den Freien Wählern mit einer gemeinsam beschlossenen Liste an. Lucke und die anderen Gründungsmitglieder eines „Vereins zur Unterstützung der Wahlalternative 2013“ hatten sich schon im Herbst 2012 mit dem Gedanken getragen, gemeinsam

mit den Freien Wählern bei der Bundestagswahl 2013 anzutreten. Nach der Landtagswahl in Niedersachsen, bei der ihre Liste nur auf 1,1 % der Zweitstimmen kam, zerschlug sich diese Perspektive, da interne Streitigkeiten eine weitere Kooperation beendeten. Die AfD verzichtete dann auch auf ein Antreten bei der Landtagswahl in Bayern am 15. September 2013, da sie dort unter anderem wegen der starken Konkurrenz der Freien Wähler nur geringe Erfolgsaussichten sah. Sie konzentrierte sich daher auf die Bundestagswahl am 22. September 2013 und die Landtagswahl in Hessen am selben Tag.

Für eine relativ junge Partei musste ihr Ergebnis der Bundestagswahl Ansporn genug sein, um sich Erfolge bei künftigen Wahlen auszurechnen. Aus der Perspektive der AfD schien dies für das Jahr 2014 nicht unwahrscheinlich zu sein. Für die Europawahl am 25. Mai 2014 hätte erstmals (nach dem Stand der Gesetzgebung vom Herbst 2013) das Überschreiten der 3 %-Hürde gereicht. Nach der erneuten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 26. Februar 2014 musste die AfD für die Europawahl gar keine Sperrhürde mehr überwinden. Somit reichte die Mobilisierung eines kleinen Teils ihrer Wählerschaft der Bundestagswahl, um ins Europaparlament einziehen zu können. Dies ist ihr mit bundesweit 7,1 % der Stimmen klar gelungen.

Das Ergebnis bei der Bundestagswahl war auch bemerkenswert, weil die AfD mit 4,7 % der Zweitstimmen relativ knapp an der 5 %-Hürde scheiterte. Sie lag damit nur geringfügig unter der FDP, die ebenfalls nicht in den Bundestag kam, aber deutlich vor allen anderen Kleinparteien. Die regionale Analyse zeigt, dass die AfD im Westen auf

4,4 %, im Osten sogar auf 5,7 % der Zweitstimmen gekommen war. Auch der Blick auf die Länder insgesamt bestätigt diese Verteilung. Im Westen blieb sie nur in Baden-Württemberg (5,2 %), Hessen (5,6 %) und dem Saarland (5,2 %) knapp über der 5 %-Hürde, in den anderen Ländern aber darunter: Bayern 4,3 %, Berlin (Gesamt) 4,9 %, Bremen 3,7 %, Hamburg 4,2 %, Niedersachsen 3,7 %, Rheinland-Pfalz 4,8 % und Schleswig-Holstein 4,6 %. In den neuen Ländern war sie nur in Sachsen-Anhalt mit 4,2 % darunter, ansonsten kam sie in Brandenburg auf 6,0 %, in Mecklenburg-Vorpommern auf 5,6 %, in Sachsen auf 6,8 % und in Thüringen auf 6,2 %.

Die neue Partei AfD erzielte aus dem Stand heraus einige **GUTE** Wahlergebnisse.

Bei der gleichzeitig stattfindenden Landtagswahl in Hessen erreichte die AfD nur 4,1 % der Zweitstimmen und blieb damit deutlich unter dem Wert der Bundestagswahl von 5,6 %. Bei identischer Wahlbeteiligung holte sie in Hessen bei der Landtagswahl 126.906 Zweitstimmen, bei der Bundestagswahl jedoch 176.319 Zweitstimmen. Sie hat also bei der unter gleichen Bedingungen stattfindenden zeitgleichen Wahl über ein Viertel weniger Stimmen erzielt. Laut Forschungsgruppe Wahlen¹ sagten 61 % der AfD-Anhänger, die bundespolitische Komponente sei für sie bei der Entscheidung die wichtigere gewesen. Dies war der niedrigste Wert aller Parteien und unterstreicht, dass für die AfD die Landespolitik stark im Hintergrund stand und nicht zur Mobilisierung beitrug.

Generell hat die AfD bei der Bundestagswahl im Westen wie im Osten stärker in den Ländern mit höherer Wahlbeteiligung abgeschnitten. Offensichtlich hat sie von einem Mobilisierungseffekt profitiert. Dies wird auch durch den Blick auf die Wahlkreisebene unterstrichen. Die Wahlkreise mit den höchsten Zweitstimmenergebnissen (Spitzenreiter war Görlitz mit 8,2 %) lagen fast aus-

Die AfD hat von einem **MOBILISIERUNGSEFFEKT bei den Wählern und dem Wahlkalender profitiert.**

nahmslos im Osten. Dort war auch in fast allen Fällen die Wahlbeteiligung gegenüber 2009 zum Teil deutlich angestiegen. Interessanterweise erreichte beispielsweise Pforzheim ebenfalls einen Spitzenwert mit 7,2 % – auch dort bei gestiegener Wahlbeteiligung. In den für die AfD günstigen Wahlkreisen im Osten war die Wahlbeteiligung aber oft um 5 bis 6 Prozentpunkte höher. Umgekehrt liegen die schwächsten Wahlkreise der AfD mit Werten zwischen 3,4 % und 2,3 % alle im Westen und dort zumeist in Nord- und Westdeutschland. In diesen Regionen ist die Wahlbeteiligung entweder nur schwach gestiegen oder war in vielen Fällen sogar rückläufig.

Der Wahlkalender spielte ebenfalls der AfD in die Hände. Die anderen vorgesehenen Landtagswahlen des Jahres 2014 fanden sämtlich in den neuen Bundesländern statt (Sachsen, Brandenburg und Thüringen), wo sie bei der Bundestagswahl überdurchschnittlich abgeschnitten und mit Werten von 6 % und darüber die 5-%-Hürde deutlich überschritten hatte. Bei für sie relativ guten Ausgangsbedingungen hatte die AfD

also die Chance, im August und September 2014 zu zeigen, ob sie ihr Potenzial wieder mobilisieren oder sogar ausweiten konnte.

Die Wählerwanderungen

Woher holte die AfD bei den bisherigen Wahlen ihre Wähler? Glaubt man der publizierten Wählerwanderungsbilanz von Infratest dimap,² dann hat die AfD den überwiegenden Teil ihrer Stimmen bei der Bundestagswahl 2013 von anderen Parteien abgezogen – insgesamt fast 85 %. Lediglich 210.000 Stimmen, also etwa ein Zehntel – genau 10,2 % – kamen aus dem Bereich früherer Nichtwähler. Dazu konnte sie noch 100.000 Erstwähler mobilisieren. Den höchsten Zuwachs hatte sie mit 430.000 Stimmen von der FDP (20,9 %), der sie damit enorm und mit den größten Konsequenzen schadete. Gut ein Fünftel aller AfD-Stimmen kam also von früheren FDP-Wählern, ein knappes Fünftel (410.000 Stimmen) von sonstigen Parteien. Von der Linken holte die AfD 340.000 Stimmen, das entsprach 16,5 %. Aus dem Lager der Union holte die AfD 290.000 Stimmen – immerhin 14,1 % aller AfD-Stimmen kamen von CDU oder CSU. Von der SPD kamen noch 180.000 Stimmen und von den Grünen 90.000.

Insgesamt zeigt sich also ein zwiespältiges Bild: Einerseits konnte die AfD wie viele neue und Protestparteien bei Jungwählern und Wählern kleinerer, nicht-etablierter und exotischer Parteien punkten. Dies können auch frühere Wähler rechtsextremistischer oder populistischer Parteien sein, was aber aufgrund dieser Daten nicht ersichtlich ist. Eine Nachwahlanalyse belegte, dass unter den Wählern der AfD ehemalige Wähler der FDP und anderer Kleinparteien sowie generell Erstwähler überre-

präsentiert waren.³ Andererseits holte sie in erheblichem Maß Stimmen der etablierten und auch der großen Parteien – eine Mobilisierung, ohne die ihr Abschneiden bei der Bundestagswahl auf diesem Niveau nicht möglich gewesen wäre.

Bei der gleichzeitigen Landtagswahl in Hessen⁴ holte die AfD knapp zwei Drittel der Stimmen (63,0 %) von anderen Parteien. 31.000 Stimmen, also immerhin mit 24,4 % fast ein Viertel, kamen aus dem Bereich früherer Nichtwähler. Ansonsten kamen jeweils 20.000 Stimmen von der FDP (15,7 %) und von sonstigen Parteien, 15.000 von der CDU (das entspricht 11,8 %), 10.000 von den Grünen, 8.000 von der Linken (6,3 %) und 7.000 von der SPD. Weiterhin konnte sie 8.000 Erstwähler mobilisieren. In der Struktur zeigt sich ein ähnliches Bild wie bei der Bundestagswahl, jedoch ist hier bei geringerem Mobilisierungsgrad der Gewinn aus dem Nichtwählerlager deutlich höher und der von den anderen Parteien geringer.

Bei der Europawahl am 24. Mai 2014⁵ kam die AfD auf 7,1 % und erzielte 7 Mandate. Die AfD gewann (im Vergleich von Infratest dimap zur Bundestagswahl 2013) von anderen Parteien 44,6 % ihrer Stimmen. Von der Union kamen 510.000 Stimmen (25 %), von der SPD 180.000, von der Linken 110.000 (5,4 %), von der FDP 60.000 (2,9 %) und von den Grünen 30.000.

Von den sonstigen Parteien gewann sie 20.000 Stimmen und aus dem Saldo von Zu- und Fortzügen 10.000, musste aber 910.000 Stimmen (44,6 % ihrer Stimmen der Bundestagswahl) an die Nichtwähler abgeben.

Bei der Landtagswahl in Sachsen am 31. August 2014⁶ holte die AfD 9,7 % und 14 Sitze. Die Stimmen für die AfD speisten sich laut Infratest dimap mit 39.000 Stimmen am meisten aus dem Bereich der sonstigen Parteien. Generell kamen 80,6 % ihrer Stimmen von anderen Parteien. Es kamen im Einzelnen 33.000 Stimmen (20,6 %) von der CDU, 18.000 (11,2 %) von der FDP, 16.000 von den Nichtwählern (10,0 %), 15.000 von der Linken (9,4 %), 13.000 von der NPD, 8.000 von der SPD und 3.000 von den Grünen. Der Saldo aus Erstwählern und Verstorbenen war mit 6.000 positiv, der aus Zu- und Fortzügen mit 9.000 ebenfalls.

Bei der Landtagswahl in Thüringen am 14. September 2014⁷ holte die AfD 10,6 % und 11 Sitze. Die AfD holte laut Infratest dimap mit 23.000 Stimmen den größten Anteil von den sonstigen Parteien. Insgesamt kamen 81,8 % ihrer Stimmen von anderen Parteien, darunter 18.000 Stimmen von der CDU (18,2 %), 16.000 von der Linken (16,2 %) und jeweils 12.000 von SPD und Nichtwählern (12,1 %). Dazu kamen 11.000 Stimmen von der FDP (11,1 %) und 1.000 von den Grünen.

Bei der Landtagswahl in Brandenburg vom 14. September 2014⁸ holte die AfD 12,2 % und 11 Sitze. Insgesamt kamen 77,9 % ihrer Stimmen von anderen Parteien. Die AfD holte laut Infratest dimap 27.000 Stimmen von sonstigen Parteien, 20.000 von der Linken (16,4 %), 18.000 von der CDU (14,7 %), 17.000 von der FDP (13,9 %), jeweils

Der Erfolg der AfD kam größtenteils durch **WÄHLERWANDERUNG zustande.**

12.000 von SPD und Nichtwählern (9,8 %) und 1.000 von den Grünen.

Zum Vergleich: Bei den Piraten zeigte sich bei den bislang vier für sie erfolgreichen Wahlen (Berlin 18.9.2011, Saarland 25.3.2012, Schleswig-Holstein 6.5.2012 und Nordrhein-Westfalen 13.5.2012) eine ähnliche Verteilung. Auch bei ihnen war jeweils der Anteil der Wähler, die von anderen Parteien kamen (Berlin 58 %, Saarland 64,8 %, Schleswig-Holstein 78,7 % und Nordrhein-Westfalen 78 %) klar am größten. Von den Nichtwählern holten sie in Berlin 17,5 %, im Saarland 21,6 %, in Schleswig-Holstein 13,7 % und in Nordrhein-Westfalen 14 %. Da die Differenzen zu den Werten der AfD nicht sehr groß sind, könnte dies ein Indiz dafür sein, dass sich die Wählerschaften neuer Protestparteien momentan stark ähneln.

Motivlagen

Die Bundestagswahl 2013

Bei der Suche nach den Ursachen für die Wahl der AfD stößt man auf Gründe, die zu einem großen Anteil typisch für Protestbewegungen sind. Dies unterstreicht nicht zuletzt die Tatsache, dass die AfD ihre Wähler relativ spät mobilisieren konnte. So gaben 45 % ihrer Wähler an, sich erst in den letzten Tagen oder am Wahltag selbst entschieden zu haben – im Durchschnitt sagten dies nur 32 %, bei der Union sogar nur 26 %. Weiterhin sagten laut Infratest dimap 44 % aller Befragten, die AfD löse zwar keine Probleme, nenne aber die Dinge wenigstens beim Namen. Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass ein großer Anteil der Bevölkerung die Euro-Krise für ein großes Problem hielt (und dies 2014 anhielt), wird der Resonanzboden für eine solche Partei deutlich. Immer-

hin 37 % hielten die AfD für eine Alternative für die, die sonst gar nicht wählen würden. Dies ist ein hoher Wert, aber bezüglich der Piraten wurde diese Aussage sogar von 50 % bejaht. Immerhin 21 % gaben an, sie finden es gut, dass es mit der AfD eine Partei gebe, die sich gegen den Euro ausspricht. Gleichzeitig sagen 56 %, die AfD sei keine ernstzunehmende Partei. Dies unterstreicht, dass die AfD bei der Bundestagswahl klar von ihrem Charakter als neuer Kraft und Protestbewegung profitierte. Gleichzeitig gab die Angst vor einer Verschärfung der Krise um die einheitliche Währung und die Verschuldung in Europa einen realen Anknüpfungspunkt für die Unterstützung der AfD, was auch für die nächste Zukunft wirksam bleiben könnte. Laut Forschungsgruppe Wahlen⁹ war bei der AfD für 59 % ihrer Anhänger das Thema Euro-Krise für die Wahlentscheidung wichtig – weit mehr als bei den Anhängern aller anderen Parteien.

Bei der Frage nach den Wahlmotiven sagten laut Infratest dimap 69 % der AfD-Wähler, sie hätten die Partei aus Überzeugung gewählt, und nur 24 % gaben an, dass dies aus taktischen Gründen geschah. Im Osten betrug der Anteil der Überzeugungswähler sogar 72 % gegenüber 68 % im Westen. Die Wähler aus Überzeugung waren zwar etwas weniger als bei den anderen Parteien, aber immer noch deutlich mehr als bei der FDP, wo nur 51 % angaben, sie hätten die Partei aus Überzeugung gewählt. Auch bei Grünen und Linken betrug der Anteil der taktischen Wähler immerhin 17 % bzw. 19 %. Zwar gaben 24 % der Befragten an, die AfD sage ehrlich, was sie wolle, aber auch nur 24 % sagten, sie hätten Kenntnis über die politischen Inhalte der Partei. Dies scheint Bewe-

gungsspielräume in alle Richtungen zu ermöglichen.

