

POLITISCHE STUDIEN 474



Hanns
Seidel
Stiftung

Orientierung durch Information und Dialog

68. Jahrgang | Juli-August 2017 | ISSN 0032-3462

/// IM FOKUS

JEDE STIMME ZÄHLT!

Mit Beiträgen von

André Haller | Markus Kaiser | Ursula Männle



/// UDO BARON Terroristische und extremistische Bedrohungen

/// STEFAN LUFT Migration und Integration

/// CHRISTIAN SCHMIDT Neue Politik für ländliche Regionen

www.hss.de



Funktion und Bedeutung von Staaten können sich ebenso **WANDELN** wie ihr Einfluss und ihre Macht.

DAS GEORDNETE GANZE UND SEINE TEILE

Ein System, so die Definition der Allgemeinen Systemtheorie (General Systems Theory), sei ein geordnetes Ganzes, gebildet aus Elementen und den Beziehungen zwischen diesen Elementen. In dieser allgemeinen Definition findet sich auch die Weltpolitik mit ihren sie nach wie vor prägenden Staaten („Elemente“) als „System“ wieder. Aber wie steht es mit der „Ordnung“ dieses Systems, zumal doch, wie aktuelle Publikationen politikwissenschaftlicher Provenienz suggerieren, die Welt in „Unordnung“ sei?

Tatsächlich ist die internationale Politik der Gegenwart durch Rollenveränderungen gewichtiger Elemente der Weltordnung gekennzeichnet. Das zeigt sich etwa daran, dass ein maßgeblicher Akteur, der seit langem als Vorreiter und Garant der liberalen internationalen Ordnung gilt, kurzum in Richtung Protektionismus umschwenkt. Ein anderer, dem wiederum seit langem unterstellt wurde, er verfolge primär eigene Interessen und verweigere sich verantwortlicher Ordnungsgestaltung, propagiert plötzlich Freihandel und internationale Verständigung. Ein dritter schließlich, seit Jahrzehnten mit einer Gruppe Gleichgesinnter politisch und ökonomisch verbunden, kündigt diese Verbindung und besinnt sich im Zeitalter globaler Interdependenz auf die Tradition seiner „glorreichen Isolation“. Derartig substanzielle Kurskorrekturen gestaltender Akteure – die Liste ließe sich verlängern – weisen tatsächlich auf signifikante Veränderungen innerhalb des Weltordnungssystems hin.

Staaten haben eben, so könnte man in diesem Zusammenhang die vielzitierte Formel Lord Palmerstons ergänzen, nicht nur „keine ewigen Freunde“, sondern auch keine ewigen Rollen – ihre Funktion und Bedeutung können sich ebenso wandeln wie ihr Einfluss und ihre Macht.

Reinhard Meier-Walser

**Prof. Dr. Reinhard Meier-Walser
ist Chefredakteur der Politischen Studien und Leiter der Akademie für
Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung, München.**



12

INHALT



32



22



53

IM FOKUS

06 DIE BUNDESTAGSWAHL 2017

Einführung

THOMAS REINER

09 URSULA MÄNNLE: GEHEN SIE ZUR BUNDESTAGSWAHL!

Nachgefragt

URSULA MÄNNLE

12 DER WAHLKAMPF IM NETZ

Twitter, Facebook, Social Bots, Fake News und die Folgen

ANDRÉ HALLER

22 FAKE NEWS UND SOCIAL BOTS IM BUNDESTAGSWAHLKAMPF

Die Auswirkungen sind kaum messbar

MARKUS KAISER

ANALYSEN

32 TERRORISTISCHE UND EXTREMISTISCHE BEDROHUNGEN

Zentrale Herausforderungen für die Innere Sicherheit

UDO BARON

42 MIGRATION UND INTEGRATION

Lange Wege, steinige Wege

STEFAN LUFT

53 NEUE POLITIK FÜR LÄNDLICHE REGIONEN

Raus, auf's Land!

CHRISTIAN SCHMIDT

62 WIEDER RÜSTUNGSKONKURRENZ STATT „NEUSTART“

Putin und die Atomwaffen

HANNES ADOMEIT

AKTUELLES BUCH

74 SCHULD DURCH FEHL-ENTSCHEIDUNGEN

Hätte der Aufstieg des IS verhindert werden können?

MARKUS ELL

RUBRIKEN

03 EDITORIAL

77 REZENSIONEN

87 LESEEMPFEHLUNG

88 MEINUNG

90 ANKÜNDIGUNGEN

94 IMPRESSUM

Bundestagswahl 20~~17~~

/// Einführung

DIE BUNDESTAGSWAHL 2017

THOMAS REINER /// Am 24. September wählt Deutschland seinen 19. Bundestag. Für die Politischen Studien Grund genug, sich mit diesem ganz aktuellen Thema noch vor der Wahl zu befassen.

Lesen Sie in einem Interview mit der Vorsitzenden der Hanns-Seidel-Stiftung, Ursula Männle, u. a. die Antwort auf die Frage, warum man sich überhaupt an Wahlen beteiligen sollte. Aus ihrer Sicht ist nämlich nur derjenige berechtigt, am politischen Diskurs mitzuwirken, der auch eine Wahlentscheidung trifft (S. 9).

Unsere im Frühjahr vorgestellte Studie „Parteien und Parteiensystem auf dem Prüfstand“ hat festgestellt, dass die Bürger durch auftretende Krisen und deren

Berichterstattung vermehrt Interesse an der Politik haben. Dem stehen aber eine zusehends selektive Wahrnehmung und die Suche nach Bestätigung sowie die zunehmende Unübersichtlichkeit und Gegensätzlichkeit der Informationsquellen gegenüber. Im Ergebnis liegt also ein Paradoxon vor: Nämlich, dass das Politikinteresse zwar steigt, die Menschen sich aber trotz scheinbar durchgängigen Zugangs zu Informationen dennoch schlechter informiert fühlen. Darüber hinaus könnten die vielfäl-

Der Bürger hat heute ein **GRÖßERES** politisches Interesse, fühlt sich aber gleichzeitig immer schlechter informiert.

tigen Beteiligungsmöglichkeiten am politischen Prozess über die sozialen Medien zwar zu einer Zunahme politischer Beteiligung führen. Allerdings droht die Gefahr, dass politische Entscheidungen nicht mehr als Ringen um das Beste gesehen werden, sondern als Umsetzung der ausschließlich eigenen Vorstellungen. Das wiederum könnte zu einem Erstarrten in der eigenen Filterblase führen. Dieses Ergebnis unterstreicht die Bedeutung politischer Bildungsarbeit, der wir uns auch in Zeiten widmen müssen, in

denen die vielfältigsten Informationsquellen nur so sprudeln.

Das betrifft auch die Auseinandersetzung mit aktuellen Trends bei Wahlkämpfen, denn diese gehen zwingend mit Wahlen einher. Die Kommunikationsexperten bei unserer Veranstaltung Polis.Digital17 waren zwar übereinstimmend der Ansicht, dass der traditionelle Wahlkampf mit Plakaten, Infoständen, Veranstaltungen und dergleichen trotz fortschreitender Digitalisierung nach wie vor aktuell und essenziell für eine Kampagne sei. Dennoch müsse dem Wahlkampf auf den digitalen Kanälen auch in Deutschland mehr Bedeutung zugemessen und Beachtung geschenkt werden. Damit beschäftigt sich grundlegend der Artikel „Wahlkampf im Netz“ von André Haller (S. 12). In diesem Zusammenhang ergeben sich durch das Internet einerseits Chancen wie z. B. eine aktuelle, direkte Kommunikation. Das kann auf der einen Seite ein Vorteil sein,

auf der anderen Seite aber auch eine Gefahr darstellen. Vor allem aufgrund der Verbreitungsgeschwindigkeit von Nachrichten und der großen Masse an erreichbaren Menschen könnten bewusst gestreute Unwahrheiten, sogenannte „Fake News“, eine Wahlentscheidung durchaus beeinflussen. Mit „Social (Ro-) Bots“, also Programmen, die in sozialen Netzwerken menschliche Verhaltensmuster nachahmen und so echte Menschen als Absender von Nachrichten vortäuschen, kann ebenfalls Stimmung gemacht werden. Dabei nutzen „Social Bots“ künstliche Intelligenz und eine profunde Datenanalyse. Darum geht es u. a. im Beitrag von Markus Kaiser (S. 22). Entsprechende Auswirkungen werden als kaum messbar bezeichnet.

Wählen gehen ist eine moralische und demokratische „BÜRGERPFLICHT“.

Egal, ob analoger oder digitaler Wahlkampf: Fest steht, dass die Bundestagswahl am 24. September stattfindet. Und fest steht auch, dass sich möglichst viele an der Wahl beteiligen und von ihrem wichtigen, verfassungsmäßig eingeräumten Wahlrecht Gebrauch machen müssen. Denn eine Wahlenthaltung hilft im Zweifel den Falschen, weil demokratische Parteien so geschwächt werden und eine geringe Wahlbeteiligung die Legitimität einer Wahl ganz grundsätzlich in Frage stellen kann, worauf Ursula Männle in ihrem Interview völlig zu Recht hinweist.

Die zuvor bereits genannte Studie bezeichnet als wichtige Themen die Innere Sicherheit und die Herausforderungen, die mit der Aufnahme von Geflüchteten einhergehen. Einigkeit besteht darüber, dass Sicherheit eine freie Gesellschaft erst möglich macht. Die Gewährleistung der Inneren Sicherheit als eine der Kernaufgaben des Staates steht vor neuen und zunehmenden Herausforderungen. Wie diese Aufgabe erfüllt wird, ist ein wichtiges und umstrittenes Feld der Politik. Mit diesem auch die Wahlentscheidung beeinflussenden Thema beschäftigt sich die Analyse „Terroristische und extremistische Bedrohungen – zentrale Herausforderungen für die Innere Sicherheit“ des Politikwissenschaftlers Udo Baron. (S. 32). Dieser warnt u. a. auch vor Gefahren von „Informationskriegen“ durch Cyber-Attacken und Fake-News. Und der Experte Stefan Luft widmet sich dem ebenfalls auch in Zukunft sehr wichtigen Thema „Migration und Integration“ (S. 42). ///



/// THOMAS REINER
ist Leiter der Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit der Hanns-Seidel-Stiftung, München.

/// Nachgefragt

URSULA MÄNNLE: GEHEN SIE ZUR BUNDESTAGSWAHL!

/// Im Interview mit den Politischen Studien erklärt die Vorsitzende der Hanns-Seidel-Stiftung, warum die Teilnahme an jeder Wahl grundsätzlich ganz enorm wichtig ist. Die Frage nach ihrer eigenen Wahlentscheidung hat sie aber leider nicht beantwortet.

Politische Studien (PS): Sehr geehrte Frau Professor Männle, am 24. September ist Bundestagswahl. Gehen Sie überhaupt noch wählen?

PS: Und was sagen Sie denen, die nicht ins Wahllokal gehen wollen?

Ursula Männle (U. M.): Aber selbstverständlich! Wenn Sie unsere Gesellschaft mitgestalten wollen, müssen Sie auch wählen gehen. Nur wer sein Kreuz macht, ist aus meiner Sicht auch berechtigt, am politischen Diskurs mitzuwirken. Meckern kann jeder, aber das Mitmachen zählt. Außerdem halte ich es für eine Pflicht, sich mit Parteien und Wahlen zu beschäftigen. Gleichgültigkeit bringt nicht nur unsere bewährte Demokratie in Gefahr, sondern verträgt sich auch nicht mit dem Anspruch, ein mündiger Bürger sein zu wollen.

U. M.: Denen sage ich, dass sie einfach eine Briefwahl beantragen sollen und ihre Stimme nicht in der Wahlkabine abgeben, sondern gemütlich zuhause am Wohnzimmer- oder Küchentisch. Die Briefwahl kostet nicht mal was. Und man muss auch nicht mehr begründen, warum man Briefwahl macht.

PS: Wie sieht denn bei Ihnen ein klassischer Wahlsonntag aus?



Ursula Männle beantwortet im Interview Fragen zur Bundestagswahl 2017.

U. M.: Früher war ich im Wahllokal gerne Wahlhelferin. Als ich für den Bundestag kandidiert habe, konnte ich das nicht mehr machen, weil ich ja selber zur Wahl stand. Jetzt gehe ich immer am späten Mittag zum Wählen ins Wahllokal, eine Schule mit mehreren Nutzungsmöglichkeiten, und unterhalte mich dort mit den Wahlhelfern. Der Dialog ist für mich wichtig, um ein gewisses Stimmungsbild zu erhalten, wie viele Menschen denn schon beim Wählen waren. Den Wahlausgang beobachte ich immer gespannt über die Medien.

U. M.: Aber, aber ... es handelt sich schließlich um eine allgemeine, freie, gleiche, unmittelbare und vor allem geheime Wahl! Das heißt, es darf auf die Wahlentscheidung kein Druck ausgeübt werden, mehrere Parteien bzw. Kandidatinnen und Kandidaten müssen wählbar sein, jeder darf frei entscheiden, wen er wählt, und jede Stimme zählt gleich. Die Wahl einer Kandidatin, eines Kandidaten erfolgt direkt und jeder wählt vor allem auch unbeobachtet und anonym. Bei meiner Vita dürfen aber gerne Vermutungen angestellt werden, für wen ich mich entscheide.

PS: Und was werden Sie wählen?

PS: À propos Wahlentscheidung – was raten Sie jungen Menschen, die heuer zum ersten Mal wählen dürfen, weil sie vor dem 24. September 18 Jahre alt geworden sind?

U. M.: Erstens: Nehmen Sie auf jeden Fall an der Wahl teil, entweder im Wahllokal oder per Briefwahl. Jede Stimme zählt! Zweitens: Informieren Sie sich vor der Wahl. Lesen Sie Zeitung, beschäftigen Sie sich mit ihren Direktkandidaten und den Parteiprogrammen, gehen Sie zu Veranstaltungen, googeln Sie, nutzen Sie die Kanäle der Sozialen Medien. Aber glauben Sie nicht alles, was Sie im Netz lesen! Prüfen Sie die Informationen, bemühen Sie mehrere Quellen. Sie können daneben gerne auch unsere vielfältigen Angebote der politischen Bildung nutzen. Natürlich macht das schon ein bisschen Arbeit, aber ein Motorrad oder Auto kaufen Sie ja auch nicht spontan und ohne sich vorher eingehend damit beschäftigt zu haben. Niemand hat jemals behauptet, dass Demokratie mühelos ist, und das ist sie auch nicht. Aber der Aufwand, auch der, zum Wählen zu gehen, lohnt sich.

PS: Warum?

U. M.: Zunächst muss allen klar sein, dass auch die Nichtwähler eine Wahl beeinflussen. Eine Wahlenthaltung hilft im Zweifel den Falschen, weil die demokratischen Parteien geschwächt werden oder die Legitimität der Wahl in Frage gestellt wird. Außerdem kann man nicht oft genug darauf hinweisen, dass in zahlreichen anderen Ländern Menschen für freie Wahlen sogar ihr eigenes Leben aufs Spiel setzen. Wir müssen also dankbar sein, freie Wahlen zu haben und damit eine echte Aus-Wahl treffen zu können. Diese Aus-Wahl muss man auch treffen, man darf sie nicht aufgeben. Denn letztlich setzt man so leichtfertig unsere bewährte Demokratie aufs Spiel. Ich möchte daher noch einmal an Sie appellieren, bei den Wahlen mit zu stimmen!

Die Fragen stellte Thomas Reiner, Leiter Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit, Hanns-Seidel-Stiftung, München. ///



/// PROF. DR. URSULA MÄNNLE

ist Vorsitzende der Hanns-Seidel-Stiftung und Staatsministerin a. D., München.

/// Twitter, Facebook, Social Bots, Fake News und die Folgen

DER WAHLKAMPF IM NETZ

ANDRÉ HALLER /// Seit es politische Berichterstattung gibt, fragen sich Politiker, Wähler und Forscher, welche Wirkung Medienberichterstattung auf Wahlergebnisse hat. Fest steht: Es gibt neben Medieneinflüssen eine Vielzahl von Faktoren, die Wahlentscheidungen beeinflussen können. Welche möglichen Medienwirkungen gibt es also in Wahlkämpfen und wie ist der Einfluss von Social Bots, Fake News und datengestützten Formen der Wahlkampagnenführung?

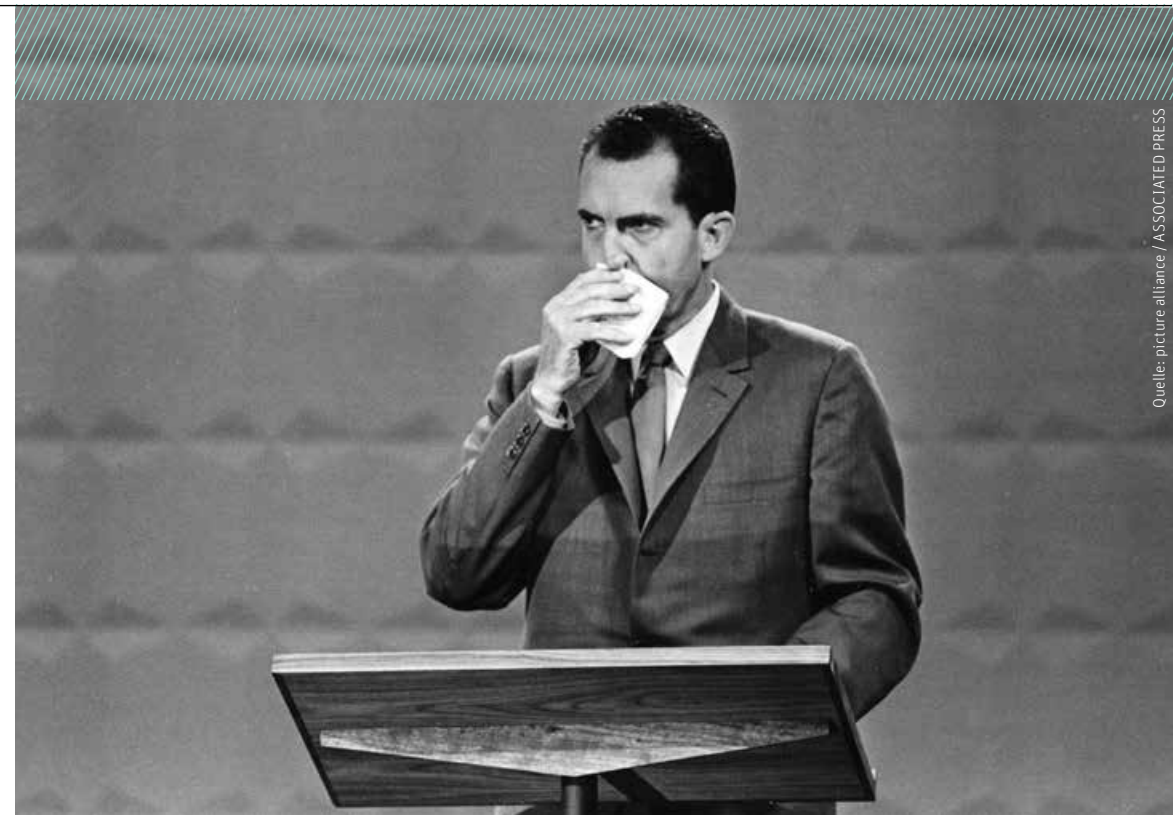
Wie es begann

Es ist der 26. September 1960. John Fitzgerald Kennedy, ein junger, politischer Hoffnungsträger der Demokratischen Partei, steht dem republikanischen Bewerber Richard Nixon im ersten TV-Duell einer US-Präsidentschaftskampagne gegenüber. Nixon galt im Wahlkampf wegen seiner politischen Erfahrung als klarer Favorit. Das Duell geht in die Geschichte der Kommunikationsforschung ein: Nixon, geschwächt nach einem Krankenhausaufenthalt, wirkte während der Debatte fahrig und schwitzte deutlich im Gesicht. „JFK“ hingegen wirkte durch seinen dynamischen Stil und seine gebräunte Gesichtsfarbe auf den ersten Blick vorteilhafter. Kennedy errang schließlich die Präsidentschaft und ist bis heute die Lichtgestalt des progressiven Amerikas. Und ebenfalls bis in die heutige Zeit hält sich

der Mythos, dass es eben diese Debatte war, die Kennedy den entscheidenden Vorteil in der Gunst der Wähler verschaffte. Tatsächlich gibt es jedoch triftige Zweifel an dieser These. So ergaben

Das erste TV-DUELL gab es 1960 zwischen den Präsidentschaftskandidaten Kennedy und Nixon.

Nachbefragungen, dass Kennedy zwar in der Beurteilung der Wähler vorne lag, aber nur bei den Fernsehzuschauern und nicht bei den Radiohörern, die Nixon besser bewerteten.¹



Beim ersten TV-Duell einer US-Präsidentschaftskampagne gab der Kandidat Nixon kein gutes Bild ab und konnte bei den Zuschauern wenig punkten.

Die zentrale Frage bleibt bis heute: Welchen Einfluss hat die Medienberichterstattung auf die Wähler und ihre Wahlentscheidung?

Mediennutzung in Wahlkampfsituationen

Das Leitmedium Presse wurde ab Mitte des 20. Jahrhunderts vom Fernsehen verdrängt. Ab den 1990er-Jahren kam mit dem Internet und seinen vielfältigen Diensten eine weitere Plattform hinzu, die Eigenschaften der traditionellen Medien wie Schrift, Bild und Ton integrierte und neue Funktionen, beispielsweise Hyperlinks und Verschlagwortung (z. B. mittels Hashtags) hervorbrachte. Wahlkämpfe in der heutigen Zeit finden demnach unter Vielkanalbedingungen statt. Politiker und Parteien müssen in

dieser Medienökologie zwischen relevanten und unwichtigen Kommunikationskanälen unterscheiden und ihren Kommunikationsplan nach diesen Überlegungen ausrichten.

Eine Standardstudie zur Mediennutzung der deutschen Bevölkerung ist die Langzeitstudie Massenkommunikation, die 1964 das erste Mal durchgeführt wurde. In der 2015er-Studie wurde eine repräsentative Stichprobe von 4.300 deutschsprachigen Personen ab 14 Jahren in Haushalten mit Festnetzanschlüssen gezogen. (Abbildung 1) Die Studienmacher fragten nach, warum unterschiedliche Medientypen konkret genutzt werden. Besonders relevant für die politische Information sind hierbei die Antwortmöglichkeiten „Damit ich mitreden kann“, „Weil ich Denkanstöße be-

Abb. 1: Nutzungsmotive für die Medien im Direktvergleich

	Fernsehen		Hörfunk		Tageszeitung		Internet	
	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010
Damit ich mitreden kann	68%	71%	39%	41%	43%	50%	45%	38%
Weil ich Denkanstöße bekomme	64%	65%	41%	44%	40%	48%	51%	43%
Weil ich mich informieren möchte	63%	63%	39%	38%	46%	54%	50%	45%
(Personen ab 14 J., die mindestens zwei Medien mehrmals im Monat nutzen Kummulierte Antworten: „trifft am meisten/an zweiter Stelle zu auf...“, Angaben in % 2015: n=4.120, 2010: n=4.367, jeweils gewichtet)								

Quelle: Ausschnitt aus der ARD/ZDF-Langzeitstudie Massenkommunikation 2015, vgl. Breunig & Engel 2015.

komme“ und „Weil ich mich informieren möchte“. Fasst man die Antwortmöglichkeiten zu diesen Aussagen nach der Angabe „trifft am meisten zu“ und „trifft an zweiter Stelle zu“ zusammen, so ergeben sich folgende Zahlen: Beim Motiv „Damit ich mitreden kann“ führt das Fernsehen mit 68 % vor dem Internet (45 %), der Tageszeitung (43 %) und dem Radio (39 %). Auch bei der Suche nach „Denkanstößen“ dominiert TV (64 %) vor dem Internet (51 %), dem Hörfunk (41 %) und der Tagespresse (40 %). Ähnlich gestalten sich die Ergebnisse bei der „Informationssuche“, für die an erster und zweiter Stelle das Fernsehen (63 %) genannt wird. Das Internet erreicht hier 50 %, Tageszeitungen 46 % und das Radio 39 %. Auffallend ist ein Abfallen bzw. eine Stagnation der Werte der „alten“ Medien Fernsehen, Radio und Tageszeitung im Vergleich zur Studie 2010 und ein Anstieg in allen Kategorien beim Internet.

Bei der Frage, welches Medium am besten über „Aktuelles aus Politik und

Wirtschaft in Deutschland und der Welt“ informiert, wurde schließlich das Fernsehen mit 48 % an erster Stelle genannt, gefolgt von Tageszeitung (22 %), Internet (18 %) und Radio (12 %).² Das Fernsehen wird nicht nur als politische Informationsquelle bevorzugt, sondern dominiert auch bei der täglichen Nutzungsdauer. Im Schnitt sehen die Deutschen 208 Minuten pro Tag fern, lesen 23 Minuten Tageszeitungen und nutzen das Internet 107 Minuten.³

Zusätzlich zu den reichweitenstarken Massenmedien nutzen Parteien auch andere Kommunikationsinstrumente, um Wähler zu erreichen. Eines der ältesten Kampagnenmittel sind

TV steht weiterhin an erster Stelle der politischen Informationsquellen.

Wahlplakate, die bis heute eine hohe Sichtbarkeit in der Bevölkerung haben. Wie Daten der „German Longitudinal Election Study“ zeigen, sind Wahlplakate das Kommunikationsmittel mit der größten Reichweite. Dies verwundert nicht, da Kampagnen auf Bundesebene stets auf lokaler Ebene durch die Untergliederungen der Bundesparteien ausgeführt werden und Plakate flächendeckend zum Einsatz kommen.⁴ Neben publizistischen Medien können also zusätzliche Kommunikationsinstrumente ebenfalls Wirkung entfalten.

Mögliche Medienwirkungen und prominente Theorien

Der Begriff „Medienwirkung“ umfasst Einflüsse auf Rezipienten in vier verschiedenen Ausprägungen:⁵

Erstens kann eine Veränderung des Wissens von Mediennutzern eintreten. Diese kognitiven Auswirkungen von Medienkonsum betreffen unter anderem den Erwerb politischen Wissens. Leser von Lokalzeitungen können zum Beispiel lernen, dass der örtliche Gemeinderat über den kommunalen Haushalt beraten hat. Tagesschau-Seher hingegen erfahren überregionale Entwicklungen wie den Ausgang von Wahlen in anderen Ländern.

Zweitens können Medieninhalte Auswirkungen auf den emotionalen Zustand von Mediennutzern haben. Diese Form von Wirkung ist dann vorhanden, wenn sich das Erregungsniveau eines Rezipienten verändert. Die Veränderungen können kurz- sowie langfristig anhalten und verschiedene emotionale Zustände wie Aggression, Furcht, Freude oder positive Entspannung hervorrufen.

Drittens sind Veränderung in der Meinung und Einstellung zu bestimmten Sachverhalten möglich. Meinungs-

änderungen benötigen eine vorherige Wirkung auf den Ebenen Wissen und Emotion, da ein gewisses Maß an Wissensaneignung über einen Sachverhalt und individuelle emotionale Zustände ihm gegenüber vorhanden sein müssen. Das Erreichen von Einstellungsveränderungen nimmt insbesondere in der strategischen Kommunikation eine zentrale Rolle ein. Frühe Kommunikationsstudien in der Nachkriegszeit beschäftigten sich daher auch mit der Erforschung des Einflusses von Propaganda. Exemplarisch sind hier die Yale-Studies anzuführen. In diesen Laborstudien wurde unter anderem nachgewiesen, dass Untersuchungspersonen, die wenig bis gar nichts über ein Thema wussten, die erstgenannten Argumente einer Botschaft bedeutsamer einschätzten und darauf folgende Argumentationen an diese erste Interpretation anpassten. Dieser Befund fand als sogenannter Primacy Effect Einzug in die Medienwirkungsforschung.⁶

Viertens können Verhaltensveränderungen bei Mediennutzern auftreten. Die von Politikern erhoffte Verhaltensänderung betrifft hier eine Mobilisierung des Elektorats mit dem Ziel der Stimmabgabe für die eigene Partei. Medieneffekte auf das Verhalten müssen jedoch nicht zwingend vorliegen. Je nach Themengebiet, externen Einflussfaktoren wie Aufmerksamkeit des Mediennutzers, Vorwissen und Einstellungen aber auch der Beeinflussung durch Mitmenschen in interpersonaler Kommunikation können sich Wirkungen entfalten bzw. ausbleiben.

In der Medienwirkungsforschung ist eine Entwicklung erkennbar, in der die Wirkmacht der Medien unterschiedlich stark beurteilt wurde. Zu Beginn des Forschungszweiges ging man von star-

ken Medienwirkungen aus. Am bekanntesten ist hier das Stimulus-Response-Modell (S-R-Modell). Die Theorie geht davon aus, dass Medienreize bei allen Menschen in gleicher Weise Effekte erzielen. Als „Beleg“ für diese These wur-

Medien KÖNNEN Auswirkungen auf Wissen, Emotion, Meinung und Verhalten ihrer Nutzer haben.

de wiederholt die Massenhysterie angeführt, die nach der Ausstrahlung des Hörspiels „War of the Worlds“ im Jahr 1938 ausbrach. Das Stück thematisierte im Stil einer Liveübertragung eine Invasion von Marsmenschen. Es ist überliefert, dass viele Hörer dachten, sie wohnen einer echten Übertragung bei und dadurch in Panik verfielen.⁷ Bis heute ist strittig, ob der Effekt so große Ausmaße annahm, dass von einer direkten Medienwirkung gesprochen werden kann.