Der zwiespältige Charakter der AfD-Wählerschaft wird auch durch den Blick auf das Stimmensplitting deutlich. Bei kleinen Parteien ohne Aussicht auf die Wahl eines Direktkandidaten gibt traditionell eine große Anzahl ihrer Zweitstimmenwähler die Erststimme für den Kandidaten einer anderen Partei ab. Bei der AfD wählten 36 % ihrer Wähler der Zweitstimme auch mit der Erststimme ihre Partei. Allerdings gaben laut Infratest dimap 27 % ihre Stimme einem Kandidaten einer anderen Partei, 22 % dem Unions-Kandidaten und 15 % dem der SPD. Dies unterstreicht, dass die Wählerschaft der AfD bei der Bundestagswahl keineswegs auf ein bestimmtes Lager zuzuordnen war. Bei der FDP hatten zwar nur 28 % ihrer Wähler auch ihren Erststimmenkandidaten gewählt, aber 63 % den Kandidaten der Union. Bei den Grünen hatten immerhin 53 % ihrer Zweitstimmenwähler einen eigenen Kandidaten gewählt (bei der Linken sogar 70 %) und immerhin 34 % den SPD-Kandidaten. Demgegenüber machte die AfD-Wählerschaft einen weit unstrukturierteren Eindruck.

Die Europawahl 2014

Bei der Europawahl spielten naturgemäß eurokritische Elemente eine große Rolle bei der Motivation zur Wahl der AfD. Aber auch bei dieser Wahl kamen zusätzlich andere Einstellungen zum Tragen. Offensichtlich wurde die EU von den Wählern der AfD kritischer gesehen als bei den Wählern aller anderer Parteien. So bejahten laut Infratest dimap¹⁰ 67 % der AfD-Wähler die Frage, ob die europäischen Länder künftig wieder stärker allein handeln sollen, während dies bei den anderen Parteien

hängern jeweils nur Minderheiten angaben (bei den Linken-Wählern 33 %, denen der Union 19 % und denen von SPD und Grünen jeweils 13 %). 45 % der AfD-Wähler sagten, die Mitgliedschaft in der EU bringe Deutschland mehr Nachteile, nur für 11 % überwogen die Vorteile. Bei allen anderen Parteien war

Die meisten AfD-Wähler bei der Bundestagswahl 2013 waren ÜBERZEUGUNGSWÄHLER.

das Verhältnis umgekehrt. Eine Mehrheit von 61 % der gesamten Wählerschaft sagte, auch wenn die AfD ins Europaparlament gewählt werde, gehöre sie nicht in den Bundestag. Für 53 % war sie keine ernstzunehmende Partei und für 47 % war der Vorwurf des Rechtspopulismus berechtigt. Allerdings gaben große Minderheiten auch rechtfertigende Bewertungen ab. So meinten 41 %, die AfD löse zwar keine Probleme, nenne die Dinge aber beim Namen. Für 37 % war sie eine Alternative für die, die sonst gar nicht wählen gehen würden, und 30 % bemerkten, die AfD achte darauf, dass deutsche Interessen in Europa nicht zu kurz kämen. 29 % meinten, die AfD spreche offen aus, was die Mehrheit der Gesellschaft denke, und für 28 % war die AfD-Wahl eine gute Gelegenheit, den anderen Parteien einen Denkkzettel zu verpassen. Jeweils 19 % sagten, es sei gut, wenn die AfD bei der Europawahl gut abschneide und dass es mit der AfD eine Partei

gebe, die sich grundsätzlich gegen den Euro ausspricht.

Die unterschiedlichen Motivlagen der AfD-Wähler zeigen sich auch bei der Frage nach den wichtigsten Themen bei der Wahlentscheidung. So gaben 41 % der AfD-Wähler die Stabilität der Währung an – der höchste Wert bei allen Parteien. Aber für ebenfalls 41 % war dies

Die meisten AfD-Wähler entschieden sich aus allgemeiner UNZUFRIEDENHEIT für diese Partei.

die soziale Sicherheit und für 40 % die Zuwanderung – ebenfalls der mit Abstand größte Wert aller Parteien. Eine deutlich geringere Rolle spielten für die AfD-Wähler die Themen Friedenssicherung (23 %), Wirtschaftswachstum (22 %), Umweltschutz (17 %) und Verbraucherschutz (15%).

Insgesamt wird deutlich, dass unter den Wählern der AfD neben der Europa- und Eurokritik eindeutig ein diffuses Spektrum der Unzufriedenheit festzustellen ist. 60 % der AfD-Wähler gaben an, ihre Entscheidung sei aus Enttäuschung erfolgt, nur für 33 % geschah dies aus Überzeugung. Laut Forschungsgruppe Wahlen gaben 39 % der AfD-Wähler an, sie hätten die Partei als Denkmittel für andere Parteien gewählt, aber 60 % der AfD-Wähler sagten, dies geschah wegen politischer Inhalte.¹¹ Offenbar spielten dabei nationalistische Motivlagen und vor allem Kritik an der Zuwanderung eine große Rolle.

Die Landtagswahl in Sachsen 2014

Bei den drei Landtagswahlen im Spätsommer 2014 wurden zusätzlich spezifische ostdeutsche Motivlagen deutlich, die bei der Wahl der AfD wichtig waren. So sahen sich laut Infratest dimap¹² in Sachsen nur 37 % der AfD-Wähler auf der Gewinnerseite, aber 46 % auf der Seite der Verlierer der gesellschaftlichen Entwicklung. Dies war mit Abstand der höchste Wert aller Parteien; sogar bei der Linken gaben dies nur 30 % an, bei den Grünen 27 %, der SPD 18 % und der CDU 13 %. Zwar wurden der Partei von der gesamten Wählerschaft kaum messbare Kompetenzwerte zugebilligt, aber immerhin 62 % gaben an, sie fänden es gut, dass sich die AfD für Familien mit drei und mehr Kindern einsetzt. Immerhin 54 % sagten, die AfD löse keine Probleme, nenne die Dinge aber wenigstens beim Namen, und 38 % fänden es gut, wenn die AfD im Landtag vertreten wäre. 26 % fänden sogar eine Vertretung der AfD in der Regierung gut – allerdings befürworteten nur 14 % eine Koalition aus CDU und AfD. Hingegen sagten nur 22 %, sie finden es gut, dass es mit der AfD eine Partei gebe, die sich gegen den Euro ausspricht. Allerdings sahen auch 36 % die AfD in vielen Fragen auf einer Linie mit der NPD.

Ähnlich wie bei der Europawahl unterstellte laut Forschungsgruppe Wahlen zwar auch eine Mehrheit aller Befragten, die Wahl der AfD sei eine Denkmittelwahl. Unter den AfD-Wählern sah dieses Bild wiederum anders aus: Nur 20 % gaben eine Denkmittelwahl zu Protokoll, aber 76 % sagten, sie hätten sie wegen politischer Inhalte gewählt. Sogar 90 % der AfD-Wähler sagten, die AfD sei die einzige Partei, die die Dinge beim Namen nennt.¹³ Laut Forschungsgruppe Wahlen sprachen

AfD und NPD auch gezielt ähnliche Segmente der Wählerschaft an. So war das Thema Kriminalitätsbekämpfung und Einwanderung für die AfD zentral. Parteichef Bernd Lucke hat im Wahlkampf öffentlich davon gesprochen, dass keiner wolle, „dass der Muezzin über Leipzig ruft“.¹⁴ Bei dieser Landtagswahl zeigte sich also, dass die Euro- und europakritische Dimension der AfD-Wahl eine deutlich geringere Rolle spielte gegenüber anderen, offenbar stark durch Frustration und Fremdenfeindlichkeit gesteuerten Motiven.

Die Landtagswahl in Thüringen 2014

Bei der Landtagswahl in Thüringen zeigte sich eine sehr ähnliche Verteilung der Motivlagen. Zwar sagten laut Infratest dimap¹⁵ nur 35 % der AfD-Wähler in Thüringen, sie seien eher auf der Verliererseite der gesellschaftlichen Entwicklung (gegenüber 37 % bei der Linken, 27 % bei den Grünen, 18 % bei der SPD und 11 % bei der CDU). Anders als in Sachsen sah sich eine Mehrheit von

Namen. 43 % fanden es gut, dass die AfD im Wahlkampf viele gute Dinge benannt habe, die es in der DDR gab. 42 % sagten, sie fänden es gut, wenn die AfD im Landtag vertreten wäre. Jeweils 36 % gaben an, die AfD sei eine gute Alternative für die, die sich in der CDU nicht mehr aufgehoben fühlen und dass die AfD Positionen vertrete, die auch dem Befragten wichtig sind. Für 32 % war es wichtig, dass sich die AfD stärker gegen die Zuwanderung ausspricht als andere Parteien. Nur 24 % gaben an, sie finden es gut, dass es mit der AfD eine Partei gibt, die sich grundsätzlich gegen den Euro ausspricht.

Ähnlich wie in Sachsen sahen auch in Thüringen laut Forschungsgruppe Wahlen 73 % der AfD-Wähler ihre Stimmabgabe durch politische Inhalte motiviert und nur 26 % gaben eine Denkmittelwahl an.¹⁶ Wie in Sachsen zeigte auch die Wahl in Thüringen, dass die eurokritische Dimension der AfD deutlich weniger wichtig war als etwa die Elemente Protest, Frustration, Zuwanderung und DDR-Nostalgie.

Die Landtagswahl in Brandenburg 2014

In Brandenburg zeigte sich ein sehr ähnliches Bild. Auch hier gaben laut Infratest dimap¹⁷ 44 % der AfD-Wähler an, eher auf der Verliererseite der gesellschaftlichen Entwicklung zu stehen – nur 39 % sahen sich eher auf der Gewinnerseite. Dies unterschied sich ebenfalls deutlich von der Wählerschaft der anderen Parteien. Bei der Linken sahen sich nur 31 % als Verlierer, bei der SPD 20 %, den Grünen 19 % und der CDU 13 %. Auch hier wurden ihr kaum Parteikompetenzen zugebilligt, aber immerhin 6 % taten dies im Bereich Kriminalitätsbekämpfung und 5 % bei der Ausländer-

Bei der Landtagswahl 2014 in SACHSEN wurde die AfD hauptsächlich wegen ihrer politischen Inhalte gewählt.

42 % der AfD-Wähler eher auf der Gewinnerseite. In den anderen Einstellungsdimensionen waren die Befunde aber fast deckungsgleich. Auch hier wurden ihr insgesamt keine Problemlösungskompetenzen zugeschrieben, aber 61 % sagten, es geschehe den anderen Parteien recht, dass die AfD den Politikbetrieb aufmischte. Sogar 57 % meinten, die AfD löse zwar keine Probleme, nenne die Dinge aber wenigstens beim

und Integrationspolitik. Immerhin 60 % sagten zur AfD, sie löse zwar keine Probleme, nenne die Dinge aber wenigstens beim Namen. 59 % meinten, es geschehe den anderen Parteien recht, dass die AfD den Politikbetrieb aufmischte. Eine Vertretung der AfD im Landtag fanden 41 % gut und 39 % fanden es ebenfalls gut, dass die AfD im Wahlkampf viele gute

Auch bei der Landtagswahl 2014 in Thüringen war der „Denkzettel“ für die AfD-Wähler KEIN Motiv.

Dinge benannt habe, die es in der DDR gab. Immerhin 36 % sahen die AfD als gute Alternative für diejenigen, die sich in der CDU nicht mehr aufgehoben fühlen. Jeweils 34 % fanden es gut, dass sich die AfD stärker gegen Zuwanderung einsetze als andere Parteien und dass sie Positionen vertrete, die dem Befragten wichtig sind. Auch in Brandenburg gaben nur 22 % an, sie fänden es gut, dass es mit der AfD eine Partei gebe, die sich gegen den Euro ausspreche. Insgesamt galt in Brandenburg also dieselbe Motivlage bei der Wahl der AfD wie in den anderen beiden Ländern, wobei hier das Thema Kriminalität und Verbrechensbekämpfung offenbar zusätzlich eine verschärfte Rolle gespielt hat.

Einordnung der AfD

Bereits im September 2013 (noch vor der Bundestagswahl) erschien eine Studie im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung Nordrhein-Westfalen mit dem Ziel, „den Grad, den Einfluss und die Bedeutung rechtspopulistischer, rechtskonservativer und marktradikaler Politikvorstellungen in der AfD genauer einschätzen und bewerten zu können“.¹⁸

Schon diese Studie wollte die AfD nicht als rechtsextremistische oder rechtspopulistische Partei einordnen. Als Argumente wurden zum einen angeführt, dass allein aus einer euro-skeptischen oder EU-kritischen Haltung nicht automatisch eine Analogie zu rechtspopulistischen oder rechtsextremistischen Einstellungen abgeleitet werden könne. Zum anderen seien öffentliche Vergleiche zwischen der AfD mit offen rechtsextremen oder neonazistisch orientierten Parteien wie der NPD unbrauchbar zur Beurteilung möglicher rechtspopulistischer Ausrichtungen in der AfD. Gerechtfertigt sei hingegen ihre Einordnung als Partei rechts der Union.¹⁹

In Wissenschaft und Publizistik finden sich seitdem unterschiedliche Versuche der Einordnung der AfD. Noch Anfang 2014 wurde sie auf der Links-Rechts-Skala des Instituts Forschungsgruppe Wahlen nur leicht rechts von der Mitte eingestuft: leicht rechts von der FDP, aber noch links von CDU und CSU. Eine Rechtsaußen-Partei oder gar eine extremistische Partei war sie in den Augen der deutschen Bevölkerung also nicht. Inwieweit sich das in den letzten Monaten geändert hat, lässt sich nicht belegen.

Ebenfalls Anfang 2014 erschien eine Wahlanalyse des Abschneidens der AfD bei der Bundestagswahl 2013 auf der Basis von Daten der German Longitudinal Election Study (GLES) 2013.²⁰ Dort wurde gezeigt, dass die AfD vor allem bei den Wählern punktete, die mit einer Verschlechterung der Wirtschaftslage rechneten. Die Wirtschaftspessimisten machten zwar nur einen geringen Teil der Wählerschaft aus, der aber überproportional der AfD zugeneigt war. Dazu spielte die Angst vor der Euro-Krise eine große Rolle für die AfD-Wähler, die zu-

sätzlich Hilfen für betroffene Euro-Krisenländer überdurchschnittlich kritisch gegenüberstanden. Diese Krisenängste hätten vor allem bei den Spätentscheidern eine große Rolle gespielt.²¹ Hinzu kam als weitere Dimension die Integrationspolitik. Die Bereitschaft zur Wahl der AfD wurde durch immigrations-skeptische Einstellungen deutlich befördert.²² All diese Einstellungsdimensionen waren bei männlichen Wählern und solchen aus den neuen Bundesländern stärker verbreitet. Insbesondere bei den Spätentscheidern spielte die Ablehnung einer multikulturellen Einwanderungspolitik offenbar eine große Rolle. Auch diese Analyse sieht zum Datum ihres Erscheinens keinen Anlass, die AfD aufgrund ihrer Programmatik als rechtspopulistische Partei zu klassifizieren. Sie sieht es für den weiteren Werdegang der AfD als entscheidend an, wie sich die etablierten Parteien auf den für

Die Wahlforschung ordnet die AfD als POPULISTISCHE Partei ein.

den Wahlerfolg der AfD entscheidenden Feldern verhalten – nämlich beim Umgang mit der europäischen Schuldenkrise und der Einwanderungs- und Integrationspolitik.²³

Ein Papier des Wissenschaftszentrums Berlin vom Februar 2014 versuchte die gesellschaftliche Verankerung der AfD näher zu analysieren.²⁴ Laut den Autoren sei der wesentliche Hintergrund der erfolgreichen Gründung und

Mobilisierung der AfD zum einen die Entstehung einer „rechtsliberal-konservativen europapolitischen Option auf europäischer Ebene“ und zum anderen diese Option „im Verein mit den lange in der Zivilgesellschaft verankerten neoliberalen und national-konservativen Kräften in Deutschland“.²⁵ Allerdings seien auch „Anschlüsse an progressives Denken“ erkennbar wie bei Fragen der Daseinsvorsorge, des Pestizideinsatzes in der Landwirtschaft, der Haftung von Banken und Großkonzernen oder der Transparenz von politischen Entscheidungsprozessen. Eine Einordnung der AfD als rechtsextremistisch oder auch nur klar rechtspopulistisch wäre nach dieser Analyse kaum vorstellbar.