Übertragen auf Wahlkämpfe könnte das S-R-Modell als Erklärung dafür benutzt werden, dass Kommunikationsinhalte Wähler eindeutig zu einer Wahlentscheidung führen. Diese monokausale Erklärung ist jedoch widerlegt. Mit dem Two-Step-Flow-Modell relativierten Forscher starke Medienwirkungen und führten eine zusätzliche Einflussgröße ein, nämlich die interpersonale Kommunikation zwischen Menschen. Diese Theorie nimmt einen zweistufigen Informationsfluss an: Medieninhalte gelangen über Meinungsführer zu weiteren Rezipienten. Tatsächlich wurde die

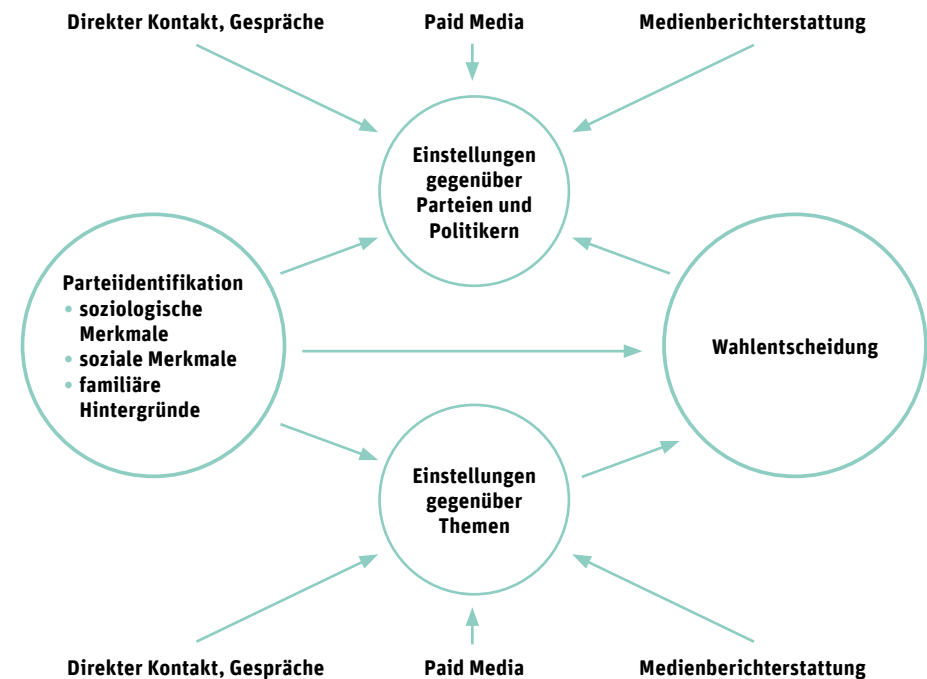
Theorie im Rahmen von Studien über frühere US-Präsidentenwahlen belegt.⁸

Auch heutige Kampagnen machen sich den Effekt zu eigen. Der Einsatz von Prominenten oder Experten, die Wahlempfehlungen aussprechen, soll Wähler bei der Entscheidungsfindung beeinflussen. Einen Paradigmenwechsel vollzog die Kommunikationsforschung mit dem Agenda-Setting-Ansatz. Der Grundgedanke ist, dass Medien nicht zwangsläufig eine Wirkung darauf haben, wie Menschen über Themen nachdenken, sondern vielmehr darauf, welche Themen Menschen wahrnehmen.⁹ Der starke Einfluss des Journalismus auf die Themensetzung einer Gesellschaft gilt heute als gut belegbar. Zugleich versuchen Politiker, meist mit PR-Instrumenten, die publizistische Tagesordnung zu beeinflussen.

Medienwirkungen im Wahlkampf

Wissenschaftliche Versuche, individuelle Wahlentscheidungen zu erklären, klammerten Medieneinflüsse lange Zeit aus. Im Mittelpunkt standen bei diesen meist politikwissenschaftlich dominierten Ansätzen Faktoren wie die Parteineigung von Wählern sowie ihre Urteile über Kandidaten und politische Themenfelder.¹⁰ Einer der prominentesten Ansätze zur Erklärung des Wahlverhaltens ist das Ann-Arbor-Modell. In ihm werden soziologische Merkmale (z. B. ethnische Herkunft), soziale Attribute (z. B. Einkommen) sowie familiäre Einbindung als Grundlagen der Parteineigung von Wählern angeführt. Diese Faktoren sehen die Autoren als eher langfristig und schwer abänderbar an. Die Beurteilung von Kandidaten sowie von aktuellen politischen Themen sind hingegen kurzfristige Einflussfakto-

Abb. 2: Medienwirkungen im sozialpsychologischen Modell



Quelle: Medienwirkungen im sozialpsychologischen Modell, basierend auf Brettschneider 2005 & 2013.

ren.¹¹ Die Wahlkampfkommunikation durch Parteien und im Journalismus sowie die interpersonale Kommunikation, also Gespräche von Menschen untereinander, werden im Ann-Arbor-Modell und verwandten Ansätzen vernachlässigt. Neuere Ansätze versuchen dieses Defizit auszugleichen.

Die Wahlforschung stellt seit einigen Jahren eine Erosion von Stammwählern und eine Fragmentierung der Wählerschaft fest.¹² Das kann unter anderem durch die Ausdifferenzierung von Lebensentwürfen und der Abnahme traditioneller Bindungen zu gesellschaftli-

chen Instanzen wie Glaubensgemeinschaften oder Gewerkschaften erklärt werden. Es bleibt die Frage, welche weiteren Faktoren die Einstellung von Menschen zu politischen Themen und gegenüber Kandidaten und Parteien beeinflussen.

Individuelle Urteile über Politiker und Themen ergeben sich zum einen aus der Nähe zu Parteien bzw. politischen Ideologien. Sozialpsychologische Modelle (vgl. Abbildung 2) führen heute Umweltbeobachtungen durch die Wähler an, die die Entwicklung von Standpunkten gegenüber Themen und Politi-

kern ermöglichen.¹³ Dies kann auf drei Wegen erfolgen:

Erstens durch direkte Beobachtung des politischen Geschehens durch Gespräche mit Politikern und anderen Wählern. In modernen Massengesellschaften ist eine unmittelbare Beobachtung politischer Vorgänge jedoch nicht mehr in dem Maße möglich wie zu Zeiten der griechischen Agora. Wähler sind daher auf vermittelte Informationen angewiesen, die vor allem durch Journalismus und Kampagnenkommunikation verteilt werden.

Zweitens wird das Elektorat durch Paid Media, also bezahlte Werbung von

Mit Wahlkampfkommunikation wird GEZIELTE Einflussnahme auf den Wähler versucht.

politischen Kommunikatoren, informiert. Wie bereits gezeigt wurde, spielen traditionelle Instrumente der politischen Werbung wie Wahlplakate oder Anzeigen immer noch eine herausragende Rolle in der Wahlkampfkommunikation.

Drittens nutzen Wähler politische Berichterstattung in den Massenmedien zur Information über politische Geschehnisse. Kommunikationsberater von Politikern versuchen mit Hilfe von PR-Maßnahmen die Berichterstattung zu beeinflussen. Die bekanntesten Maßnahmen sind hierbei Pressemitteilungen, die Inszenierung von Ereignissen (z. B. Unternehmensbesuche durch Minister) oder Pressekonferenzen.

Neue Medien, neue Medienwirkungen?

Die Ausdifferenzierung der Kommunikationsumwelt stellt politische Kommunikatoren vor neue Herausforderungen. Wie erreicht man beispielsweise Wählergruppen, die sehr wenig mit klassischen Printmedien in Kontakt kommen? Im Umkehrschluss stellt sich die Frage, welche Wirkungen aktuelle Kommunikationsmittel auf Rezipienten haben können. Wahlkämpfe waren stets durch die Etablierung neuer Medienformate geprägt. Diese folgenden Entwicklungen könnten im Bundestagswahlkampf 2017 Wirkung entfalten:

Spätestens seit dem Jahr 2016 wird der Einsatz sogenannter Social Bots in Wahlkämpfen öffentlich thematisiert. Das sind Programme, die in Internetdiensten, teilweise sehr autonom, Informationen verbreiten, aber auch Daten sammeln können. Waren erste Botgenerationen noch deutlich als nicht-menschliche Kommunikatoren zu erkennen, so ist die technische Entwicklung mittlerweile weiter. Social Bots sind zum Teil sehr schwer als Programme auszumachen. Sie können einerseits Themenagenden in Social Media-Plattformen manipulieren und besitzen andererseits auch die Funktion, auf bestehende Userkommentare zu reagieren.¹⁴ Bots können eine Themenagenda in sozialen Medien vortäuschen, die der wirklichen Themenrelevanz nicht entspricht.

Social Bots können zudem Einfluss auf die Verbreitung sogenannter Fake News nehmen. Im Laufe der US-Präsidentschaftskampagne 2016 entwickelte sich die Bezeichnung zu einem Kampfbegriff, der Falschmeldungen über die Kandidaten bezeichnete, die oftmals von Alternativmedien der politischen Ränder erstellt wurden. Der Einfluss

von Fake News ist in der Forschung noch nicht eindeutig geklärt. Eine neuere Studie hebt hervor, dass Social Media-Angebote zwar eine wichtige, jedoch nicht die dominante Informationsquelle im US-Wahlkampf darstellte. Die Autoren schlussfolgern, dass durch die geringere Bedeutung von Social Media eine geringere Reichweite für Fake News anzunehmen sei. Dem steht jedoch gegenüber, dass gefälschte Nachrichten auch Eingang in die etablierten Nachrichtenmedien fanden und damit ein größeres Publikum erreichten. Auch wenn Falschmeldungen, wie die Behauptung Hillary Clinton sei in einen Kinderpornoring involviert, in traditionellen Medien widerlegt wurden, kamen Rezipienten mit der Anschuldigung in Kontakt.¹⁵ Einfluss hatten Fake News auf Nutzer, die sich in eher abgeschirmten Sphären (sogenannte Echo Chambers) bewegten. Sie kamen eher mit Fake News in Kontakt und glaubten diese auch eher. Zudem sahen und glaubten sie mehr Fake News, die den eigenen Kandidaten unterstützten.¹⁶

Eine weitere Einflussgröße auf das Wahlverhalten ist der Einsatz von Daten in Wahlkampagnen. Speziell die Nutzung datengestützter Kampagnenführung ist in den USA weiter ausgearbeitet als in Europa. Data Driven Campaigning (DDC) nutzt angekaufte Datenbestände von spezialisierten Firmen sowie

Daten, die durch die Kampagentams eigenständig gesammelt werden. Diese Daten beinhalten unter anderem Informationen über den Wohnort, soziodemographische Merkmale, vorherige Vorwahlregistrierungen und vorangegangene Kontakte mit dem Wähler. Die Datenbanken der Parteien werden dazu genutzt, Wählerhaushalte gezielt mit Telefonanrufen, E-Mails und Haustürbesuchen anzusprechen.¹⁷ In der Praxis können beispielsweise einzelne Haushalte in spezifischen Regionen eines Wahlbezirks identifiziert werden, die mit hoher Wahrscheinlichkeit einen bestimmten Kandidaten präferieren.

Zuletzt wurde in der Öffentlichkeit eine neue Form der datengestützten Kampagnenführung kontrovers diskutiert. Es handelte sich um den Einsatz von psychometrischen Verfahren durch die Firma Cambridge Analytica. In einem viel beachteten Vortrag des CEOs Alexander Nix wurde die Methodik vorgestellt. Im Mittelpunkt der Psychometrie steht die Sammlung von Persönlichkeitsmerkmalen von Social Media-Nutzern. Dies erfolgte im vorliegenden Fall durch eine Stichprobe von Facebook-Usern, die freiwillig einen Persönlichkeitstest durchführten. Anhand der gesammelten Daten ermittelte das Unternehmen verschiedene Persönlichkeitstypen, die jeweils mit zielgenauen Botschaften angesprochen wurden. Die These ist, dass beispielsweise offene Menschen besser mit vielfältigen Argumenten und einer freundlichen Sprache erreicht werden können, wohingegen introvertierte und konservative Persönlichkeitstypen besser auf aggressivere Inhalte reagieren.¹⁸

Es ist aus verschiedenen Gründen wenig wahrscheinlich, dass US-Varianten des DDC in deutschen Wahlkämp-

Social Bots, Fake News und Daten BEEINFLUSSEN zunehmend die Wahlkämpfe.

fen mittelfristig eine Rolle spielen werden. EU-Staaten besitzen sehr restriktive Datenschutzgesetze, die politische Kultur in Deutschland verhindert großflächige Haustürwahlkämpfe und das deutsche Verhältniswahlrecht kennt zudem keine extrem knappen Wahlausgänge in einzelnen Stimmbezirken wie in Mehrheitswahlsystemen. Dennoch können Zielgruppenwahlkämpfe in sozialen Medien auch in Deutschland

Datengestützte Kampagnenführung ist derzeit noch ein AMERIKANISCHES Phänomen.

durchgeführt werden. So ist es möglich, bei Facebook Werbung einzukaufen, die vom Unternehmen bei Nutzern mit spezifischen Merkmalen, zum Beispiel Alter und Wohnort, gestreut wird. Die Medienwirkungsforschung steht hier vor neuen Herausforderungen: Wie misst man die Wirkung von personalisierten Werbebotschaften, die nur einen Bruchteil einer Stichprobe erreichen? Wie erhält man Zugang zu neuen Applikationen wie Snapchat und wie baut man ein schlüssiges Studiendesign auf?

Fazit

Medienwirkungen sind nicht mit naturwissenschaftlicher Exaktheit messbar. Als widerlegt gelten jedoch Ansätze, die eine monokausale Medienwirkung postulieren. Belegt sind Wirkungen auf die Themenagenda von Wählern, also darauf, welche Themen als relevant wahr-

genommen werden. Die politische Sozialisation, familiäre Hintergründe sowie soziodemographische Merkmale sind langfristige Determinanten, die Wahlabsichten wahrscheinlicher machen. Menschen bilden sich durch Umweltbeobachtung zu aktuellen Themen sowie politischen Akteuren eine Meinung. Zentral ist hierbei die Rolle der Medien, die über politische Probleme und Ereignisse berichten, jedoch ihrerseits dem Einfluss politischer PR ausgesetzt sind. Zudem ist interpersonale Kommunikation ein zusätzlicher Einflussfaktor, der die Wahlabsicht bestärken bzw. abschwächen kann.¹⁹ Neue Phänomene in der Onlinekommunikation wie Fake News und Social Bots als Multiplikatoren werden zukünftig einen größeren Einfluss haben. Elaborierte Formen des Data Driven Campaignings wie psychometrische Verfahren in der Wähleransprache können neue Wirkungen entfalten. Die Medienwirkungsforschung wird demnach fortlaufend vor neue theoretische und vor allem methodische Aufgaben gestellt. ///



/// DR. ANDRÉ HALLER

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Fachstudienberater für den Master Kommunikationswissenschaft am Institut für Kommunikationswissenschaft, Universität Bamberg.

Anmerkungen

- ¹ Maurer, Marcus / Reinemann, Carsten: TV-Duelle als Instrumente der Wahlkampfkommunikation: Mythen und Fakten, in: Wahlkämpfe in Deutschland. Fallstudien zur Wahlkampfkommunikation 1912-2005, hrsg. von Nikolaus Jakob, Wiesbaden, 2007, S. 317-331.
- ² Breunig, Christian & Engel, Bernhard: Ergebnisse der ARD/ZDF-Langzeitstudie Massenkommunikation. Massenkommunikation 2015: Funktionen und Images der Medien im Vergleich, in: Media Perspektiven 7-8/2015, S. 323-341.
- ³ Engel, Bernhard & Brenning, Christian: Massenkommunikation 2015: Mediennutzung im Intermediavergleich, in: Media Perspektiven 7-8/2015, S. 310-322.
- ⁴ Schulz, Winfried: Medien und Wahlen, Wiesbaden 2015.
- ⁵ Schweiger, Wolfgang: Grundlagen: Was sind Medienwirkungen? – Überblick und Systematik, in: Handbuch Medienwirkungsforschung, hrsg. von Wolfgang Schweiger und Andreas Fahr, Wiesbaden 2013, S. 15-37.
- ⁶ Ein Überblick über zentrale Befunde der Yale-Studies findet sich bei Burkart, Roland: Kommunikationswissenschaft. Grundlagen und Problemfelder. Umriss einer interdisziplinären Sozialwissenschaft, Stuttgart 2002, S. 198-204.
- ⁷ Strohmeier, Gerd: Politik und Massenmedien. Eine Einführung, Baden-Baden, 2004.
- ⁸ Lazarsfeld, Paul F. / Berelson, Bernard R. / Gaudet, Hazel: The People's Choice. How the Voter makes up his Mind in a Presidential Campaign, New York 1948.
- ⁹ McCombs, Maxwell E. / Shaw, Donald L.: The Agenda-Setting Function of Mass Media, in: Public Opinion Quarterly 36/2, 1972, S. 176-187.
- ¹⁰ Schulz: Medien und Wahlen.
- ¹¹ Campbell, Angus / Converse, Philip E. / Miller, Warren E. / Stokes, Donald: The American Voter, Chicago 1980.
- ¹² Brettschneider, Frank: Wahlkampf: Funktionen, Instrumente und Wirkungen, in: Der Bürger im Staat 63/2013, S. 190-198.
- ¹³ Ders.: Massenmedien und Wählerverhalten, in: Handbuch Wahlforschung, hrsg. von Jürgen W. Falter und Harald Schoen, Wiesbaden 2005, S. 473-500.
- ¹⁴ Hegelich, Simon: Invasion der Meinungsroboter, in: Analysen und Argumente 221/2016, hrsg. von der Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin, S. 1-9, http://www.kas.de/wf/doc/kas_46486-544-1-30.pdf?161222122757, Stand: 1.4.2017.
- ¹⁵ Kang, Cecilia: Fake News Onslaught Targets Pizzeria as Nest of Child-Trafficking, in: The New York Times, 21.11.2016, https://www.nytimes.com/2016/11/21/technology/fact-check-this-pizzeria-is-not-a-child-trafficking-site.html?_r=0, Stand: 3.4.2017.
- ¹⁶ Alcott, Hunt / Gentzkow, Matthew: Social Media and Fake News in the 2016 Election, in: NBER Working Paper Series Nr. 23089/2017, o.S., <http://www.nber.org/papers/w23089>, DOI: 10.3386/w23089, Stand: 2.4.2017.
- ¹⁷ Kleis Nielsen, Rasmus: Ground Wars. Personalized Communication in Political Campaigns, Oxford 2012.

¹⁸ <https://www.youtube.com/watch?v=n8Dd5aVXL> Cc, Stand: 1.4.2017.

¹⁹ Interpersonale Kommunikation kann wiederum vom öffentlichen Meinungsdruck abhängig sein. Vgl. hierzu Noelle-Neumann, Elisabeth: Die Schweigespirale. Unsere soziale Haut, Zürich / München, 1980.

/// Die Auswirkungen sind kaum messbar

FAKE NEWS UND SOCIAL BOTS IM BUNDESTAGSWAHLKAMPF

MARKUS KAISER /// Über Fake News und Social Bots ist bei den US-Präsidentenwahlen heftig diskutiert worden. Auch wenn alle im Bundestag vertretenen Parteien den Einsatz von Social Bots im Bundestagswahlkampf 2017 ausgeschlossen haben, wird man im Superwahljahr bei den sozialen Netzwerken genau hinsehen müssen. Auswirkungen auf das Ergebnis der Bundestagswahl werden Fake News und Social Bots aber wohl kaum haben.

Gezielte Falschmeldungen

Im „Stern“ Nr. 18 erschien 1983 eine der größten Falschmeldungen der Nachkriegszeit. „Hitlers Tagebücher entdeckt“ hieß der Titel des Magazins aus dem Verlag Gruner + Jahr. Nur wenige Tage später wurde dann öffentlich, dass es sich bei den angeblichen Hitler-Tagebüchern, die der „Stern“ für einen Millionenbetrag gekauft hatte, um Fälschungen handelte. Das Bundesarchiv und das Bundeskriminalamt waren übereinstimmend zu dem Ergebnis gekommen, dass die Handschriften historische Fehler aufwiesen und die Einträge auf Nachkriegspapier geschrieben waren. Die Hefte waren mit Polyesterfäden gebunden, die erst seit den 1950er-Jahren produziert wurden, und die Tinte auf den meisten Seiten war nicht älter als zwei Jahre.

Bei den angeblichen Hitler-Tagebüchern handelte es sich damit um einen eklatanten Recherchefehler der „Stern“-Redaktion, die noch vor der Veröffentli-

Die Story über die gefälschten Hitler-Tagebücher war eine – sehr große – ZEITUNGSENTE.

chung geäußerte Bedenken an der Echtheit der Dokumente wegwischte, ihre vermeintlichen Rechercheergebnisse vor schnell veröffentlichte und den großen Scoop landen wollte. Der „Stern“ inten-



Die Sensation: Reporter Gerd Heidemann zeigt auf einer Pressekonferenz die vermeintlichen Hitler-Tagebücher.

dierte allerdings nicht, bewusst mit einer Falschmeldung seine Auflage zu steigern. Der miserabel recherchierte Aufmacher führte vielmehr zu einem der größten Presseskandale und auch zu einem großen Image-, Auflagen- und Anzeigenproblem für den „Stern“.

Fake News sind keine Zeitungssente. Eine Zeitungssente resultiert aus einem Recherchefehler der Redaktion, wenn zum Beispiel der Vorname eines Politikers falsch geschrieben wird. Fake News sind gezielte Falschmeldungen. Nicht irgendwelche Randaspekte sind bei Fake News falsch, sondern der Kern der Nachricht ist bewusst gefälscht oder er-

funden, um politische oder wirtschaftliche Vorteile für sich daraus zu ziehen. Bei Fake News kann auch ein tatsächlich gefallenes Zitat in einen völlig anderen Kontext gesetzt worden sein. Diese, in der Regel emotionale Zuspitzung einer Unwahrheit bildet den Kern von Fake News, denn diese sollen den User zum Klick auf „Weiterlesen“ animieren. Damit sich diese Fake News schneller und stärker verbreiten, werden häufig Social Bots in sozialen Netzwerken wie Facebook und Twitter eingesetzt. Diese Software-Roboter mit gefälschten Nutzerprofilen sollen für einen viralen Effekt sorgen, damit sich die Falschmel-

dung ähnlich einer Grippeepidemie rasend schnell im Internet und damit in der Bevölkerung ausbreitet.

Die Mär der Meinungsfreiheit

Wer Fake News verbreitet, macht sich strafbar. Alleine deshalb scheiden wohl Parteien und Bundestagskandidaten für das bewusste Verbreiten von Unwahrheiten über Kontrahenten im Wahlkampf aus. Das Grundgesetz schützt in Artikel 5 zwar die Meinungsfreiheit, nicht aber das Verbreiten von Falschmeldungen: „Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt.“

Die Verbreitung von Fake News ist STRAFBAR.

Im Journalismus wird zwischen zwei Ebenen unterschieden, der Sachverhalts- und der Deutungsebene. Bei der Sachverhaltsebene geht es darum, Fakten zu recherchieren. Hier gibt es keinen Interpretationsspielraum, sondern nur wahr oder unwahr, richtig oder falsch. Journalistische Darstellungsformen wie vor allem die Nachricht oder der Bericht, aber auch die Reportage und das Feature, versuchen, möglichst auf dieser Ebene zu bleiben, auch wenn natürlich schon die Auswahl der publi-

zierten Fakten die Meinung des Autors durchschimmern lassen kann. Absolute Objektivität ist im Journalismus daher nicht möglich, wenngleich sie in diesen journalistischen Genres, die informierende bzw. referierende Darstellungsformen genannt werden, möglichst angestrebt werden sollte.

Von Journalisten, die sich am Pressekodex des Deutschen Presserats orientieren, geht hier auch gar keine Gefahr aus. In Ziffer 1 ist geregelt, wie im Wahlkampf berichtet werden sollte: „Zur wahrhaftigen Unterrichtung der Öffentlichkeit gehört, dass die Presse in der Wahlkampfberichterstattung auch über Auffassungen berichtet, die sie selbst nicht teilt.“¹ Für Social Media-Accounts von Parteien, Politikern oder Privatpersonen, die sich in den Wahlkampf einmischen, gilt dies freilich nicht.

Bei der Deutungsebene geht es darum, die vorher recherchierten Fakten zu interpretieren, mögliche Zusammenhänge aufzuzeigen und bei journalistischen Darstellungsformen wie dem Kommentar oder dem Leitartikel, der Glosse oder der Rezension eigene Meinung einzubringen. Genau dies wird durch die Meinungsfreiheit im Grundgesetz geschützt, die allerdings ihre Grenzen bei einer Schmähkritik, Beleidigungen oder den Persönlichkeitsrechten findet. Eine falsche Meinung gibt es nicht, falsche Fakten schon. Deshalb erhob sich unter den Journalisten auch ein Sturm der Entrüstung, als Kellyanne Conway, Beraterin des US-Präsidenten Donald Trump, im Januar 2017 während eines Interviews in der amerikanischen Polit-Talksendung „Meet the Press“ auf NBC den Begriff „alternative Fakten“ benutzte.

Eine Gegendarstellung in Tageszeitungen oder Zeitschriften können be-

Es gibt falsche Fakten, aber keine falsche MEINUNG.

troffene Personen deshalb nur bei Fakten, nie bei einer missliebigen Meinung vom Medium verlangen. Wenn einem Politiker ein von ihm nie ausgesprochenes Zitat in den Mund gelegt wird oder wenn ihm nachgesagt wird, er leide an einer Erkrankung, kann er dagegen vorgehen. Wenn sein wahres Zitat mit einem negativen Kommentar versehen wird oder jemand meint, der Politiker wirke nicht fit, fällt dies unter die vom Grundgesetz geschützte Meinungsfreiheit.

Die Aufgabe von Pressesprechern ist es auch, niemals zu lügen. Sie versuchen vielmehr, die Deutungshoheit über Ereignisse und Fakten zu erlangen. Dies gilt im Sport genauso wie in der Wirtschaft und in der Politik. Handelt es sich bei dem Wahlausgang im Saarland um ein Ende des sogenannten „Schulz-Effekts“ oder gelten im Heimatland von Oskar Lafontaine besondere Bedingungen für die Sozialdemokraten? Hat die Agenda 2010 dafür gesorgt, dass Deutschland wirtschaftlich so gut da steht, oder liegt dies an anderen Faktoren? War der frühere Länderfinanzausgleich gerechter? Hier gibt es kein Richtig oder Falsch. Entscheidend ist die Argumentation, die überzeugen soll.

Auch im Wahlkampf geht es für politische Parteien darum, sich an die Fakten wie z. B. die Arbeitslosen- oder Kriminalstatistik, die Staatsverschuldung oder die Weltlage zu halten und darauf

aufbauend auf der Deutungsebene im Wahlprogramm dem Wahlvolk Lösungsvorschläge anzubieten. Das wird unter Parteienwettbewerb verstanden. Es ist völlig verständlich, dass hier neben traditionellen Kanälen wie dem gedruckten Wahlprogramm, dem Wahlplakat, der Bürgerversammlung, der Pressemitteilung und dem Fernsehauftritt in einer Talkshow auch moderne Kommunikationsformen wie die eigene Website oder das Social Web genutzt werden. Hier könnten nur die, von den etablierten Parteien bisher kategorisch ausgeschlossenen Social Bots für eine neue Dimension der Wahrnehmung von Botschaften und damit auch eine Verzerrung sorgen.

Fehlender Gatekeeper im Internet

Das Problem an Fake News in sozialen Netzwerken ist, dass diese nicht mehr durch den Filter einer Zeitungs-, Hörfunk- oder Fernsehredaktion müssen. Redaktionen wirken in den traditionellen Massenmedien als Gatekeeper, als Torwächter bzw. Schleusenwärter, die entscheiden, welche Nachricht publiziert und welche verworfen wird. Rund 90 % des Input-Materials werden dabei nicht verwendet.² Für die Auswahl entscheidend sind zum einen die so genannten Nachrichtenfaktoren, also, ob das Ereignis für den Leser oder Zuschauer womöglich überhaupt interessant ist. Redaktionen prüfen zum anderen aber auch, ob die Fakten korrekt sind.

Die Mehrzahl der deutschen Verlagshäuser bekennt sich mit einer Selbstverpflichtungserklärung dazu, den Pressekodex bei der Berichterstattung in ihren Tageszeitungen, Zeitschriften und den dazugehörigen Online-Angeboten einzuhalten. Ziffer 2 des Pressekodex

regelt klar: „Zur Veröffentlichung bestimmte Informationen in Wort, Bild und Grafik sind mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt auf ihren Wahrheitsgehalt zu prüfen und wahrheitsgetreu wiederzugeben. Ihr Sinn darf durch Bearbeitung, Überschrift oder Bildbeschriftung weder entstellt noch verfälscht werden. Unbestätigte Meldungen, Gerüchte und Vermutungen sind als solche erkennbar zu machen.“³

In der Praxis ist es die Aufgabe des Journalisten, Informationen zu prüfen. Deshalb gilt für sie das Zwei- oder sogar Mehr-Quellen-Prinzip. Wenn jemand eine Behauptung aufstellt, sucht der Journalist eine weitere unabhängige Quelle, bevor er es publiziert. Auch um Falsifizieren geht es bei der Recherche.⁴ „Überprüfungsrecherche“⁵ nennt dies der Journalistik-Professor Volker Lilienthal von der Universität Hamburg. Zum journalistischen Standard gehört es zudem, immer den Betroffenen bzw. die Gegenseite anzurufen und anzuhören, sie also zu Wort kommen zu lassen. Damit kann dieser Recherchefehler aufklären bzw. deren Sicht der Dinge darlegen.⁶

In den sozialen Medien gibt es keinen GATEKEEPER mehr.

Im Internet-Zeitalter haben traditionelle Medienunternehmen ihre Rolle als Gatekeeper verloren. Eine ihrer Aufgabe wird heute als die eines Gatewatchers

beschrieben, der den Nachrichtenfluss im Internet beobachtet und einordnet. Dadurch bewertet und falsifiziert die Redaktion zwar Nachrichten, allerdings erst zeitversetzt, wenn die Fake News durch virale Effekte schon weit verbreitet ist. Und in Redaktionen wird heftig diskutiert, ob es überhaupt Aufgabe eines Mediums ist, Falschmeldungen richtigzustellen, die in ihrem Blatt gar nicht vermeldet worden sind.

Über eine bewusste Falschmeldung auf der Facebook-Seite „Widerstand deutscher Patrioten“, die die Bundestagsabgeordnete Renate Künast von Bündnis 90/Die Grünen betraf, ist in den Medien zahlreich berichtet worden. Nach dem Sexualverbrechen an einer Studentin mit Todesfolge im Oktober 2016 in Freiburg wurde Künast folgendes Zitat über den Ende 2015 als Flüchtling nach Deutschland gekommenen Täter in den Mund gelegt: „Der traumatisierte Junge Flüchtling hat zwar getötet man muss ihm aber jetzt trotzdem helfen.“ Das Pikante daran: Die Fake News suggeriert, dass Künast dies in der „Süddeutschen Zeitung“ gesagt haben soll, was nachweislich nicht gestimmt hat.