Eine Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung vom November 2014 lieferte Anhaltspunkte für die Einstellungen eines Teiles der Wählerschaft der AfD.²⁶ Diese neue – diesmal von der Universität Bielefeld durchgeführte – Rechtsextremismus-Studie konstatierte bei den befragten AfD-Anhängern hohe Werte in den Einstellungsdimensionen Befürwortung einer Diktatur, Chauvinismus, Ausländerfeindlichkeit, Sozialdarwinismus und Verharmlosung des Nationalsozialismus. Diese Werte lagen deutlich höher als bei allen anderen Parteianhängern mit Ausnahme derer der NPD und teilweise bei den Nichtwählern.²⁷ Diese Studie konstatiert bei den AfD-Anhängern auch eine überproportionale Zustimmung zu einem „marktförmigen Extremismus“. Dieser sei gekennzeichnet durch die Facetten „unternehmerischer Universalismus“ (als verallgemeinerte neoliberale Form der Selbstoptimierung), „Wettbewerbsideologie“ (Forderung allgegenwärtigen Wettbewerbs, um Fortschritt und Erfolg zu erzielen) und „Ökonomistische

Werthaltungen“ (die Anwendung ökonomischer Kriterien zur Bewertung ganzer Bevölkerungsgruppen). Inwieweit diese Kategorien sinnvoll sind, mag dahingestellt bleiben, sie haben aber mit klassischen politischen Extremismus-Definitionen wenig zu tun. Während bei allen Befragten 21,1 % in diese Gruppe eingeordnet werden, sind laut dieser Studie 38,4 % der AfD-Anhänger darin zu verorten.²⁸

Andere Befunde dieser Studie leuchten eher ein: So sehen insgesamt 33,6 % der Befragten ihren Lebensstandard bedroht, bei den Anhängern der AfD hingegen 60,3 %.²⁹ Insgesamt will die Studie verdeutlichen, dass die AfD eine in hohem Maße populistische Partei sei. Dies gelinge ihr nicht nur wegen ihrer EU-kritischen Haltung. „Die Partei AfD greift das vorhandene wettbewerbspolitische Sprachrohr auf und scheint gerade diese ökonomisch menschenfeindliche Verbindung zu kanalisieren.“³⁰

Neuere Daten aus der Bundestagswahlstudie im Rahme der GLES (German Longitudinal Election Study) zur Bundestagswahl 2013 bestätigen zahlreiche Analysen zur AfD.³¹ Ihre Kandidaten zur Bundestagswahl unterschieden sich insgesamt in einigen Punkten von denen anderer Parteien. So war ihr Anteil von Kandidaten mit Hochschulabschluss mit 73 % auf den Niveau von Union, SPD, FDP und Grünen, lag damit aber deutlich über den Werten bei den Linken und den Piraten. Das Durchschnittsalter der Kandidaten war mit 50 Jahren das höchste aller Parteien (bei der Union war dies 47 Jahre, bei SPD und FDP 46 Jahre und den Grünen 44 Jahre. Bei der Linken waren dies immerhin 49 Jahre, während die Piraten nur auf 39 Jahre kamen). Der Frauenanteil der Kandidaten war mit 14 % der nied-

rigste aller Parteien; die Piraten kamen auf 17 %, die FDP auf 20 %, die Union auf 31 %, die Linke auf 35 %, die SPD auf 40 % und die Grünen auf 44 %.³²

Auch die Auswertungen der GLES legen den Schluss nahe, dass die Wählerschaft von Union und AfD nur relativ geringe Überschneidungen aufwies. So war das Stimmensplitting zwischen CDU oder CSU als Erst- und AfD als Zweitstimme nur in 4,6 % der Stimmkombinationen zu verzeichnen gewesen – die Kombination Union / FDP kam auf 13,1 % und die aus SPD und Grünen auf 12,6 %.³³ Wie zu erwarten, zeigte auch diese Nachwahlanalyse, dass die AfD einen etwas überproportionalen Stimmenanteil bei Selbständigen sowie bei Wählern unter 40 Jahren zu ver-

Die AfD hat von der Unentschlossenheit und Wankelmütigkeit vieler Wähler profitiert.

zeichnen hatte, hingegen einen deutlich unterproportionalen Anteil bei gewerkschaftlich organisierten Angestellten und Arbeitern sowie besonders bei Wählern mit türkischem Migrationshintergrund.³⁴

Die Ergebnisse der GLES bestätigten auch den Einfluss ökonomischer Erwartungen auf das Wahlverhalten zugunsten der AfD. So führte sowohl die Unzufriedenheit mit dem Regierungskurs in der Eurokrise als auch die Ablehnung finanzieller Unterstützung für die Krisenstaaten zu einer höheren Wahrscheinlichkeit der Wahl der AfD.³⁵ Generell zeigte diese Auswertung für die wesentlichen Politikfelder, dass der AfD eine geringe Problemlösungskompetenz zugeschrieben wurde – bei den meisten

Themen von 2 % und der Arbeitsmarktpolitik nur von 1 %. Allerdings wurde ihr in der Finanzpolitik immerhin von 6 % diese Kompetenz zugeschrieben, wobei Sachfragen insgesamt für die Erklärung der Wahlentscheidung zugunsten der AfD offenbar eine eher geringe Rolle spielten.³⁶ Interessant ist auch der Befund, dass nur ein Drittel der Wähler der AfD während des Wahlkampfes „stabil“ bei ihrer Entscheidung blieben, was unterstreicht, „dass ehemals unentschlossene Bürger oder Nichtwähler von der Partei Alternative für Deutschland angezogen wurden.“³⁷ In der Summe sieht die GLES die AfD als „single-issue“-Partei, die hauptsächlich von der Kritik an der Euro-Rettungspolitik in Verbindung mit Ressentiments gegen Immigration profitierte. Zusätzlich deutet sie das Ergebnis der AfD als Beleg dafür, dass es in der deutschen Bevölkerung eine größere Bereitschaft gibt, mit seiner Stimme auch bei einer Bundestagswahl zu experimentieren.³⁸ ///



/// DR. GERHARD HIRSCHER

ist Referent für Grundsatzfragen der Politik, Parteien- und Wahlforschung der Akademie für Politik und Zeitgeschehen, Hanns-Seidel-Stiftung, München.

Anmerkungen

¹ Forschungsgruppe Wahlen e. V.: Wahl in Hessen. Eine Analyse der Landtagswahl vom 22. September 2013, Berichte der Forschungsgruppe Wahlen e. V. Nr. 155, Mannheim 2013.

² Infratest dimap: WahlREPORT Bundestagswahl. Eine Analyse der Wahl vom 22. September 2013, Berlin 2013.

³ Schmitt-Beck, Rüdiger: Euro-Kritik, Wirtschaftspessimismus und Einwanderungsskepsis: Hintergründe des Beinahe-Wahlerfolges der Alternative für Deutschland (AfD) bei der Bundestagswahl 2013, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1/2014, S. 94-112, hier S. 99.

⁴ Infratest dimap: WahlREPORT Hessen 2013. Eine Analyse der Wahl vom 22. September 2013, Berlin 2013.

⁵ Infratest dimap: WahlREPORT Europawahl in Deutschland. Eine Analyse der Wahl vom 25. Mai 2014, Berlin 2014.

⁶ Infratest dimap: WahlREPORT Sachsen 2014. Eine Analyse der Wahl vom 31. August 2014, Berlin 2014.

⁷ Infratest dimap: WahlREPORT Thüringen 2014. Eine Analyse der Wahl vom 14. September 2014, Berlin 2014.

⁸ Infratest dimap: WahlREPORT Brandenburg 2014. Eine Analyse der Wahl vom 14. September 2014, Berlin 2014.

⁹ Forschungsgruppe Wahlen e. V.: Bundestagswahl. Eine Analyse der Wahl vom 22. September 2013, Berichte der Forschungsgruppe Wahlen e. V. Nr. 154, Mannheim 2013.

¹⁰ Infratest dimap: WahlREPORT Europawahl in Deutschland.

¹¹ Forschungsgruppe Wahlen e. V.: Europawahl. Eine Analyse der Wahl vom 25. Mai 2014. Berichte der Forschungsgruppe Wahlen e. V. Nr. 156, Mannheim 2014, S. 33.

¹² Infratest dimap: WahlREPORT Sachsen 2014.

¹³ Forschungsgruppe Wahlen e. V.: Wahl in Sachsen. Eine Analyse der Landtagswahl vom 31. August 2014, Berichte der Forschungsgruppe Wahlen e. V. Nr. 157, Mannheim 2014, S. 24 f.

¹⁴ Ebd., S. 15.

¹⁵ Infratest dimap: WahlREPORT Thüringen 2014.

¹⁶ Forschungsgruppe Wahlen e. V.: Wahl in Thüringen. Eine Analyse der Landtagswahl vom 14. September 2014, Berichte der Forschungsgruppe Wahlen e. V. Nr. 159, Mannheim 2014, S. 15.

¹⁷ Infratest dimap: WahlREPORT Brandenburg 2014.

¹⁸ Häusler, Alexander unter Mitarbeit von Teubert, Horst und Roeser, Rainer: Die „Alternative für Deutschland“ – eine neue rechtspopulistische Partei? Materialien und Deutungen zur vertiefenden Auseinandersetzung, hrsg. von der Heinrich Böll Stiftung Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2013, S. 7.

¹⁹ Ebd., S. 91 f.

²⁰ Schmitt-Beck, Rüdiger: Euro-Kritik, Wirtschaftspessimismus und Einwanderungsskepsis: Hintergründe des Beinahe-Wahlerfolges der Alternative für Deutschland (AfD) bei der Bundestagswahl 2013, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1/2014, S. 94-112.

²¹ Ebd., S. 106.

²² Ebd., S. 107.

²³ Ebd., S. 112.

²⁴ Plehwe, Dieter / Schlögl, Matthias: Europäische und zivilgesellschaftliche Hintergründe der

euro(pa)skeptischen Partei Alternative für Deutschland (AfD), Discussion Paper SP II 2014-501, Berlin 2014.

²⁵ Ebd., S. 33.

²⁶ Zick, Andreas / Klein, Anna: Fragile Mitte – Feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2014, Bonn 2014.

²⁷ Ebd., S. 48.

²⁸ Ebd., S. 113.

²⁹ Ebd., S. 114.

³⁰ Ebd., S. 118.

³¹ Siehe hierzu den Band von Schmitt-Beck, Rüdiger / Rattinger, Hans / Roßteutscher, Sigrid / Weßels, Bernhard / Wolf, Christof (Hrsg.): Zwischen Fragmentierung und Konzentration: Die Bundestagswahl 2013, Baden-Baden 2014.

³² Giebler, Heiko: Die Kandidaten im Wahlkampf, in: Rüdiger Schmitt-Beck / Hans Rattinger / Sigrid Roßteutscher / Bernhard Weßels / Christof Wolf (Hrsg.), Zwischen Fragmentierung und Konzentration: Die Bundestagswahl 2013, Baden-Baden 2014, S. 47-60, hier S. 50.

³³ Blumenstiel, Jan Eric: Stimmensplitting, in: Rüdiger Schmitt-Beck / Hans Rattinger / Sigrid Roßteutscher / Bernhard Weßels / Christof Wolf (Hrsg.), Zwischen Fragmentierung und Konzentration: Die Bundestagswahl 2013, Baden-Baden 2014, S. 145-153, hier S. 148.

³⁴ Weßels, Bernhard: Wahlverhalten sozialer Gruppen, in: Rüdiger Schmitt-Beck / Hans Rattinger / Sigrid Roßteutscher / Bernhard Weßels / Christof Wolf (Hrsg.), Zwischen Fragmentierung und Konzentration: Die Bundestagswahl 2013, Baden-Baden 2014, S. 187-2102, hier S. 197 f.

³⁵ Steinbrecher, Markus: Wirtschaftliche Entwicklung und Eurokrise, in: Rüdiger Schmitt-Beck / Hans Rattinger / Sigrid Roßteutscher / Bernhard Weßels / Christof Wolf (Hrsg.), Zwischen Fragmentierung und Konzentration: Die Bundestagswahl 2013, Baden-Baden 2014, S. 225-238, hier S. 234 f.

³⁶ Plischke, Thomas: Politische Sachfragen, in: Rüdiger Schmitt-Beck / Hans Rattinger / Sigrid Roßteutscher / Bernhard Weßels / Christof Wolf (Hrsg.), Zwischen Fragmentierung und Konzentration: Die Bundestagswahl 2013, Baden-Baden 2014, S. 253-263, hier S. 258 und S. 262.

³⁷ Wiegand, Elena / Rattinger, Hans: Entscheidungsprozesse von Wählern, in: Rüdiger Schmitt-Beck / Hans Rattinger / Sigrid Roßteutscher / Bernhard Weßels / Christof Wolf (Hrsg.), Zwischen Fragmentierung und Konzentration: Die Bundestagswahl 2013, Baden-Baden 2014, S. 325-339, hier S. 328.

³⁸ Schmitt-Beck / Rattinger / Roßteutscher / Weßels / Wolf: Zwischen Fragmentierung und Konzentration: Die Bundestagswahl 2013, S. 360 f.

/// Hintergrund und Herausforderungen einer aktuellen Konfliktform

HYBRIDE KRIEGE

DENNIS PRANGE /// Seit dem Ausbruch des Ukraine-Konfliktes wird in den westlichen Medien zur Beschreibung der gewalttätigen Auseinandersetzungen in der Ukraine häufig der Zusatz „hybrid“ verwendet. Derartige Vorgänge sind allgemein dann als hybrid zu bezeichnen, wenn ein kombinierter Einsatz konventioneller und asymmetrischer sowie nicht-militärischer Methoden und Kräfte gegen einen gemeinsamen Feind stattfindet. Dieser Beitrag beschreibt drei Entwicklungsstufen hybrider Auseinandersetzungen, indem er sich mit Geschichte (Kombinierte Streitkräfte), Gegenwart (hybride Kriege) und potenziellen zukünftigen Herausforderungen (hybride Konflikte) dieses Themenkomplexes auseinandersetzt. Dabei skizziert er zugleich eine Entwicklungslinie, die einen durch Technologie ermöglichten Wandel hybrider Konfliktformen widerspiegelt.