Filterblasen und Schweigespirale

Über die Fake News rund um Renate Künast und deren Anzeige, die sie gegen die Betreiber der Facebook-Seite und gegen Unbekannt gestellt hat, wurde in den seriösen Medien so stark berichtet, dass die Falschmeldung richtiggestellt und aus der Welt geräumt werden konnte. Einfluss auf das Wahlergebnis erhalten Fake News erst dann, wenn sie sich extrem kurzfristig vor den Wahlen viral verbreiten und nicht mehr berichtigt werden können oder wenn mit der Berichterstattung über die Fake News zu-

mindest bestimmte Bevölkerungsgruppen nicht mehr erreicht werden, weil sie Nachrichten nur in einer Filterblase konsumieren oder wahrnehmen. Anders als in den USA scheint dieser Effekt in Deutschland aber noch überschaubar zu sein, wenngleich die traditionellen Studien zur Mediennutzung der Deutschen hier nur Anhaltspunkte geben können.

Einen deutlich stärkeren Effekt könnten Fake News im Bundestagswahlkampf entfachen, indem durch gezielte Falschmeldungen Tabus gebrochen und Meinungen verstärkt werden. Dies würde extreme Positionen und Parteien am Rande stärken. Schweigespirale nannte die Kommunikationswissenschafts-Professorin Elisabeth Noelle-Neumann, Gründerin des Instituts für Demoskopie in Allensbach, ihr Modell. „Schweigespirale heißt: Menschen wollen sich nicht isolieren, beobachten pausenlos ihre Umwelt, können aufs Feinste registrieren, was zu-, was abnimmt. Wer sieht, dass seine Meinung zunimmt, ist gestärkt, redet öffentlich, lässt die Vorsicht fallen. Wer sieht, dass seine Meinung an Boden verliert, verfällt in Schweigen.“⁷

Hier kommen neben den Fake News die Social Bots wieder ins Spiel. Indem gefälschte und von Robotern durch Software gesteuerte Social Media-Profile bestimmte Inhalte kommentieren und teilen, wird suggeriert, dass eine bestimmte Meinung häufiger vorherrscht und gegebenenfalls werden dadurch extreme Positionen salonfähig gemacht. Dadurch könnte sich nach der Theorie der Schweigespirale ein Trend verstärken. Wissenschaftlich fundierte Ergebnisse gibt es hierzu aber noch keine. Prof. Dr. Simon Hegelich von der Hochschule für Politik München an der Tech-

nischen Universität München bestätigt die zahlreichen manipulierten Trends im Internet, meint aber auch, dass der Effekt einer Beeinflussung der politischen Willensbildung dadurch kaum nachweisbar und die Folgen für die Politik schwer einschätzbar seien. Dennoch müsse man sich mit dem Phänomen auseinandersetzen.⁸

Die Bedeutung von Social Bots werde massiv überzogen dargestellt, fand Linus Neumann vom Chaos Computer Club im Januar 2017 bei einem öffentlichen Fachgespräch des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung des Deutschen Bundestags. Die Politik wolle damit nur von einem allgemeinen Vertrauensverlust der Bürger ablenken. Bots könnten vorhandene Tendenzen wie Fremdenfeindlichkeit lediglich verstärken, so Neumann. Der Effekt von Software-Robotern, hinter denen ja auch wieder Menschen stünden, auf die politische Meinungsbildung sei zudem nicht nur empirisch schwer nachweisbar, er bewege sich auch auf einem zahlenmäßig zu vernachlässigenden Niveau.⁹

Der EFFEKT von Social Bots auf die politische Willensbildung scheint derzeit eher gering.

Nach Ansicht der beiden Wissenschaftler Matthew Gentzkow und Hunt Allcott der Universitäten Stanford und New York sollen selbst bei der US-Wahl 2016 Social Media und Fake News nur

eine deutlich geringere Bedeutung für den Ausgang der Wahl gehabt haben, als die mediale Berichterstattung über deren Auswirkungen glaubhaft machen wollte. Die beiden haben untersucht, wie viele User über soziale Netzwerke zu Nachrichtenseiten gekommen sind und welche Fake News die größte Reichweite erlangten. Hinzu kam eine Befragung von 1.200 Wählern. In dieser nannten lediglich 14 % Facebook als wichtigste Informationsquelle für die Präsidentschaftswahlen. Das Fernsehen spielte immer noch eine deutlich wichtigere Rolle. Auch die am weitesten verbreiteten Fake News scheinen nur von einem Bruchteil der Wähler gesehen worden zu sein – und von denen wiederum wollen nur die Hälfte diese geglaubt haben.¹⁰

Quantitativ lassen sich die Auswirkungen von Fake News und Social Bots auf die Wahlentscheidung und das Wahlergebnis aber tatsächlich nur schwer messen, wie auch bisherige kommunikationswissenschaftliche Forschungen über die Auswirkungen der zeitlichen Fernsehpräsenz von Politikern in Deutschland seit jeher umstritten sind. Wer mehr Sendeminuten erhält, muss nicht zwingend bei einer Wahl besser abschneiden.

Medien scheinen politische Meinungen vielmehr nur zu verstärken und selten zu verändern, wie die empirischen

Medien VERSTÄRKEN politische Meinungen eher als sie zu verändern.

Kommunikationswissenschaftler Lazarsfeld, Berelson und Gaudet bereits während des US-Präsidentschaftswahlkampfes 1940 in einer Untersuchung herausfanden.¹¹ Hinzu kommt, dass bei der Wirkung von Medien für Leser auch die Glaubwürdigkeit der Quellen eine Rolle spielt. „Nach einigen Wochen vergessen Rezipienten oft, aus welcher Quelle bestimmte Aussagen stammen und auf diese Weise lässt auch ihre Skepsis gegenüber Aussagen aus unglaubwürdigen Quellen nach“¹², vermutet der Kommunikationswissenschaftler Klaus Beck aber.

Warum gibt es Fake News und Social Bots?

Für Fake News und Social Bots und die dahinter stehenden Seiten wie zum Beispiel <http://info.kopp-verlag.de>, <http://www.anonymousnews.ru> oder <http://noch.info> gibt es zwei unterschiedliche Motivationen, nämlich politische oder wirtschaftliche Interessen. Keine Partei und kein Bundestagskandidat werden sich outen und öffentlich sagen, sie wollen während des Wahlkampfes Fake News verbreiten. Dennoch können, wie es die Fake News rund um Renate Künast gezeigt hat, gesellschaftliche Gruppen damit Ziele verfolgen. Oder andere Staaten können versuchen, eine ihr lieber erscheinende Partei zu unterstützen, wie dies von russischen Fake News-Fabriken im US-Präsidentschaftswahlkampf vermutet worden war.

Die womöglich größere Durchschlagskraft im Wahlkampf können allerdings wirtschaftliche Interessen erlangen, wenn die Fälscher von Nachrichten möglichst viele User dazu bringen wollen, auf den Link zu deren eigener Website zu klicken. Damit sollen dann Werbeeinnahmen erzielt werden.

Das war auch die Motivation von bis zu 200 Fake News-Produzenten in der 55.000-Einwohner-Stadt Veles in Mazedonien, die mit ihren gefälschten Nachrichten im US-Präsidentschaftswahlkampf Geld verdient hatten.¹³ Social Bots dienen in diesem Fall dazu, dass die Fake News stärker verbreitet werden und damit der Link zur werbefinanzierten Website noch häufiger angeklickt wird.

Um den Mechanismus zu verdeutlichen, gibt es sogar ein Browser-Computerspiel, in dem man selbst Fake News produzieren und damit möglichst viel Geld kassieren muss. Der User wird in „Fake It To Make It“ in die Rolle eines Fake News-Produzenten versetzt. Das Ziel des Spielers ist es, mit Hilfe von gezielten Falschinformationen ein Geschäftsimperium aufzubauen. Dazu muss die Reichweite stimmen und möglichst viel Geld mit Online-Anzeigen verdient werden.¹⁴

Fake News und Social Bots können neben politischen auch WIRTSCHAFTLICHE Interessen verfolgen.

Nicht zwingend muss es sich um Fake News handeln, wenn man aus wirtschaftlichen Gründen in Social Media-Kanälen in den Wahlkampf eingreift. Anders als es der Pressekodex vorsieht, könnten Betreiber von Websites auch lediglich einseitig Themen aufgreifen und damit die eine Partei promoten, die andere schwächen – und

dies völlig legal und ohne Handhabe dagegen. Bei Fake News ist das größte Problem, dass die Verfasser häufig unbekannt sind und im Ausland sitzen. Neue Portale, die nur an Traffic, nicht aber an einer ausgewogenen Berichterstattung interessiert sind, könnten dagegen auch aus Deutschland agieren.

Was unternimmt Facebook gegen Fake News?

Doch nicht nur Politikern und Parteien, sondern auch sozialen Netzwerken selbst können Fake News Schaden zufügen. Zwar profitieren sie zunächst einmal davon, dass Social Bots auch für mehr Traffic auf ihrer eigenen Seite und damit für mehr Werbeeinnahmen sorgen. Langfristig bekommen die Social Media-Kanäle aber ein großes Problem, wenn sich die User von ihnen abwenden, weil sie den Nachrichten nicht mehr trauen und Fake-Profile als Spam betrachten.

Deshalb und auf öffentlichen Druck hin hat vor allem Facebook reagiert. In Deutschland hat das US-Unternehmen von Mark Zuckerberg im Januar 2017 eine Zusammenarbeit mit dem deutschen Recherchenetzwerk Correctiv angekündigt, das Fakten checken soll, damit Facebook Fake News entsprechend kennzeichnen und durch seinen Algorithmus bestrafen und damit weniger Usern in deren Pinnwand zeigen kann. Auch Google kennzeichnet von Redaktionen geprüfte Fakten seit diesem Jahr in seinen Suchergebnissen und bei Google News teilweise. Aus Angst vor dem Vorwurf der Zensur wollen Facebook, YouTube und Co. Falschmeldungen nicht selbst entfernen.

Facebook und klassische Medien versuchen aber zudem, die Bürger aufzuklären, wie sie Fake News erkennen

können. Bei reißerischen Überschriften sollte man genauso hellhörig werden wie bei Nachrichten, die es nur auf dieser, aber nicht auf weiteren seriösen Seiten gibt. Fake News würden häufig Tippfehler und ungewöhnliche Layouts enthalten. Falschmeldungen könnten chronologisch unlogisch sein, was man beim Überprüfen der Datumsangaben erkennen könne. Es könne sich bei Meldungen aber auch einfach nur um Satire handeln. Mit einer schnellen Medienkompetenz-Kampagne, die allen Usern angezeigt wird, will Facebook innerhalb kürzester Zeit das aufholen, was womöglich viel früher in der Schule als Medienkunde beginnen müsste.

Das Impressum einer Website kann Auskunft darüber geben, wer sich dahinter verbirgt. Da dieses gefälscht sein kann, hilft bei Internetseiten mit der Endung .de ein Blick in die Registrierungsstelle DENIC (www.denic.de). Bei Google lassen sich Bilder mit der Inversuche darauf zurückverfolgen, ob sie bereits in einem anderen Kontext verwendet wurden.

Damit seriöse Medienunternehmen nicht auf Fake News hereinfallen und diese womöglich weiterverbreiten, wurden in zahlreichen Redaktionen wie zum Beispiel beim Bayerischen Rundfunk zusätzliche Recherche-Einheiten zum Faktenchecken eingerichtet. Was Facebook und vor allem Twitter (weil es dort angeblich deutlich mehr falsche Profile gibt) aber nicht machen, ist, ihre API-Schnittstelle für Programmierer einzuschränken oder sogar zu schließen. Nur dadurch können Social Bots durch Computerprogramme gesteuert werden. Ansonsten müssten Fake News manuell von Menschen verbreitet werden, was deutlich aufwändiger und teurer käme.

Die sozialen Medien reagieren mit AUFKLÄRUNG auf die Fake News.

Womöglich haben Fake News aber auch schon allein deshalb weniger Einfluss auf den Bundestagswahlkampf, weil das Problem erkannt, in der breiten Öffentlichkeit stark diskutiert und damit die Wähler sensibilisiert wurden. Fake News und Social Bots können, wie zum Beispiel Michael Husarek, Chefredakteur der „Nürnberger Nachrichten“ vermutet, gerade in einem Wahljahr sogar einen positiven Effekt auf traditionelle Medien wie Tageszeitungen, Nachrichtenmagazine und den öffentlich-rechtlichen Rundfunk haben. Der Bevölkerung wird wieder bewusst, welchen Wert und Nutzen kritische, überparteiliche und unabhängige Medien haben. ///



/// PROF. MARKUS KAISER

ist Politikwissenschaftler, Journalist und Professor für Medieninnovationen und digitalen Journalismus an der Technischen Hochschule Nürnberg.

Anmerkungen

- ¹ <http://www.presserat.de/pressekodex/pressekodex>, Stand: 21.4.2017.
- ² Beck, Klaus: Kommunikationswissenschaft, Konstanz, 5. Aufl., 2017, S. 181 f.
- ³ <http://www.presserat.de/pressekodex/pressekodex>, Stand: 21.4.2017.
- ⁴ Kaiser, Markus: Recherchieren, Wiesbaden 2015, S. 21 ff.
- ⁵ Lilienthal, Volker: Recherchieren, Konstanz 2014, S. 19.
- ⁶ Kaiser: Recherchieren, S. 24 ff.
- ⁷ Noelle-Neumann, Elisabeth / Schulz, Winfried / Wilke, Jürgen (Hrsg.): Fischer Lexikon Publizistik Massenkommunikation, Frankfurt a. M. 3. Aufl., 2004, S. 403.
- ⁸ <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2017/kw04-pa-bildung-forschung-social-bots/488818>, Stand: 22.4.2017.
- ⁹ Ebd.
- ¹⁰ <http://news.stanford.edu/2017/01/18/stanford-study-examines-fake-news-2016-presidential-election/>, Stand: 20.4.2017.
- ¹¹ Beck: Kommunikationswissenschaft, S. 212.
- ¹² Ebd., S. 213.
- ¹³ <https://www.ard-wien.de/2016/12/13/mazedonien-reich-werden-mit-fake-news/>, Stand: 22.4.2017.
- ¹⁴ <http://www.fakeittomakeitgame.com/>, Stand: 22.4.2017.

/// Zentrale Herausforderungen für die Innere Sicherheit

TERRORISTISCHE UND EXTREMISTISCHE BEDROHUNGEN

UDO BARON /// Terroristische Anschläge, die zunehmende Gewaltbereitschaft der politischen Extrema und beginnende Informationskriege machen die Innere Sicherheit zu einem zentralen Thema des Bundestagswahlkampfes 2017. Was sind, vor dem Hintergrund der globalen Migrationsbewegung, die Gefahren, die von Terrorismus, Extremismus und Cyber War für den demokratischen Rechtsstaat ausgehen sowie die Anforderungen für eine zeitgemäße Sicherheitsarchitektur?

Innere Sicherheit und Bundestagswahlen

Der 19. Dezember 2016 ist einer jener Tage, der das Sicherheitsgefühl der Bundesrepublik nachhaltig erschüttert. Ein islamistischer Terrorist steuert an diesem Tag gegen 20.00 Uhr einen LKW am Berliner Breitscheidplatz in unmittelbarer Nähe zur Kaiser-Wilhelm-Gedächtniskirche in eine Menschenmenge. Durch die Kollision sterben 11 Besucher des dort gerade stattfindenden Weihnachtsmarktes, weitere 55 Menschen werden verletzt, einige von ihnen lebensgefährlich. Zum ersten Mal wird die Bundesrepublik mit einem terroristischen Anschlag dieses Ausmaßes auf ihrem Territorium konfrontiert.

Am 24. September 2017 finden die Wahlen zum 19. Deutschen Bundestag statt. Deutschland versteht sich nicht

nur als eine freie und offene Gesellschaft, sondern auch als eine wehrhafte Demokratie. Ereignisse wie der Terroranschlag von Berlin fordern deshalb den demokratischen Rechtsstaat nachhaltig heraus, gehört doch der Schutz der Inneren Sicherheit eines Gemeinwesens zu den Schlüsselaufgaben jeglicher staatlicher Gewalt.

Die Innere Sicherheit der Bundesrepublik ist aber nicht nur vom islamistischen Terrorismus bedroht. Auch die zunehmende Gewaltbereitschaft von und zwischen den politischen Extremen, z. B. zwischen Rechts- und Linksextremisten oder Kurden und nationalistischen Türken, verdeutlichen ebenso wie die zunehmenden Cyber-Attacken und die (organisierte) Kriminalität: Die Innere Sicherheit wird im Bundestagswahljahr 2017 eine herausgehobene Rolle spielen.



Terroristische und extremistische Bedrohungen machen die Innere Sicherheit zum **ZENTRALEN Thema des Bundestagswahlkampfes 2017.**

Terrorismus, Migrationsbewegung und Innere Sicherheit

Zweifellos stellt der islamistische Terrorismus gegenwärtig die größte Bedrohung für die Innere Sicherheit der westlichen Gesellschaften und somit auch der Bundesrepublik dar. Vor allem seit der Rückeroberung der vom sogenannten Islamischen Staat (IS) eroberten Gebiete in Syrien, Irak und Libyen muss damit gerechnet werden, dass der IS auf diese Entwicklung verstärkt mit Anschlägen reagieren wird, um seine Handlungsfähigkeit zu demonstrieren.

Unzählige Menschen versuchen seit geraumer Zeit, Diktaturen, Kriegen und Hungersnöten zu entfliehen. Europa, vor allem Deutschland, ist dabei zum bevorzugten Ziel ihrer Wünsche und Träume geworden. Die Welt befindet sich mitten in einer modernen Völkerwanderung, deren Folgen bei weitem noch nicht absehbar sind. Die ungeregelten Migrationsbewegungen Richtung Europa stellen die westlichen Demokratien nicht nur vor ungeahnte ökonomische und gesellschaftliche, sondern auch vor sicherheitspolitische Herausforderungen. Insbesondere die zeitweise unkontrollierte Einreise von Flüchtlingen gefährdet die Innere Sicherheit der betroffenen Länder und beeinträchtigt viele Menschen in ihrem Sicherheitsgefühl.

Unübersehbar nutzen international aktive, kriminelle und jihadistische Netzwerke wie Al-Qaida oder der IS die unkontrollierten Migrationsströme zur verdeckten Einschleusung der organisierten Kriminalität (OK) und potenzieller Terroristen in Richtung Europa. Erste Folgen dieser Entwicklung sind Anschläge wie die von Würzburg, Ansbach und Berlin aus dem Jahre 2016.

Es ist davon auszugehen, dass die anhaltenden Migrationsbewegungen verstärkte Missionierungs- und Rekrutierungsaktivitäten salafistischer Bestrebungen in Deutschland nach sich ziehen werden. Da auch künftig von einem weiteren Zuwachs von Migranten aus weitgehend muslimisch-sunnitisch geprägten Ländern wie Syrien, Irak, Afghanistan und Nordafrika auszugehen ist, muss auch weiterhin mit der Ankunft zahlreicher, von Verlust, Gewalt, Perspektivlosigkeit und sozialem Abstieg betroffener junger (männlicher) Muslime gerechnet werden. Für sie dürfte es schwierig sein, in den westlich geprägten Gesellschaften nahtlos beruflich und privat Anschluss zu finden. Es liegt nahe, dass sie aufgrund ihrer kulturellen Herkunft und prekären Situation in den Fokus salafistischer Propaganda rücken. Schon seit längerem versuchen Islamisten, in den Aufnahmелagern Kontakt zu Flüchtlingen aufzunehmen, um sie für ihre Interessen zu gewinnen. Sollte zudem die Integration der Geflüchteten scheitern oder gar ausbleiben, werden die bereits in Deutschland vorhandenen Parallelgesellschaften weiter anwachsen und neue hinzukommen. Die mögliche Folge wäre eine weitere Radikalisierung von Migranten aufgrund ausbleibender Perspektiven in der bundesrepublikanischen Gesellschaft. Die Erfahrungen, die vor allem die Franzosen

und Belgier mit den Vororten bzw. bestimmten Stadtteilen ihrer Großstädte auf diesem Gebiet gemacht haben, dienen als Mahnung.

Migranten stehen im **FOKUS des islamistischen Terrorismus.**

Wechselwirkungen zwischen Terrorismus, Extremismus und Migrationsbewegung

Der jihadistische Terrorismus und der Zuwachs von Migranten aus muslimisch geprägten Konfliktzonen verstärken unverkennbar den Resonanzboden islamfeindlicher Agitation im rechtspopulistischen und rechtsextremen Bereich. Zugleich schaffen sie für diese zahlreiche Anknüpfungspunkte und Einflussmöglichkeiten bis weit in das bürgerliche Spektrum hinein. Wahlergebnisse im zweistelligen Bereich für eine Partei wie die Alternative für Deutschland (AfD) und der, zumindest zeitweise, Auftrieb rechtspopulistischer Bewegungen wie die Patriotischen Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes (Pegida) können daher kaum überraschen.

Mit dem islamistischen Terrorismus und der Migrationsbewegung nehmen aber ebenso die fremden- und islamfeindlichen Übergriffe deutlich zu. Auch künftig muss sowohl mit spontanen sowie mit organisierten gewalttätigen Übergriffen auf Flüchtlinge und Flüchtlingsunterkünfte und auf Muslime gerechnet werden. Nicht ausgeschlossen werden darf, dass sich verstärkt auch

von Rechtspopulisten bzw. Rechtsextremisten dominierte Bürgerwehren bilden, die sich unter Umständen bewaffnen, das Recht in die eigene Hand nehmen und somit das staatliche Gewaltmonopol unterlaufen. Zugleich können sich Radikalisierungsprozesse in der rechten Szene beschleunigen und intensivieren, bis hin zur möglichen Bildung von Gewaltstrukturen im Untergrund, wie es sie mit dem Nationalsozialistischen Untergrund (NSU) gab. Die Waffenaffinität im Rechtsextremismus könnte dazu ihr Übriges beitragen, zumal viele Rechtsextremisten noch immer im Besitz einer Waffenerlaubnis sind. Vor diesem Hintergrund gilt es, eine Erosion der staatlichen Sicherheitsstrukturen und einen, zumindest teilweisen Verlust des staatlichen Gewaltmonopols zu verhindern. Nur wenn der Staat auch künftig alleinig legitimiert bleibt, physische Gewalt auszuüben, lässt sich Selbstjustiz, wie sie Bürgerwehren bereit sind anzuwenden, verhindern.

Auf der anderen Seite des politischen Spektrums nutzen linksautonome Gruppierungen diese Entwicklung, um der Bundesrepublik institutionalisierten Rassismus vorzuwerfen und sie dem Faschismusverdacht auszusetzen. Sie führen den islamistischen Terrorismus und die Migrationsbewegung auf die kapitalistische Ausbeutung durch die westlichen Gesellschaften zurück und instrumentalisieren die Geflüchteten für ihren „Kampf gegen Kapitalismus und Imperialismus“. Vor allem sich als postautonom verstehende Bündnisse wie die Interventionistische Linke (IL) und das Bündnis ... ums Ganze! (uG) könnten von der Flüchtlingskrise profitieren. Sie versuchen, die linksautonome Szene stärker zu organisieren, zu vernetzen und zu ideolo-

gisieren und streben Aktionsbündnisse mit dem demokratischen Spektrum an, um so ihren Einfluss auch auf nichtextremistische Kreise auszudehnen. Der Umgang mit Flüchtlingen in Deutschland dient ihnen als Beleg für ihre Behauptung, die Bundesrepublik sei ein faschistoider und rassistischer Staat. In der jetzigen angespannten Situation könnten sie mit dieser These auf zunehmende Akzeptanz bis ins demokratische Spektrum stoßen und dadurch langfristig ihrem Ziel, die linksautonome Szene zu organisieren, mit bürgerlichen Kreisen zu vernetzen und in eine Massenbewegung gegen den demokratischen Rechtsstaat zu verwandeln, näher kommen.

Künftig muss zudem von einem weiteren Anstieg der Konfrontationsgewalt zwischen den politischen Extremismen ausgegangen werden. Vor allem der zunehmend gewalttätiger ausgetragene Dauerkonflikt zwischen Rechts- und Linksextremisten, zu dessen Opfern in erster Linie Polizeibeamte zählen, wird

Die Migrationsbewegung bietet dem Terrorismus und Extremismus den RESONANZBODEN für zunehmende Agitation und Gewalt.

dabei im Mittelpunkt stehen. Aber auch weitere gewaltsame Auseinandersetzungen zwischen Rechtsextremisten und Salafisten, wie sie bereits im Mai 2012 in Bonn und Solingen im Zusammenhang mit dem Zeigen von Mohammed-Karikaturen stattfanden, können künftig

nicht ausgeschlossen werden. Sollten sich zudem die ethnisch-religiösen Interessensgegensätze in den Herkunftsländern von Zuwanderern weiter verschärfen, wird sich diese Entwicklung künftig auch in Deutschland widerspiegeln.

So können die Spannungen in der Türkei seit dem gescheiterten Putsch vom Juli 2016 und vor dem Hintergrund

Die Konflikte der Herkunftsländer werden mit der Migration auch nach Deutschland TRANSPORTIERT.

des umstrittenen Referendums vom 16. April zur Einführung eines Präsidialsystems zu einer weiteren Radikalisierung hier lebender Kurden, linksextremistischer Türken und ihnen feindlich gesinnter türkischer Nationalisten beitragen. Bei einer Zuspitzung dieser Konflikte dürfen auch Übergriffe auf Repräsentanten und Einrichtungen des türkischen Staates in Deutschland und türkische Geschäftsleute nicht ausgeschlossen werden. Darüber hinaus sind wachsende Feindseligkeiten zwischen Angehörigen der vor jihadistischer Gewalt geflohenen Migrantengruppen wie der Kurden oder Yesiden auf der einen und den Salafisten auf der anderen Seite in Betracht zu ziehen.

Vor allem bei emotional aufgeheizten Großereignissen wie dem vom 7. bis 8. Juli in Hamburg stattgefundenen Gipfeltreffen der Gruppe der 20 wichtigsten Industrie- und Schwellenländer (G20), kam es zu regelrechten Gewaltexzessen

von Linksautonomen, zu deren Opfern in erster Linie Anwohner, Geschäftsleute sowie die zum Schutz des Gipfels eingesetzten Polizeibeamten gehörten. Bereits im Vorfeld dieses Gipfeltreffens gab es zahlreiche Resonanzstraftaten, z. B. in Form von Brandanschlägen auf Dienstfahrzeuge der Polizei oder auf die Infrastruktur der Deutschen Bahn.

Cyber War und Fake News – Informationskriege und Innere Sicherheit

Eine besondere Rolle bei der Bedrohung der Inneren Sicherheit durch Terroristen und Extremisten spielt die fortschreitende Digitalisierung, insbesondere die Dynamik der sozialen Netzwerke. Als Plattform der Radikalisierung, Kommunikation und Vernetzung der verschiedenen extremistischen Szenen gewinnt das Internet stetig an Relevanz. Durch die neuen Medien wächst zudem die Gefahr, dass über sie von Terroristen und Extremisten bewusst Desinformationen verbreitet werden, um so die gesamtgesellschaftliche Stimmung anzuheizen und neue Konflikte zu schüren.

Mit dem Fortschritt im High-Tech-Bereich ist zudem unter den Stichworten „Cyber War“ und „Cyber Terrorism“ in jüngster Zeit eine neue Bedrohung im Grenzbereich zwischen innerer und äußerer Sicherheit in den Fokus gerückt. Cyber-Angriffe wie z. B. der auf das Informationssystem des Deutschen Bundestages im Jahre 2015 stellen eine zunehmende Gefahr für die öffentliche Sicherheit dar. Statistisch gesehen war allein die Bundeswehr 2016 täglich 3.500 Cyber-Attacken ausgesetzt. Manche von ihnen scheinen staatlich gesteuert zu sein. Dabei fällt der Blick vor allem auf Russland als Verursacher, denn die von dem russischen Generalstabschef Waleri Gerasimov

entwickelte Militärdoktrin der hybriden Kriegsführung zur Abwehr einer Bedrohung durch die NATO sieht auch Cyber-Angriffe als Spielart eines „Informationskrieges“ gegen den Westen vor. Nicht von ungefähr hat der damalige amerikanische Präsident Barack Obama erklärt, ein Cyber-Angriff auf sein Land würde als Kriegserklärung aufgefasst werden.

Mit Cyber-Attacken und Fake News stellen INFORMATIONSKRIEGE neue Formen der Bedrohung dar.

Auch die zunehmende Verbreitung von Fake News muss als ein Element in diesem „Informationskrieg“ betrachtet werden. Täglich werden tausende Fake News über soziale Netzwerke wie Facebook oder Twitter verbreitet, teilweise, um Aufmerksamkeit und Klicks zu generieren, teils aus Unwissenheit, aber auch, um Politiker zu diffamieren, politische Debatten zu manipulieren oder Staaten zu destabilisieren.

Vor allem mit Blick auf die kommenden Bundestagswahlen muss mit erneuten Cyber-Attacken auf Regierungs- und Parlamentseinrichtungen und gezielten Falschmeldungen zur Einflussnahme auf das Wahlergebnis gerechnet werden. Eine am 1. April 2017 neben Heer, Marine und Luftwaffe als vierte Teilstreitkraft in den Dienst gestellte Cyber-Armee der Bundeswehr soll Schutz vor dieser neuen Herausforderung bieten.

Anforderungen an eine zeitgemäße Sicherheitsarchitektur

Eine zeitgemäße Sicherheitsarchitektur muss nicht alles anders machen, sollte aber den Blick für die notwendigen Maßnahmen haben und angemessen und zeitnah auf Veränderungen der Gefährdungslage reagieren. Im Klartext bedeutet das zunächst einmal, dass sich der demokratische Rechtsstaat nicht neuen Wegen zum Schutze der Inneren Sicherheit wie der Vorratsdatenspeicherung, der Videoüberwachung von öffentlichen Plätzen und Einrichtungen oder der elektronischen Fußfessel verschließen darf. Diese sind zwar kein Allheilmittel und verhindern Straftaten eher nicht, erleichtern aber die Aufklärung von (terroristischen) Verbrechen, wie die erfolgreichen Ermittlungen in Frankreich nach den Pariser Anschlägen vom November 2015 gezeigt haben.

Generell sollten die Sicherheitsbehörden die vorhandenen gesetzlichen Möglichkeiten ausschöpfen und sich bemühen, beim Einsatz neuer Technologien auf der Höhe der Zeit zu sein. Vor allem die Online-Durchsuchung bietet neben der klassischen Telefonüberwachung die Möglichkeit, auch die modernen Kommunikationsformen über das Internet im gesetzlich zulässigen Rahmen abzuschöpfen. Doch was nützen alle gesetzlichen Voraussetzungen und technischen Möglichkeiten, wenn die Voraussetzungen für ihre Umsetzung weitgehend fehlen? Die Sicherheitsbehörden müssen daher früher ansetzen, nämlich bei der Auswahl und Ausbildung ihres Personals und der Überarbeitung ihrer Strukturen.

Um die Herausforderungen auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit zu bewältigen, müssen die Sicherheitsbehörden ihr Personal quantitativ aufstocken und

Die aktuellen Bedrohungen erfordern mehr und entsprechend geschultes **PERSONAL**.

qualitativ verbessern. Für die erforderlichen Maßnahmen gegen Extremismus und Terrorismus bedarf es eines erheblichen Potenzials an Fachkräften – alleine schon, um die erforderlichen umfangreichen Observationsmaßnahmen durchführen zu können. Die Mitarbeiter der Sicherheitsbehörden müssen deshalb umfassend aus- und weitergebildet werden, um Informationen logisch verknüpfen und auswerten zu können. Nur so können sie die, für ihre Tätigkeit unverzichtbaren technischen und analytischen Kompetenzen erlangen und beständig aktualisieren. Ein auf die Bedürfnisse moderner Terrorismus- und Extremismusbekämpfung ausgerichtetes Aus- und Fortbildungskonzept für die Sicherheitsbehörden ist dafür eine Grundvoraussetzung.

Die Bundesrepublik versteht sich als ein föderaler Staat. Die föderalen Strukturen stoßen aber zunehmend auch und vor allem in Fragen der Inneren Sicherheit an ihre Grenzen. Das verdeutlicht insbesondere der Fall des Attentäters vom Berliner Breitscheidplatz, Anis Amri. Die Aufarbeitung dieses Terroranschlags offenbart unübersehbare Schwächen der Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik, denn die unzureichende Abstimmung zwischen den verschiedenen Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern hat diese Tat mit begünstigt.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Bedrohungen bedarf es deshalb einer engen informationsbezogenen und analytischen Vernetzung der Sicherheitsbehörden auf nationaler und internationaler Ebene. Deutschland muss die Frühwarnkompetenz von Polizei und Nachrichtendienst im Bereich des gewaltbereiten Extremismus und Terrorismus optimieren. Dabei könnte man auf bereits bestehende Einrichtungen wie das Gemeinsame Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum (GETZ) und das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) aufbauen. Diese müssten mit Psychologen, Pädagogen, Sozial- und Islamwissenschaftlern u. a. Experten ergänzt und zu einem Zentrum für eine gemeinsame Sicherheitspolitik weiterentwickelt werden. Ziel einer solchen Institution müsste der regelmäßige Informationsaustausch zwischen den Sicherheitsbehörden und eine abgestimmte Auswertung und Analyse sein, um Radikalisierungen frühzeitig zu erkennen. Dazu müssen innerhalb und zwischen Polizei und Verfassungsschutzverbund die unterschiedlichen IT-Systeme ebenso wie die verwendeten Begriffe, Definitionen und Kategorisierungen harmonisiert werden. Mit einer gemeinsamen begrifflichen, definitorischen und technischen Basis ließen sich Extremisten und Terroristen leichter erfassen, abgleichen und man könnte dann abgestimmter repressiv, aber auch präventiv auf sie reagieren, beispielsweise mit der Entwicklung von Aussteigerprogrammen für Islamisten und Rechtsextremisten.

Um dieses Ziel zu erreichen, wird man nicht umhinkommen, das aus alliierten Besatzungszeiten stammende und auf die Erfahrungen aus der NS-Diktatur mit seiner aus Polizei und Geheimdienst bestehenden Geheimen Staatspo-

lizei (Gestapo) zurückgehende Trennungsgebot zwischen Polizei und Nachrichtendienst zu verändern. Zwar macht es auch heute noch Sinn, durch die organisatorische Trennung beider Bereiche zu verhindern, dass die bloße Erkenntnis über extremistische Tendenzen schon den Polizeiapparat in Gang setzt. In Zeiten herausragender terroristischer Bedrohungen ist es aber kaum mehr zu verantworten, dass die Sicherheitsbehörden auch logistisch weiter getrennt agieren. Es ist dem Bürger nicht mehr zu vermitteln, dass Polizei und Nachrichtendienste ihre Datenbanken strikt voneinander abgeschirmt verwalten und damit riskieren, dass der für die Sicherheit des Landes unverzichtbare Informationsaustausch über Extremisten und Terroristen nur verzögert bzw. auf Umwegen erfolgen kann.

Eine zeitgemäße Sicherheitsarchitektur benötigt eine enge informationsbezogene und analytische **VERNETZUNG** der Sicherheitsbehörden.

Darüber hinaus müssen die Arbeitsabläufe und Strukturen der Sicherheitsbehörden entbürokratisiert werden. Auflagen und Kontrollen sind in einer funktionsfähigen Demokratie unverzichtbar. Sie dürfen aber nicht dazu führen, dass sich die Sicherheitsbehörden mehr mit sich selbst als mit den sicherheitspolitischen Herausforderungen beschäftigen und sich lähmen. Ein gewisses gesellschaftliches Grundvertrauen

in die Arbeit von Polizei und Nachrichtendienst ist dafür unverzichtbar und muss von der Politik eingeworben und vermittelt werden.

Ausblick auf die Bundestagswahl 2017 und die innere Sicherheit

Islamistischer Terrorismus, politischer Extremismus und Informationskriege – diese Entwicklungen verdeutlichen: Die kommende Bundestagswahl wird eher mit „harten“ als mit „weichen“ politischen Themen bestritten und gewonnen werden. Im Mittelpunkt werden dabei die Gefahren stehen, die vor dem Hintergrund der globalen Migrationsbewegung vom islamistischen Terrorismus und den politischen Extremismen für die Sicherheit der Bundesrepublik ausgehen. Die politischen Parteien müssen sich im Bundestagswahlkampf daran messen lassen, welche Ideen und Konzepte sie dem Wähler zur Inneren Sicherheit anbieten. Die Folgen dieser Entwicklung für das politische Parteienspektrum sind bereits unübersehbar. Nicht von ungefähr attestiert die Demoskopie den beiden Oppositionsparteien im Deutschen Bundestag, der Partei Die Linke und dem Bündnis 90/Die Grünen, Verluste in der Wählergunst, weil sie bislang keine überzeugenden Antworten auf die offenen Fragen zur Inneren Sicherheit geben. Für die Unionsparteien kommt es deswegen darauf an, die Innere Sicherheit wieder zu ihrem Markenkern zu machen und die Meinungsführerschaft auf diesem Gebiet nicht anderen Parteien wie der AfD zu überlassen.

Die Bundesrepublik versteht sich als eine wehrhafte Demokratie, die auf einem vorgelagerten Demokratieschutz basiert. Um diesen zu gewährleisten und um somit das Grundvertrauen der Bevölkerung in die Handlungsfähigkeit

des demokratischen Rechtsstaats und seiner Sicherheitsbehörden zu bewahren, kommt es darauf an, zeitnah mit präventiven und angemessenen repressiven Mitteln auf die Bedrohungen der Inneren Sicherheit zu reagieren. Dafür sind funktionsfähige Sicherheitsbehörden unerlässlich. Eine verantwortungsbewusste Politik muss daher für die gesellschaftliche Akzeptanz von Polizei und Nachrichtendiensten in der öffentlichen und veröffentlichten Meinung werben. Nicht Untertanengeist, aber der nötige Respekt gegenüber dem Staat, seinen Institutionen und Repräsentanten ist für eine funktionsfähige Sicherheitsarchitektur in einer demokratischen Gesellschaft unerlässlich.

Die Sicherheitsdienste BRÄUCHEN den Respekt und Rückhalt der Gesellschaft.

Unabhängig davon müssen die offenen Gesellschaften damit leben lernen, dass es keine vollständige Sicherheit geben kann. Vor allem einen Schutz vor einem Einzeltäter, der sich unbemerkt über das Internet radikalisiert hat, ist kaum zu verhindern, ebenso wenig wie der Amoklauf eines psychisch gestörten Täters oder ein Anschlag wie der auf den Bus des Fußballbundesligaver eins Borussia Dortmund. Auch diese Tatsachen müssen der Bevölkerung von der Politik kommuniziert werden. Zudem darf über der Sehnsucht nach Sicherheit nicht die Freiheit vergessen werden.

Der Wunsch nach größtmöglicher Sicherheit einerseits und weitgehender individueller Freiheit andererseits sorgt dafür, dass zwischen Freiheit und Sicherheit immer ein Spannungsverhältnis besteht. Oftmals wird der Eindruck vermittelt, Sicherheit sei immer nur auf Kosten der Freiheit zu erlangen. Freiheit und Sicherheit konkurrieren zwar miteinander, sie sind deshalb aber keine Antipoden, vielmehr bedingen sie sich gegenseitig. Die Freiheitsrechte brauchen den verantwortungsbewussten und wehrhaften Staat, in dessen Schutz sie sich entfalten können. Vorrangige Aufgabe des demokratischen Rechtsstaates muss es daher sein, die Freiheitsrechte und Sicherheitsbedürfnisse des Einzelnen und der Gemeinschaft miteinander in Einklang zu bringen. Der Bürger muss sich im Rechtsstaat auf effektiven Schutz durch den Staat ebenso verlassen können wie auf den Schutz vor dem Staat. Maßstab für eine demokratische Gesellschaft sollte deshalb der Umfang an individueller Freiheit sein, welche nur eine offene Gesellschaft im Unterschied zu einer geschlossenen Gesellschaft ermöglichen kann. Die Sicherheit wiederum braucht die Freiheit, da sie ohne Freiheit ihrer Bestimmung beraubt wäre und zur Sicherheit eines totalitären Gebildes degenerieren würde. Da es weder absolute Sicherheit noch grenzenlose Freiheit in einem demokratischen Rechtsstaat geben kann, muss die Balance zwischen beiden gewahrt bleiben. Freiheit und Sicherheit sind zwei Seiten einer Medaille. Es ist die Verantwortung, die beide miteinander verbindet. Erst, wenn der Staat und jeder seiner Bürger verantwortungsvoll mit ihnen umzugehen weiß, können sie zum Wohle aller ihre ganze Kraft entfalten. ///



/// DR. UDO BARON

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



Quelle: carlosgardel / Fotolia.com

/// Lange Wege, steinige Wege

MIGRATION UND INTEGRATION

STEFAN LUFT /// Dicke Bretter bohren – dies wird eine der hauptsächlichen Beschäftigungen sein, denen sich die neue Bundesregierung nach der Bundestagswahl im September 2017 zu stellen hat. Die Herausforderungen in der Migrations- und Integrationspolitik sind so groß wie lange nicht mehr. Sie erfordern umsichtiges Vorgehen, um divergierende Positionen und Interessen zusammenzuführen und den Mut, auch eingefahrene Pfade zu verlassen, um die EU zu der neuen nötigen Gemeinsamkeit und Entschlossenheit zu bringen.

Gelobtes Land

Deutschland ist zu einem der attraktivsten Zielstaaten von Migration weltweit geworden. Die Wanderungsbilanz 1991 bis 2015 weist 24,9 Millionen Zuzüge und 17,8 Millionen Fortzüge auf und somit einen Wanderungsüberschuss von rund 7,1 Millionen Personen.¹ 2015 wurde ein in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland bislang einmaliger Höchstwert erreicht: Das Statistische Bundesamt registrierte rund 2,14 Millionen Zuzüge und knapp 1 Million

Fortzüge.² Gegenüber dem Vorjahr entspricht dies einem Zuwachs von 45,9 %, was ebenfalls einen Höchstwert in der Wanderungsstatistik darstellt. Das Wanderungsgeschehen war bis zum Jahr 2014 dominiert von Unionsbürgern (Bürger anderer Mitgliedsstaaten der Europäischen Union und ihrer Familienangehörigen). Von 1996 bis 2014 war Polen das Hauptherkunftsland von Migranten in Deutschland. 2015 wurde es von Syrien abgelöst – von dort wurden 15,3 % aller Zuzüge registriert.

DEUTSCHLAND ist mittlerweile eines der begehrtesten Ziele von Migranten.

Massenzustrom

Vom Jahr 1953 bis 2015 haben rund 4,6 Millionen Personen in Deutschland einen Asylantrag gestellt, davon alleine rund 2 Millionen zwischen 1990 und 2000.³ Damit nahm die Bundesrepublik bereits in den 1990er-Jahren weltweit einen Spitzenplatz ein. Seitdem ging die Zahl der Asylbewerber kontinuierlich zurück und steigt seit dem Jahr 2008 wieder deutlich an. Im Zeitraum von zehn Jahren stieg die Zahl der Erstanträge um das 38fache von 19.000 (im Jahr 2007) auf 722.000 (im Jahr 2016). Das Asylrecht stellt eine wichtige Zuwanderungsmöglichkeit in westliche Gesellschaften dar. Im Gegensatz zu anderen

Formen der Migration (wie Arbeitsmigration) werden Schutzsuchende nicht nach Kriterien von Qualifikation und guten Integrationsprognosen ausgewählt. Zudem haben Asylbewerber, die einmal europäisches Territorium erreicht haben, große Chancen, dauerhaft oder zumindest über längere Zeiträume bleiben zu können – auch wenn sie keinen legalen Status zugesprochen bekommen.

Innerhalb der Europäischen Union wurden seit den 1990er-Jahren die meisten Anträge auf Asyl in den wirtschaftsstarken europäischen Kernstaaten gestellt und nicht in den Staaten mit Außengrenzen. Die Verteilung von Asylbewerbern war innerhalb der EU (EG) stets ungleich. Bereits zu Beginn der 1990er-Jahre wurden die meisten Anträge in Deutschland gestellt. 1992 waren es mit 440.000 Anträgen 79 % aller Anträge in der EU. Auch wenn Deutschland nach dem Asylkompromiss seine herausgehobene Position unter den Aufnahmeländern verlor, gehörte es doch weiterhin zu den wichtigen

Zielländern innerhalb der EU. Mit dem Anstieg des Flüchtlingszuzugs aus Syrien seit 2011 ist Deutschland mit mehr als 600.000 syrischen Flüchtlingen das größte Aufnahmeland für Syrer außerhalb der Region unter allen Industriestaaten.

Ausgangslage

Das Dublin-Verfahren, das die Zuständigkeiten für die Asylverfahren festlegt, war für die bisherige deutsche Politik ein zentraler Mechanismus, an dem lange festgehalten wurde.⁴ Zumindest vom Anspruch her waren jene Mitgliedsstaaten, über die die Flüchtlinge in die EU einreisten, für die Bearbeitung der Asylanträge und – bei positivem Ausgang – für einen fünfjährigen Aufenthalt in ihrem Land verantwortlich. Die europäischen Kernstaaten wollten sich damit einen Ring von Pufferstaaten schaffen. Tatsächlich entzogen sich aber die Staaten mit Außengrenzen seit langem ihren Verpflichtungen. Sie ließen die Flüchtlinge in das Land ihrer Wahl weiterreisen. Zudem waren die Dublin-Verfahren sehr aufwändig und inzwischen auch mit Rechtsschutzmöglichkeiten versehen, so dass der Anteil tatsächlich erfolgter Rücküberstellungen in die Erstzugangsländer sehr gering war. In Phasen eines Massenzustroms von Fluchtmigranten wurde endgültig klar, dass die Lastenverteilung weder fair noch nachhaltig war. Von den irregulären Grenzübertritten nach Europa im Jahr 2015 – insgesamt rund 1,8 Millionen⁵ – gelangten rund 60 % über Griechenland und Italien in die Europäische Union. So erreichten Griechenland im Jahr 2015 rund mehr als 900.000 Migranten. Inzwischen hat die Bundeskanzlerin das Dublin-Verfahren als „obsolet“ bezeichnet.⁶

Das DUBLIN-VERFAHREN funktioniert nicht.

Das Dublin-System, das weiterhin in Kraft ist, sah und sieht vor, dass die Staatengemeinschaft entscheidet, wo das Asylverfahren betrieben wird. Im Jahr 2015 wurde das Zuständigkeitsprinzip des ersten Zutritts faktisch durch die freie Wahl abgelöst, wie es Flüchtlingsunterstützer schon seit langem gefordert hatten. Eingetreten ist das, was prognostiziert wurde, nämlich extreme Disparitäten bei der Verteilung und ein Wettlauf um die schlechtesten Bedingungen, damit man vom Flüchtlingszugang möglichst wenig abbekommt. Eine der Folgen daraus war die Weiterwanderung. Migranten lassen sich nur schwerlich davon abhalten, jene Staaten als Zielstaaten zu wählen, bei denen sie sich die meisten Chancen versprechen. Zu den Ursachen dieser Weiterwanderungen, auch nach erfolgter Rücküberstellungen in die Erstzugangsländer sehr gering war. In Phasen eines Massenzustroms von Fluchtmigranten wurde endgültig klar, dass die Lastenverteilung weder fair noch nachhaltig war. Von den irregulären Grenzübertritten nach Europa im Jahr 2015 – insgesamt rund 1,8 Millionen⁵ – gelangten rund 60 % über Griechenland und Italien in die Europäische Union. So erreichten Griechenland im Jahr 2015 rund mehr als 900.000 Migranten. Inzwischen hat die Bundeskanzlerin das Dublin-Verfahren als „obsolet“ bezeichnet.⁶

Das gilt für die Standards bei den Verfahren zur Schutzgewährung, aber auch hinsichtlich der sozialen Leistungen, die während und nach den Verfahren gewährt werden. Das kann nicht verwundern, denn die sozioökonomischen Unterschiede haben innerhalb der EU stark zugenommen, sowohl durch die Beitrittsrunden der mittel- und osteuropäischen Staaten als auch durch die Auswirkungen der Finanz und Wirt-

schaftskrise in Spanien, Griechenland und Portugal.

Das dichte Regelwerk aus Richtlinien und Verordnungen der EU, aus dem das „Gemeinsame Europäische Asylsystem“ (GEAS) besteht, wurde und wird in den Mitgliedsstaaten unterschiedlich ausgelegt, in nationales Recht umgesetzt und angewandt. Das Ergebnis sind unter anderem weit auseinandergehende Anerkennungquoten (auch für Flüchtlinge aus denselben Herkunftsregionen) und damit sehr unterschiedliche Wahrscheinlichkeiten, tatsächlich Schutz und damit Aufenthaltsrechte zugesprochen zu bekommen („Schutzlotterie“).

Herausforderungen

Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen politischen Zielvorstellungen europäischer Regierungen bedarf es erheblicher und nachhaltiger politischer Anstrengungen, um zu einem tragfähigen Konsens und der Formung eines gemeinsamen europäischen politischen Willens zu gelangen. Die Aufnahmepolitik Deutschlands und Schwedens wurde und wird nur von einer Minderheit unter den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union unterstützt. Es geht also nicht nur um „Lastenteilung“, sondern auch um die Frage, wie „schwer“ die Lasten sein sollen. Nur wenige politisch Verantwortliche zeigen (noch) die Bereitschaft, das eigene Land nahezu unbegrenzt zu öffnen. Die Spannungen zwischen den Normen des internationalen Flüchtlingsschutzes und der Menschenrechte einerseits und den migrations-skeptischen Bevölkerungen der Mitgliedsstaaten andererseits zwingen die Regierungen zu dauerhaften Balancen und schwierigen Kompromissen. Diese werden im gesamteuropäischen Interesse neu austariert werden müssen.

Zudem können die Aufgaben mit den bisherigen Zuständigkeitsprinzipien und vereinbarten Verfahren offensichtlich nicht mehr bewältigt werden. Zu unterschiedlich sind die Kapazitäten, die historischen Erfahrungen und die politische Kultur in den Mitgliedsstaaten, was in den zurückliegenden Jahren unterschätzt wurde. Dass Politik und Gesellschaft der „neuen“ EU-Mitgliedsstaaten kritisch nach den Folgen ungesteuerter Migration fragen, die sich in vielen „alten“ EU-Staaten wie z. B. Frankreich, Großbritannien oder Belgien zeigen, ist berechtigt und legitim.

Innerhalb der EU gibt es SPANNUNGEN bezüglich der Aufnahmepolitik.

Gleichwohl bleibt die Mahnung von Papst Franziskus bei seinem Besuch in Polen, es sei „die Bereitschaft zur Aufnahme derer notwendig, die vor Kriegen und Hunger fliehen; die Solidarität gegenüber denen, die ihrer Grundrechte beraubt sind, darunter des Rechtes, in Freiheit und Sicherheit den eigenen Glauben zu bekennen“,⁷ aktuell. Niemand kann sich diesen ethischen Herausforderungen entziehen.

Lastenteilung

Die neue Bundesregierung wird sich auch in der Asylpolitik auf europäischer Ebene für eine stärkere Lastenverteilung und mehr Solidarität einsetzen müssen. Dies wird nur dann Aussicht auf Erfolg haben, wenn Alleingänge künftig unter-

bleiben und die anderen Mitgliedsstaaten nicht mehr wie im Herbst 2015 vor vollendete Tatsachen gestellt werden. Sollen die Europäische Union als „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ und der Schengenraum als Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen realistische Perspektiven haben, muss das Gemeinsame Europäische Asylsystem entscheidend gestärkt und veränderte Regeln zur Lastenteilung, zur stärkeren Vereinheitlichung von Verfahren und zur Eingrenzung von Weiterwanderungen eingeführt werden.

Die EU-Kommission hat dazu im Jahr 2016 Vorschläge unterbreitet.⁸ Sie sehen einschneidende Maßnahmen zur rechtlichen Vereinheitlichung (Asylverfahren und Anerkennungsvoraussetzungen) vor. Das gestärkte „Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen“ (EASO) und die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) sollen dazu beitragen, auch die Verwaltungspraxis stärker als bisher anzugleichen. Zudem sollen die Anreize zur Weiterwanderung aus dem zuständigen Mitgliedsstaat, auch mittels Sanktionen, reduziert werden. Bei der Zuständigkeitsregelung hat die Kommission an bisherigen Grundsätzen festgehalten, ergänzt um einen Überlauf- und Verteilungsmechanismus, wenn einzelne Mitgliedsstaaten überlastet sein sollten. Mitgliedsstaaten, die sich weigern, an einem solchen Quotenverfahren teilzunehmen, sollen 250.000 Euro pro Flüchtling an das Land zahlen, das diesen dann übernimmt.⁹

Auch wenn die Vorschläge grundsätzlich zielführend sind, bleibt offen, ob sich die Weiterwanderung innerhalb der Dublin-Vertragsstaaten durch die vorgeschlagenen Maßnahmen tatsächlich stark reduzieren lässt. Schließlich

bleiben die sozialen und wirtschaftlichen Unterschiede ebenso bestehen wie die Anziehungskraft großer ethnischer Gemeinden in einzelnen Ländern. Eine Verteilung von Schutzsuchenden über die Mitgliedsstaaten anzustreben, ist grundsätzlich legitim, aber die Chancen, dass sich alle den Quoten unterwerfen, sind als gering einzuschätzen. Eine Einigung hängt wesentlich davon ab, ob glaubhaft vermittelt werden kann, dass alles daran gesetzt wird, Flüchtlingszugänge in der Größenordnung der zurückliegenden Jahre zukünftig zu vermeiden.

Die Wirksamkeit der angestrebten QUOTENVERTEILUNG erscheint eher gering.

Weltweit verbleiben die meisten Flüchtlinge innerhalb ihrer Staaten (Binnenflüchtlinge). Von den internationalen Flüchtlingen, die Grenzen überschreiten, bleiben die allermeisten in den jeweiligen Anrainerstaaten der Herkunftsländer. Wenn sich dort die soziale und wirtschaftliche Lage für sie zuspitzt und Verelendung droht, werden sich immer mehr von ihnen zu einer Weiterwanderung, sei sie auch noch so risikoreich und teuer, entscheiden. Auch deshalb müssen alle Anstrengungen darauf gerichtet werden, dass sich die Verhältnisse der Jahre 2014/15 nicht wiederholen und die internationalen Hilfsprogramme aufgabengerecht finanziert sind. Mit jedem Euro, der in den Nach-



Das Dublin-Verfahren funktioniert nicht. Die meisten Flüchtlinge wollen weiter nach Deutschland oder Skandinavien wie hier auf dem Weg nach Dänemark.

Quelle: Alamy - Mauritius Images

barstaaten der Krisenherde eingesetzt wird, wird ein Vielfaches von dem bewirkt, was in Deutschland mit dem gleichen Betrag erreicht werden könnte. Wichtig ist: Die Aufnahmeländer im Gesamten müssen von diesen Maßnahmen profitieren. Diese dürfen sich nicht nur an die Flüchtlingsbevölkerung der Länder richten.

Ausreisepflichten

Aufwändige Asylverfahren haben nur dann Sinn, wenn der Ausgang über das Bleiberecht entscheidet. Oft ist das aber nicht der Fall. Die EU-Kommission geht davon aus, dass innerhalb der EU 2013 nur 39,2 % der Ausweisungsverfügungen tatsächlich umgesetzt wurden.¹⁰ Ein erheblicher Teil jener, die ausreisepflichtig sind, weil sie keinen erforderlichen Aufenthaltstitel besitzen, kommt dieser Pflicht nicht nach.¹¹ Ankündigungen der Politik und Ansprüche von Gesetzen, man wolle und werde Migration „steuern und begrenzen“¹², laufen deshalb häufig ins Leere. Die Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern muss deshalb weiter verstärkt werden, mit dem Ziel, dass sie ihrer völkerrechtlichen Verpflichtung nachkommen, die eigenen Staatsangehörigen wieder aufzunehmen. Dazu gehören auch finanzielle Mittel, die die Wiedereingliederung der Betroffenen erleichtern. Der Gesetzgeber hat seit dem Jahr 2015 mehrere Initiativen gestartet und Gesetze beschlossen, die die Voraussetzungen für eine konsequentere Durchsetzung von Ausreisepflichten in Deutschland geschaffen haben.¹³ Daneben müssen auch die mit der konkreten Durchführung befassten Behörden, die Ausländerbehörden vor Ort, gestärkt werden. Ohne ausreichendes und entsprechend qualifiziertes Personal, das die zum Teil hochkomplexen

Verfahren und Materien beherrscht, entsteht am Ende des Verfahrens ein Nadelöhr, das alle Beschleunigungsabsichten zunichte machen kann.

Hinzu kommt: Die Länder, die für die Anwendung des Ausländerrechts verantwortlich sind, gehen sehr unterschiedlich mit dieser Aufgabe um. Während der Freistaat Bayern zu jenen gehört, die hier dem Gesetz Geltung verschaffen, sind es unter anderem norddeutsche Länder, die es sich als politisches Verdienst anrechnen, möglichst wenige (oder gar keine) „vollziehbar Ausreisepflichtigen“ auch tatsächlich zur Ausreise zu bringen. Das Ins-Leerelaufen staatlicher Entscheidungen trägt zu einer ablehnenden Haltung innerhalb der Bevölkerung gegenüber der Institution „Asyl“ bei. „Folgenlose Ablehnungsbescheide der Behörden und Gerichte diskreditieren die gesamte Asylpraxis. [...] Sie schmälern die Bereitschaft der Bevölkerung zur Aufnahme Schutzbedürftiger [...]“, stellte die Zuwanderungskommission der Bundesregierung bereits im Jahr 2001 fest.¹⁴ Der Vorschlag, die Abschiebungen in die Zuständigkeit der Bundespolizei zu geben, sollte ernsthaft erwogen werden.¹⁵ Die Europäische Kommission legte im September 2015 einen Aktionsplan für die Rückkehr vor.¹⁶ Im März 2017 folgte ein erneuerter Aktionsplan zu einer wirksameren Rückkehrpolitik.¹⁷ Er enthält zahlreiche konkrete Empfehlungen

Es bedarf einer **KONSEQUENTEREN** Durchsetzung der Ausreisepflicht.

an die Mitgliedsstaaten einschließlich einer stärkeren finanziellen Unterstützung für erzwungene und freiwillige Rückkehr.

Integration ist kein Selbstläufer

Integration als fortschreitender sozialer Prozess der Eingliederung in die Aufnahmegesellschaft kann sich über Generationen erstrecken. Das Ziel ist eine weitgehende Angleichung der Sozialstrukturen von Zuwanderern und Nicht-Zugewanderten. Rückschläge und Phasen der Stagnation sind nicht ausgeschlossen. Die Integrationsgeschwindigkeit hängt von den Lebensumständen und damit von vielen Einflussfaktoren ab, die nicht alle gleichermaßen politisch gesteuert werden können. Das gilt in erster Linie für Fluchtmigranten. Sie kommen und werden aufgenommen, weil und so lange sie Schutz benötigen. Die demografische Entwicklung des Aufnahmelandes, ein angeblicher oder tatsächlicher Mangel an Fachkräften, hat damit zunächst einmal nichts zu tun. Ein größerer Teil jener, die im Jahr 2015 nach Deutschland gelangt sind, wird tatsächlich für etliche Jahre oder sogar dauerhaft bleiben, weil sie einen Schutzstatus erhalten, der in ein dauerhaftes Bleiberecht mündet, die Verhältnisse in den Herkunftsländern über viele Jahre eine Rückkehr unmöglich machen oder weil sich der Staat als zu durchsetzungsschwach erweist und sie so trotz Ausreisepflicht in Deutschland bleiben.

Auch der Nachzug von Familienangehörigen wird sich mittel- und langfristig weder rechtlich noch politisch nennenswert einschränken lassen. Ungezielte Zuwanderung, worum es sich bei Fluchtmigration der Natur der Sache nach handelt, stellt grundsätzlich große

re Herausforderungen an die aufnehmende Gesellschaft. Meist können sich weder die Migranten noch das Aufnahmeland vorbereiten. Da keine Kriterien, etwa hinsichtlich Bildung, Qualifikation oder Sprachkenntnissen bei der Auswahl angelegt werden, sind die Voraussetzungen, in einem Fachkräftearbeitsmarkt Fuß zu fassen, in vielen Fällen denkbar schlecht. Der Arbeitsmarkt für Geringqualifizierte weist bereits heute einen erheblichen Angebotsüberhang auf. Kommen die Fluchtmigranten hinzu, wird die Konkurrenz unter Geringqualifizierten weiter zunehmen.