Der Transformationsprozess schlägt sich z. B. im Bedeutungsverlust rein regulärer Konfliktstrategien für reguläre Streitkräfte nieder, dem ein Bedeutungszuwachs dezentralisierter und nicht auf klassisch konventionelle Handlungsbereiche begrenzter Konfliktstile gegenübersteht. Erste Veröffentlichungen, z. B. von Seiten des russischen Generalstabes, legen den Eindruck nahe, dass sich dieser Trend in naher Zukunft weiter verstärken wird. Erwartet und gefordert wird eine vollständige Verbindung von zivilen und militärischen Fähigkeiten, mit dem Ziel einer multidimensionalen politischen Konfliktform bei gleichzeitiger Flexibilisierung von Führungsstrukturen. Eine solche Konfliktumgebung zeichnet sich durch ein ho-

hes Maß an Unberechenbarkeit aus und stellt staatliche Sicherheitsvorsorge auf nationaler und NATO-Ebene vor erhebliche Herausforderungen. Die Entwicklung geeigneter Analyseinstrumente zur Früherkennung hybrider Gefährdungslagen sowie institutioneller Rahmenbedingungen zu ihrer Begegnung erscheinen hierzu als wichtige erste Schritte.

Zur aktuellen Popularität des Begriffs „hybrider Krieg“

In den vergangenen Monaten hat der Begriff des „hybriden Krieges“ im sicherheitspolitischen Kontext verstärkte mediale Aufmerksamkeit erfahren. Während in Fachkreisen bereits spätestens seit dem Krieg zwischen Israel und der Hisbollah im Jahr 2006 über das mögli-



Die Ukraine-Krise ist keine klassisch konventionelle Auseinandersetzung mehr, sondern ein hybrider Konflikt mit dezentraler Kampfweise, außermilitärischen Maßnahmen und entgrenzten Konfliktfeldern.

che Aufkommen einer weiteren unkonventionellen Konfliktklasse neben den bereits bekannten sog. „asymmetrischen Konflikten“¹ diskutiert wurde,² dienten die russische Besetzung der Krim und die nachfolgenden Kämpfe in der Ostukraine als Auslöser für eine weitverbreitete mediale Nutzung des Begriffes. Dieser erscheint tatsächlich besonders geeignet, um die zunehmend häufiger anzutreffende Verschränkung von militärischen und ursprünglich zivilen Handlungsfeldern zu beschreiben, selbst wenn er noch nicht Teil des offiziellen Sprachgebrauchs der in diesen Angelegenheiten oftmals richtungsweisenden US-Regierung ist.³ Allerdings findet sich in der Erklärung des NATO-Gipfels in Wales unter Punkt 13 vom September 2014 eine dezidierte Verpflichtung zur Vorbereitung von Abwehrmaßnahmen gegen „Hybridkriege“.⁴ Ebenfalls sprach Verteidigungsministerin von der Leyen kürzlich im Kontext der anstehenden Neuauflage eines Weißbuchs zur Sicherheitspolitik Deutschlands von „hybrider Kriegsführung“ als einer neuen Herausforderung, mit der sich das Weißbuch auseinandersetzen soll.⁵

Frühformen hybrider Kriege und ihre Funktionsprinzipien

Die dem Phänomen hybrider Kriege zugrunde liegenden Wirkprinzipien sind deutlich älter als seine aktuelle Bezeichnung. Im Zentrum des Begriffes steht die Verknüpfung von Wirkmechanismen regulärer und asymmetrischer Kräfte. Es hat in der Geschichte des Krieges immer wieder Beispiele für hybride Kriege – oder mindestens dessen Vorformen – gegeben. Das Phänomen hybrider Kriege tritt jedoch historisch nur im Kontext von Auseinandersetzungen zwischen regulären, in ihrer Hand-

Konventionelle Strategien bekommen KONKURRENZ.

lungsfreiheit durch Regeln, feststehende Organisationsformen und Hierarchien geprägte Streitkräfte auf der einen Seite und mehr oder weniger eng koordinierten regulären und asymmetrischen gegnerischen Kräften auf der anderen Seite in Erscheinung.

Die begriffliche Anbindung hybrider Kriege an die Existenz hochentwickelter Streitkräfte mag auf den ersten Blick paradox erscheinen. Der hybride Krieg und seine Vorformen erlangen ihre Wirksamkeit jedoch genau aus jener Erweiterung ihres operativen Handlungsraumes, welche aus der Verbindung der Fähigkeiten regulärer und der Hinzugewinnung asymmetrischer Kriegsführungspotenziale erwächst, die zentralisierten und regelgeleiteten konventionellen Armeen nicht (mehr) zugänglich sind. Er ist die Negation der Differenzierung, funktionalen Spezialisierung und Verrechtlichung der regulären Streitkräfte hochentwickelter Staaten.

Wichtige militärische Beispiele solcher Kombinationen in der neueren Geschichte sind der amerikanische und der spanische Unabhängigkeitskrieg, in denen asymmetrische Einheiten entscheidend zum Gesamterfolg beitrugen. Für diese Frühform hybrider Kriege führte Thomas M. Huber in den 1990er-Jahren die Bezeichnung „Compound Warfare“⁶ ein, welche für die Zwecke dieses Beitrags frei als „kombinierte Kriegsführung“ übersetzt wird. Anhand dieser

Vorform hybrider Auseinandersetzungen sollen zwei grundlegende Wirkmechanismen der Hybridität dargestellt werden.

Wirksamkeit erlangen die Methoden der kombinierten Kriegsführung, indem die an militärischem Potenzial in der Regel weit überlegenen konventionellen Truppen in einen permanenten Zustand

In der hybriden Kriegsform wird eine KOMBINATIONSFORM aus regulären und asymmetrischen Kräften wirksam.

der organisatorischen Fehlanpassung versetzt werden. Die Ursache des Erfolges liegt hierbei in der Kombination von regulären und asymmetrischen Truppen in Form eines Wirkverbundes, welcher die Stärken der beiden Organisationsformen nutzen und ihre Schwächen ausgleichen kann. Die Stärke der regulären Einheiten liegt in ihrer Kampfkraft, die der asymmetrischen in ihrer dezentralisierten Führungsstruktur, die zu einer hohen Resilienz (verstanden als Widerstandskraft einer Organisation gegen Störungen) dieser Organisationsform führt und eine umfassende Bekämpfung sehr erschwert. So entfalten zwangsläufig partiell bleibende militärische Erfolge praktisch nie eine kriegsentscheidende Wirkung.

Aus organisatorischer Perspektive verweigert eine kombinierte Kriegsführung dem konventionellen Gegner die Einnahme seiner effektivsten Organisa-

tionsform, der Truppenkonzentration. Stattdessen zwingt sie ihn in eine permanent defizitäre Lage, nämlich die Verteilung seiner Truppen, aus der heraus er erstens keine entscheidenden Erfolge erringen kann und zweitens angreifbar wird. Ein daran anknüpfender Aspekt der Organisationsstruktur betrifft die Führung kombinierter Streitkräfte. So ist es ein Unterschied, ob die hybriden Streitkräfte durch eine zentrale Instanz gelenkt werden oder weitgehend unabhängig voneinander gegen denselben konventionellen Gegner vorgehen. Die Stärke einer zentral geführten kombinierten Streitkraft besteht darin, Schwachstellen des Gegners nicht nur sehr gezielt ausnutzen, sondern diese durch eigene Manöver sogar erzeugen zu können. So ist es möglich, durch Einsatz asymmetrischer Kräfte den konventionellen Gegner zur Verteilung seiner Kräfte im Raum zu zwingen und sodann Teile dieser schwachen, verteilten Kräfte mit der Offensivkraft der eigenen regulären Einheiten zu überwältigen. Der lageangepasste Wechsel zwischen den zwei Formen der Streitkräfteorganisation ist bei zentral geführten hybriden Streitkräfte besonders effektiv möglich. Zugleich verringert sich mit der Zentralisierung von Führung allerdings die Flexibilität.

Dezentralisierte kombinierte Streitkräfte sind dagegen entsprechend weniger zu koordinierten Aktionen in der Lage, verfügen aber in ihren Angriffsplänen aufgrund der geringen Koordinationsverpflichtungen mit anderen Einheiten über ein sehr hohes Maß an lageabhängiger Flexibilität, wodurch ihre Handlungen für Gegner nahezu unberechenbar werden. Darüber hinaus sind sie durch ihren geringen Grad an Zentralisierung sehr resilient gegenüber Angrif-

fen, weil sie keine zentralen Schwachstellen besitzen.

Insgesamt können zentral geführte kombinierte Streitkräfte eine stärkere Wirkung auf den Gegner entfalten, sind dafür jedoch auch anfälliger für Störungen, wohingegen dezentralisiert vorgehende kombinierte Streitkräfte weniger effektiv, aber auch deutlich widerstandsfähiger sind.

Moderne hybride Kriege

In der Folge des Krieges zwischen Israel und der Hisbollah im Jahr 2006 erfuhr die Kombination von regulären und asymmetrischen Kräften neue Aufmerksamkeit.⁷ Anlass dafür war die Erfolglosigkeit der israelischen Armee in der Umsetzung ihrer militärischen Ziele gegenüber der im Libanon operierenden Hisbollah. Diese entwickelte den Gedanken einer kombinierten Kriegsführung weiter, in dem sie die operative Trennung von Einheiten mit eher regulärem Charakter und solchen mit eher asymmetrischem Charakter verringerte. Das erste wesentliche Merkmal dieser annähernden Verschmelzung war der erfolgreiche Einsatz moderner Waffen, die der Hisbollah von Seiten des Iran zur Verfügung gestellt wurden.

Die kombinierte Kriegsführung führt zur LEISTUNGSSTEIGERUNG.

Diese führten zu so massiven Kampfkraftgewinnen auf Seiten dieser gemeinhin asymmetrisch operierenden Einheiten, dass sie streckenweise den regulären Streitkräften Israels ernsthafte Gefechte liefern konnten.⁸ Besondere Aufmerksamkeit erregten in diesem Zusammenhang der Einsatz eines See-

zielflugkörpers gegen ein israelisches Kriegsschiff sowie moderne Panzer- und Flugabwehrwaffen.⁹

Zentral für die Leistungssteigerung der Hisbollah war dabei der Transfer von Technologie durch die Anlehnmacht Iran sowie die Entwicklung von Taktiken, die es erlaubten, die traditionelle Stärke regulärer Einheiten, nämlich ihre Kampfkraft, mit der Stärke asymmetrischer Einheiten, ihrer dezentralisierten Kampfweise, zu kombinieren. Diese Verschmelzung beider Organisationsformen bedeutete einen kaum zu unterschätzenden Entwicklungsschritt in der Geschichte hybrider Kriege.

Weiterhin verfolgte die Hisbollah eine nicht zuletzt auf soziale Netzwerke gegründete, dezentrale, aber überaus aktive Medienstrategie, mit deren Hilfe sie die internationale öffentliche Meinung gegen Israel wenden konnte, welches von der Medienkampagne überrascht wurde. In der Folge geriet Israel unter massiven öffentlichen Druck, welcher sich stark auf die militärische Handlungsfreiheit auswirkte und dazu führte, dass sich Israel schließlich aus dem Libanon zurückzog, ohne seine militärischen Ziele erreicht zu haben. Falls die israelische Regierung überhaupt über ausreichende und qualifizierte Kräfte zur Behandlung dieser medialen Krise verfügte, war sie nicht in der Lage, rechtzeitig eine mediale Gegenstrategie zu entwickeln.

Der Libanonkrieg von 2006 wurde letztlich aus zwei Gründen prägend für die Entwicklung der neuen Konflikttypenbezeichnung „hybrider Krieg“. Zum einen negierte er durch eine erfolgreiche Kombination der Stärken regulärer und asymmetrischer Organisationsformen die vormals als überwältigend eingeschätzten konventionellen Fähigkeiten der israelischen Armee. Er relativierte

die Bedeutung umfangreicher und aufwändiger Militärstrukturen, indem er durch den Einsatz leistungsfähiger und leicht zu verwendender Waffensysteme eine günstige und stark dezentralisierte Kriegsführung mit vergleichsweise hoher Wirksamkeit ermöglichte. Dies versetzte eine Organisation mit begrenzten Ressourcen wie die Hisbollah in die Lage, mit sehr geringem Aufwand für Logistik, Ausbildung und Führung, kampferprobten und hochmodern ausgerüsteten israelischen Streitkräften erfolgreich entgegenzutreten.

Zum anderen rückte durch die Auswirkungen der Medienkampagne der Hisbollah die Bedeutung von nicht-militärischen Wirkmitteln in den Fokus der Aufmerksamkeit. Während bewaffnete Konflikte schon immer durch eine Informationspolitik der beteiligten Akteure begleitet waren, veränderte sich der Status von Informationsoperationen von einer relativen Begleiterscheinung zu einem potenziell kriegsentscheidenden Instrument, das unmittelbaren Einfluss auf das politische Ergebnis von Kampfhandlungen nehmen kann. Durch diesen Bedeutungswandel von Informationsoperationen hin zu einem aktiven Bestandteil einer Konfliktstrategie erweiterte sich das Spektrum kriegsentscheidender Maßnahmen über den rein militärischen Kontext hinaus. Dies legt den Gedanken nahe, dass im Zuge der Verschränkung politischer Handlungsoptionen auch andere vormals nicht-militärische Wirkmittel zur unmittelbaren Unterstützung von Operationen in einem zivil-militärischen Wirkverbund eingesetzt werden können.

Die israelische Antwort in den folgenden Konflikten bestand zum einen aus einer sehr offensiven Informations-

Im Libanonkrieg wurde der BEDEUTUNGSWANDEL von Informations- operationen deutlich.

politik der Streitkräfte, die sowohl an die internationale Öffentlichkeit, als auch an die Zivilbevölkerung in von Militäroperationen betroffenen Gebieten gerichtet war. Durch Warnungen über bevorstehende Einsätze wurde versucht, die Verluste unter Unschuldigen zu reduzieren und dadurch einer Verurteilung durch die Weltöffentlichkeit zu entgehen. Auch wenn diese Maßnahmen noch keineswegs perfekt waren, konnten so doch die Opferzahlen unter den Zivilisten reduziert werden.

Darüber hinaus passte die israelische Führung die strategischen Ziele der Militäroperationen dahingehend an, dass von dem Ziel der Herstellung eines erwünschten politischen Endzustands Abstand genommen wurde. Spätere Kampagnen hatten lediglich zum Ziel, die Handlungsfreiheit der gegnerischen Kräfte für einen bestimmten Zeitraum einzuschränken. An die Stelle des Strebens nach möglichst endgültigen Entscheidungen ist so in den vergangenen Jahren die Vorstellung getreten, einen anhaltenden und bis auf weiteres nicht zu lösenden Konfliktzustand im eigenen Sinne zu beeinflussen, man könnte sagen, zu managen. Dieser Gedanke einer Stabilisierung von latent schwelenden Kriegen auf einer Stufe erträglicher Intensität könnte richtungsweisenden Charakter auch für andere Akteure in zukünftigen Konflikten haben, wobei

sich ggf. die Wahl der Mittel deutlich unterscheiden kann.

Im Stadium mit dem hybriden Krieg haben zwei wesentliche Entwicklungsschritte stattgefunden: Erstens steigt die Kampfkraft der asymmetrisch vorgehenden Kräfte, wodurch die Bedeutung regulärer Strukturen verringert und die Unberechenbarkeit des Kriegsgeschehens verstärkt wird. Zweitens wird der Krieg hinsichtlich der in ihm verwendeten Mittel entgrenzt. Insofern gewinnen die asymmetrischen Anteile in der geschichtlichen Entwicklung hybrider Auseinandersetzungen sukzessive die Oberhand über reguläre Anteile am Kriegsgeschehen – aktuelle hybride Kriege werden asymmetrischer.

Russische Einschätzungen zur Hybridisierung

Die Annahme einer fundamentalen Neuorientierung von Kriegsbildern hin zu hybriden Auseinandersetzungen bewegte auch den Chef des russischen Generalstabes, General Valery Gerasimov, zu einem aus dem Februar 2013 stammenden Artikel in der Militärzeitschrift *Voyenno Promyshlennyy Kuryer* (VPK).¹⁰ In diesem forderte er seine Soldaten zur Entwicklung neuer Strategien auf. Dabei ist aus seinen Aussagen abzuleiten, dass Gerasimov die Grenzen eines rein militärischen Kontextes verlassen hat und in seinem strategischen Denken zukünftige Auseinandersetzungen vielmehr in der Form politischer Konflikte mit militärischer Komponente versteht. In einer solchen Strategiekonzeption gewinnt der Clausewitzsche Gedanke vom Krieg als Durchführung des politischen Verkehrs mit anderen Mitteln eine neue Dimension.¹¹

Die von Gerasimov geforderte Adaption auf aktuelle Herausforderungen, so sie denn tatsächlich realisiert werden sollte, verbande die zuvor genannten, durch moderne Technologien und Organisationsformen ermöglichten hybriden militärischen Strategien mit Elementen des multidimensionalen politischen Konflikts. Mit seinen Überlegungen knüpft Gerasimov möglicherweise nicht nur an die aktuellen Entwicklungen im Bereich der hybriden Kriege, sondern an eine Tradition des Denkens in politischen Konfliktstrukturen an, die bis in die Frühzeit der Sowjetunion zurückreicht. So hat bereits Lenin die „Verbindung legaler und illegaler, parlamentarischer und außerparlamentarischer, friedlicher und nichtfriedlicher Kampfmittel“¹² im Rahmen der Revolution vertreten und damit einen Typus des politischen Konflikts beschreiben, der sich zumindest der kategorialen Einhegung entzieht und alle Formen (para-)staatlichen Handelns umfassen kann.

Ein solcher multidimensionaler Kon-

Für General GERASIMOV sind kommende Kriege politische Auseinandersetzungen mit militärischer Komponente.

flikt, von wem auch immer initiiert, erweitert das Spektrum möglicher Konfliktszenarien erheblich und könnte nicht nur auf militärische Erfolge abzielen, wie sie im Rahmen eines hybriden Krieges angestrebt würden. Denkbar wäre mit Blick auf die vom Generalstabs-

chef ausgeführte wachsende Bedeutung wirtschaftlicher Aktionen auch die Verfolgung allgemeinerer politischer Interessen durch die Verbindung militärischer und ziviler Wirkmittel. Hier seien nur die Verknüpfung militärischer, in-

Multidimensionale Bedrohungen sind eine ernsthafte Herausforderung für die deutsche KRISENREAKTIONSFÄHIGKEIT.

formationeller und internetbasierter Operationen mit Fragen der Energiesicherheit oder der Stabilität der Finanzmärkte genannt.

In diesem Ansatz ist ein weiterer Entwicklungsschritt in der Geschichte hybrider Auseinandersetzungen zu sehen, in dessen Folge die durch Technologie verstärkten Fähigkeiten asymmetrischer Kräfte nicht nur durch gleichwertige zivile Konfliktmittel unterstützt werden, sondern diesen nunmehr zuarbeiten. Nach einer militärischen Asymmetrierung ist hiermit eine weitere Schwerpunktverlagerung hin zu einer Entgrenzung des Konfliktraumes zu konstatieren. Zugleich kann eine Dezentralisierung von Koordinationsprozessen mit Hilfe der sich rasant entwickelnden Informationstechnologie die Vorteile asymmetrischer Organisationsformen wie Flexibilität und Resilienz potenziell auch auf politische multidimensionale hybride Konflikte übertragen.

Erste institutionelle Schritte in dieses neue Zeitalter wurden in Russland bereits insofern unternommen, als dem russischen Generalstab weitreichende Befugnisse bei der Koordination und Inanspruchnahme weiterer staatlicher Organisationen übertragen wurden.¹³ Eine solche Vernetzung militärischer und zi-

viler staatlicher Institutionen erscheint vor dem Hintergrund der russischen Perzeption sich dramatisch verändernder Konfliktmuster folgerichtig. Wenn sie sich beispielsweise im Bereich der Cybersicherheit mit kommerziellen oder privaten Gruppen verbindet, könnten die russischen Ambitionen im Handlungsfeld der hybriden Konflikte wesentliche Fortschritte gemacht haben.

Folgen für die deutsche Sicherheitsvorsorge

Diese Überlegungen werfen Fragen hinsichtlich des Standes des strategischen Denkens ebenso wie der institutionellen Koordination in der deutschen Sicherheitsvorsorge auf. Denn so wie reguläre Streitkräfte hochentwickelter Staaten in der Vergangenheit an den organisatorischen Asymmetrien in der Interaktion mit hybriden Gegnern scheiterten, steht heute zu befürchten, dass multidimensionale Bedrohungen, die in die Zuständigkeit unterschiedlicher staatlicher Institutionen fallen, aufgrund ihrer Unberechenbarkeit und Resilienz eine ernsthafte Herausforderung für die Krisenreaktionsfähigkeit der deutschen Exekutive darstellen könnten. Dies gilt insbesondere dann, wenn Institutionen (mit-) betroffen sind, die bislang über geringe Erfahrung in konfliktträchtigen internationalen Interaktionen verfügen.

Voraussetzung für eine adäquate Krisenreaktion ist jedoch primär, eine durch einen hybriden Konflikt ausgelöste Krise überhaupt als solche zu erkennen. Falls bspw. im Rahmen von Auseinandersetzungen zwischen der NATO und Russland eine Eskalation nach dem Vorbild hybrider Konflikte nicht ausgeschlossen werden kann, sollte der interdisziplinären Erforschung dieser sich dynamisch entwickelnden Konfliktform

sowie der Entwicklung von Gegenstrategien nicht nur im Bündnis, sondern auch auf der Ebene deutscher Sicherheitsvorsorge besondere Aufmerksamkeit zuteil werden.

Aus demselben Grund erscheint es weiterhin bedenkenswert, dem Ansatz der vernetzten Sicherheit auch institutionell dadurch Rechnung zu tragen, dass nach dem Vorbild der gemeinsamen Lagezentren im Bereich der inneren Sicherheit Kapazitäten zur Erkennung und Analyse hybrider Bedrohungen geschaffen werden. Denkbar wäre etwa die Einrichtung eines ständigen gemeinsamen Ausschusses, welcher auf überministerieller Ebene Erkenntnisse über möglicherweise problematische Einzelentwicklungen zusammenträgt und prüft, ob Hinweise für ein koordiniertes Vorgehen durch Dritte, bspw. in den Bereichen Energiesicherheit, Finanzmärkte oder Internetaktivitäten, erkennbar sind. Zweitens sollten Gefährdungsanalysen durchgeführt werden, um besonders risikoträchtige Kombinationen staatlicher Handlungsbereiche zu identifizieren. Drittens könnte der Ausbau von Krisensimulationen auf interministerieller Ebene wertvolle Hinweise auf Stärken und Schwächen des Institutionengefüges in Stresssituationen liefern, vergleichbar mit den im Rahmen der Finanzkrise eingeführten sog. „Stresstests“ für Banken. Viertens sollte Deutschland in der

NATO darauf hinwirken, der Bedrohung durch hybride Konflikte für das Bündnisgebiet durch einen weiteren Ausbau entsprechender Institutionen zu begegnen. Denkbar wäre etwa neben der bereits im Gipfelbeschluss von Wales angeführten Stärkung des Kompetenzzentrums für strategische Kommunikation in Lettland die Erweiterung des Auftrags des NATO Intelligence Fusion Centre¹⁴ über die Betreuung aktueller Einsätze hinaus. An den bereits angedachten Maßnahmen im NATO-Rahmen sollte Deutschland engagiert partizipieren. Realistisches Ziel wird nicht die Abwehr jeglicher hybrider Bedrohungen sein können, sehr wohl aber sollten Strukturen geschaffen werden, die ein Management von konstanten Bedrohungslagen ebenso wie akute Krisenbewältigung unterstützen und die Resilienz der eigenen Strukturen stärken.

Fazit

Dieser Beitrag hat mit den Konzepten der kombinierten Streitkräfte der Geschichte, dem hybriden Krieg der Gegenwart sowie dem multidimensionalen hybriden Konflikt einer möglichen nahen Zukunft drei wesentliche Entwicklungsstufen in der Beschreibung hybrider Auseinandersetzungen skizziert. Ausgelöst durch die Proliferation moderner Technologien entwickeln sich wesentliche Komponenten hybrider Konfliktformen in Richtung einer zunehmenden Asymmetrierung und Entgrenzung von Konfliktfeldern. Deutschland sieht, folgt man den in diesem Beitrag vertretenen Annahmen, weitreichenden sicherheitspolitischen Herausforderungen entgegen, wenn es seine Interessen schützen und zur Stabilisierung der internationalen Ordnung beitragen will. Die Entwicklung zuverlässiger Analyse-

Es bedarf der Strukturen und Institutionen zum **MANAGEMENT hybrider Gefährdungslagen.**

instrumente zur Früherkennung sowie wirksamer Strategien zum Management hybrider Gefährdungslagen erscheinen deshalb als ebenso geboten wie die Schaffung institutioneller Rahmenbedingungen zur Krisenvorsorge. ///



/// DENNIS PRANGE

ist Promotionsstipendiat der Hanns-Seidel-Stiftung und Doktorand an der Universität der Bundeswehr München.

Anmerkungen

¹ Beispiele für asymmetrische Konflikte finden sich etwa in den Einsätzen in Afghanistan oder im Irak, in denen eine hochentwickelte Streitmacht gegen eine unkonventionell agierende, oft auch geringer entwickelte andere kämpft. Hybride Konflikte dagegen zeichnen sich durch eine Kombination von konventionellen und unkonventionellen sowie oftmals sogar originär zivilen Kräften aus, die gemeinsam gegen einen Dritten vorgehen.

² Erste Erwähnung in Fachkreisen erhielt der Begriff allerdings im Rahmen einer Veröffentlichung in Naval Proceedings durch Gen. James Mattis und Lt.Col. Frank Hoffman; siehe Mattis, James / Hoffman, Frank: Future Wars: The Rise of Hybrid Wars, Proceedings 132, November 2005.

³ Vgl. Report des US Government Accountability Office vom 10.10.2010 zum Begriff „Hybrid Warfare“, <http://www.gao.gov/products/GAO-10-1036R>

⁴ Punkt 13 der Gipfelerklärung von Wales, <http://www.nato.diplo.de/Vertretung/nato/de/06/Gipfelerklaerungen/wales-gipfel-2014.html>

⁵ Bannas, Günter: Polen fordert Abschreckungspolitik, in: FAZ, 29.10.2014, <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/konflikt-mit-russland-polen-fordert-abschreckungspolitik-13237511.html>

⁶ Vgl. Huber, Thomas M.: Napoleon in Spain and Naples: Fortified Compound Warfare, in: Compound Warfare – That Fatal Knot, hrsg. von Thomas M. Huber, U.S. Army Command and General Staff College Press, Fort Leavenworth, Kansas 2002, S. 91-113.

⁷ Vgl. zur Entwicklung des Konzepts Hoffman, Frank G.: Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars, VA: Potomac Institute for Policy

Studies, Arlington 2007; Hoffman, Frank G.: Future Thoughts on Hybrid Threats, Small Wars Journal.

⁸ An prominenter Stelle steht hier das Gefecht bei Bint J'beil. Vgl. dazu Sultan, Cathy: Tragedy in South Lebanon, Minneapolis 2008, S. 40.

⁹ Vgl. Harel, Amos / Issacharof, Avi: 34 Days: Israel, Hezbollah, and the War in Lebanon, New York 2008, S. 91-93; Glenn, Russell W.: All Glory is Fleeting – Insights from the Second Lebanon War, RAND, 2012, S. 8, <http://www.rand.org/pubs/monographs/MG708-1.html>; vgl. Cordesman, Anthony H.: The Lessons of the Israel-Hezbollah War – A Briefing, Center for Strategic and International Studies, 2008, S. 17-19, <http://csis.org/publication/lessons-israel-hezbollah-war>

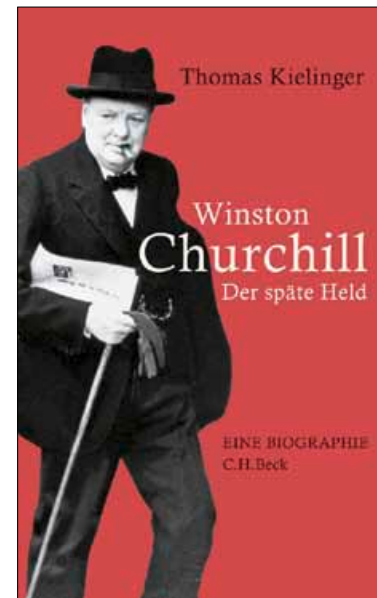
¹⁰ Vgl. dazu Jones, Sam: Ukraine – Russia's new art of war, in: Financial Times, 28.8.2014, <http://www.ft.com/cms/s/2/ea5e82fa-2e0c-11e4-b760-00144feabdc0.html>; der Artikel ist ein Abdruck einer Rede vor der Russischen Akademie für Militärwissenschaft vom Januar 2013, vgl. Gutschker, Thomas: Putins Schlachtplan, in: FAZ, 7.9.2014, <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europa/putin-hat-invasion-der-ukraine-seit-2013-geplant-13139313.html>

¹¹ Vgl. dazu Clausewitz von, Carl: Vom Kriege, I. Buch, I. Kapitel.

¹² Zum 100. Geburtstag W. I. Lenins: Thesen des Zentralkomitees der KPdSU, in: Neues Deutschland, 27.12.1969, S. 3 f.

¹³ Jamestown Foundation: Gerasimov Unveils Russia's 'Reformed' General Staff, 11.2.2014, [http://www.jamestown.org/single/?tx_ttnews\[tt_news\]=41951&no_cache=1](http://www.jamestown.org/single/?tx_ttnews[tt_news]=41951&no_cache=1)

¹⁴ Für weitere Informationen zum NIFC vgl. <http://web.ifc.bices.org/index.htm>



Kielinger, Thomas: Winston Churchill. Der späte Held. Eine Biographie. München: C.H. Beck Verlag 2014, 400 Seiten, € 24,95.

/// „.... ich glaube, ich bin ein Glühwurm.“

WINSTON CHURCHILL – DER SPÄTE HELD

Viel ist in den letzten Jahrzehnten, besonders auch neuerdings anlässlich lebendiger Gedenktage an zwei Weltkriege, über Winston Churchill geschrieben worden, der nach einer Umfrage der BBC vor neun Jahren die größte Figur der britischen Geschichte ist. Thomas Kielinger, seit anderthalb Jahrzehnten Korrespondent der Welt in London und bekannt als exzellenter Kenner britischer Kultur, hat nach einem sehr lebendigen und erfolgreichen Buch über Königin Elisabeth II eine Biographie für die deutsche Leserschaft verfasst. Ihm wur-

de, wie der Autor zu Anfang bemerkt, vor mehr als einem halben Jahrhundert zum letzten Mal eine Lebensbeschreibung des Staatsmannes angeboten. Heute kann der Biograph freilich auf einen sehr viel reicheren Schatz an Quellen zugreifen, eine Möglichkeit, die Kielinger sich über Erwartungen und über das noch bis vor kurzem Zugängliche hinaus reichlich zunutze gemacht hat.