Hinzu kommt der Zusammenhang zwischen Gruppengröße und Integrationsbereitschaft. Je größer die zuwandernden Gruppen sind, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass ethnische Gemeinden entstehen. Die Bereitschaft, die Gruppengrenzen zu überschreiten, nimmt mit der Gruppengröße ab. Überlappen sich ethnische Segregation und soziale Randständigkeit, kann der Gruppendruck so groß werden, dass parallelgesellschaftliche Strukturen entstehen. Sie nehmen jungen Menschen Zukunftschancen und sie sind wie in Frankreich häufig Ausgangspunkt von gewalttätig ausgetragenen Konflikten. Zudem werden Konflikte wie zwischen Türken und Kurden aus den Herkunftsländern mitgebracht. Das Wahlverhalten der türkischen Staatsangehörigen in Deutschland bei der Abstimmung über Erdogans Verfassungsänderung machte deutlich, wie stark Herkunftsbezüge heute in die Aufnahmegesellschaften hineinwirken. Auch damit muss die deutsche Politik umgehen.

Integration ist kein Selbstläufer. Die Annahme, sie erfolge mit zunehmender Dauer des Aufenthalts nahezu automatisch, hat sich als falsch erwiesen. Unter

günstigen Umständen findet Integration im Alltag, ohne dass die Betroffenen sie bewusst anstreben, statt. Das setzt soziale Kontakte am Wohnort, in der Schule oder am Arbeitsplatz zu Einheimischen voraus. Zu erwarten steht allerdings, dass anerkannte Flüchtlinge, die nicht unmittelbar einen Arbeitsplatz finden, über die Mechanismen des Wohnungsmarktes in jene Stadtteile „hineingefil-

Integration **ERFOLGT nicht automatisch und von selber.**

tert“ werden, in denen entsprechend billiger Wohnraum vorhanden ist und in denen bereits zu großen Teilen Migranten und einkommensschwache Nicht-Zugewanderte leben. Dies wird dann auch die schulische Segregation noch weiter verstärken. Werden die Migrantengruppen auf schlecht bezahlte Lohngruppen oder auf unattraktive Arbeitsplätze gelenkt, sind schließlich wesentliche Voraussetzungen für die Bildung ethnischer Schichtungen gegeben.¹⁸ Wenn Integrationspessimismus auch fehl am Platze ist, muss man gegenüber der interessegeleiteten Euphorie, wie sie insbesondere von Arbeitgeberverbänden und Konzernvertretern im Jahr 2015 zum Ausdruck gebracht wurde, auf diese Zusammenhänge hinweisen. Wer übertriebene Erwartungen fördert, wird mit umso größeren Enttäuschungen konfrontiert werden.

Migration und Integration von Zuwanderern in größerer Zahl verändern

die aufnehmende Gesellschaft. Diese Aussage muss allerdings ergänzt werden: Von Migrations- und Integrationsvorgängen sind die sozialen Schichten, Städte, Länder und Regionen in äußerst unterschiedlicher Weise betroffen. Diese jeweilige Betroffenheit gilt für viele Lebensbereiche, vom Zusammenleben in einzelnen Stadtteilen, in Kitas und Schulen bis hin zur Arbeitswelt. Dabei wird den schwächeren sozialen Schichten die meiste Veränderungsbereitschaft abverlangt. In ihren Wohnvierteln lassen sich seit Jahrzehnten die meisten Zuwanderer nieder. Den damit verbundenen Veränderungen im Alltag auszuweichen, die „Exit-Option“ wahrzunehmen, verursacht Kosten, die nur wenige aufbringen können. Wer aus einem Stadtteil wegziehen will, muss sich den Umzug und die höhere Miete in einer „besseren Gegend“ erst einmal leisten können.

Bürgerliche Eltern meiden Schulen mit hohen Migrantenanteilen und tragen auf diese Weise zur sozialen Entmischung sehr vieler Schulen, vor allem in den Großstädten, bei. Sozial schwache Einheimische stehen in erster Linie in Konkurrenz um preiswerten Wohnraum, die symbolische Beherrschung des öffentlichen Raums und um Arbeitsplätze mit den Neuangekommenen. Wenn von Integration und den Auswirkungen von Zuwanderung die Rede ist, müssen deshalb stets auch die Auswirkungen auf die bereits Ansässigen in den Blick genommen werden. Das gilt für die Staatsangehörigkeitspolitik bis hin zur Regelung des Zugangs zum Arbeitsmarkt. Der Zusammenhalt, die soziale Kohäsion einer Gesellschaft, ist davon unmittelbar betroffen.

Die Sicherung staatlicher Handlungsfähigkeit ist durch den starken Zu-

zug von Flüchtlingen noch dringlicher geworden. Viele strukturelle Probleme bestehen unabhängig vom Flüchtlingszuzug schon seit vielen Jahren. Sie wurden allerdings dadurch in den Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit gerückt. Der öffentliche Dienst wird bei vorschulischen Einrichtungen, Schulen (auch Hochschulen), sozialen Einrichtungen sowie bei Polizei und Justiz das Personal nachhaltig aufstocken müssen. Verstärkte Anstrengungen sind auch vor dem Hintergrund der strukturellen Unterversorgung mit preiswertem Wohnraum in vielen Städten – die Lage ist regional sehr unterschiedlich – unumgänglich. Soziale Wohnungsbaupolitik muss ihrer Verantwortung für ausreichend vorhandene preiswerte Wohnungsbestände gerecht werden. Neben den Kommunen sind auch die Länder und der Bund in der Pflicht, in Ballungsräumen mit struktureller Unterversorgung selbst zu investieren.

Migration **BEWIRKT gesellschaftliche Veränderungen.**

Die deutsche Politik hat eine Vielzahl von Programmen aufgelegt, die eine Integration von Zuwanderern zum Ziel haben. Das gilt für den Bund, die Länder und die Kommunen.¹⁹ Die Evaluation dieser Programme ist schwierig. Die benachteiligenden Auswirkungen ethnischer Gemeinden in sozial schwachen Stadtteilen durchbrechen sie jedenfalls nur sehr begrenzt. Sprachkurse

sind wichtig, mindestens ebenso wichtig sind aber auch Gelegenheiten, die Sprache des Aufnahmelandes im Alltag zu praktizieren. Nur wenn hier ausreichend „Kontaktflächen“ bestehen, entsteht auch die nötige Motivation und die nötige sprachliche Praxis.

Ist Deutschland mit der Integration von Zuwanderern überfordert, ist sie zu schaffen? Diese Frage wird erst in einigen Jahren beantwortet werden können: Wenn wir wissen, wie sich die aktuellen Migrationsprozesse weiterentwickeln, welche Dynamik sie durch Kettenwanderung und Familiennachzug entwickeln; wenn wir wissen, welches Konfliktpotenzial mit dieser Form der Zuwanderung einhergegangen ist (Terrorismus, importierte Konflikte zwischen Gruppen); wenn wir wissen, wie schnell und in welchem Ausmaß Spracherwerb und Qualifikation voranschreiten; wenn wir wissen, wie dann die Integration in Wohnungs- und Arbeitsmarkt gelungen ist; wenn wir wissen, wie sich die Politik in Deutschland, in der EU entwickelt; wenn wir wissen, wie sich die weltweiten Konflikte (Jemen, Ukraine, Türkei etc.) entwickeln und nach weiteren „wenn wir wissen“ wird die Frage zu beantworten sein. Kriterien, Barrieren und Chancen kennen wir schon heute. ///



/// PD DR. PHIL. HABIL.
STEFAN LUFT

ist Privatdozent am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bremen.

Anmerkungen

- ¹ BMI/BAMF 2016: Migrationsbericht 2015 des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung, Nürnberg, S. 32 f.
- ² Statistisches Bundesamt: 2015: Höchststände bei Zuwanderung und Wanderungsüberschuss in Deutschland, Pressemitteilung vom 14. Juli 2010, 246/16.
- ³ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Das Bundesamt in Zahlen 2015, Nürnberg 2016, S. 7 f.
- ⁴ Ausführlich Luft, Stefan: Die Flüchtlingskrise. Ursachen, Konflikte, Folgen, München, 2. Auflage 2017, S.68 ff.
- ⁵ Frontex: Risk Analysis for 2016, Warsaw 2016, S. 6.
- ⁶ Bundesregierung 2015: Rede von Bundeskanzlerin Merkel am 7. Oktober 2015 vor dem Europäischen Parlament.
- ⁷ Radio Vatikan: Papstrede in Polen: Aufruf zur Aufnahme von Flüchtlingen, 27.7.2016 http://de.radiovaticana.va/news/2016/07/27/papstrede_in_polen_aufruf_zur_aufnahme_von_fl%C3%BChtlingen/1247009.
- ⁸ COM(2016) 197 final.
- ⁹ Müller-Graf, Peter-Christian/ Repasi, René: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 2016, hrsg. von Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels, Baden-Baden 2017, S. 202-207.
- ¹⁰ Europäische Kommission 2015: COM(2015) 240 final: Europäische Migrationsagenda vom 13. Mai 2015, S. 12.
- ¹¹ Zum Thema „aufenthaltsbeendende Maßnahmen“ Hailbronner, Kay: Asyl- und Ausländerrecht, Stuttgart, 4. Auflage, 2017, S. 316 ff.
- ¹² So der programmatische Anspruch des im Jahr 2005 in Kraft getretenen Aufenthaltsgesetzes in § 1 AufenthG, Abs. 1, S. 1. Hierzu Luft, Stefan: „Steuerung und Begrenzung“? Warum sich liberale Rechtsstaaten schwertun, Migration zu regulieren, in: Begrenzt verantwortlich? Sozialethische Positionen in der Flüchtlingskrise, hrsg. von Marianne Heimbach-Steins, Freiburg im Breisgau 2016, S. 122-133.
- ¹³ Dazu gehören das Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und des Rechts zur Aufenthaltsbeendigung (2015), das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz (2015), das Datenaustauschverbesserungsgesetz (2016), das Gesetz zur erleichterten Ausweisung von straffällig Gewordenen und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung (2016) sowie das Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, das im Mai 2017 vom Deutschen Bundestag beschlossen wurde.
- ¹⁴ Zuwanderung gestalten. Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“, Berlin 2001, S. 150.
- ¹⁵ So der Präsident der Bundespolizei, Dieter Roman, im Deutschlandfunk am 22.01.2017, http://www.deutschlandfunk.de/innere-sicherheit-das-primarziel-muss-bleiben-die.868.de.html?dram:article_id=376972
- ¹⁶ COM(2015) 453 final.
- ¹⁷ COM(2017) 200 final.
- ¹⁸ Esser, Hartmut: Die Konstruktion der Gesellschaft. Soziologie. Spezielle Grundlagen, Bd. 2. Frankfurt am Main 2000, S. 293 ff.
- ¹⁹ Einen Überblick über die Aktivitäten des Bundes bietet die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages: Integrationspolitische Maßnahmen der Bundesregierung seit 2005, WD 3 – 3000 – 032/16, Berlin 2016.

/// Raus, auf's Land!

NEUE POLITIK FÜR LÄNDLICHE REGIONEN

CHRISTIAN SCHMIDT /// Oft ist von wachsender Unzufriedenheit in den ländlichen Regionen die Rede. Aber immer öfter drehen sich die Berichte auch um die Wiederentdeckung der Dörfer und kleinen Gemeinden. Gerade vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung gewinnt die Politik für ländliche Räume an Bedeutung. Aber wie muss diese gestaltet werden, um die Lebensqualität auf dem Land weiter zu stärken?

Über die Hälfte der Bevölkerung lebt auf dem Land. In vielen Regionen trägt der Land- und forstwirtschaftliche Bereich die ökonomische Struktur. Zunehmend wird aber der Bedarf nach integrierter Betrachtung deutlich. Der überwiegende Anteil der mittelständischen Unternehmen ist hier angesiedelt. Natur- und Kulturlandschaften bieten einen Rückzugsraum für Erholungssuchende. Die regionale Vielfalt unserer Lebensmittel wird hier erzeugt. Die Vielfalt und Vitalität der ländlichen Regionen ist damit nicht nur Basis unseres Wohlstands, sondern auch der gesellschaftlichen Stabilität unseres Landes. Diesen Schatz gilt es deshalb zu erhalten und zu fördern, mit einer neuen Politik für ländliche Regionen.

Dabei wissen wir alle, dass es den einen ländlichen Raum nicht gibt. Neben wirtschaftlich prosperierenden

oder auch durch Zuzug wachsenden Regionen existieren Gegenden, die durch Abwanderung und Alterung, fehlende Arbeitsplätze und Defizite bei der Grundversorgung gekennzeichnet sind. So gibt es Gemeinden, die nur gut eine Autostunde von Berlin, München oder Nürnberg entfernt sind, aber im Jahre 2017 immer noch mit einem lückenhaften Mobilfunknetz und unzureichenden Internetverbindungen zu kämpfen haben. Manche Menschen haben das

Die Landbevölkerung muss auf dem Weg in die Zukunft MITGENOMMEN werden.



Ob hier noch mal ein Bus kommt? Fehlende Infrastruktur und Defizite bei der Grundversorgung erschweren das Leben auf dem Land.

Gefühl, die Politiker in der Stadt hätten die Landbevölkerung vergessen. Diese Umstände und Eindrücke müssen wir ernst nehmen, um Populisten entgegenzutreten.

Andernfalls wächst das Risiko, dass wir den gesellschaftlichen Zusammenhalt in unserem Land gefährden. Wenn Läden und Schulen schließen, wenn Verwaltung nicht mehr präsent ist und der Leerstand zunimmt, entsteht schnell ein Gefühl des Abgehängtseins, aus dem sich Politikverdrossenheit und Resentiments entwickeln können. Ein weiteres Auseinanderdriften der Regionen muss daher verhindert werden.

Menschen, die auf dem Land leben oder in Zukunft dort leben wollen, brauchen vor Ort verlässliche Strukturen, die auch künftig Bestand haben. Dies gilt besonders für junge Familien, die sich im ländlichen Raum eine Existenz aufbauen und Eigentum schaffen

Die Lebensverhältnisse sollten in allen Regionen GLEICHWERTIG sein.

wollen. Sie erwarten zu Recht eine umfassende wohnortnahe Versorgung und eine lebendige Ehrenamts- und Vereinsstruktur. Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Regionen muss deshalb zu einem Aktivposten auf der politischen Agenda unseres Landes werden. Um das zu erreichen, brauchen wir ein ganzes Maßnahmenbündel.

Zuständigkeiten bündeln, auch im Bund

Mehr als in jedem anderen Politikfeld stehen bei den ländlichen Räumen an erster Stelle die Menschen vor Ort, die die Herausforderungen in ihrer Region kennen und Lösungen finden können. Das vorausgesetzt, muss der Bund in diesem Feld seine Rolle neu definieren, um sich stärker für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland engagieren zu können und um mit Rahmenkonzepten und zielgerichteter Förderung neue Wege zu finden. Ziel ist es, da zu unterstützen und zu aktivieren, wo Länder und Kommunen an ihre Grenzen stoßen. Die Realität zeigt: Eine bessere Koordination und Steuerung ist in Deutschland auf allen Ebenen notwendig.

So hat sich das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) durch seine erfolgreichen Aktivitäten als zentral Verantwortlicher in der Bundesregierung für die ländlichen Räume etabliert. Für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) stehen in diesem Jahr 765 Millionen Euro zur Verfügung. Auch die Mittel für das Bundesprogramm Ländliche Entwicklung (BULE) haben wir mit Hilfe des Deutschen Bundestages von 10 auf 55 Millionen Euro aufstocken können.

Ausdruck hat diese Strategie auch darin gefunden, dass ich das Ministeri-

um durch die Gründung einer neuen Abteilung, die für die Ländlichen Räume zuständig ist, erweitert habe. Da der Bund in unserem föderalen System nur teilweise aktiv werden kann, sollte zukünftig eine „Gemeinsame Koordinierungsstelle Ländlicher Raum“ weitere wichtige Impulse für die Erarbeitung eines abgestimmten „Zukunftsprogramms für unsere ländlichen Regio-

Es bedarf der Unterstützung des BUNDES, wo Länder und Kommunen an ihre Grenzen stoßen.

nen“ geben. Grundvoraussetzung muss sein, dass das BMEL als Ministerium für Ländliche Räume noch umfassender als bisher die Koordination im Bund für die zentralen Fragen der ländlichen Regionen in Deutschland übernimmt und so Akteure und Ideen zusammenbringt sowie entsprechende Aktivitäten initiiert.

Ich gehe sogar soweit, eine politische Präferenz für die ländlichen Räume zu fordern. Bei Standortentscheidungen, Infrastrukturmaßnahmen oder Aktivitäten zur Daseinsvorsorge sollten genau die Regionen gestärkt werden, die die größten strukturellen Herausforderungen für die Zukunft zu meistern haben.

Bestehende Fördersysteme optimieren, neue Ideen entwickeln

Die Vielfältigkeit der urbanen und ländlichen Räume ist Ausdruck und Ergebnis unserer historischen, gesellschaftli-

chen, wirtschaftlichen und staatlichen Entwicklung. Sie ist Teil der föderalen Stärke Deutschlands und leistet ihren Beitrag für den insgesamt hohen Lebensstandard in unserem Land. Dies gilt es zu bewahren und es darf daher nicht darum gehen, Stadt und Land gegeneinander auszuspielen. Das Ziel ist vielmehr, das gemeinsame Interesse und den gegenseitigen Nutzen zu fördern.

Im Falle staatlicher Investitionen in urbane Infrastruktur, beim Hochschulbau oder bei der Förderung zentraler Industriestandorte könnten als Ausgleich dafür in den ländlichen Räumen – über einen neuen Fonds für die ländliche Entwicklung – vergleichbare Finanzmittel vorgesehen werden, um finanzschwachen Kommunen auf dem Land eine Förderung anzubieten.

Anhand solcher Überlegungen gilt es, die bisher vorliegenden umfangreichen finanziellen Förderungskonzepte weiterzuentwickeln. Gebraucht werden ergänzende, unbürokratische und an der Lebenswelt der Menschen orientierte Förderkonzepte, die, wie das von mir initiierte Bundesprogramm Ländliche Entwicklung, gezielt vor Ort wirken und den Menschen deutlich machen, dass der Staat sie in ihrem Engagement unterstützt. Für die hierzu erforderliche Datengrundlage wurde das dem Forschungsbereich des BMEL angehörende Thünen-Institut beauftragt, einen LandAtlas zu entwickeln. Damit können wir regionale Herausforderungen identifizieren und passgenaue Fördermöglichkeiten ableiten.

Daseinsvorsorge stärken

Grundsätzliches Ziel der Daseinsvorsorge muss es sein, den Menschen Planbarkeit und Perspektiven zu bieten. Nur wer die Sicherheit hat, auch in Zukunft

Zugang zu Bildung, ärztliche Versorgung oder Einkaufsmöglichkeiten zu haben, wird sich für das Leben in ländlichen Regionen entscheiden.

Ein LANDATLAS soll helfen, passgenaue Fördermöglichkeiten zu erkennen.

Die Entwicklung moderner Daseinsvorsorge und Infrastruktur muss den jeweiligen Erfordernissen vor Ort angepasst werden. Es gilt, gemeinsam mit den regionalen Partnern, neue föderalismuskonforme Lösungsmodelle zu entwickeln. Diese werden im ländlichen Umfeld von Metropolen anders aussehen als in dünn besiedelten Gebieten. Gemeinsames Ziel aller Aktivitäten ist es, Lösungen zu finden, die wirtschaftlich tragfähig sind und von privaten Akteuren weitergeführt werden können. Erfolgreiche Modellvorhaben müssen bei Bedarf in eine Regelförderung überführt werden können.

Wirtschaftskraft der Regionen verbessern

Wirtschaftliche Dynamik ist die Basis für lebenswerte und vitale Regionen und schafft Bleibe- und Zuzugsanreize insbesondere für die junge Generation. Mittelstand, Handwerk und Kleinbetriebe haben in ländlichen Regionen eine besonders hohe Bedeutung für Arbeit, Einkommen, Ausbildung und regionale Wirtschaftskreisläufe. Gerade in Zeiten steigender Immobilienpreise bie-

ten die ländlichen Räume Chancen für wachsende Unternehmen mit Flächenbedarf und für Existenzgründer. Deshalb wollen wir solche Unternehmer auf die Chancen des ländlichen Raums aufmerksam machen. Wir fördern Kleinunternehmen, denn Handwerk, Einzelhandel und Dienstleister sind neben mittelständischen Familienunternehmen wirtschaftliche Stabilitätsanker in den ländlichen Räumen.

Dazu gehört auch der Tourismus, der vielerorts ein wichtiges wirtschaftliches Standbein ländlicher Regionen ist. Wir unterstützen die Verbesserung touristischer Angebote, sei es in Fragen der Markterschließung, der Vermarktung selbst oder der Verknüpfung von regionalen touristischen Angeboten mit Land- und Forstwirtschaft sowie dem Ernährungshandwerk und der Gastronomie.

Wir wollen Ausbildung und Start-Up-Unternehmer verstärkt fördern. So wollen wir junge Menschen in ländlichen Räumen halten und zurückholen. Wir unterstützen die Unternehmen, die

Tourismus, Start-up-Unternehmen und Handwerk im LÄNDLICHEN RAUM brauchen Förderung.

regionale Märkte bedienen ebenso wie solche, die mit Ideen, Dienstleistungen und Produkten unsere Zentren und die internationalen Märkte versorgen und so im ländlichen Raum neue Handels- und Vertriebssysteme aufbauen. Regio-

nale Produkte sollen noch stärker etabliert werden. Das gilt gleichermaßen für das Brot und den Käse aus dem Dorf als für High-Tech-Innovationen für den Maschinen- und Fahrzeugbau.

Dabei ist auch zu beachten, dass nicht alles nach der Prämisse des Wettbewerbsrechts entschieden werden kann. Hohe Qualität erfordert häufig hohe Standards und damit höhere Kosten, die nicht ausschließlich über den freien Markt ausgeglichen werden können. Hier muss der Staat die Menschen auch weiterhin unterstützen können.

Digitale Chancengleichheit in allen Regionen schaffen

In der digitalen Gesellschaft ermöglicht gerade der Zugriff auf die Datenautobahn mehr Chancen auf dem Land. Die Bundesregierung investiert daher vier Milliarden Euro in flächendeckendes Breitband mit 50 Mbit/s. Auch das BMEL trägt dazu bei, die weißen Flecken zu schließen.

Gerade Unternehmen und Freiberufler in ländlichen Räumen brauchen schnelle und leistungsfähige Internetverbindungen, um Daten, Informationen oder Produkte zu den Kunden in Deutschland und der Welt schnellstmöglich zu transportieren. Konkret bedeutet das: Glasfaser bis ans Haus und zu jedem Funkmast, damit auch die neuen Leistungspotenziale der nächsten Generation (5G) überall Standard werden. Um beim Ausbau des Netzes einen großen Sprung nach vorne zu ermöglichen, brauchen wir eine Digitalisierungsstrategie für den ländlichen Raum.

Der Ausbau des Glasfasernetzes darf nicht einseitig durch Gewinnprognosen beeinflusst, sondern muss durch einen abgestimmten Zuschnitt der Aus-

GLASFASER sollte bis zu jedem Haus und Funkmast verlegt werden.

schreibungen ausgeglichen werden. Deshalb ist es wichtig, für einen fairen Wettbewerb aller Investoren und Konzepte zu sorgen. Wer den 5G-Mobilfunkstandard in Frankfurt am Main aufbauen will, muss auch die Erschließung im Hunsrück realisieren. Gerade bei dieser Technologie kann gezeigt werden, wie wichtig die Erprobung und der Einsatz von Neuerungen für den ländlichen Raum und seine Entwicklung ist.

Gute medizinische und pflegerische Versorgung sichern

Auch die medizinische Versorgung auf dem Land muss die gleiche Qualität haben wie in der Stadt. Die Erreichbarkeit von Arztpraxen, Krankenhäusern und anderen Therapieeinrichtungen ist wesentlich für ein gutes, gesundes Leben auf dem Land. Um konsequenter als bisher medizinisches Fachpersonal für eine Tätigkeit auf dem Land zu gewinnen, muss über eine Landarztquote bei der Studienplatzvergabe, die Etablierung von Lehrkrankenhäusern in ländlichen Regionen („Eine Universität, zwei Standorte“) sowie den Aufbau eines Gemeindeschwester-Systems nachgedacht werden. Ergänzend, aber nicht ersetzend, sollen die Möglichkeiten der Digitalen Medizin ausgebaut werden. Gerade bei der Geburtsbegleitung und -nachsorge sind Hebammen unverzichtbar.

Ortsentwicklung und Nahversorgung stärken

Attraktive Orte mit erreichbarer Grundversorgung stärken die Bleibemöglichkeiten für Jung und Alt im Heimatort und bieten neu Hinzuziehenden eine Perspektive. In besonders vom demografischen Wandel betroffenen Regionen kommt in den nächsten Jahren ein hoher Anpassungsbedarf auf die Kommunen zu. Über gestärkte Kommunalfinanzen und verbesserte Möglichkeiten der Stadt- und Dorfentwicklung sollen Leerstand bekämpft, die Stadt- und Ortskerne aufgewertet und Angebote der Grundversorgung gestärkt werden. Die breite Einführung des vielfach bewährten Konzepts „Jung kauft alt“ verbindet die Schaffung von Wohneigentum für Familien mit Leerstandsnutzung.

Stadt- und Ortskerne müssen **AUFGEWERTET und Leerstand bekämpft werden.**

Menschen müssen mit Gütern des täglichen Bedarfs und Dienstleistungen versorgt werden. In kleinen Orten können Mehrfunktionenhäuser dafür ein wichtiges Instrument sein. Diese können bereits heute über das BMEL und die jeweiligen Entwicklungsprogramme der Länder gefördert werden. Die Wettbewerbe „Unser Dorf hat Zukunft“, „Kerniges Dorf“ oder „REGIOkommune“ des BMEL schaffen zusätzliche Anreize für die ländliche Entwicklung, um

neue Potenziale zu eröffnen. Sie fördern Engagement, Kreativität und Eigeninitiative der Bürger vor Ort. Diese Instrumente gilt es, zu erhalten und zu stärken.

Bildungs-, Betreuungs- und Verkehrsinfrastruktur erhalten

Bildung und Betreuung sind für die Attraktivität der ländlichen Räume entscheidende Faktoren, denn sie ermöglichen den Menschen Teilhabe und helfen jungen Familien, sich für das Leben und Arbeiten auf dem Land zu entscheiden.

Erstes Ziel muss es deshalb sein, Bildungs- und Betreuungsmöglichkeiten vor Ort zu erhalten oder neu zu schaffen. Zum Erhalt von Grundschulen unterstützen wir Kooperationen und innovative Lösungen, die einen hochwertigen Schulunterricht auch dort ermöglichen, wo klassische Schulstandorte nicht mehr tragfähig sind. Wichtig sind auch erreichbare Gymnasien, Berufs- und Fachschulen sowie Weiterbildungseinrichtungen, um den Fachkräftenachwuchs in ländlichen Regionen zu decken.

Hierfür müssen der ÖPNV und die, ihn ergänzenden Angebote besser organisiert werden. Auch hier gilt es, die gemeinde- und landkreisübergreifende interkommunale Zusammenarbeit zu stärken und die in vielen Modellvorhaben erprobten flexiblen Konzepte stabil in den Nahverkehr umzusetzen. Der Busverkehr ist das Rückgrat des ÖPNV im ländlichen Raum. Er soll stärker durch bedarfsgerechte Fahrzeuggrößen sowie vielfach erprobte flexible Transportmöglichkeiten (Bürgerbusse oder Sammel- und Ruftaxis) ergänzt werden. Auch der Führerschein ab 16 Jahren stellt einen gangbaren Weg zu mehr Mobilität dar.

Bürokratie reduzieren, staatliche Ebenen besser vernetzen, Verwaltung bürgernah sichern

Starke ländliche Räume brauchen starke, mit ausreichend flexiblen Finanzmitteln ausgestattete Kommunen. Eine moderne und präzise Verwaltung, bürgernahe Strukturen und mehr Eigenverantwortung vor Ort ergänzen einander. Besondere Bedeutung kommt der Bündelung der lokalen Verantwortung zu. Durch Zusammenarbeit über Gemeinde-, Kreis- und Landesgrenzen hinweg lassen sich Initiativen und Projekte auf den Weg bringen, die für Kommunen im Alleingang nicht oder nur schwer umsetzbar sind.

Verwaltung muss **SICHTBAR und vor Ort präsent sein.**

Bürgerbüros und mobile Bürgerservices können auch in dünner besiedelten Gemeinden Angebote in den Orten anbieten. Die Digitalisierung der Verwaltung kann neue Perspektiven für die Bürger eröffnen. Das darf aber nicht bedeuten, dass Verwaltung nicht mehr sichtbar ist. Wir brauchen auch in Zukunft eine Präsenz vor Ort, klare Zuständigkeiten und echte Ansprechpartner, die die Situation vor Ort kennen. Erfreulicherweise gibt es gerade in Bayern jetzt wieder mehr Dezentralisierung mit mehr Verwaltung auf dem Land. Zur besseren Bund-Länder-Koordination kann auch hier eine „Gemeinsame Koordinierungsstelle Ländlicher Raum“ wertvolle Arbeit leisten.

Gesellschaftlichen Zusammenhalt und bürgerschaftliches Engagement stärken

Das Ehrenamt ist die Seele des ländlichen Raums. Wer das ehrenamtliche Engagement stärkt, stärkt auch das Land. Bürgerschaftliches Engagement hält unsere Gesellschaft zusammen, vermittelt und trägt das Heimatgefühl und macht insbesondere ländliche Orte lebenswert. Daher sollen vom Ehrenamt getragene, gesellschaftliche Initiativen mit Vorbildcharakter in ländlichen Räumen gezielt gefördert werden. Ein Beispiel ist das Programm „500 Landinitiativen“, mit dem wir Menschen unterstützen, die sich ehrenamtlich für die Integration von Flüchtlingen engagieren.

Es wäre zudem wünschenswert, dass die Kirchen mehr Engagement für die ländlichen Räume zeigen. Sie sollten sich nicht nur auf Städte fokussieren, sondern sich gerade auch auf Regionen konzentrieren, wo das Potenzial für Populisten besonders groß ist. Schule, Gasthaus und Kirchen müssen weiterhin bestimmende Elemente in ländlichen Regionen sein und dürfen sich nicht aus der Fläche zurückziehen. Das gilt insbesondere, weil die Kirchen Orientierung geben können. So können die Kirchen gerade im Bereich der Landwirtschaft, die integraler Bestandteil der ländlichen Räume ist, zu einer Versachlichung der Debatte und zur gesellschaftlichen Wertschätzung der Bauernfamilien einen großen Beitrag leisten. Dies habe ich auf dem Evangelischen Kirchentag deutlich gemacht, der Ende Mai in Berlin stattfand.