Seine Darstellung geht mit dramaturgischem Geschick vor und fesselt von Anfang bis Ende durch einen präzisen, zielsicheren Stil, eine klug ausgewählte

Vielfalt von anschaulichen Details und Anekdoten sowie ein überzeugendes politisches wie auch menschlich gerechtes Urteil. Das Buch versteht sich als „Spurensuche in einem Leben voller Gegensätze“, oft schon ein Rätsel für die Zeitgenossen, „fasziniert von seinem Charisma und verwirrt von seinen Widersprüchen“ (S. 15).

Überzeugend für das deutsche, insbesondere das ältere Lesepublikum ist der dramatische Einsatz der Lebensbeschreibung mit Hitlers Sieg über Frankreich im Mai 1940 und der damit nahe gerückten unmittelbaren Bedrohung Englands. Es ist der Augenblick, der Kielingers These plausibel macht, Churchill verdanke Hitler seine historische Größe. In der nationalen Krise entfalten sich Churchills herausragende Begabungen: die im besten Sinn mitreißende Rhetorik, sein genialer politischer wie militärischer Instinkt wie auch der unermüdliche Hang zu einfallsreicher Aktivität und zu theatralischen Effekten.

Mit diesem Eröffnungsakkord beginnt daraufhin die eigentliche Biographie dieses „späten Helden“ des Untertitels, der nach einer durchaus erfolgreichen, wenn auch nicht weltbewegenden Karriere als Kriegsheld, Parlamentarier, Minister und Autor von historischen Bestsellern im Alter von 65 Jahren seine einmalige nationale Berufung erfuhr, auf die er sich, ohne davon zu wissen, ein Leben lang vorbereitet hatte. „Wir sind doch alle Würmer. Aber ich glaube, ich bin ein Glühwurm“, versicherte er als 32-jähriger Unterstaatssekretär der Tochter des damaligen Premierministers (S. 40). Zwischen der Dinner Party, von der dieser Anspruch überliefert ist, und dem Moment, in dem der „Glühwurm“ mit Entschiedenheit aus der Menge der „Würmer“ heraustreten wür-

de, um die Rolle als Retter seiner Nation zu erfüllen, verläuft das von Kielinger spannend erzählte Auf und Ab politischer Erfolge und persönlichen Scheiterns, zweimaligen Parteiwechsels und literarischer Großprojekte bis hin zu dem Jahrzehnt „in der Wildnis“ (1932-1939), aus dem er mit einem Schlag durch Hitlers aggressive Großmachtpolitik gerissen wurde.

Die zweite Hälfte des Buches ist dem glorreichen Epos von Britanniens Kampf am Rande des Abgrunds, schmerzhafter Verluste, heroischen Widerstands und schließlich Befreiung, gemeinsam mit Amerika und Russland als Verbündeten vor dem ganz Europa bedrohenden Nationalsozialismus gewidmet, glänzend geschildert von dem teilnehmenden Erzähler. Die souveräne Kriegskunst Churchills, die katastrophalen Fehler der deutschen Führung wie auch die gelegentliche Uneinigkeit der Sieger werden mit überlegenem Durchblick, aber auch vorbildlichem Gerechtigkeitsinn und oft überraschenden Einsichten vorgestellt.

Nicht weniger spannend, vielleicht noch näher gerade den deutschen Leser betreffend, ist Kielingers Nachzeichnung der alliierten Verhandlungen um die europäische Nachkriegsordnung von Teheran bis Jalta und Potsdam, mit Churchills allmählicher, unfreiwilliger Rückstufung zu einem Politiker im zweiten Rang. Seine tiefe Enttäuschung über Stalins Vertragsbruch gegenüber Polen ließ ihn noch vor Kriegsende einen Plan erwägen, der erst 1998 aus der Geheimhaltung entlassen und als „Operation Unthinkable“ von den Militärs verworfen wurde. Angedacht war von dem desillusionierten Staatslenker eine Aktion der westlichen Mächte, sogar unter Einschluss deutscher Truppenteile, zum

Schutz Polens vor russischer Unterwerfung. Die Studie gehört zu den überraschenden Dokumenten als Zeugnis von Churchills weitsichtigen Visionen wie auch Bestätigung von Kielingers Überzeugung, dass der Staatsmann ohne persönliche Rachsucht, nicht nur gegenüber den Deutschen, der Großzügigkeit gegenüber Unterlegenen das Wort redete.

Es ist nicht die einzige Beobachtung in dem von Kielinger entworfenen Porträt Churchills, die neu sein dürfte. Der Autor beobachtet den Mann voll Bewunderung und Respekt, dennoch keineswegs unkritisch: als rastlosen Ego-manen, sprühend von Einfällen, epochemachenden Staatsmann, erfolgreichen Historiker, Gewinner des Nobelpreises für Literatur und passionierten Maler, als Zeugen und Mitgestalter der Weltgeschichte vom Ende der Epoche Königin Viktorias bis zum Einsetzen des Kalten Krieges.

Kielingers Buch bietet zugleich ein ungemein packendes, ebenso anregendes wie lehrreiches politisch-kulturelles Panorama des letzten Jahrhunderts, dessen Lektüre kaum genug empfohlen werden kann. Eine Übersetzung ins Englische und auch andere Sprachen wäre sehr wünschenswert.

DIETER MEHL

Herzog, Roman: Europa neu erfinden. Vom Überstaat zur Bürgerdemokratie. München: Siedler 2014, 160 Seiten, € 17,99.



Die Welt befindet sich auf politischer und wirtschaftlicher Ebene im Umbruch. Dieser „Neuordnung“ (S. 7) der weltpolitischen Zusammenhänge muss die Europäische Union überzeugend und konsequent begegnen. Die Frage, ob und wie ihr das gelingen kann, steht im Zentrum des neuesten Buchs von Roman Herzog. Dabei kritisiert der Bundespräsident a. D. die „Kompetenzlosigkeit“ (S. 81) europäischer Institutionen und analysiert Gründe für den Vertrauensverlust der Unionsbürger in ebendiese.

Ein geschichtlicher Abriss zum Entstehungsprozess der Europäischen Union dient der Heranführung an das Thema. Die anschließende kurze Erklärung der einzelnen Organe der EU schafft ein grundlegendes Verständnis für deren Funktionsweise und erhöht die Nachvollziehbarkeit der späteren Argumentation.

Herzog stellt die These auf, dass sich die EU durch jede weitere Übertragung von Zuständigkeiten durch die Mitgliedsstaaten weg von einem demokratischen Gebilde hin zu einer Teildemokratie entwickelt. Daraus folgert er, dass die EU eher einer konstitutionellen Wahlmonarchie entspricht. Ein Ausgleich des „Demokratie-Defizit[s]“ (S. 25) wird durch das Fehlen einer europäischen

Nation erschwert. Außerdem verfügen die Mitgliedsstaaten über unterschiedliche Interpretationen von Demokratie. Die Struktur der EU subsumiert all diese Demokratieverständnisse und stellt daher eine neuartige Konstruktion dar.

Die Frage, wie eine solche Organisation zu betiteln ist, beantwortet Herzog, indem er die Begriffe Bundesstaat und Staatenbund voneinander abgrenzt. Die EU ist letztlich keines von beiden, sondern ein Staatenverbund.

Anschließend wird der Prozess der Regionalisierung als Gegenbewegung zur Kolonisation thematisiert. Im Vordergrund steht dabei die Bedeutung der Regionalisierung für die Bildung von größeren politischen Einheiten, wie beispielsweise der EU oder der Nato. Zugleich wird der Aufgabenwandel der EU kritisch beleuchtet und die Forderung erhoben, dass die EU nur in solchen Bereichen agieren soll, in welchen die Mitgliedsstaaten gemeinsame Interessen verfolgen. Hierdurch kann eine Effizienzsteigerung der europäischen Institutionen erreicht werden.

Da EU-Richtlinien von den Unionsbürgern oft als Einengung wahrgenommen werden und zudem wenig Bezug zur europäischen Wirklichkeit aufweisen, plädiert Herzog für einen Normenabbau. Er regt an, eine jährliche Mindestzahl außer Kraft zu setzender Normen zu definieren. Außerdem fordert er, sich auf das ursprüngliche Verständnis der Richtlinie zu besinnen. Diese wurde als verbindliches Ziel konzipiert, welches aber durch frei wählbare Mittel erreicht werden kann. Eine solche Definition räumt den Mitgliedsstaaten mehr Selbstbestimmung ein, was das Einengungsgefühl der Bürger mindert.

Für eine effizientere Funktionsweise der EU ist darüber hinaus die innere Ho-

mogenität von Bedeutung. Herzog versteht darunter die Übereinstimmung der einzelnen Staaten und ihrer Völker in den zentralen Fragen politischer und ethischer Grundüberzeugungen sowie der Rechts- und Verfassungstraditionen.

Damit zusammenhängend formuliert Herzog Kritik an der „Aufnahmepolitik“ (S. 116) der Union. Diese begründet sich darin, dass der Fokus eher auf der politischen Ausrichtung des Beitrittskandidaten als auf seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit liegt. Die einzige Lösungsmöglichkeit sieht Herzog in der Bildung eines Zwei-Ebenen-Europas. Dies bedeutet, dass auf der Ebene einer „Wirtschaftsgemeinschaft“ (S. 112) und der Ebene einer „europäischen Weltpolitik“ (S. 112) unterschiedliche Mitgliedsstaaten aufgenommen werden können.

Zuletzt betont Herzog die Verantwortung der einzelnen Regierungen, das zentrale Prinzip der Subsidiarität zu wahren und unkonkrete Regelungen zu vermeiden. Hierzu müssen schon im Gesetzgebungsverfahren konkrete Detailformulierungen durchgesetzt werden.

An das Ende seines Buches stellt Herzog eine stichpunktartige Zusammenfassung seiner kritischen Analyse. Dies ermöglicht es dem Leser, die einzelnen Ansätze zu verknüpfen: Der Vertrauensverlust in die EU wird mit der Zins- und Währungspolitik (einschließlich Finanzkrise), der fehlenden außenpolitischen Kompetenzen und vor allem der „Normenflut“ (S. 88) begründet. Daraus leitet Herzog abschließend sieben Forderungen zur Effizienzsteigerung der Europäischen Union ab. Diese sind zwar in den einzelnen Kapiteln bereits angeklungen, aber selten explizit ausgeführt worden.

Insgesamt ist die Logik der Argumentation Herzogs nachvollziehbar. Auf verständliche Weise werden das Konstrukt der Europäischen Union kritisch beleuchtet, Verfehlungen aufgezeigt und Lösungsansätze vorgestellt. Allerdings wünscht sich der Leser an manchen Stellen detailliertere Erklärungen und zusätzliche Literaturhinweise, die zu einem vertieften Einstieg in die Thematik hilfreich wären. Das Buch richtet sich weniger an ein Fachpublikum als vielmehr an die breite Öffentlichkeit. Es bietet eine ausgewogene Perspektive auf die Vor- und Nachteile der EU. Der Essaycharakter ist ansprechend, die knapp 160 Seiten lesen sich daher flüssig. Dem Buch ist eine interessierte Leserschaft zu wünschen.

RAMONA MARKMILLER



Ratka, Edmund: Deutschlands Mittelmeerpolitik. Nomos Verlag: Baden-Baden 2014, 355 Seiten, € 64,00.

Das Buch ist eine Dissertation im Fach Politologie an der LMU München. Es ordnet sich thematisch in die Reihe der Versuche ein, das Mit-, Gegen- und Nebeneinander von national bestimmter Außenpolitik und gemeineuropäischer Politik der in der EU zusammengesetzten Partner zu analysieren. Hier

wird die Bundesrepublik Deutschland in ihrer Stellungnahme zu drei die Mittelmeer-Region betreffenden Themen herausgegriffen: zur von Frankreich angelegten „Union für das Mittelmeer“ (2007/2008), zum Arabischen Frühling in Tunesien und Ägypten (Ende 2010 bis zur Absetzung des ägyptischen Präsidenten Mursi durch das Militär im Juli 2013) sowie zum Libyen-Konflikt (2011). Die Grundfrage lautet: Wie europäisch ist die deutsche Mittelmeer-Politik?

Der Autor erarbeitet dazu drei Profile: Die Auseinandersetzung um die Gestaltung der „Union für das Mittelmeer“ wurde von Deutschland mit dem Ergebnis der europakompatiblen Modifizierung des Projektes, das vom damaligen Präsidenten Sarkozy einseitig und an der EU vorbei angestoßen worden war, im Schoße der EU geführt. Da die Mehrheit der EU-Partner, zumal im Osten und im Norden des Kontinents, den französischen Alleingang missbilligte, konnte Sarkozy durch die deutsche Diplomatie dazu bewegt werden, seine Initiative in eine Fortführung des 1995 angestoßenen Barcelona-Prozesses umzuwandeln. Das Interesse Berlins dabei war, neben der Vermeidung der drohenden Auseinanderdividierung der EU, auch das des Handelsstaates, der in der deutschen außenpolitischen Agenda einer der wesentlichen Leitwerte ist. Denn die neugeschaffene Union sollte der international anerkannten deutschen Expertise in Sachen Solar-Energie Entwicklungsfelder eröffnen.

Zweites Profil: Deutschland benutzt die Umbrüche in Tunesien und Ägypten, denen die Diktatoren Ben Ali und Mubarak schnell zum Opfer fallen, um dort durch signifikant verstärktes zivilgesellschaftliche Engagement zu einer neuen Art von Stabilität beizutragen, die nun-

mehr aus der erhofften demokratischen Entwicklung kommen soll. Das entspricht dem Wertekanon der EU, nur dass Deutschland in Tunis und Kairo eher zur Stelle war als etwa Frankreich, dessen Außenpolitik zunächst völlig überrascht war und daher Mühe hatte, sich auf die neuen Realitäten umzustellen. Insgesamt verfolgte Deutschland hier seine ebenfalls wesentliche Agenda der Zivilmacht und war damit EU-kompatibel.

Drittes Profil: die Weigerung der Bundesrepublik, sich 2011 an einem Militärschlag gegen Gaddafis Libyen zu beteiligen. Hier wirkte das deutsche außenpolitische Credo, international eine Friedensmacht im Sinne der Enthaltung von militärischen Aktionen zu sein (bei der Ausnahme Afghanistan war wohl der amerikanische Druck maßgeblich). Liest man Pro und Contra zu der viel diskutierten Entscheidung der Bundesregierung, kann man allerdings zu dem Ergebnis kommen, dass sowohl die Befürworter als auch die Gegner eines Bundeswehreinsatzes in Libyen gleich gute Argumente bieten. Man darf auf die zukünftige Positionierung Deutschlands gespannt sein, wenn in einem Konflikt wiederum die militärische Komponente angesprochen wird, und das angesichts des von Bundespräsident Gauck grundsätzlich angemahnten, stärkeren internationalen Engagements der Bundesrepublik.

Jedenfalls hat die deutsche Verweigerung gegenüber Libyen es verhindert, dass die EU in diesem Fall außenpolitische Einheit demonstrieren konnte. Berlin hat hier seine nationale Friedensmacht über die an sich gewünschte Tendenz gestellt, die EU endlich als einen glaubwürdigen Global Player gerade auch in Konfliktzonen präsentiert zu sehen. Das war die Hauptsache. Die Verärgerung über das aktionistische Vor-

drängen der Briten und Franzosen, die die europäische Solidarität strapazierten, kam erst in zweiter Linie. In der „Tiefenschicht“, unterhalb der politischen und gesellschaftlichen Diskurse, herrsche immer noch die nationale und nicht die europäische Sichtweise. Solange die EU sich nicht in einen veritablen Bundesstaat transformiert hat, wird es dabei wohl auch bleiben.

Leider konnte der Autor die deutsche Ägypten-Politik nach dem Staatsstreich des Militärs vom Juli 2013 nur noch kurz ansprechen, ebenso gibt es zur Syrien-Politik Berlins und der EU nur kurze Anmerkungen. Hier kann die Studie eines Tages gewissermaßen fortgeschrieben werden, denn der analytische Ansatz des Autors ist innovativ und damit geeignet, das Verhältnis der nationalen Außenpolitiken zu ihrem EU-Verbund weiteren Klärungen zuzuführen.

Drei Diskursgruppen sind zu beachten: die der Politiker, der Medien und der Experten. Diese müssen in Relation zueinander gesetzt werden, da in der pluralistischen europäischen Gesellschaft die blanke Diplomatiegeschichte nicht ausreicht, ebenso wenig die Betrachtung der Handlungsweise der europäischen Institutionen, die bei allem, jeweils genau festzustellendem Eigengewicht noch zu viel an Diplomatiegeschichte mit sich herumtragen, solange die einzelnen Mitgliedsstaaten die Herren der EU-Verträge bleiben.

Das liest sich dann streckenweise wie die Zeitung von vorgestern, doch eine derart facettierte Analyse, wie sie der Autor anstrebt, kommt um eine umfangreiche Quellenschau nicht herum.

BERND RILL



Jesse, Eckhard / Liebold, Sebastian (Hrsg.): **Deutsche Politikwissenschaftler – Werk und Wirkung. Von Abendroth bis Zellentin.** Baden-Baden: Nomos Verlag 2014, 849 Seiten, € 98,00.

Eine Bestandaufnahme der deutschen Politikwissenschaft anhand von 50 Porträts ausgewählter Politikwissenschaftler – diesen Kraftakt hat sich Eckhard Jesse zum Ende seiner universitären Laufbahn zusammen mit seinem Mitarbeiter Sebastian Liebold vorgenommen. Es finden sich namhafte Vertreter aus der Gründungszeit von 1949 bis 1965, als der antitotalitäre Konsens, so die Herausgeber, noch die Politikwissenschaft in der Bundesrepublik bestimmte (S. 46). In der „Ära der Konsolidierung und Erweiterung“ von 1965 bis 1980 differenzierte sich das Fach weiter aus – quantitativ wie qualitativ. Die Zeit von 1980 bis 1990 sehen die Herausgeber als eine Phase, in der die empirische Ausrichtung sowie die Policy-Forschung stärker Fuß gefasst hat. Die Zeit nach 1990 wird als Zeit der Konsolidierung, aber auch der weiteren Sektoralisierung des Faches gesehen. Insgesamt spiegelt sich die Auswahl der Porträtierten auch gut in diesem Zeitrahmen wider.

Natürlich muss eine Auswahl, selbst aus kenntnisreicher Perspektive, immer subjektiv sein. Sicher könnte man auf einige der Personenporträts auch verzichten – und jedem Fachkundigen fallen Namen ein, die gut in den Band gepasst hätten. Andererseits gilt dies auch

für Personen, die zu Recht nicht berücksichtigt wurden. Die meisten der Einzelporträts sind auch sehr gut gelungen. Aber kann aus einer Summe von biographischen Abrissen ein rundes Bild der deutschen Politikwissenschaft entstehen? Es ist verständlich, dass kein Porträt in eine vernichtende Abrechnung mündet. Jedoch kommen die dunklen Seiten des Faches zu kurz. Soll man Abendroths Rolle bei der Besetzung von Lehrstühlen mit Verfassungsfeinden (vom westdeutschen Steuerzahler finanzierten DKP-Aktivisten) ausblenden? Gab es nicht auch unter westdeutschen Politikwissenschaftlern IMs? Man muss vielleicht nicht gleich ein Schwarzbuch der Politikwissenschaft schreiben, aber eine das gesamte Fach umfassende kritische Bilanz steht für die Gegenwart wohl noch aus. Dass ausgerechnet die jüngste Kontroverse um die (vermeintliche) Verstrickung Theodor Eschenburgs in das NS-Regime tiefe Wunden riss, nährt den Zweifel an der aktuellen Kohärenz des Faches Politikwissenschaft.

Der Ansatz des Sammelbandes könnte genau dazu beitragen. Zwar machen leider nicht alle Autoren Angaben zum biographischen Umfeld, aber es fällt auf, dass viele der Porträtierten (vielleicht mit Ausnahme der jüngeren Vertreter) einen (groß)bürgerlichen Hintergrund haben; erstaunlich viele kommen aus protestantischen Pfarrershäusern. War also Politikwissenschaft (zumindest für eine gewisse Zeit) die Fortsetzung der Predigt mit anderen Mitteln? Dies könnte vielleicht erklären, warum sich deutsche Politikwissenschaftler so schwer taten (und tun), ihre Fragestellungen fächerübergreifend zu behandeln. Man kann den Eindruck bekommen, dass diejenigen Politikwissenschaftler am stärksten weiter wirken,

denen es gelungen ist, eine wirkliche „Schule“ mit entsprechender institutioneller Verankerung zu begründen. Dies waren aber wohl auch nicht immer die stärksten Wissenschaftler, was dezent angedeutet in einigen Beiträgen zu Tage kommt. Die Selbstbezogenheit mancher Politikwissenschaftler – die ebenfalls in einigen Porträts überdeutlich wird – hat sicherlich zur „Einigelung“ oder auch Isolierung im akademischen Betrieb beigetragen. Bei weitem nicht alle der porträtierten Spitzenkräfte konnten das umsetzen, was Manfred Hättich schon 1969 von der Politikwissenschaft gefordert hatte, nämlich die Fähigkeit zur Verständigung untereinander, mit den Nachbardisziplinen und mit der Gesellschaft (S. 304 f.). Insofern ist nachvollziehbar, wenn sich einer der Porträtierten beklagte, von jüngeren Kollegen geradezu ignoriert zu werden (S. 737) – er wird wohl nicht der Einzige bleiben. Schließlich wird auch bei zahlreichen Politikwissenschaftlern die fehlende Prognosefähigkeit angedeutet (S. 609). Da hat zwar der verstorbene Jens Hacker in seinem Buch „Deutsche Irrtümer“ einiges berichtet, aber es ist schon verstörend, wenn einer der Porträtierten nicht nur den Zerfall der Sowjetunion nicht erkannte (wie viele andere Fachvertreter auch), sondern noch im August 1990 in einem Vorwort einer Fachzeitschrift den Mauerfall nicht berücksichtigt (S. 633).

Kein Zweifel: Den beiden Herausgebern ist ein wirklich hervorragender Sammelband gelungen. Die intensive Arbeit daran hat sich gelohnt und zwar, weil man anhand einiger Porträts wichtiger Fachvertreter die herausragenden Leistungen der Beschriebenen klar erkennen kann; es seien nur die Beispiele zu Bracher, Eschenburg, Münkler oder

Wildenmann erwähnt. Bei anderen der allesamt kundigen Porträts mag sich nicht immer erschließen, warum die jeweilige Person eine nachhaltige Wirkung für das Fach oder für die Wissenschaft insgesamt erzielt haben soll. Überhaupt das Fach: Vielleicht sollte man auch Politikwissenschaftler mit berücksichtigen, die außerhalb des universitären Umfeldes arbeiten, etwa im Journalismus. In jedem Fall wird eine Neuauflage in einigen Jahren zeigen, dass viele der heute arbeitenden Politikwissenschaftler (jenseits der alten ideologischen Selbstbeschränkungen und ohne die universitären Wichtigtuereien früherer Zeiten) manchen der in diesem Band Behandelten in den Schatten stellen. Eckhard Jesse wird in jedem Fall dazu gehören.

GERHARD HIRSCHER

Dialer, Doris / Neisser, Heinrich / Opitz, Anja (Hrsg.): *The EU's External Action Service: Potentials for a one voice Foreign Policy*, Innsbruck: innsbruck university press 2014, 204 Seiten, € 27,90.



Die Analyse der Fähigkeit der EU, in der Welt gemäß eigener Zielvorgaben möglichst effektiv aufzutreten, d. h. ohne dazu durch Krisen genötigt oder durch externe Akteure gedrängt zu werden, ist zentrales Anliegen des vorliegenden Bu-

ches zum Stand der EU-Außenbeziehungen. In dessen Fokus steht deshalb die Frage, ob und in welchem Maße der Vertrag von Lissabon es der EU ermöglichte, gegenüber dritten Staaten stärker als zuvor mit einer Stimme zu sprechen. Damit interessieren vor allem die Auswirkungen jener beiden Neuerungen, die die Institutionalisierung der Position des Hohen Repräsentanten / Vizepräsidenten der Kommission (HR/VP) und der Aufbau eines Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) darstellen. Insofern unternimmt das Buch eine erste Bilanz des Wirkens der ersten „Doppelhut“-Trägerin Catherine Ashton und des unter deren Ägide auf den Weg gebrachten Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD), für den inzwischen in Brüssel und in rund 140 Ländern in so genannten Delegationen der EU rund 3.400 Personen tätig sind, davon knapp 2.000 in den letztgenannten und gleichsam als EU-Botschaften fungierenden Einrichtungen.

Nach einer Einleitung durch die Herausgeber wird zunächst die für deren Außenbeziehungen maßgebliche institutionelle Entwicklung der EU vor Lissabon, also einschließlich der Solana-Ära, rekapituliert und an die damalige Verteilung – vorwiegend zwischen Rat und Kommission – relevanter Kompetenzen und Organisationseinheiten (RELEX Family, ECHO, Europe AID Office) erinnert. Die folgenden Artikel verweisen dann auf die einschlägigen Bestimmungen des seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 für die EU-Außenbeziehungen geltenden Regelwerks auf dessen organisatorisch-bürokratische Umsetzung und auf damit verbundene Aspekte der Legitimation, die idealiter durch einen Mehrwert aus geeigneten

Input- und Output-Leistungen zu sichern ist. Von Belang ist dabei nicht zuletzt die Frage, welche Folgen sich aus den skizzierten Neuerungen für das in Brüssel und in den Delegationen mit den EU-Außenbeziehungen befasste Personal und dessen Strukturen und Arbeitsweisen sowie für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) ergaben. Im Anschluss daran evaluieren drei Fallstudien, wie gut die neue institutionelle Struktur und die gelegentlich sogar als „triple-hatted“ beschriebene britische Baroness sich in den Kontexten der Krisen und Kriege in Mali, Syrien und Libyen bewährten, was nach allgemeiner Einschätzung nur hin und wieder in nennenswerter Weise der Fall war („the EU has largely failed ... and missed an opportunity“).

Zwei abschließenden Beiträgen bleibt es deshalb vorbehalten, den Ertrag (shared assets, co-locations etc.) der institutionellen Neuerungen und des neuen Gesichts der EU für deren Außenbeziehungen sowie deren weiteren Reformbedarf nochmals gesondert zu reflektieren. Dabei geht der eine Text (Formuszewicz / Liszczyk) stärker darauf ein, wie man in der Mitte des Jahres 2013 in den Brüsseler Headquarters des neuen Dienstes die eigene Arbeit und deren Rahmenbedingungen beurteilte und welche Reformvorschläge dabei formuliert wurden. Der Beitrag von Frontini und Ivan resümiert das Buch gewissermaßen und erörtert derlei Fragen eher aus einer Außenperspektive und thematisiert hierzu auch die mittelfristigen Herausforderungen und Anforderungen an die EU in einer speziell durch den Aufstieg so genannter Emerging Powers sich rasant verändernden Welt.

Dabei wird ein weiteres Mal deutlich, dass jene noch immer bestehenden Defizite an horizontaler und vertikaler Kohärenz der EU-Außenbeziehungen, die in verschiedenen Beiträgen, u. a. als Resultat von Tendenzen der Renationalisierung (v. a. in Diplomacy und Defence; vgl. das Zögern, die European Security Study zu aktualisieren), diagnostiziert werden, sich auch in Zukunft kaum beheben lassen werden, wenn es nicht besser gelingt, eine gleichermaßen realistische wie überzeugende Antwort auf die Frage zu finden, wo die nun schon seit längerem keineswegs krisenresistente EU und ihre teils ziemlich divergierend sich entwickelnden Mitgliedstaaten ihren Platz in der Hierarchie der Mächte von morgen sehen bzw. welche Rolle sie in einer künftig mutmaßlich weit stärker multipolar strukturierten Welt für sich anstreben sollten. Jedenfalls scheint es keine aussichtsreiche Strategie darzustellen, die im Staatenverbund der EU bislang oft nur unzuverlässig und inkonsistent miteinander kooperierenden Akteure moralisierend auf eine gesamteuropäische Staatlichkeit bzw. eine „single foreign policy“ der EU verpflichten zu wollen. Denn mit gesinnungsethischen Appellen dürften die skizzierten und weitere im Buch festgehaltene Defizite (wie ein verbreiteter Mangel an [geo-]strategischem Denken und [normativer] Führungskraft) und damit zusammenhängende Verletzbarkeiten (z. B. durch Verluste an Wettbewerbsfähigkeit und eine dadurch abzusichernde Geltung in den internationalen Beziehungen) und Anfälligkeiten (z.B. für externe Einflussnahmen, die eigenen Interessen und Werten häufig nicht dienlich sind) nicht so ohne weiteres zu beheben sein, wie in relevanten politischen und akademischen Diskur-

sen vielfach unterstellt oder erhofft. Zumindest könnten derlei Überlegungen bei der Rezeption der durchwegs informativen und lesenswerten Beiträge des vorliegenden Buches noch stärker beachtet werden als in diesen selbst.

KLAUS SCHUBERT

Stanzel, Angela: Die Volksrepublik China als Akteur im heutigen Pakistan – Nutzen und Risiken des Aufbaus einer chinesischen Machtbasis in Südasien.
Berlin: Köster 2013, 340 Seiten, € 29,80.



Mit den Beziehungen zwischen Pakistan und China widmet sich die Sinologin Angela Stanzel einem aktuellen und hochinteressanten Bereich, der in der deutschsprachigen Forschung bisher wenig beachtet worden ist. Stanzel untersucht die politischen, militärischen, wirtschaftlichen und kulturellen Verbindungen zwischen Islamabad und Peking und bezieht auch die Nachbarn Indien und Afghanistan sowie die USA in ihre Darstellung ein. In einer beachtlichen Forschungsleistung hat Stanzel 39 Interviews mit pakistanischen und chinesischen Diplomaten, Journalisten und Militärs geführt. Diese Gespräche, die die Autorin in Auszügen wiedergibt, bieten interessante Einblicke in die gegenseitige Wahrnehmung Chinas und Pakistans.