Fazit

Viele unserer ländlichen Regionen stehen vor großen Herausforderungen. Gleichzeitig sind sie aber auch Orte voll

Innovation, Ideen und Lebensqualität. Zur Bewältigung der Herausforderungen auf dem Land setze ich auf den Dialog mit allen Beteiligten. Wir bringen Aktive und Engagierte aus Bürgerschaft, Unternehmen, Kommunen, Verbänden und Politik zusammen. Unter dem Motto „Regional vernetzt – gemeinsam stark“ haben bereits erste von mir angeregte Zukunftswerkstätten in ländlichen Regionen stattgefunden. Ich bin begeistert von dem Engagement der Menschen für ihre Heimat und habe wichtige Anregungen mit nach Berlin genommen. Mein Ziel ist es, die guten Beispiele im ganzen Land zu verbreiten. Der Bund hat seine Aufgabe darin, modellhafte Beispiele zu bedienen und diese regionalen Besonderheiten zu berücksichtigen. Weitere Zukunftswerkstätten werden stattfinden.

Wir brauchen eine **NEUE Politik für ländliche Regionen.**

Mein Ziel lautet: Gemeinsam und im Austausch mit den Akteuren vor Ort die Herausforderungen für die Zukunft zu benennen und Lösungen für lebendige und zukunftsfähige ländliche Regionen zu entwickeln und bekannt zu machen. Hierfür brauchen wir eine neue Politik für ländliche Regionen, und eine starke Allianz aus Partnern, die intensiv für Daseinsvorsorge, Wirtschaft, Arbeit, eine gute Siedlungsentwicklung und Landnutzung sowie zivilgesellschaftliches Engagement in der Fläche arbeitet.

So gestalten wir unsere ländlichen Regionen lebenswert und entwickeln sie zukunftsfest. ///



Bildnachweis Michael Gottschalk / BMEL

/// **CHRISTIAN SCHMIDT, MdB**

ist Bundesminister für Ernährung und Landwirtschaft, Berlin.

/// Putin und die Atomwaffen

WIEDER RÜSTUNGSKONKURRENZ STATT „NEUSTART“

HANNES ADOMEIT /// Für den Kreml sind Atomwaffen eines der wichtigsten Statussymbole und Instrumente für Machtausübung im Ausland. In Verbindung mit seiner großen geographischen Ausdehnung, dem relativ hohen Bildungsniveau seiner, im europäischen Vergleich, zahlreichen Bevölkerung und seinem Rang als ständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrates betrachtet Moskau diese Waffen als Grundlage für seinen Anspruch, „Großmacht“ zu sein und „auf Augenhöhe“ mit Washington zu stehen.

Die Lage

Um diesen Status aufrecht zu erhalten, führt Russland seit Jahren umfangreiche Modernisierungsmaßnahmen seiner nuklearstrategischen Streitkräfte durch. Zugleich hat es Nuklearwaffen als politisches Instrument zur Unterstützung einer konfrontativen Politik gegenüber dem Westen eingesetzt. Die Vereinigten Staaten ihrerseits sind dabei nachzuziehen, ihre Nuklearwaffen zu modernisieren und weitreichende stra-

tegisch nutzbare konventionelle Fähigkeiten zu entwickeln. Im Ergebnis zeichnet sich nicht unbedingt ein Wettrüsten ab, zumindest aber eine Verschärfung der nuklearstrategischen Konkurrenz und des politischen Verhältnisses zwischen Russland und den USA.

„Wenn das mit dem nuklearen Wettrüsten so weitergeht, dann führt das zu nichts anderem, als dass Trümmerstücke aufgeworfen werden.“ Diese sarkastische Bemerkung Winston Churchills stammt aus dem Jahr 1952, als das Nuklearzeitalter gerade erst begonnen hatte – drei Jahre nachdem die Sowjetunion ihre erste Atombombe getestet hatte und fünf Jahre vor der Stationierung der ersten US-amerikanischen Interkontinentalrakete (ICBM). Heute gibt es weltweit schätzungsweise 14.900 Atomwaffen, wobei sich der Löwenan-



Russland unternimmt große Anstrengungen zur Modernisierung seiner strategischen Waffen wie z. B. der Intercontinental ballistic missiles (ICBM).

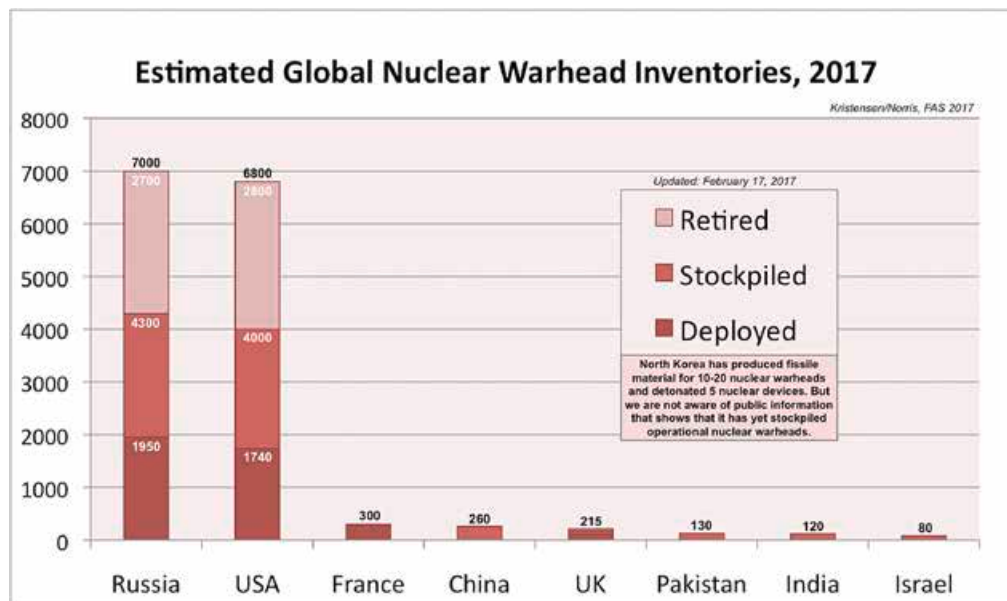
teil von 93 % dieser Waffen in den Arsenalen Russlands und der USA befindet (siehe Abbildung S. 64).¹ Numerisch nimmt Russland die Führung mit insgesamt rund 7.000 Nuklearsprengköpfen ein, wovon 2.700 Sprengköpfe ausgemustert, aber noch nicht verschrottet wurden, 4.300 sich in Munitionslagern befinden und 1.950 Sprengköpfe einsatzbereit auf Trägersystemen disloziert sind. Die Vereinigten Staaten besitzen ungefähr 6.800 Nuklearsprengköpfe, wovon 2.800 ausgemustert, 4.000 in Lagerhaltung und 1.740 einsatzbereit sind.

Der weitaus größte Teil der Nuklearwaffen der USA und Russlands sind „strategische“ Waffen, Nuklearsprengköpfe, die durch Interkontinentalraketen, auf U-Booten stationierte Raketen oder Fernbomber ins Ziel gebracht wer-

den und jeweils das andere Land erreichen können. Nach wissenschaftlichen Schätzungen würde aber ein Krieg von nur 100 nuklearen Detonationen fünf Milliarden Kilogramm schwarzen Ruß produzieren, der zur Erdstratosphäre hinaufsteigen, das Sonnenlicht blockieren, einen plötzlichen Rückgang der globalen Temperaturen hervorrufen, einen Großteil der schützenden Ozonschicht der Erde beseitigen und sowohl land- als auch see-basierte Ökosysteme zerstören würde. In Anbetracht dieser Tatsache wäre es vernünftig, die Anzahl der Nuklearwaffen drastisch zu reduzieren. Dies ist in den letzten Jahren auch geschehen. Zudem haben nukleare Abrüstungs- und Rüstungskontrollverhandlungen zwischen Washington und Moskau oft den Auftakt zu einer Entspannung in den Beziehungen gebildet.

Russland braucht zum **MACHERHALT**
Nuklearwaffen.

Abbildung 1: Weltweite Bestände nuklearer Sprengköpfe 2017



Quelle: Kristensen/Norris FAS 2017

Nukleare Rüstungskontrolle

So führte die Gipfelkonferenz zwischen US-Präsident Ronald Reagan und KPdSU-Generalsekretär Michail Gorbatschow im Oktober 1986 in Reykjavik im darauffolgenden Jahr zum Washingtoner Vertrag, der vorsah, sämtliche landgestützten Atomraketen kürzerer und mittlerer Reichweite (500 bis 5.500 Kilometer) vollständig abzurüsten und

verbietet, derartige Waffen zu entwickeln, zu testen und zu produzieren. Die Lösung dieses in den 1980er-Jahren hochbrisanten Problems trug entscheidend dazu bei, das Ost-West-Verhältnis grundlegend zu verändern.

Im Juni 2001 hatte US-Präsident George W. Bush in Slowenien seinem russischen Amtskollegen Waldimir Putin „in die Augen geschaut“, „seine Seele erkannt“ und ihn „geradlinig und vertrauenswürdig“ gefunden.² Gewissermaßen als Einstieg in einen Neubeginn der politischen Beziehungen unterzeichneten die beiden Präsidenten den SORT-Vertrag über die Begrenzung strategischer Offensivwaffen (Strategic Offensive Reductions Treaty). Gemäß diesem Vertrag mussten die beiden Länder die stationierten strategischen Atomwaffen bis zum Jahr 2012 auf jeweils höchstens

Nukleare Abrüstungs- und Rüstungskontrollverhandlungen führten zur ENTSPANNUNG des Ost-West-Verhältnisses.

1.700 bis 2.200 reduzieren. Der Vertrag war allerdings für viele Experten das Papier nicht wert, auf das er geschrieben wurde. Er enthielt keinen Zeitplan für die Abrüstung, sah keinerlei Verifikationsmaßnahmen vor und die „abgerüsteten“ Systeme brauchten nicht verschrottet, sondern lediglich in ein Lager verbracht zu werden. Zudem rutschten die politischen Beziehungen nach Moskaus Militärintervention in Georgien und der Anerkennung der Teilrepubliken Abchasien und Südossetien auf einen neuen Tiefpunkt.

Bereits ein Jahr darauf, auf der 45. Münchner Internationalen Sicherheitskonferenz im Februar 2009, fand der US-amerikanische Vizepräsident Joe Biden, es sei angebracht, den „Reset“-Knopf für einen „Neustart“ in den russisch-amerikanischen politischen Beziehungen zu drücken. Als symbolträchtigen Akt und Auftakt dazu unterzeichneten die Präsidenten Barack Obama und Dmitri Medwedew im April 2010 in Prag den Neuen START-Vertrag (Strategic Arms Reductions Treaty), der SORT ablöste. Darin verpflichteten sich die beiden Mächte, die Zahl der nuklearen Sprengköpfe auf strategischen Trägersystemen auf je 1.550 zu begrenzen. Hiermit, so erklärten die Vertragspartner, würden die Atomsprengköpfe um ca. ein Drittel gegenüber dem SORT-Vertrag von 2002 reduziert und sogar zwei Drittel gegenüber dem START-I-Vertrag von 1991.³ Die Zahl der stationierten und nicht stationierten Interkontinentalraketen, U-Boot-gestützten Raketen und Langstreckenbomber wurde insgesamt für jedes Land auf 800 Stück begrenzt, wobei nicht mehr als 700 stationiert sein durften. Sieben Jahre nach Inkrafttreten des Neuen Start-Vertrages müssten diese Zahlen erreicht

sein. Der Vertrag sollte zehn Jahre gültig bleiben, wobei eine Verlängerung um fünf weitere Jahre möglich ist. Bilaterale Kontrollmechanismen zur gegenseitigen Überprüfung wurden, nachdem vertrauensbildende Maßnahmen im SORT-Vertrag fehlten, wieder eingeführt.

Auch dieser Vertrag ließ zu wünschen übrig. Er war eher eine vertrauensbildende Maßnahme als ein substanzieller Abrüstungsfortschritt, denn tatsächlich musste keine einzige Atomwaffe zerstört, sondern nur einige inaktiv gestellt und in der Reserve gelagert werden.⁴ Modernisierungsvorhaben wurden durch den Vertrag nicht berührt. Der Streitpunkt der US-amerikanischen Raketenabwehr in Europa wurde nicht gelöst. Russland befürchtete (und befürchtet weiterhin), dass weitere Reduzierungen seiner Nuklearstreitkräfte bedeuten, dass diese irgendwann die US-amerikanische Raketenabwehr nicht mehr überwinden und die USA eine Erstschlagkapazität erreichen könnten.

Russland fürchtet ein nukleares UNGLEICHGEWICHT mit den USA.

Der Zusammenhang zwischen offensiven und defensiven Waffen wurde schon lange vorher erkannt und insbesondere von der Sowjetunion thematisiert und 1972 im ABM-Vertrag berücksichtigt. Aus diesem Vertrag ist die US-Regierung unter George W. Bush 2001 allerdings ausgestiegen, um die Rake-

tenabwehr aufzubauen. Seitdem ist diese Frage einer der russischen Anklagepunkte gegen die USA. Der Neue START-Vertrag hat das Problem nicht gelöst, sondern lediglich verschoben. Im Text wird weiterhin das Verhältnis von offensiven zu defensiven Waffen als wichtig erkannt, eine Einschränkung der Raketenabwehr wurde jedoch von US-amerikanischer Seite nicht zugelassen.

Aus russischer Sicht gab und gibt es ein weiteres, vom Neuen START-Vertrag unberührtes Problem, nämlich das des neuen US-amerikanischen Konzepts „Prompt Global Strike“, also der Fähigkeit, schnell und global zuschlagen zu können, jedoch nicht mit nuklearen, sondern mit konventionellen Waffen.⁵ Damit verbinden sich, seit Jahren laufende Bemühungen, die US-amerikanische Nuklearstrategie grundlegend zu ändern. Forschungs- und Entwicklungsprogramme für hochtechnisierte konventionelle Waffensysteme sollen vorangetrieben werden, um der USA die Fähigkeit zu verschaffen, innerhalb kürzester Zeit weitreichende strategische Einsätze durchzuführen. Statt wie in der Vergangenheit einen Angriff auf die Vereinigten Staaten nachträglich nuklear zu bestrafen, soll dieser künftig vorbeugend durch die Zerstörung der Angriffsmittel mit Hilfe konventioneller Waffen verhindert werden. Atomraketen sollen in Trägersysteme für konventionelle Sprengköpfe umgerüstet werden. Deswegen wollten die USA die Zahl der Trägersysteme im Neuen START-Vertrag so hoch wie möglich halten (1.100), die Russen strebten dagegen das Gegenteil an (500), wobei die Einnigung nunmehr in der Mitte (800) liegt.

Vor dem Hintergrund früherer Bemühungen, nukleare Rüstungskontrolle als Ansatzpunkt für eine Verbesserung der russisch-amerikanischen Beziehun-

gen zu machen und der im Westen und in Moskau gängigen Vorstellung, Trump würde mit Putin einen Deal für eine umfassende Neuordnung des Verhältnisses schließen, war es nicht überraschend, dass die Londoner Sunday Times wenige Tage vor Trumps Amtsantritt unter Berufung auf Gespräche zwischen britischen Beamten und Beratern des designierten US-amerikanischen Präsidenten berichtete, die beiden Präsidenten würden sich schon wenige Wochen nach dem 20. Januar an einem neutralen Ort wie Reykjavik treffen. Trump plante, Putin einen Vorschlag zur nuklearen Rüstungskontrolle vorzulegen und der Kreml hätte positiv auf die Idee eines Treffens reagiert.⁶ Wie auch immer dieser Bericht zustande gekommen sein mag, sowohl der Sprecher des US-Präsidenten als auch die russische Botschaft in London wiesen ihn sofort vehement zurück.⁷

Tatsächlich war eine Initiative Trumps zur nuklearen Rüstungskontrolle im höchsten Grade unwahrscheinlich. Sowohl er als auch Putin haben an entsprechenden substanziellen Verhandlungen kein Interesse gezeigt. Das wurde unter anderem im ersten Telefongespräch zwischen den beiden Präsidenten am 28. Januar 2017 deutlich.

Berichten von namentlich nicht genannten US-amerikanischen Beamten

Weder Putin noch Trump haben derzeit Interesse an einer weiteren nuklearen RÜSTUNGSKONTROLLE.

zufolge schlug Putin Trump vor, den Neuen START-Vertrag zu verlängern.⁸ Wie zuvor dargestellt, ist der Vertrag bis 2021 gültig und kann dann um fünf Jahre verlängert werden. Es bestand also keine Notwendigkeit, jetzt schon Entscheidungen zu treffen. Zudem wiederholte Trump gegenüber Putin die von ihm im Wahlkampf geäußerte These, der Vertrag sei eines der vielen von der Obama-Regierung geschlossenen Abkommen, das eindeutig zu Ungunsten US-amerikanischer Interessen geschlossen worden sei. Warum also, so die unausgesprochene Frage, der Verlängerung eines Vertrags zustimmen, der gar nichts taugt?

Modernisierung des russischen Atomwaffenarsenals

Russland unter Putin hat den Atomwaffen weit mehr Aufmerksamkeit gewidmet als die Regierung unter Obama. Das gilt für Modernisierungsprogramme von offensiven strategischen Waffen, die Weiterentwicklung der Militärdoktrin für den Einsatz von Kernwaffen, Simulation ihrer Verwendung in militärischen Manövern und ihre Nutzung als Instrument zur Unterstützung der russischen Außenpolitik.

Russland hat große Anstrengungen unternommen, seine land- und seegestützten Interkontinentalraketen zu modernisieren. Die tragende Säule seiner Abschreckungsfähigkeiten sind weiterhin die landgestützten Interkontinentalraketen (ICBM) der strategischen Raketentruppen (RVSN), ein separater Zweig der russischen Streitkräfte, der direkt dem Generalstab untergeordnet ist. Moskau besitzt 299 ICBM fünf verschiedener Typen, die insgesamt 902 Sprengköpfe tragen können.⁹ Dazu gehören 46 R-36M2 (NATO-

Bezeichnung SS-18) und 30 UR-100NUTTH (SS-19), die beide schon seit den 1970er-Jahren im Dienst sind, sowie seit den 1980er- und 1990er-Jahren 150 Topol (SS-25) und Topol-M (SS-27) Raketen (im Wesentlichen Äquivalente der US Minuteman III) in Silo-basierten und mobilen Versionen. Hinzu kommen 27 brandneue RS-24-Einheiten (SS-27 Mod 2), die nach 2015 stationiert wurden und ebenfalls in Silo-basierten und mobilen Einsatzversionen vorhanden sind. Diese Raketen können drei bis vier MIRV tragen (unabhängig ansteuerbare Sprengköpfe) und sind in der Lage, Raketenabwehrsysteme zu überwinden.

Im Jahre 2016 testete Russland noch eine weitere Rakete, die RS-28 Sarmat, ein hundert Tonnen schwerer Riese, der 12 nukleare Sprengköpfe aufnehmen kann und die 39 Tonnen schwere Minuteman ICBM wie einen Zwerg aussehen lässt. Dies ist vermutlich eines der Systeme, auf die Putin verwies, als er sagte, dass Russland die Entwicklung von „Waffen auf der Grundlage neuer physikalischer Prinzipien“ vorantreibe, die „selektiv sind und präzise Auswirkungen auf kritische Elemente von Waffensystemen, Ausrüstung und Infrastruktur eines potenziellen Feindes haben“.¹⁰ Westlichen Angaben zufolge soll die Rakete die Fähigkeit besitzen, die Gefechtsköpfe in eine suborbitale Flugbahn zu bringen, die dann in die Atmosphäre mit Überschallgeschwindigkeit eintreten, sich entlang einer größeren Flugbahn mit einer Geschwindigkeit von 7 bis 7,5 Kilometer pro Sekunde auf ihr Ziel zu bewegen und künftig 100 % der russischen ICBM-Schlagkraft ausmachen.¹¹

Der zweite und in Zukunft Hauptteil der nuklearstrategischen Triade Russ-

Russland **MODERNISIERT** sein Atomwaffenarsenal.

lands sind seine seegestützten Systeme. Auch diese werden derzeit rapide und kostenaufwendig modernisiert. Seine neueste Komponente sind die nuklear getriebenen U-Boote der Borei-Klasse. Ihre allerneueste Version ist die Borei-M, die eine Länge von fast 170 Metern, eine Breite von 13,5 Metern und eine Wasserverdrängung von 24.000 Tonnen hat. Das Boot kann 16-20 Bulawa-30 interkontinentale ballistische Raketen und mehrere Marschflugkörper (cruise missiles) mit einer maximalen Reichweite von 8.000 km tragen. In seinem Bug befinden sich acht 533-mm Torpedorohre, die bis zu 40 Torpedos und Minen aufnehmen können. Es verfügt über technische Mittel sowohl für sonare Aufklärung als auch zur Abwehr, kann gegnerische Raketenabwehrsysteme überwinden, hat Tarnkappen-Fähigkeiten und besitzt modernste Kommunikations- und Waffensteuerungssysteme. Bis zum Jahre 2020 sollen acht U-Boote der Borei-Klasse mit 148 R-30-Bulawa-Raketen gebaut werden, die jeweils mit einem Atomsprengkopf von 100-150 Kilotonnen ausgestattet sind.¹²

Der dritte Teil der nuklearstrategischen Triade Russlands ist seine Langstrecken-Bomberflotte. Seine Kräfte umfassen nur noch einen Bruchteil dessen, was die Sowjetunion besaß. Sie fußen auf 63 Tu-95MS (NATO-Bezeichnung Bear), von denen vielleicht 55 betriebsbereit sind. Der Bomber wurde al-

lerdings schon 1956 in Dienst gestellt und ist infolgedessen völlig überaltert. Der andere strategische Bomber ist der Tu-160 (Blackjack), der 1987 in Betrieb ging. Davon gibt es nur 16 Stück, von denen vielleicht die Hälfte für operative Missionen zur Verfügung steht. Die strategischen Bomberkräfte sind also weder vom Umfang noch aufgrund ihres Entwicklungsstands sehr beeindruckend. Die moderne Komponente dieser Kräfte ist allerdings ihre Bewaffnung, die Ch-101 und Ch-102 Marschflugkörper, die Tarnkappen-Fähigkeiten besitzen und punktgenau Ziele in einer Entfernung von bis zu 5.000 Kilometern erreichen können. Aufgrund ihrer großen Reichweite brauchen die Langstreckenbomber also nicht in den feindlichen Luftraum einzudringen, sondern können ihre Marschflugkörper aus der Distanz abfeuern. Im November 2015 kamen die mit konventionellen Gefechtsköpfen ausgerüsteten Ch-101 von in Südrussland gestarteten Tu-160 mit Schlägen gegen Ziele in Syrien zum ersten Mal zum Kriegseinsatz.¹³

Zusätzlich zu ihrer nuklearstrategischen Fähigkeiten hält Russland starr an einem großen Arsenal von kürzeren „taktischen“ oder „nicht-strategischen“ Nuklearwaffen (NSNW) fest. Gegenwärtig wird sein Umfang auf 2.000 Sprengköpfe geschätzt.¹⁴ Zu den Fähigkeiten der Streitkräfte gehören beispielsweise etwa 500 Raketen und Bomben für 120 Tu-22M-Mittelstreckenbomber und 400 Su-24-Jagdbomber.

Vielleicht mehr als alles andere unterstreichen die „nicht-strategischen“ Waffen, welche hohe militärische und politische Bedeutung der Kreml seinen nuklearen Fähigkeiten beimisst. Die große Anzahl der NSNW und ihrer Trägersysteme erhärten den Verdacht, dass im Bewusst-

sein des Kremls die nukleare Schwelle für den Einsatz von Atomwaffen niedriger geworden ist und dass Russland neue Atomsprengköpfe mit geringerer Sprengkraft entwickelt. All dies würde zu den derzeit gültigen Prinzipien der russischen Militärdoktrin passen. Diese sehen auch den Ersteinsatz von Nuklearwaffen vor, wenn es selbst mit solchen angegriffen wird oder wenn die Existenz des Landes durch einen großen Angriff mit konventionellen Waffen auf dem Spiel steht.

Diese Entwicklungen erinnern stark an die nukleare und nuklearstrategische

Die derzeitige russische Militärdoktrin deutet auf eine **GERINGERE** Einsatzschwelle von Atomwaffen hin.

Konkurrenz zwischen den USA und der Sowjetunion. Das betrifft auch die Rückkehr zu der leidigen Frage von Mittelstreckenwaffen. Bereits vor einem Jahrzehnt war zu erkennen, dass Moskau das zuvor erwähnte Washingtoner Abkommen über die Beseitigung landgestützter Atomraketen kürzerer und mittlerer Reichweite als eine nicht mehr hinnehmbare Fessel betrachtete, die es zu sprengen gelte. So wies Putin auf der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2007 darauf hin, dass der Vertrag „keinen universellen Charakter“ habe und dass „viele andere Länder über Raketen [mittlerer und kürzerer Reichweite] verfügen wie beispielsweise Korea, Indien, Iran, Pakistan und Israel und dass viele andere Länder an diesen Systemen arbei-

ten und planen, sie als Teil ihres Waffenarsenals einzuführen“. Während der Präsident einen möglichen Ausstieg Russlands aus dem Vertrag nicht als „Gegenmaßnahme“ auf die Stationierung von Systemkomponenten einer amerikanischen Raketenabwehr in Europa bezeichnete, stellten seine Generäle gerade dies als eine der möglichen „asymmetrischen Gegenmaßnahmen“ hin. Als sei Russland in der Vorbereitung eines derartigen Schritts, bezeichnete der damalige Verteidigungsminister Sergei Iwanow auf derselben Konferenz den INF-Vertrag als ein „Überbleibsel des Kalten Krieges“ und einen der schlimmsten Fehler nationaler russischer Sicherheitspolitik.

Zum Teil, um diesen Fehler zu korrigieren, hatte Russland schon 1995 Entwicklungsarbeiten zu einem INF-Nachfolgesystem, der Iskander-M (SS-26), wieder aufgenommen. Der erste Teststart erfolgte 1996, und nach weiteren Anpassungen begann 2005 die Auslieferung an die russischen Streitkräfte. Das System ist hochmobil und schnell verlegbar, erreicht eine hohe Zielgenauigkeit, ist im Flug manövrierfähig und in der Lage, gegnerische Abwehrmaßnahmen zu überwinden. Die Raketen können mit unterschiedlichen, sowohl konventionellen als auch nuklearen Gefechtsköpfen bestückt werden. Die ersten Kampfeinsätze erfolgten während des russisch-georgischen Krieges im August 2008 auf Ziele in der nordwestlich von Tiflis gelegenen Stadt Gori. Offiziell gibt Moskau die Reichweite des Waffensystems mit 500 Kilometern an, was noch INF-vertragskonform wäre. Allerdings soll es eine modifizierte Version mit einer Reichweite von bis zu 700 Kilometern geben. Das wäre vertragswidrig.

Zudem hat Russland einen neuen landgestützten Marschflugkörper mit

einer Reichweite von mindestens 2.000 Kilometern getestet, wogegen das US-amerikanische Außenministerium schon im Juli 2014 protestierte. Nunmehr soll Moskau zwei Raketen-Bataillone dieser Raketen aufgestellt haben. Jedes von ihnen soll über vier mobile Abschussrampen mit je einem halben Dutzend atomar bestückter Raketen verfügen. Eines der beiden Bataillone sei in der Nähe des Raketentestgeländes Kapustin Jar im Süden Russlands stationiert, das andere an einem nicht genannten Ort.¹⁵ Die große Bedeutung sowohl strategischer als auch substrategischer Atomwaffen für Russland lässt sich auch an ihrer Nutzung als Instrument russischer Außenpolitik bemessen.

Nuklearwaffen als Instrument russischer Außenpolitik

Den Nutzen militärischer Macht, ob konventionell oder nuklear, zur Unterstützung der russischen Außenpolitik hat Putin in seiner Erklärung über dem Einsatz seegestützter Marschflugkörper aus dem Kaspischen Meer auf Ziele in Syrien im Oktober 2015 hervorgehoben. Die verwendeten Raketen seien vom Typ Kalibr (Kaliber) gewesen, die an vorderster Front von Präzisionswaffen stünden und erst ab 2012 in Dienst gestellt worden seien. Die technischen Daten dieses Waffensystems seien ja kein Geheimnis, aber es sei „eine Sache, wenn Experten sich bewusst sind, dass Russland möglicherweise diese Waffen hat, aber eine ganz andere, wenn sie zum ersten Mal sehen, dass diese tatsächlich existieren, dass unsere Verteidigungsindustrie diese produziert, dass sie von hoher Qualität sind und dass wir gut ausgebildete Leute haben, die von diesen Waffen wirksamen Gebrauch machen können. Sie haben auch gesehen, dass Russland bereit

Russland nutzt sein nuklearstrategisches Potenzial als DROHKULISSE gegen den Westen.

ist, sie einzusetzen, wenn dies im Interesse unseres Landes ist.“

Die demonstrative Unterbeweisstellung dieser und anderer militärischer Fähigkeiten in Syrien fügt sich nahtlos in die Drohkulisse ein, die der Kreml im Verhältnis zu den USA und der NATO in Europa, insbesondere im Konflikt um die Ukraine und im Südkaukasus, aufgebaut hat. Das nuklearstrategische Potenzial wird in die Drohkulisse mit eingebaut. Der Einstieg dazu erfolgte im August 2007, ein halbes Jahr nach Putins Münchner Rede. Putin gab bekannt, dass die russische Luftwaffe wieder regelmäßige, weitreichende Patrouillen durch nuklearfähige Bomber über die Ozeane der Welt aufnehmen würde – eine Praxis, die nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion eingestellt worden war. Die Patrouillen, präzisierte er, würden nicht Teil von Routineübungen sein, sondern „vom ersten Tag an“ einen festen Bestandteil der strategischen Positionierung Russlands bilden. Angaben des russischen Verteidigungsministeriums zufolge waren die für die Patrouillen eingesetzten Flugzeuge Tu-95 und Tu-160 Bomber, Teil einer Flotte von 79 strategischen Bombern. Die Schlussfolgerung, die aus der Wiederaufnahme von Langstreckenpatrouillen gezogen werden konnte oder sollte, war offensichtlich, dass die militärpolitische Konfrontation des Kalten Krieges mit den

Vereinigten Staaten und der NATO entweder niemals beendet worden sei oder wieder zurückgekehrt war.