Leider ergeht sich Stanzel in überflüssigen Darstellungen der jeweiligen Geschichte Pakistans und Chinas, anstatt sofort in die Analyse des bilateralen Verhältnisses einzusteigen. Dabei referiert sie seitenlang sattem bekannte Fakten, etwa die wirtschaftliche Öffnung Chinas unter Deng Xiaoping, das Tiananmen-Massaker (1989) oder Zia ul-Haq's Putsch gegen Bhutto (1977). Derartige Schilderungen tragen nicht zum Verständnis der Beziehungen zwischen Pakistan und China bei und sind daher fehl am Platz. Kenner der Geschichte beider Länder können diese Abschnitte getrost überschlagen und sich den Bereichen des Buchs widmen, in denen die Autorin Pakistan und China zueinander in Beziehung setzt und die eigentliche Analyse vornimmt.

Stanzel identifiziert Indien als gemeinsamen Gegner Chinas und Pakistans und gelangt so zu ihrer Hauptthese: Islamabad und Peking kooperieren, um Neu-Delhi in Schach zu halten. Plausibel legt sie die indisch-sowjetische Annäherung in den 1950er-Jahren als Ursache für eine Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen China und Pakistan dar. Indien wird denn auch als das geostrategische Motiv hinter den aktuellen Projekten Chinas in Pakistan angeführt, etwa dem Bau eines Tiefseehafens in Gwadar. Anhand dieses Projekts schildert Stanzel sehr anschaulich, welch enormes Potenzial Pakistan für China hat: Der Hafen bietet dem Reich der Mitte Zugang zum Indischen Ozean und könnte langfristig Seewege in den Mittleren Osten eröffnen. Mit dem Ausbau des Karakorum-Highways, der Chinas Westprovinzen über Pakistan mit Gwadar verbinden soll, könnte China so eine Alternative zur potentiell von Indien kontrollierbaren Straße von Malakka

bekommen und seine Handelsrouten für Energieimporte diversifizieren. Gwadar eignet sich zudem zur Stationierung von U-Booten und könnte von China daher auch militärisch genutzt werden, um Indien einzuhegen.

Dass Pakistan Indien als Bedrohung sieht und deshalb eine Annäherung an China sucht, ist zweifellos zutreffend. Dass dies umgekehrt auch für China gilt, ist jedoch weniger offensichtlich und hätte einer genaueren Erläuterung bedurft. So behauptet die Autorin, Indien entwickle sich für China zu einem „ernst zu nehmenden Rivalen“, weshalb die Volksrepublik Basen nicht nur im pakistanischen Gwadar, sondern auch in Bangladesch, Sri Lanka und Myanmar baue und Indien so mit einer „Perlenkette“ aus potenziellen Flottenstützpunkten einkreise. An dieser Stelle hätte Stanzel eine stärkere Einordnung der Perlenketten-Theorie vornehmen müssen, der Verweis auf indische Ängste genügt nicht. Die „String of Pearls“-Theorie ist in der Forschung durchaus umstritten, da keineswegs gesichert ist, dass die Häfen gegen Indien gerichtet sind oder dass China sie tatsächlich auch militärisch nutzt.

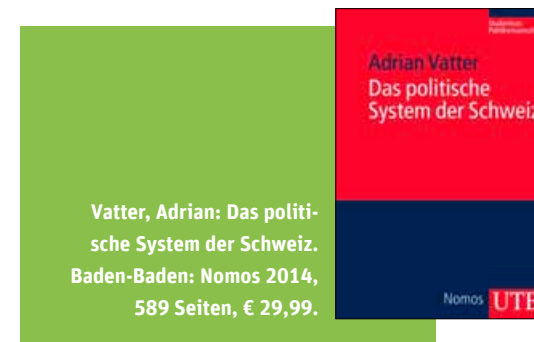
Stanzel hebt die Ungleichheit der pakistanisch-chinesischen Partnerschaft hervor, in der Islamabad stark von der wirtschaftlichen und militärischen Hilfe Pekings abhängig ist. Zudem betont sie die Gefahren für das Bündnis, die sich aus Pakistans prekärer Sicherheitslage ergeben. Sehr aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang ihre Darstellung von Pakistans und Chinas Rolle im Afghanistankonflikt. Stanzel zeigt auf, dass China schon in den 1980er-Jahren Pakistans Bemühungen zur Stärkung der afghanischen Mudschaheddin aktiv unterstützte, um

so die sowjetischen Besatzer zu schwächen. Besonders brisant ist ihr Befund, dass nicht nur Pakistan, sondern auch China die Taliban in Kabul bis 2001 militärisch und finanziell unterstützte, damit diese im Gegenzug den uigurischen Widerstand in Xinjiang nicht anfachten.

Der Afghanistankonflikt bietet Stanzel den Anknüpfungspunkt, auch die USA in ihre Darstellung einzubeziehen. Dabei macht sie sehr deutlich, weshalb Pakistan die Allianz mit China einem Bündnis mit den USA vorzieht: Washington macht seine Hilfsleistungen für Pakistan von Islamabads Vorgehen gegen den Terrorismus abhängig, Pekings Unterstützung ist hingegen bedingungslos.

Insgesamt ist Angela Stanzel eine aufschlussreiche Darstellung der pakistanisch-chinesischen Beziehungen gelungen, die den Blick auch auf bedeutende Nachbarstaaten lenkt. Hin und wieder verliert sie sich jedoch in der Erzählung wohl bekannter historischer Fakten und schildert etwa die chinesisch-amerikanischen Beziehungen vom Beginn des Kalten Krieges bis heute. Störend sind zudem die zahlreichen Rechtschreib- und Satzbaufehler, die den Lesefluss beeinträchtigen. Hier kann eine korrigierte Neuauflage Abhilfe schaffen.

THOMAS LINDENBLATT



Vatter, Adrian: Das politische System der Schweiz.
Baden-Baden: Nomos 2014,
589 Seiten, € 29,99.

In der vergleichenden Politikwissenschaft nimmt das politische System der Schweiz in vielerlei Hinsicht eine Sonderrolle ein: Durch das einzigartige Zusammenspiel seiner Institutionen entzieht sich das eidgenössische Regierungssystem einer eindeutigen Zuordnung in die Parlamentarismus-Präsidentalismus-Typologie. Zudem verfügt die Schweiz „über die weitestgehenden direktdemokratischen Möglichkeiten aller etablierten Demokratien“ (S. 57). Im dichotomen Demokratiemodell Arend Lijpharts („Patterns of Democracy“ 1999, 2012) gilt die Schweiz als Prototyp der Konsensdemokratie.

Das jüngste Werk des Berner Politologen Adrian Vatter beleuchtet diesen Sonderstatus der Schweiz. Mithilfe eines intertemporalen und eines internationalen Vergleiches ergründet der Autor, „wo es sich bei den politischen Institutionen der Schweiz um historisch gewachsene Besonderheiten und wo es sich um bloße Variationen grundlegender Gemeinsamkeiten mit anderen modernen Demokratien handelt“ (S. 34). Von einschlägigen Studien politischer Systeme unterscheidet sich das Werk insofern, als Vatter die Untersuchung des politischen Systems der Schweiz nicht auf die nationalstaatliche Ebene be-

schränkt. Vielmehr erweitert er die Forschungsperspektive durch einen subnationalen Vergleich, um „das stark föderalistisch geprägte Politiksystem der Schweiz mit all den kantonalen Unterschieden in seiner ganzen Tiefe und Breite zu erfassen“ (S. 34).

Lijpharts Modell der Unterscheidung in Konsens- und Mehrheitsdemokratien dient Vatter als theoretischer Analyserahmen. Der Autor modifiziert den zweidimensionalen Ansatz, um den Besonderheiten der Schweiz Rechnung zu tragen: Das Strukturmerkmal „Zentralbank“ ersetzt er durch das der „Direkten Demokratie“. Die Logik der direkten Demokratie bestimmt das schweizerische Demokratiemodell und hat erst zu seiner spezifischen Ausprägung beigetragen. Mit der Einführung des Strukturmerkmals „Direkte Demokratie“ erweitert Vatter nicht nur den Variablenkatalog des Demokratiemodells theoretisch und empirisch. Er führt zur Exekutiv-Parteien- und zur föderal-unitarischen Dimension eine dritte Machtteilungsebene ein: die Machtdispersion zwischen Volk und politischer Elite. Die Wahl des Erklärungsansatzes gründet auf Vatters Interesse, nachzuzeichnen, inwieweit sich die Schweiz in den vergangenen zwei Jahrzehnten vom einstigen Idealtyp einer Konsensdemokratie entfernt hat. Anders als Lijphart sieht Vatter die Eidgenossenschaft nicht mehr als „Extremtyp“ (S. 527) einer Konsensdemokratie. Vielmehr habe sich die Schweiz in den vergangenen zwei Jahrzehnten zu einem konsensdemokratischen Normalfall entwickelt, bedingt durch einen konfrontativeren Stil der politischen Elite.

Das Einleitungskapitel und die vergleichende Einordnung in der Schlussbetrachtung bilden die Klammer um die

zehn Kapitel des Bandes. In Kapitel zwei bis sechs erörtert Vatter die Strukturvariablen der Exekutive-Parteien-Dimension (Wahlssystem, Parteiensystem, Verbandssystem, Regierung und Parlament). Diesen folgt die Analyse der vertikalen Machtteilungsdimension (föderal-unitarisch) mit den Strukturelementen Zweikammersystem, Verfassung, Föderalismus und Justiz; unterbrochen durch das achte Kapitel zur Direktdemokratie. Die Gesamtdarstellung des politischen Systems bleibt auf die Strukturen (polity) und Prozesse (politics) begrenzt; Politikfelder (policy) berücksichtigt Vatter in seiner Untersuchung nicht. Abgerundet wird jedes der eigenständigen Kapitel durch ein Literaturverzeichnis, das als Ausgangspunkt für weiterführende Recherchen dienen kann sowie durch einen Katalog von Verständnisfragen; beides unterstreicht den Lehrbuchcharakter.

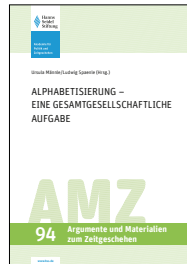
Vatter verweist an verschiedenen Stellen auf die „europäische Verflechtung der schweizerischen Politik“ (S. 247); eine ausführliche Erörterung der Beziehung zur Europäischen Union bleibt der Politikwissenschaftler ob des eng gewählten Analyserahmens schuldig. Durch die Rolle der EU als potenziell institutioneller Vetospieler hätte die Monographie von einer Ergänzung des Lijphartschen Analysekonzeptes um das Merkmal „Beziehung zur Europäischen Union“ profitiert.

Gewinnbringend ist die Lektüre der Studie aufgrund ihrer gelungenen Ausarbeitung zur direkten Demokratie und des subnationalen Vergleiches – beides sind Forschungsschwerpunkte des Autors. Die instruktiven Ausführungen zu den kantonalen Ausprägungen der plebiszitären Elemente verdeutlichen die Rolle der Kantone als „Experimentier-

feld und Versuchslabor des Bundes“ (S. 32). Stärker ausgebaut als auf der Bundesebene variieren die Volksrechte in den Kantonen beträchtlich. Zwischen der Anwendungshäufigkeit der direktdemokratischen Institutionen und den institutionellen Hürden besteht wider Erwarten kein Zusammenhang. Für die Regierungssystemanalyse von Mehrebenensystemen dürfte die Einbeziehung der subnationalen Ebene Vorbildwirkung entfalten.

PEGGY MATAUSCHEK

Folgende Neuerscheinungen aus unseren Publikationsreihen können bei der Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung e.V., Lazarettstraße 33, 80636 München (Telefon: 089/1258-263) oder im Internet www.hss.de/publikationen.html bestellt werden:



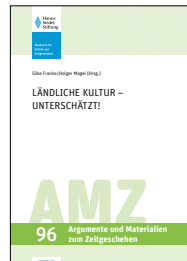
ARGUMENTE UND MATERIALIEN ZUM ZEITGESCHEHEN

Nr. 94: Alphabetisierung – eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe



ARGUMENTE UND MATERIALIEN ZUM ZEITGESCHEHEN

Nr. 95: Linksextremismus in Deutschland – Bestandsaufnahme und Perspektiven



ARGUMENTE UND MATERIALIEN ZUM ZEITGESCHEHEN

Nr. 96: Ländliche Kultur – unterschätzt!



ARGUMENTATION KOMPAKT

Nr. 1/2015: Die „Alternative für Deutschland“ (AfD) – Wählerschaft und Wahlmotive



SONSTIGE PUBLIKATIONEN Talente finden, Begabungen fördern, Eliten bilden

VORSCHAU

POLITISCHE STUDIEN

Nr. 460: „Integration durch Sport“ mit Beiträgen von Helmut Altenberger, Joachim Herrmann und Günther Lommer

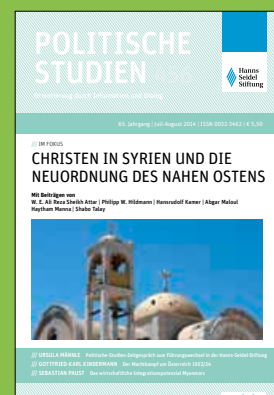
Themenheft 1/2015: Krisenregion zwischen Gewalt und Entwicklung – Möglichkeiten und Grenzen externer Akteure

POLITISCHE STUDIEN

6 X IM JAHR

Jetzt Jahresabo abschließen!

THEMENHEFTE



Herausgeber:

© 2015, Hanns-Seidel-Stiftung e. V., München
Lazarettstraße 33, 80636 München,
Tel. +49 (0)89 1258-0, E-Mail: polstud@hss.de,
Online: www.hss.de

Vorsitzende: Prof. Ursula Männle,
Staatsministerin a. D.
Hauptgeschäftsführer: Dr. Peter Witterauf
Leiter der Akademie für Politik und Zeit-
geschehen: Prof. Dr. Reinhard Meier-Walser
Leiter PRÖ/Publikationen: Hubertus Klingsbögl

Redaktion:

Prof. Dr. Reinhard Meier-Walser
(Chefredakteur, V.i.S.d.P.)
Barbara Fürbeth
(Redaktionsleiterin; fuerbeth@hss.de)
Verena Hausner (Stv. Redaktionsleiterin)
Susanne Berke (Redakteurin)
Claudia Magg-Frank (Redakteurin)
Marion Steib (Redaktionsassistentin; steib@hss.de)
Irene Krampfl (Abo-Verwaltung; krampfl@hss.de)
Graphik: Publishers Factory, München
Druck: Bosch-Druck, Landshut

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, Verbreitung sowie Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil dieses Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der Hanns-Seidel-Stiftung e. V. reproduziert oder

unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Das Copyright für diese Publikation liegt bei der Hanns-Seidel-Stiftung e. V.

Die Beiträge in diesem Heft geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers wieder; die Autoren tragen für ihre Texte die volle Verantwortung. Unverlangt eingesandte Manuskripte werden nur zurückgesandt, wenn ihnen ein Rückporto beiliegt.

Bezugspreis:

Einzelhefte € 5,50
Jahresabonnement € 30,00
Schüler/Studenten bei Vorlage einer Bescheinigung kostenfreies Semester-Abonnement
Keine Versandkosten

Die Zeitschrift Politische Studien erscheint als zweimonatiges Nummernheft und Themenheft. Abonnement- und Einzelheftbestellungen sind über die Redaktion und den Buchhandel möglich.

Kündigungen müssen der Redaktion schriftlich mindestens 8 Wochen vor Ablauf des Abonnements vorliegen, ansonsten verlängert sich der Bezug um weitere 12 Monate.

Bildnachweis für Titel:
BeholdingEye/Getty Images