Nach Russlands Annexion der Krim und seiner Militärintervention in der Ostukraine beobachtete die NATO immer wieder umfangreiche russische Luftwaffenaktivitäten in und um Europa. Langstreckenbomber und Kampfbomber waren zu Manövern über der Ostsee und der Nordsee sowie über dem Schwarzen Meer im Einsatz. Zu den offensichtlich politisch motivierten Demonstrationen militärischer Stärke und Entschlossenheit bis hin zum Einsatz von Atomwaffen gehören auch Flüge von Tu-95 und Tu-160 Langstreckenbombern, die in den letzten Jahren sporadisch bis vor die Küsten Norwegens, Cornwalls und bis hinunter nach Portugal durchgeführt wurden.

Auch die zuvor erwähnte Iskander-M ist in diesen Zusammenhang einzuordnen. Moskau hat diese Waffe mit der angeblichen Notwendigkeit begründet, den US- und NATO-Bemühungen für den Bau eines Raketenabwehrsystems in Europa entgegenzuwirken. Bereits im November 2008 drohte Medwedew in seiner Eigenschaft als Präsident, dass die Iskander-M im Kaliningrader Gebiet stationiert würde, um Komponenten des von den USA in Polen und der Tschechischen Republik geplanten amerikanischen Raketenabwehrsystems zu neutralisieren. Die Drohung wurde allerdings nach 18 Monaten zurückgenommen, als Obama diese Pläne aufgab. Die Drohung mit der Stationierung der Iskander-M wird jedoch von Moskau immer wieder ins Spiel gebracht. So wurden Raketen im Dezember 2014 und März 2015 während sogenannter „Snap“-Übungen, also Militärmanöver ohne vorherige Benachrichtigung, in Kaliningrad eingesetzt

und im Oktober 2016 ohne Manövertätigkeit aufgestellt. Unklar war dabei jeweils, ob die Stationierung nur vorübergehend oder dauerhaft sein würde. Letzteres scheint der Fall zu sein, denn vermutlich auch zum Schutz dieser Waffen hat Russland das moderne Raketenabwehrsystem S-400 in seine Exklave an der Ostsee verlegt, und im Januar 2017 erklärte Kremlsprecher Dmitri Peskow, es sei „nicht möglich, diese Raketen [Iskander-M] einfach aus Kaliningrad abziehen, ohne zu wissen, ob die Pläne zur Einrichtung eines Raketenabwehrkomplexes auf dem europäischen Kontinent aufgegeben werden“.¹⁶

Obwohl die Iskander-M sowohl mit konventionellen als auch mit Atomwaffen ausgerüstet werden kann, sind die Letzteren der Knüppel, den der Kreml immer wieder schwingt. Dies gilt nicht nur gegenüber den an die Ostsee angrenzenden NATO-Ländern, sondern auch in Bezug auf die an das Schwarze Meer angrenzenden NATO-Mitglieder. Als Teil seiner Bedrohungshaltung nach

Der KALTE KRIEG scheint wieder aufzuleben.

der Annexion der Krim und der Militärintervention in der Ostukraine hat Russland bewusst die Wahrnehmung geschaffen, dass der Atomkrieg in Europa wieder denkbar ist. Im März 2014 warnte der Chef der im Jahr zuvor neu gegründeten staatlichen Nachrichtenagentur Rossija Segodnja (Russland Heute)

im Zusammenhang mit der Ukraine-Krise, dass „in realistischer Hinsicht Russland das einzige Land der Welt ist, das die Vereinigten Staaten in radioaktive Asche verwandeln kann“. Im August 2014 warnte Putin die NATO, „sich nicht mit dem nuklear-bewaffneten Russland anzulegen“, und im Oktober 2014 lobte er Nikita Chruschtschows nukleare Drohgebärden, die seiner (Putins) Ansicht nach die Vereinigten Staaten und die NATO davon überzeugt hätten, dass man „Nikita am besten in Ruhe lasse“.¹⁷

Außenminister Lawrow behauptete im Dezember 2014, dass die Krim niemals eine „nuklearfreie Zone“ gewesen sei, obwohl die Ukraine ihre Atomwaffen durch Vertrag aufgegeben habe. „Jetzt ist die Krim Teil einer Regierung geworden, die solche Waffen im Einklang mit dem Nichtverbreitungsvertrag hat, und die russische Regierung hat in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht jedes Recht, ihr legitimes Atomwaffenarsenal nach seinen Interessen zu dislozieren.“¹⁸ Im März 2015 gab Putin an, er wäre bereit gewesen, den Alarmzustand der russischen Atomstreitkräfte zu erhöhen, um die Krim zu verteidigen, falls westliche Mächte interveniert hätten.¹⁹

Russlands Militärmanöver zeigen, dass die russischen Streitkräfte zunehmend bereit sind, verschiedene Arten von nuklearen Operationen durchzuführen, und dass ihre nuklearen und konventionellen Fähigkeiten eng miteinander verflochten sind. So hat die russische Luftwaffe mit Tu-22M33 Backfire-Überschallbomben unter Deckung von Su-27-Kampfflugzeugen im Rahmen der mit Belarus durchgeführten Manöver Zapad 2013 den Einsatz von Atomwaffen geübt.

Fazit

Mit dem Neuen Politischen Denken Gorbatschows und der Beseitigung der Atomraketen kürzerer und mittlerer Reichweite im INF-Vertrag schien sich die Vernunft Bahn gebrochen zu haben. Wie ein von den Supermächten im direkten Schlagaustausch geführter Krieg mit „strategischen“ Waffen wurde auch ein „begrenzter“ Krieg mit „taktischen“ Atomwaffen in Europa weitgehend aus der Strategiediskussion und dem politischen Diskurs ausgeklammert. Mit der scharfen Wende der russischen Innen- und Außenpolitik von Medwedews sozio-ökonomischer Modernisierung und Zusammenarbeit mit dem Westen zu national-patriotischer Mobilisierung und Konfrontation gegen den Westen unter Putin seit Beginn seiner dritten Amtszeit als Präsident bewegt sich Moskau de facto wieder zu der Auffassung hin, auch ein Atomkrieg sei nichts weiter als die Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln und somit hin zu Drohungen mit der Atomwaffe als Mittel der Einflussnahme auf die sicherheitspolitische Diskussion im Westen. Zugleich hat es als Teil des im Dezember 2010 von Putin unterzeichneten Staatlichen Rüstungsprogramms (GPV-2020) enorme Mittel für die Modernisierung der Streitkräfte einschließlich neuer Trägersysteme für Atomwaffen auf der strategischen und substrategischen Ebene verwandt. Sowohl dieses Programm als

**Moskau setzt seine Atomwaffen als
AUSSENPOLITISCHES Instrument ein.**

auch ihre Begründungen lassen keine Anzeichen dafür erkennen, dass die Moskauer Machtelite von ihrem Ziel abgehen würde, Atomwaffen als Statussymbol und fassbares Instrument für den Anspruch zu nutzen, Großmacht „auf Augenhöhe“ mit den USA zu sein und es für die Verwirklichung seiner außenpolitischen Ziele einzusetzen. ///



/// PROF. DR. HANNES ADOMEIT

ist ehem. Professor für Osteuropastudien am College of Europe in Natolin (Warschau) und war davor wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe Russland und Eurasien an der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin.

Anmerkungen

¹ Stand Anfang 2017. Diese und nachfolgende Angaben laut Federation of American Scientists, Status of World Nuclear Forces, in: Fas.org [ohne Datum], <https://fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces/>

² Press Conference by President Bush and Russian Federation President Putin, Brdo pri Kranju, in: Georgewbush-whitehouse.archives, 16.6.2001, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/06/20010618.html>

³ Der START-I-Vertrag (Strategic Arms Limitation Treaty) trat erst 1994 nach seiner Ratifizierung in Kraft. Der im Januar 1993 von den Präsidenten George H. W. Bush und Boris Jelzin in Moskau unterzeichnete START-II-Vertrag wurde von den USA nie ratifiziert.

⁴ Die nachfolgende Darstellung und Analyse des Vertrags beruhen auf dem Informationsservice Atomwaffen A-Z, Hintergrund: Der neue START, <http://www.atomwaffen-a-z.info/heute/ruestungskontrolle/start-vertraege/neuer-start.html>

⁵ Kamp, Karl-Heinz: „Conventional Prompt Global Strike“. Eine neue US-Strategie nimmt Gestalt an, in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.): Analysen und Argumente, 31/2006.

⁶ Trump Wants Putin Summit in Reykjavik, in: The-

times.co.uk, 15.1.2017, <http://www.thetimes.co.uk/edition/news/trump-wants-putin-summit-in-reykjavik-rc909n9t0>

⁷ Trump Aides Deny Sunday Times Report of Putin Iceland Summit, in: Bloomberg.com, 15.1.2017, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-01-15/trump-wants-to-hold-summit-with-putin-in-iceland-sunday-times>

⁸ Landay, Jonathan / Rohde, Jonathan: Exclusive: In call with Putin, Trump denounced Obama-era nuclear arms treaty – sources, in: Reuters.com, 9.2.2017, <http://www.reuters.com/article/us-usa-trump-putin-idUSKBN15O2A5>

⁹ Diese und nachfolgende Angaben bei: Russian Strategic Nuclear Forces, Russianforces.org [ohne Datum], <http://russianforces.org/missiles/>

¹⁰ Soveščanie s rukovodstvom Minoborony i predstaviteljami VPK, in: Kremlin.ru, 15.11.2016, <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53256>

¹¹ Nersisyan, Leonid: These Russian Nukes are Better than America's, in: Nationalinterest.org, 25.4.2016, <http://nationalinterest.org/feature/these-russian-nukes-are-better-americas-15926>

¹² Borei-Class Submarines: Principal Component of Russia's Nuclear Triad, in: Sputniknews.com, 25.12.2016, <https://sputniknews.com/military/201612251048981394-russia-borei-class-submarines/>; Mizokami, Kyle: Russia Built the Largest (and Most Terrifying) Nuclear Submarine Ever, in: Nationalinterest.org, 7.2.2017, <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/russia-built-the-largest-most-terrifying-submarine-ever-19353>

¹³ Majumdar, Dave: Ready for War: Russia's Stealthy Kh-101 Cruise Missile Debuts in Syria, in: Nationalinterest.org, 18.11.2015, <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/ready-war-russias-stealthy-kh-101-cruise-missile-debuts-14387>

¹⁴ Majumdar, Dave: On the Brink: When Russia Would Use Tactical Nukes on NATO, in: Nationalinterest.org, 22.2.2016, <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/the-brink-when-russia-would-use-tactical-nukes-nato-15281>

¹⁵ Gordon, Michael R.: Russia Deploys Missile, Violating Treaty and Challenging Trump, in: Nytimes.com, 14.2.2017, https://www.nytimes.com/2017/02/14/world/europe/russia-cruise-missile-arms-control-treaty.html?_r=1

¹⁶ So Kreml-Sprecher Peskow am 21.1.2017: Peskov rasskazal skolko esche raketnye komplekсы Iskander budut nachoditsya v Kaliningrade, in: Newkaliningrd.ru, 21.1.2017, <https://www.newkaliningrad.ru/news/briefs/politics/12197072-peskov-rasskazal-skolko-eshe-raketnye-komplekсы-iskander-budut-nakhoditsya-v-kaliningrade.html>

¹⁷ Vladimir Putin: Don't mess with nuclear-armed Russia, in: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/vladimir-putin/11064209/Vladimir-Putin-Dont-mess-with-nuclear-armed-Russia.html>

¹⁸ Russian Foreign Minister Sergey Lavrov Answers Questions from Interfax, in: Mid.ru, 15.12.2014, http://www.mid.ru/en/press_service/minister_speeches/-/asset_publisher/70vQR5KJWVmR/content/id/844334

¹⁹ Putin am 15.3.2015: Putin o primenenii jadernych sil, in: Youtube.com, <https://www.youtube.com/watch?v=sQKfBbUt5h0>



Warrick, Joby: Schwarze Flaggen – Der Aufstieg des IS und die USA. Stuttgart: Theiss Verlag 2017, 396 Seiten, € 22,95.

/// Hätte der Aufstieg des IS verhindert werden können?

SCHULD DURCH FEHLENTSCHEIDUNGEN

Der „packend erzählt“-Aufdruck der New York Times auf dem Cover des Buches steigert die Wissenslust der Leserschaft, welche in keiner Weise enttäuscht wird. Dem Washington Post-Journalisten Joby Warrick ist es mit seinem Sachbuch „Schwarze Flaggen – Der Aufstieg des IS und die USA“, das sich teilweise wie ein spannendes Drehbuch für einen Agententhriller liest, gelungen, die Geschichte des Irakkriegs und dessen Folgen dramatisch und zugleich er-

lebnisreich wiederzugeben. Bereits mit dem Prolog schafft der Autor durch eine wachrüttelnd erzählte Hinrichtungsszene eine fesselnde Atmosphäre.

Auf beeindruckende Weise erzählt Warrick die persönliche Geschichte des jordanisch-stämmigen Terroristen Abu Mus'ab az-Zarqawi, welcher der Gründer von Al-Qaida im Irak war und dem es gelang, der amerikanischen Besatzungsmacht den Irakkrieg zur lebenden Hölle zu machen. Ohne den ehemaligen

Top-Terroristen zu verherrlichen, schafft es Warrick, seine Leser an dessen charismatische Person zu binden, die einem stellenweise das Gruseln lehrt und dennoch nachvollziehen lässt, weshalb dieser so handelte.

Zusätzlich gelingt es Warrick in seinem Werk, die fatale Kausalkette der zahlreich begangenen Fehler der US-Regierungen unter Bush und Obama wissenschaftlich-analytisch herauszuarbeiten. Hierbei bezieht sich Warrick auf ehemalige Mitarbeiter der amerikanischen Geheimdienste und der Regierung sowie irakische Stammesangehörige, um seiner detaillierten Analyse gerecht zu werden. Der Leserschaft wird durch teils intensive Dialoge vor Augen geführt, welche fatalen Fehler bei der Planung und Durchführung des Irakkriegs auf Seiten der USA begangen wurden. Hierbei erwähnt der Autor den ehemaligen Leiter der Übergangsverwaltung CPA (Coalition Provisional Authority), Paul Bremer, welcher notorisch falsche Entscheidungen traf. Als Beispiel dafür nennt der Autor die Auflösung der irakischen Armee und der Baath-Partei sowie das Versagen der amerikanischen Streitkräfte, für Stabilität zu sorgen und eine beständige Infrastruktur zu schaffen bzw. aufrechtzuerhalten. Warrick schreibt hierzu in seinem Werk: „Der Irak nach der Entbaathifizierung war ein fruchtbarer Boden, sagte Richer. Die Machtlosigkeit der Übergangsverwaltung und die Ignoranz der Amerikaner gegenüber den Irakern und ihrer Kultur glichen Regen und Sonnenschein, die Zarqawi blühen und gedeihen ließen“.

Anders als manch andere Autoren, die über den Irakkrieg und den Aufstieg des IS schreiben, beruft sich Warrick auf ehemalige Schlüsselfiguren und vermit-

telt den Lesern durch interessante Dialoge, Zitate sowie anschauliche Szenen das Gefühl, hautnah am Geschehen dabei zu sein. Eine Schlüsselperson, welche sich im gesamten Buch wiederfinden lässt, ist der jordanische König Abdullah II. Mittels der Herausstellung des Königs und dessen kritischen sowie konstruktiven Anmerkungen gegenüber dem Vorhaben der US-Regierung erzeugt der Autor bei den Lesern nicht nur Sympathie mit den Aussagen des Königs, sondern auch den Wunsch, den Bitten des Königs zu folgen, um somit möglicherweise den Irakkrieg verhindern zu können. Joby Warrick schreibt diesbezüglich: „Doch der König war überzeugt davon, dass ein Krieg gegen den irakischen Tyrannen ein kolossaler Fehler wäre. Wenn US-Truppen einen arabischen Staatsmann angriffen – selbst einen so unbeliebten wie Saddam –, würde das in der Region einen Flächenbrand auslösen, der auch Jordanien gefährden würde.“

Akribisch genau lässt Warrick die Leser spüren, wie sich die Situation im Irak, in Jordanien und Syrien während und nach dem Irakkrieg veränderte und Al-Qaida im Irak unter Zarqawi, bis zu dessen Tod, so erfolgreich sein konnte und wie es zum Aufstieg des IS unter Abu Bakr al-Baghdadi kam. Warrick demonstriert anhand erstaunlich detailgetreuer Darstellungen, wie der Syrien-Konflikt sich zum Krieg wandelte und somit den Nährboden für den Aufstieg des IS schuf. Hierbei spüren die Leser, wie ehemalige US-Diplomaten in Syrien vergeblich versuchten, den Aufstieg des IS zu verhindern, indem sie fast flehend, jedoch ohne Erfolg, die US-Regierung um Hilfe baten. Packend erzählt Warrick über die vertanen Möglichkeiten zur Verhinderung des Aufstiegs des IS

mittels einer rechtzeitigen Intervention seitens der US-Regierung.

Joby Warrick ist es mit seinem Buch „Schwarze Flaggen – der Aufstieg des IS und die USA“ gelungen, ein Werk zu schaffen, das dem wissenschaftlichen Anspruch gerecht wird und zugleich einem spannenden Hollywood-Drehbuch nahekommt. Durch seine akribischen Recherchen und detailreichen Ausführungen fesselt er die Leser und bewegt diese zum Mitgefühl. Dabei übt Joby Warrick gerechtfertigte Kritik an der Bush- sowie Obama-Regierung und analysiert, weshalb diese Mitschuld am Aufstieg des IS hatte. Hierzu schreibt Warrick: „Diesmal weigerte sich das kriegsmüde Amerika einzugreifen, bis es zu spät war. Weder wurde ein ernsthafter Versuch unternommen, die gemäßigten Rebellen, die ISIS am Aufbau eines sicheren Stützpunktes hindern wollten, mit Waffen auszurüsten, noch gab es Luftangriffe gegen die Führungsriege oder die Versorgungsrouten von ISIS.“

Am Ende des authentischen und vor allem faktenreichen „Thrillers“ bekommen die Leser einen mitreißenden Ausblick anhand jüngster Ereignisse über die Konsequenzen der verpassten Chancen der US-Regierung und deren Folgen für die westliche Welt.

MARKUS ELL,
BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR
UMWELT UND GESUNDHEIT, MÜNCHEN

Flümann, Gereon (Hrsg.):
Umkämpfte Begriffe.
Deutungen zwischen De-
mokratie und Extremismus.
Bonn: Bundeszentrale für
politische Bildung 2016,
360 Seiten, € 4,50.



Wenn die AfD die „Wiederherstellung der Demokratie in Deutschland“ fordert, sollten die Alarmglocken läuten. Was verstehen Extremisten und Populisten unter Demokratie, als deren wahre Hüter sie sich ausgeben? Die Umwertung der Werte ist unter Gegnern einer freien Gesellschaft weit verbreitet, stößt darüber hinaus aber auf eine gefährliche Ignoranz. Insofern ist die Wichtigkeit des von der Bundeszentrale für politische Bildung editierten Bandes kaum zu unterschätzen. Das Buch analysiert 13 „umkämpfte“, aber elementare Begriffe und Begriffsfamilien. Warum ausgerechnet „Extremismus“ nicht eigens diskutiert wird, bleibt ein Rätsel. Auch kommt ein keineswegs irrelevanter Unterschied so gut wie nicht zum Tragen: Manche Begriffe sind bereits in ihrer Bedeutung umstritten (Demokratie, Freiheit, Gleichheit), andere lediglich in ihrer Deutung (Wahlen, Frieden, Antifaschismus). Gerade Erstere aber sind für die Gesellschaft, in der wir leben (wollen), konstitutiv, während man die weniger sensible zweite Gruppe getrost dem alltäglichen, in einer Demokratie notwendigen politischen Streit überlassen kann.

Nicht alle Beiträge berücksichtigen neben Links- und Rechtsextremismus

auch den Islamismus. Die meisten nehmen lediglich die heute einflussarmen „harten“ Varianten des politischen Extremismus (Nationalsozialismus, Kommunismus) in den Fokus, während Phänomene wie die AfD oder die Linke unterbelichtet bleiben. Eine löbliche Ausnahme bildet Steffen Kailitz, der die bedenkliche Ambivalenz des Freiheitsverständnisses der beiden „semidemokratischen“ (S. 132) Parteien herausstreicht. Die Autoren, die sich mit den Fundamentalbegriffen befassen, sind sich jedenfalls einig: Extremisten ordnen demokratische Werte ihren ideologischen Dispositionen unter. Bestritten wird entweder die allgemeine (Rechtsextremismus) oder die überpolitische Gültigkeit (Linksextremismus) dieser Normen. Wer etwa Gleichheit – siehe den Beitrag Hans-Gerd Jaschkes – nur für Angehörige des eigenen Volkes gelten lässt oder sie in der sozialen Variante so überhöht, dass alle anderen demokratischen Prinzipien wertlos sind, kann sich kaum als Demokrat ausweisen.

Cas Mudde trennt in seinem einleitenden Beitrag zum Extremismus in Europa (harte) Extremisten von (weiche- ren) Radikalen. Während die einen „den Glauben an Volkssouveränität und das Mehrheitsprinzip“ (S. 38) ablehnten, beließen es die anderen bei der Aversion gegen liberal-demokratische Normen. Diese Unterscheidung fordert Widerspruch heraus, nicht nur weil der Begriff der Volkssouveränität selbst höchst umstritten ist: Extremisten sehen sie erst in einer, sei es nach Rasse oder Klasse, gleichgeschalteten Gemeinschaft erreicht, deren „Interessen“ mit den Interessen der Herrschenden zusammengezwungen werden. Das wäre eine Diktatur. Andererseits – darauf verweist Uwe Backes – findet die Volkssouveränität

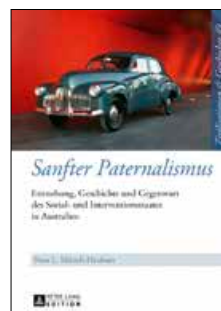
dort ihre Grenzen, wo staatliche Institutionen die individuellen Freiheiten schützen. Demokratie lebt von Pluralismus und Meinungsstreit, doch gerade der ist „in den etablierten Demokratien oft unbeliebt“ (Eike-Christian Hornig, S. 27). Wasser auf die Mühlen der AfD, die, ähnlich der Linken und vordergründig vom grenzenlosen Vertrauen in Volkes Stimme beseelt, nach mehr direkter Demokratie ruft. Allenfalls indirekt kommt in dem Band zum Ausdruck, dass solche Forderungen nicht automatisch auf mehr Demokratie, sondern auf eine Schwächung des repräsentativen Systems aus sind, also danach trachten, das Haupthindernis auf dem Weg zu einer homogenen, antipluralen Gesellschaft zu beseitigen.

Thomas Meyer zieht in seinem Beitrag über Sozialismus diskussionswürdige Grenzen. Er nimmt Marx und die europäischen Linksparteien aus der Schusslinie. Marx' Lehre sei keine „unmittelbare Quelle des Marxismus-Leninismus, einer Herrschaftsideologie, die extremistisch genannt werden kann, sofern sie Menschenrechte und Demokratie negiert“ (S. 263). Meyer ordnet das Kommunistische Manifest und die Utopie einer Diktatur des Proletariats, in denen andere Autoren des Readers gerade einen Beleg für Extremismus sehen, der demokratischen Sphäre zu. Die Linksparteien verwendeten zwar das „ambivalente Vokabular“ der Systemtransformation, ihr Grundverständnis sei jedoch „eindeutig demokratisch“ (S. 272).

Samuel Salzborns Beitrag zum Geschichtsbegriff kapriziert sich auf den (vermeintlichen) Antisemitismus unter Linksextremisten. Salzborn blickt durch die Brille der Antideutschen, wenn er deren ideologischen Gegnern, den Antisemiten, ein „völkisches Weltbild“

(S. 332) unterstellt. Das ist starker Tobak und hätte einer genaueren Begründung bedurft. Direkte Judenfeindschaft ist unter Linksextremisten äußerst selten. Dem insgesamt gelungenen Band hätte angesichts der populistischen Welle eine Analyse der Begriffe im aktuellen politischen Diskurs gutgetan. Der abstrakte Beitrag Ulrich Sarcinellis leistet dies leider nicht.

DR. JÜRGEN P. LANG,
BAYERISCHER RUNDFUNK, MÜNCHEN



Münch-Heubner, Peter L.:
Sanfter Paternalismus:
Entstehung, Geschichte und
Gegenwart des Sozial- und
Interventionsstaates Australien,
Frankfurt a. M. / Bern /
New York: Verlag Peter Lang
2017, 378 Seiten, € 69,95.

Im deutschen und europäischen Kontext wird häufig kaum wahrgenommen, wie politisch und sozioökonomisch fortschrittlich Australien und Neuseeland sind. So wurde beispielsweise in Australien schon in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts das allgemeine Wahlrecht (für Männer) ohne Zensusbeschränkungen eingeführt; bereits seit 1902 dürfen auch Frauen im Commonwealth of Australia wählen. Wie die vorliegende Studie von Peter L. Münch-Heubner, eine überarbeitete und aktualisierte Version seiner wirtschafts- und

sozialhistorischen Habilitationsschrift, eindrucksvoll zeigt, erfolgte auch die Ausgestaltung des Sozialstaats in Australien mit einigem Vorsprung gegenüber dem britischen Mutterland und unter einer anderen, in der aktuellen politikwissenschaftlichen Terminologie wohl „republikanisch“ zu nennenden, Grundausrichtung als etwa im Bismarckschen Deutschen Reich. Denn die föderale „Staatsidee in Australien [...] war [...] weniger ‚landesväterlich‘ ausgerichtet. Das Ideal war hier [...] das eines liberalen Verfassungsstaates, dessen erste Aufgabe [...] es sei, die individuellen Freiheits- und Selbstbestimmungsrechte des Bürgers als Souverän zu garantieren“ (S. 64). Darin flossen auch „Ideen eines sozialen Verfassungsstaates und die Vorstellungen von den sozialen Rechten der Bürger dem Staat gegenüber“ (S. 64) mit ein.

Der Verfasser zeichnet en détail nach, wie auf der Basis dieses konsensualen Staatsverständnisses und vor dem Hintergrund massiver sozialer und ökonomischer Probleme und Unruhen in Folge einer wenig vorausschauenden Einwanderungspolitik ohne ausreichende ökonomische Infrastruktur die australische Regierung auf Bundes- und Staatsebene zunehmend in die Position geriet, durch weitreichendes Engagement in der Wirtschafts- und Sozialpolitik für das Auskommen und die Chancengerechtigkeit der Bürger Sorge zu tragen, zunächst durch öffentlich finanzierte „public works“, seit der „Colonial Depression“ der 1880er- und 1890er-Jahre vermehrt auch durch arbeitsmarktpolitische Regulierung, Protektionismus und sozialstaatliche Leistungen. So wurden Konflikte zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern, etwa, was die Löhne anging, seit den 1890er-Jahren (und bis in die

1990er-Jahre) nicht durch Verhandlungen unter den Tarifpartnern, sondern durch staatliche Schiedsgerichte, also auf juristischem Weg, beigelegt. Der Staat wurde damit zur „dritten Partei in den sozialpartnerschaftlichen Beziehungen“ (S. 108), und zwar wesentlich erfolgreicher als etwa im deutschen System der autoritär-staatlichen Zwangsschlichtung in der Weimarer Republik, denn das australische „arbitration system“ ging „aus einem breiten innergesellschaftlichen Konsens“ hervor und war „im Gegensatz zu Deutschland mit keinerlei Legitimitätsdefiziten behaftet“ (S. 151).

Bis in die 1980er-Jahre wurde das arbeitsmarktpolitische Engagement des Staates durch eine Zollpolitik unterstützt, mit der die teilweise nicht konkurrenzfähige australische Industrie vor externer Konkurrenz geschützt und ein hohes inländisches Beschäftigungsniveau gesichert werden sollte. Wie Münch-Heubner nachweist, war aber etwa in der Zwischenkriegszeit der Protektionismus Australiens deutlich schwächer ausgeprägt als etwa in den USA oder Europa. An die Seite des Schutzzollarguments gesellte sich im australischen Fall vielmehr das verhältnismäßig wichtige Einnahmeargument für den Staat, bildeten Zölle doch ein viel bedeutenderes Element der Staatseinnahmen als etwa in den Vereinigten Staaten. Angesichts von (protektionismustypischen) Effekten wie überhöhten Preisen und mangelnder Konkurrenzfähigkeit, exemplarisch verdeutlicht am Prestigeobjekt des Holden-PKWs, begannen Ende der 1960er-/Anfang der 1970er-Jahre zunächst am Widerstand der Gewerkschaften und der Unternehmensverbände (ausgenommen die Automobilindustrie) scheiternde Versuche einer Abkehr von der Schutzzollpolitik.

Parallel dazu entwickelte sich die dritte Säule des australischen Sozialstaatsmodells mit einem System wohl- fahrtsstaatlicher Leistungen. Finanzie- rungsfragen und die allgemeine Unitari- sierung des australischen Staatswesens führten nach dem Zweiten Weltkrieg zur Herausbildung eines steuerfinanzierten Sozialstaates, dessen Leistungen sich, ausgehend von einem sehr geringen Ar- beitslosengeld und gesetzlichen Renten unterhalb des Armutsniveaus, von Ende der 1950er- bis Anfang der 1970er-Jahre massiv erhöhten. Angesichts der wach- senden Arbeitslosigkeit in Folge der Öl- krise war dies nicht auf „ein größeres Maß an Generosität staatlicherseits“ zu- rückzuführen, sondern auf „ein größeres Maß an Bedürftigkeit auf Seiten der An- tragsteller“ (S. 285). Obwohl die Ge- samtabgabenquote in Australien noch immer deutlich unterhalb derer der euro- päischen Wohlfahrtsstaaten lag, war der Staat angesichts der „Verarmungsspirale“ (S. 288) zu Beginn der 1980er-Jahre zu- nehmend finanzpolitisch überfordert.

In der Folge wurde der australische Sozialstaat in den 1980er- und 1990er- Jahren grundlegend umstrukturiert, wobei als Leitlinie „economic rationa- lism“ (S. 298) und das Bemühen um ge- sellschaftlichen Konsens, vor allem in Form von „accords“ (S. 303) mit den Ge- werkschaften, dienten. Alle drei Pfeiler der australischen Sozialstaatlichkeit wurden reformiert. Die Zölle wurden deutlich gesenkt, was zu einem be- schleunigten Strukturwandel, zu einer erfolgreichen Exportnation und zu ei- nem rasanten Abbau der Arbeitslosigkeit führte. Die Sozialpartnerschaft auf dem Arbeitsmarkt wurde auf mehr oder we- niger freiwilliger Basis kollektiver und betrieblicher Tarifverhandlungen dere- guliert und flexibilisiert, auch wenn bis

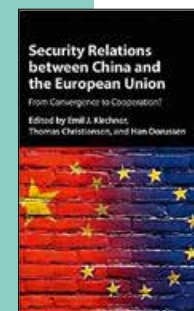
heute der Staat in gegenwärtiger Gestalt der „Fair Work Commission“ die ver- bindliche Obergrenze über Mindestbe- schäftigungsstandards, Mindestlöhne und Arbeitskampfmaßnahmen besitzt. Die staatlichen Leistungen im Gesund- heitssystem wurden auf ein Beitragssys- tem – heute in Form eines Zuschlags zur Einkommenssteuer analog zum deut- schen Solidaritätszuschlag – umgestellt, das nun (außer bei Bedürftigen) rund 75 % der Arzt- und Behandlungskosten abdeckt; der Rest obliegt privater Vor- sorge. International besonders vorbild- lich ist die Reform des Rentensystems. Hier setzt Australien auf einen Mix aus staatlicher steuerfinanzierter Rente, Be- triebsrente aus einem einheitlich organi- sierten Pflichtversicherungssystem mit Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträ- gen sowie privater Vorsorge, die entwe- der echt privat oder in Form von freiwil- ligen Zusatzbeiträgen zum Betriebsren- tensystem erbracht wird.

Auch wenn sich damit im Zeitverlauf die verschiedenen organisatorischen Ausprägungen des australischen Sozial- staats – der Verfasser spricht lieber von „Sozialsystem“ – immer wieder verän- dert haben, bleiben die gesamtgesell- schaftliche Verankerung und die starke Rolle des Staates seit dem 19. Jahrhun- dert für ihn bis heute charakteristisch. „So hat die Globalisierung die australi- sche Sozialpolitik nie wirklich von ihren einmal eingeschlagenen ‚Pfadern‘ abge- bracht“ (S. 358). Und zugleich – das zeigt das überaus lesenswerte Buch auch – las- sen sich althergebrachte sozialstaatliche Prinzipien bei entsprechendem konsen- sualen Selbstverständnis einer Gesell- schaft durchaus auch unter Bedingun- gen weitreichender sozioökonomischer Rahmenbedingungen aufrechterhalten und wirtschaftlich verantwortbar gestal-

ten. Angesichts der wieder aufflammen- den hiesigen Diskussion um die Zukunft der Rente, die sich zumindest teilweise durch den schon quasi traditionellen deutschen Unwillen auszeichnet, über den Tellerrand hinauszublicken, de- monstriert Peter L. Münch-Heubners Werk nicht zuletzt, dass es auch in an- deren westlichen Demokratien Modelle der Sozialpolitik und Alterssicherung geben kann, die durchaus wichtige Anregun- gen für nachhaltige Reformüberlegun- gen in der Bundesrepublik bieten.

PROF. DR. RALPH ROTTE,
RWTH AACHEN

Kirchner, Emil J. /
Christiansen, Thomas /
Dorussen, Han: *Security
Relations between China and
the European Union. From
Convergence to Coopera-
tion?*, Cambridge: Cambridge
University Press 2016,
274 Seiten, € 80,99.



Der Economist mag Europas strategi- sche Irrelevanz in Ostasien beschil- dern. Fragen, welche Interessen außer Wirt- schaftsbeziehungen Europa und China verbinden, scheinen gerechtfertigt. Doch die komplexe internationale Si- cherheitslage, Territorialkonflikte und Verschiebungen im globalen Handelsge- füge erfordern eine multidimensionale Betrachtung. Europa und China stehen zunehmend gleichen oder ähnlichen Si-

cherheitsbedrohungen gegenüber, die gemeinsame Maßnahmen erfordern.

Der vorliegende Band untersucht verschiedene sicherheitspolitische The- menfelder von Nuklearer Proliferation bis zur Energiesicherheit in verglichen- der Perspektive und unter Berücksichti- gung struktureller und normativer Fak- toren. Die Analysen sind hervorragend, sie beschreiben Kooperationsmöglich- keiten, zeigen aber auch divergierende Interessenslagen auf und die Gründe für Kooperationshindernisse. Das Werk versammelt die aus einem Forschungs- projekt ausgehenden Beiträge führender Experten jeweils aus Europa und China. Es gehört zur akademischen Standardli- teratur und ist auch außerhalb der mit Europa und Asien befassten Politikwis- senschaft umfassend zu empfehlen.

Grundsätze multilateraler Koopera- tion in den internationalen Beziehungen unterstützen sowohl die Europäische Union als auch China. Unterschiedliche Perspektiven beschreiben die Herausge- ber jedoch in Bezug auf nationale Inter- essen, staatliche Souveränität, Nichtein- mischung, territoriale Einheit, Rechts- staatlichkeit und Demokratieverständ- nis. Da die EU nicht als ein einheitlicher sicherheits- und verteidigungspoliti- scher Akteur in Asien präsent und ihre Mitglieder vorrangig im Rahmen der NATO gebunden sind, wird sich der Ausbau der sicherheitspolitischen Ko- operation in nicht-traditionellen Feldern wie beispielsweise Klimawandel und in- ternationale Terrorismus- und Krimina- litätsbekämpfung bewegen. Die Aus- gangplattform für verstärkte Sicher- heitskooperation ist die 2003 begründe- te Strategische Partnerschaft zwischen der EU und China. Europa wird als Re- gion des Friedens und der Stabilität wahrgenommen. Die EU stellt im Ge-

gensatz zu den USA keine militärische Gefahr für China dar. Amerikas Präsenz im Pazifik ist eine der Hauptgründe für Chinas militärische Modernisierung. Diese Perzeption in Verbindung mit Chinas innenpolitischen Herausforderungen befördert die Bereitschaft der Peking-Regierung zum politischen Dialog mit der EU auf verschiedenen Ebenen.

Einen gemeinsamen Analyserahmen für die einzelnen Kapitel stellen die Bestimmung von Konvergenzkriterien, Kooperationstiefe und -formen und die Analyse von Strukturen, Interessen und Normen dar. Die Autoren untersuchen die Divergenz oder Unvereinbarkeit in der europäischen und chinesischen Bedrohungswahrnehmung und des jeweiligen Verteidigungs- und Kooperationspotenzials. Ähnliche Politikansätze Chinas und der EU finden die Autoren in den Bereichen Klimawandel und bei der Sicherung internationaler Handelsrouten. Auch die europäischen und chinesischen Interessen in Bezug auf nukleare und regionale Sicherheitsbedrohungen sind vergleichbar. China allerdings verfolgt in seiner Nachbarschaft, wie gegenüber Nordkorea und im durchsetzungsstarken Auftreten im Südchinesischen Meer zu erkennen, eine sehr eigene Politik, die ein höheres Maß an Kooperation verhindert. Besonders herauszuheben sind die Kapitel über militärische Sicherheit (Duke und Wong) und über die nichttraditionellen Sicherheitsdimensionen Klima- und Energiepolitik (Bo, Biedenkopf und Chen), „Human Security“ (Harnisch und He) und „Cybersecurity“ (Bersick, Christou und Yi). Sie präsentieren den neuesten Stand der Forschung, analysieren die maßgeblichen Dokumente und entwickeln innovative Struktur- und Erkenntnisansätze.

Durch den Sammelband zieht sich das Konzept einer breit angelegten Sicherheitsanalyse, die neben konventionellen Themenfeldern wie Militär und Nukleartechnologie neue Bedrohungen, etwa durch Angriffe auf Datennetzwerke thematisiert und unkonventionelle Sicherheitsfragen in Bezug auf Energieversorgung, Klimawandel, Wirtschaftssicherheit, Zivilschutz oder Migration behandelt. Europa und China gehören zu den größten und unabhängigsten Wirtschaftsräumen und bauen ihre Beziehungen ständig aus. Ökonomie und Sicherheitspolitik sind zunehmend interdependent. Terrorismus, Kriminalität und Umweltzerstörung bedrohen den wirtschaftlichen Austausch. Folglich ist der Ausbau der sicherheitspolitischen Beziehungen zwischen EU und China zwingend. Im Schlusskapitel allerdings stellen die Herausgeber die Grenzen der Zusammenarbeit fest und beschreiben den weiten Weg von einer Annäherung der Interessen bis zu institutionalisierter Kooperation. Zwischen der gegenseitigen Verständigung über die Notwendigkeit sicherheitspolitischer Kooperation und der Umsetzung in politische Aktion herrscht eine erhebliche Differenz.

DR. SASKIA HIEBER,
AKADEMIE FÜR POLITISCHE BILDUNG,
TUTZING SOWIE UNIVERSITÄT REGENSBURG

Nass, Elmar / Spindler,
Wolfgang H. / Zabel, Johannes
H. (Hrsg.): Kultur des Gemein-
wohls. Festschrift zum
70. Geburtstag von Prof. Dr.
Dr. Wolfgang Ockenfels OP,
Trier: Paulinus Verlag 2017,
488 Seiten, € 39,90.



Der Dominikaner und christliche Sozialwissenschaftler Wolfgang Ockenfels gehört zu den streitbaren Vertretern seines Fachs. Anders als die Hauptrichtung der deutschsprachigen katholischen Sozialethik verortet er seinen Ansatz weniger in der einfachen Adoption liberaler, grün-ökologischer oder sozialistischer Ansätze. Stattdessen tritt er in der Tradition seines Augsburger Lehrers Anton Rauscher u. a. unter Rückgriff auf das Naturrecht und die Lehre des Thomas von Aquin für ein ausdrücklich theologisches Profil seines Faches ein. Das Wirken von Pater Ockenfels kreist um die juristische, politische und ökonomische Gestaltung des Gemeinwohls, des Bonum commune, dessen Inhalt sich an der christlichen Heilsordnung messen lassen soll. Genau das darf und muss man von einem Theologen erwarten, der christlich Sozialwissenschaften betreibt. Es ist deshalb bemerkenswert, dass sich mit Elmar Nass, Priester und Professor in Fürth, und den beiden Dominikanern Wolfgang Spindler (München) und Johannes Zabel (Worms), drei jüngere Sozialethiker daran gesetzt haben, den Geist von Ockenfels in eine Festschrift mit 24 namhaften Autoren zu gießen und damit der Streitmacht laizistischer Meinungsführer entgegentre-

ten, die Naturrecht und daraus abgeleitetes Gemeinwohl für tot erklären wollen. Ockenfels wird es besonders freuen, dass mit Nass und Spindler zwei seiner Schüler und mit Spindler und Zabel zwei Ordensbrüder dieses Werk zur Vollendung brachten, das jetzt in Trier erschien.

Der zurückhaltend elegant gestaltete Buchdeckel weckt bereits Assoziationen: ein aus der Schnittstelle in vier Richtungen ausstrahlendes Kreuz. Geleitwort und Editorial folgen drei Hauptkapitel. Kapitel I: Gemeinwohl, Naturrecht, Staat – von der Begründung zur politischen Praxis, mit Beiträgen von Paul Kirchhof, Horst Ehmann, Lothar Roos, Peter Schallenberg, Josef Isensee, Christian Hillgruber, Norbert Blüm, Manfred Spieker, Martin Schlag und Arnd Uhle. Kapitel II: Wirtschafts- und Sozialordnung – christliches Profil und Relevanz, mit Beiträgen von Anton Rauscher, Alfred Schüller, Ursula Nothelle-Wildfeuer, Christian Müller, Joachim Starbatty, Raymoond B. Goudjo, Peter Paul Müller-Schmid und Thomas Köster. Kapitel III: Soziale Kommunikation und christliche Kultur, mit Beiträgen von Wolfgang Bergsdorf, Christoph Ohly, Philip Plikert, Elmar Nass, Wolfgang H. Spindler und Johannes H. Zabel. Im Anhang schließen sich ein Schriften-, Autoren- und Personenverzeichnis an.

In seinem Geleitwort ehrt der erst kürzlich verstorbene Kölner Alt-Erzbischof Kardinal Meisner Ockenfels als Streiter für „die Rettung des Menschen und seines Zusammenlebens“ (S. 11). Spindler greift diesen Gedanken in seinem Editorial auf. Der Jubilar sei ein „für die katholische, das heißt umfassende Wahrheit streitender, dabei rheinisch humorvoller Priester und Mensch“

(S. 14). Paul Kirchhof fragt in Kapitel I programmatisch nach dem Wesen der Freiheit in Recht und Theologie und der „wertebewussten, von der Gewissensanspannung geprägten Verantwortlichkeit des Einzelnen“ (S. 20). Josef Isensee thematisiert das spannungsreiche Verhältnis der katholischen Kirche zu den Menschenrechten, damit nicht der Glaube an Demokratie und Vernunft den Glauben an das Evangelium ersetzt und Heiden als bessere Christen angesehen werden (S. 127). Christian Hillgruber weist auf die christliche Imprägnierung des geltenden deutschen Verfassungsrechts (S. 146) und die *nominatio Dei* in der Präambel des Grundgesetzes hin. Der frühere Arbeitsminister Norbert Blüm macht sich für das C-Profil von CDU und CSU stark.

In Kapitel II erläutert Anton Rauscher das Verhältnis der Tarifparteien, dem sich Ockenfels in jungen Jahren ausführlich gewidmet hat. Alfred Schüller schaut kritisch auf die 2011 ausgesprochenen Empfehlungen des Päpstlichen Rates für Gerechtigkeit und Frieden für eine neue globale Finanz- und Währungsordnung. Im Kapitel III macht der in München habilitierte und jetzt in Trier lehrende Kirchenrechtler Christoph Ohly klar, warum sich die Kirche trotz Trennung vom Staat im Rahmen der „gesunden Laizität“ (S. 357) in Fragen der staatlichen Rechtsprechung einmischen darf und soll, so etwa zu Themen wie Lebensschutz, Ehe, Familie, Bildung u. a.

Mitherausgeber Elmar Nass wagt sich, wie zuvor auch Manfred Spieker, auf das ideologisch verminten Gelände einer Auseinandersetzung mit der „Genderperspektive“, die auch in der christlichen Theologie Einzug gehalten hat.

Unpolemisch und klar weist der Fürther Sozialethiker nach, dass die Forderung nach Aufhebung des sozialen Geschlechts nicht Bestandteil des göttlichen Heilsplans sein kann (S. 401). Die Versuche einer theologischen Genderperspektive werden als haltlos entlarvt, da sie Bibelzitate aus dem Zusammenhang reißen (S. 399) und mit der Forderung nach Aufhebung der Mutterrolle in dem absurden Ziel der Kinderlosigkeit münden (S. 401).

Insgesamt setzen in dieser Festschrift Juristen, Sozialethiker, Ökonomen und Politiker Akzente gegen den weitgehend links-säkular gebürsteten Mainstream. Das Werk bietet überzeugende christliche Orientierung zur Gestaltung unseres Gemeinwohls an und hält christlicher Politik aus verschiedenen Perspektiven einen kompetenten Spiegel ihrer Legitimität vor.

DR. ANDREA HEILMAIER,
FÜRTH

Siemann, Wolfram: Metternich.
Strategie und Visionär. Eine
Biographie, München: C.H. Beck
2016, 983 Seiten, € 29,95.



Der bis ins Jahr 2011 Neuere und Neuere Geschichte in München lehrende Wolfram Siemann hat 2016 ein Buch über Metternich herausgegeben. Dabei handelt es sich um ein Werk, das auf dem Studium der privaten und öffentlichen Tradition zur Person und ihres Milieus basiert, welches formvollendet in das junge und alte Schrifttum eingebettet ist. Zudem umfasst die Lebensbeschreibung Metternichs einen Querschnitt systematischer und thematischer Aspekte, welche den weiten Bogen von der außenpolitischen Geschichte des 18. und 19. Jahrhunderts über die sinnbildliche Verständigung bis hin zu Blickwinkeln der Sozialhistorie spannen.

Der akribisch und gewissenhaft arbeitende Autor identifiziert Metternich als bedeutungsvollen Charakter im Abkommen gegen Napoleon. In den 1790er-Jahren war es just Metternich, welcher an einem Plan zur stabilen Neuinstandsetzung Europas getüftelt habe und benachbart die Gleichförmigkeit der Mächte beschleunigte. Mehr noch: Er wurde zu einem Staatsmann, dem Prinzipien von außerordentlicher Bedeutung waren und der unter keineswegs einfachen Voraussetzungen taktisch handelte. Seine hehre Zielsetzung war es, seine Vision von einer europäi-

schen Baukunst des friedlichen Einklangs umzusetzen.

Wenn man die Charakterfundamente und Weltbilder Metternichs vereinigen und systematisch nacharbeiten will, darf die erste Englandreise 1794 keinesfalls fehlen. 1814 wurde die österreichisch-britische Beziehung festgelegt, sodass ein Aufkommen eines Zerwürfnisses zwischen einer Interventions- und Repressionspolitik nach Metternichs Diktion und freisinnigen Politik in England gar nicht ausführbar war. Beide Kabinette nahmen die Affronts nach einem analogen Strickmuster an. Siemann versteht es hier ebenfalls ausgezeichnet, überlieferte Ansichten und staatskluge Sympathien zu paaren und demzufolge mehr als nur sachkundige Erkenntnis in die Betrachtungsweise Metternichs zu garantieren.

Dessen ungeachtet muss man überblicken, dass die Staatsführungslehre Metternichs nach dem Wiener Kongress auf keinen Fall mit jener der Habsburgermonarchie verglichen werden kann. Seine Position in der Donaumetropole hatte freilich passende, aber auch schwankende Ansätze. Die Machenschaften im Zeitraum von Metternichs Verbannung nach dem Revolutionsjahr 1848 machten die aufgeworfenen Gräben in der Wiener Politik frappierend mehr als nur anschaulich. Wie es sich für eine Lebensbeschreibung gehört, geht auch Siemann beständig vor. Den Sonderfall bilden drei themenbezogene Kapitel, die die Unerschütterlichkeit Metternichs zu kriegiger Auseinandersetzung und Friedensschlüssen, seine längeren vertraulichen Freundschaften und seine persönlichen ökonomischen Tätigkeiten planmäßig und zielstrebig ausarbeiten. Klammert man diese aus, so werden die Schwergewichte der Vita Metternichs an den Verhältnis-

größen des zu rezensierenden Werkes außerordentlich klar erkennbar. Die 27 Jahre vor Metternichs erstem Botschafterposten werden vergleichsweise gekürzt vorgestellt. Die Darbietung vermindert sich während der Botschafterzeit und verändert sich für die Jahre zwischen 1809 und 1815 in die Zeitlupenaufnahme. Die längste und politisch einflussreichste, simultan bisher in den dunkelsten Kolorierungen gebrandmarkte Rolle Metternichs, seine 31 Jahre als führender Staatsmann der Habsburgermonarchie und (angeblicher) Erbauer eines totalitären, 1848 hinweggelegten Metternich'schen Systems, werden indessen buchstäblich genau dargeboten, die Jahre des Banns und des staatsmännischen (Un-)Ruhestands in Wien bilden einen notdürftigen und behelfsmäßigen Epilog.

Dazu kommt in vortrefflicher Weise, dass die Jahre rund um den Wiener Kongress als der Gipfel und die Glanzzeit von Metternichs Oeuvre herausgestellt werden. Hier liefen seine Erkenntnisse des Alten Reichs, die Gewissheit des bedrängten Zustands, die signifikante Auslegung der Französischen Revolution, die Annäherung an England und in der Folge die Feststellung, dass das Festlandeuropa bloß durch einen Akt des Gleichklangs zu beruhigen war, das mit Napoleon keinesfalls besiegt werden konnte, zusammen. Auf diese Weise stimmt Siemanns Anzeichen tatsächlich mit der Tatkraft gegenwärtiger Erforschungen, die beständig mehrmals die Macht unabsehbarer kriegskundiger Trugbilder für den alles in allem aufstrebenden Friedensschluss von 1815 für das ganze 19. Jahrhundert beleuchtet haben, aber anfangen, die Zeit des Vormärz wiederkehrend strikter unter die Lupe zu nehmen, überein.

Deutlich von der deutschen geschichtlichen Tradition entfernt sich der kompetente Autor dagegen in seinem Abschied vom nationalstaatlichen Beispiel. Das ist freilich keine neue Sichtweise, aber die Folge, mit der auf die wesentliche Rolle des Habsburgerreichs als mitteleuropäische Großmacht und hinzugefügt Metternichs Situation als geeigneter „deutscher“ Staatsmann verwiesen wird, hat dem ungeachtet zu lange auf sich warten lassen. So begleitet anschaulich das Ermessen des Verfassers, Metternichs Ball in der Deutschlandpolitik in den 1830er- und 1840er-Jahren klar flacher zu spielen, als das erfahrungsgemäß vonstatten geht. Dass Siemann vor allem Metternichs Wahrnehmung auf das Nationalitätenproblem erpicht, ist ein bedeutsamer Beleg dafür, und dass ihm die Verortung der Nation im Staat oder Staatenverbund zukunfts- und richtungsweisen-der als die Kongruenz zwischen Nation und Staat erscheint, ist sowohl geschichtlich als auch normativ übersetzbar. Das führt zur unwiderruflichen Erkenntnis: Man kann einen anderen Werdegang Metternichs zu Papier bringen. Ob es einen besseren und so ergiebigeren geben kann? Das ist, schenkt man anderen qualifizierten Rezensenten Glauben, dem Anschein nach wohl undenkbar.

ANDREAS RAFFEINER,
BOZEN



Höpfinger, Renate (Hrsg.): Maria Probst 1902-1967. Bayerische Lebensbilder 4 – Biografien, Erinnerungen, Zeugnisse, Miesbach: Fuchs-Druck 2017, 230 Seiten, kostenfrei.

Die Reihe der Bayerischen Lebensbilder rückt in Kurzbiografien und Selbstzeugnissen Personen und Ereignisse der bayerischen Zeit- und Landesgeschichte in den Mittelpunkt. Der Fokus liegt dabei, ausgehend von den Materialien und Forschungsergebnissen des Archivs für Christlich-Soziale Politik der Hanns-Seidel-Stiftung, auf den Vertretern der größten bayerischen Nachkriegspartei, der CSU.

Der vierte Band thematisiert Leben und Wirken von Maria Probst. Die ihr zugewiesenen Beinamen „Maria Hilf“ und „Maria Heimsuchung“ charakterisieren ihren außergewöhnlichen Einsatz für die Kriegsoffer und Hinterbliebenen. Die von Konrad Adenauer gewählte Titulierung als die „teuerste Frau des Bundestages“ verweist auf den Erfolg ihres herausragenden sozialpolitischen Engagements. Ihr politischer,

beherzt zupackender Einsatz galt zunächst der Linderung der Not und dem Wiederaufbau, daneben aber vor allem dem „Friedensprojekt“ Europa. Sie setzte sich leidenschaftlich und nachdrücklich für die Friedenssicherung, die Aussöhnung von Deutschland und Frankreich, für die Schaffung eines gemeinsamen Europa ein. Eine besondere Rolle wies sie dabei den Frauen zu, die sie unermüdlich zu politischem Engagement ermunterte und die sie durch Erziehung und politische Bildung fit machen und zu politischer Aktion befähigen wollte.

1967, bei ihrem überraschenden Tod, war die 64-jährige Maria Probst, die erste Frau, die zur Vizepräsidentin des Bundestages gewählt worden war; sie war die bekannteste CSU-Politikerin und eine der bekanntesten deutschen Politikerinnen überhaupt.



/// Leserbrief zu Politische Studien 473:

„MIGRATION: DER RECHTSSTAAT HAT ES IN DER HAND“

Das Heft hat mir – als einem der älteren Mitbürger – gute und vertiefende Informationen gebracht.

Besonders angesprochen hat mich der Artikel von Hans Jürgen Papier, der Klarheit in die von Beginn an verworrene Begrifflichkeit bringt, indem er unterscheidet zwischen „vorübergehend Aufenthaltsberechtigten“, „aus humanitären Gründen – d. h. freiwillig – aufgenommenen Migranten“ sowie „erwünschten Migranten“.

Eine klare Trennung fehlt meiner Meinung nach ebenso hinsichtlich der Deutschen, die sich – aus welchen Gründen auch immer – ausländer skeptisch verhalten. Das sind ja immerhin rund 50 % unserer Bevölkerung. Hier wurde und wird alles in einen Topf geworfen und diejenigen, die unter anderem dem durch Rechtsstaatlichkeit nicht gedeckten (illegalen) Teil der Einwanderung skeptisch oder ablehnend gegenüberstehen vorschnell als „Fremdenfeinde“

oder gar „Rassisten“ bezeichnet. Leider sind hier auch die Kirchen nicht ganz unbeteiligt, obwohl durchaus auch christliche Verantwortung zu dieser Skepsis führen kann. Nächstenliebe ohne jegliche Bedingung ist auch für viele Christen nicht zumutbar. Bedenkensträger, die das offen aussprechen, wurden von führenden Politikern bzw. Verbandsvertretern anfänglich gar als „Pack“, „Spinner“ oder „Ratten“ gebrandmarkt. Auf der anderen Seite wurden ausländerfreundliche Bürger mit abwertenden Begriffen wie „Gutmenschen“, „Bahnhofsklatscher“ usw. bedacht. Dabei sichert unser Rechtsstaat allen Bürgern das Recht auf Meinungsfreiheit innerhalb der bekannten Grenzen zu (die hier im Übrigen von einigen Politikern selbst überschritten wurden).

Bezüglich der Vorbehalte gegenüber Ausländern ist meiner Meinung nach grundsätzlich zu unterscheiden:

1. Bürger, die sich Sorgen um ihre Zukunft machen in einer, womöglich identitätsfremden Nation oder wegen anderer Probleme (Terrorismus, Verbrechen zunahme, Missbrauch von Sozialleistungen usw.) und dies bei Diskussionen auch öffentlich äußern. Diese stellen bei weitem den Großteil in der Front der Ablehner bzw. Skeptiker dar.
2. Solche, die durch rassistische bzw. volksverhetzende öffentliche Äußerungen den Boden der Rechtsstaatlichkeit verlassen.
3. Erklärte Ausländerfeinde, die Asylunterkünfte oder Ausländer tätlich angreifen

Die Verwilderung der Ausdrucksformen und die Vorverurteilung von Bedenkensträgern haben einen nicht unerheblichen

Anteil an der derzeitigen Spaltung unserer Gesellschaft. Der Aufsatz von Robert Heimberger fordert in diesem Zusammenhang zu Recht auch die klare Unterscheidung zwischen muslimischen Flüchtlingen und Terroristen. Die Problematik besteht hier allerdings darin, dass sich Letztere unerkannt unter die Flüchtlinge gemischt haben und diese Trennung – wie die Vorfälle in vielen Städten gezeigt haben – a priori schlicht nicht möglich ist.

DR. HEINRICH EDER., MÜNCHEN

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:



ARGUMENTATION KOMPAKT

Nr. 3/2017: Wie weiter nach dem Brexit?
Die euro-atlantische Sicherheit in einem veränderten Umfeld



ARGUMENTATION KOMPAKT
Nr. 4/2017: Die Landtagswahlen vom Frühjahr 2017 – Tendenzen des Wahlverhaltens in Deutschland



ARGUMENTATION KOMPAKT

Nr. 5/2017: Trump Meets NATO – Rückschlüsse für die transatlantische Sicherheitskooperation



ARGUMENTATION KOMPAKT

Nr. 6/2017: Die G20 zwischen Hoffen und Bangen – Perspektiven für politische Impulse an der Schnittstelle zwischen Klima und Energie



SONSTIGES

Islam und Staat, hrsg. von Gerda Hasselfeldt und Ursula Männle, Berlin: Duncker & Humblot, 2017, ISBN 978-3-428-15243-8 (über den Buchhandel erhältlich)

VORSCHAU

POLITISCHE STUDIEN

Nr. 475 „Die transatlantischen Beziehungen“ mit Beiträgen von Christian Forstner, Michael Kimmage, Andrea Rotter und Claudia Schlembach

POLITISCHE STUDIEN

6 X IM JAHR

Jetzt Jahresabo abschließen!



BESTELLSCHEIN

Hiermit bestelle ich kostenlos und versandkostenfrei:

Menge	Titel
	Politische Studien 473: Migration und Rechtsstaat
	Politische Studien 472: Europa und der Brexit
	Politische Studien 471: Pulverfass Naher Osten
	Politische Studien 470: Die Zukunft der NATO
	Politische Studien 469: Paralleljustiz
	Politische Studien 468: Die Bundeswehr

☐

Ich möchte die „Politischen Studien“
im Abonnement.

Hanns-Seidel-Stiftung
Referat „Publikationen“
Lazarettstr. 33
80636 München

per Fax: +49 (0)89 12 58-469

Ihre Adresse bitte lesbar
in Druckbuchstaben:

Institution

Vorname, Name

Straße, Nummer

PLZ, Ort

E-Mail-Adresse
(falls Informationen per E-Mail erwünscht)

Telefon

Datum, Unterschrift

Herausgeber:

© 2017, 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
V.i.S.d.P.: Thomas Reiner

Redaktion:

Prof. Dr. Reinhard Meier-Walser
(Chefredakteur)
Barbara Fürbeth
(Redaktionsleiterin; fuerbeth@hss.de)
Verena Hausner (Stv. Redaktionsleiterin)
Susanne Berke (Redakteurin)
Claudia Magg-Frank (Redakteurin)
Marion Steib (Redaktionsassistentin; steib@hss.de)

Graphik: trurnit Publishers GmbH

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. Davon ausgenommen sind Teile, die als Creative Commons gekennzeichnet sind. Das Copyright für diese Publikation liegt bei der Hanns-Seidel-Stiftung e. V.

Namentlich gekennzeichnete redaktionelle Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers wieder. Unverlangt eingesandte Manuskripte werden nur zurückgesandt, wenn ihnen ein Rückporto beiliegt.

Hinweis: Zur besseren Lesbarkeit der Texte wird auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für beiderlei Geschlecht.

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

Bildnachweis für Titel:
Ideenkoch / Fotolia.com