

11/12|14

KAS AUSLANDSINFORMATIONEN

25 JAHRE NACH DEM MAUERFALL –
DEUTSCHLANDS INTERNATIONALE
VERANTWORTUNG

■ 25 Jahre deutsch-ungarische Beziehungen seit dem Wendejahr 1989
Bence Bauer / András Hettyey

■ Perspektiven auf das wiedervereinigte Deutschland – Eindrücke aus Polen
Bartosz T. Wieliński

■ Ein Rückblick auf die (west-)deutschen Beziehungen zu den Entwicklungsländern in Afrika südlich der Sahara
Peter Molt

■ Die deutsche G7-Präsidentschaft: Eine Möglichkeit zur „neuen Verantwortung“ in der internationalen Politik
Daniela Haarhuis

■ Ein neuer langer Krieg? Die Herausforderung durch das Islamische Kalifat
Dustin Dehez



Konrad
Adenauer
Stiftung

KAS
AUSLANDSINFORMATIONEN
11/12 | 14



**Konrad
Adenauer
Stiftung**

zeitenwenden
die tagesordnung
der zukunft



ISSN 0177-7521

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

30. Jahrgang

Klingelhöferstraße 23

D-10785 Berlin

Telefon (030) 2 69 96-33 83

Telefax (030) 2 69 96-53 383

Internet: <http://www.kas.de>

<http://www.kas.de/auslandsinformationen>

E-Mail: nadine.mensel@kas.de

Bankverbindung:

Commerzbank Bonn

IBAN: DE43 3804 0007 0103 3331 00

BIC: COBADEFFXXX

Herausgeber:

Dr. Gerhard Wahlers

Redaktion:

Frank Priess

Dr. Wolfgang Maier

Thomas Birringer

Dr. Stefan Friedrich

Dr. Beatrice Gorawantschy

Olaf Jacob

Andrea Ellen Ostheimer

Jens Paulus

Verantwortliche Redakteurin:

Dr. Nadine Mensel

Gekennzeichnete Artikel geben nicht unbedingt die Meinung der Redaktion wieder.

Bezugsbedingungen:

Die KAS-Auslandsinformationen erscheinen zwölfmal im Jahr. Der Bezugspreis für zwölf Hefte beträgt 50,- € zzgl. Porto. Einzelheft 5,- €. Schüler und Studenten erhalten einen Sonderrabatt.

Die Bezugsdauer verlängert sich jeweils um ein Jahr, sofern das Abonnement nicht bis zum 15. November eines Jahres schriftlich abbestellt wird.

Bestellungen: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (obige Anschrift)

Das Copyright für die Beiträge liegt bei den KAS-Auslandsinformationen.

Übersetzung: RedKeyTranslations, Hannover

Satz: racken, Berlin



CO₂-neutral mit Farben auf Pflanzenölbasis nach DIN ISO 12647-2 gedruckt auf chlorfrei gebleichtem Recyclingpapier, das mit dem europäischen Umweltzeichen (EU Ecolabel: FR/011/003) ausgezeichnet ist.

Inhalt

4 | EDITORIAL

25 Jahre nach dem Mauerfall – Deutschlands internationale Verantwortung

7 | 25 JAHRE DEUTSCH-UNGARISCHE BEZIEHUNGEN SEIT DEM WENDEJAHR 1989

Bence Bauer / András Hettyey

30 | PERSPEKTIVEN AUF DAS WIEDERVEREINIGTE DEUTSCHLAND – EINDRÜCKE AUS POLEN

Bartosz T. Wieliński

47 | EIN RÜCKBLICK AUF DIE (WEST-)DEUTSCHEN BEZIEHUNGEN ZU DEN ENTWICKLUNGSLÄNDERN IN AFRIKA SÜDLICH DER SAHARA

Peter Molt

70 | DIE DEUTSCHE G7-PRÄSIDENTSCHAFT: EINE MÖGLICHKEIT ZUR „NEUEN VERANTWORTUNG“ IN DER INTERNATIONALEN POLITIK

Daniela Haarhuis

Andere Themen

89 | EIN NEUER LANGER KRIEG? DIE HERAUS- FORDERUNG DURCH DAS ISLAMISCHE KALIFAT

Dustin Dehez



EDITORIAL

Liebe Leserinnen und Leser,

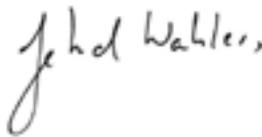
seit mehr als 50 Jahren engagiert sich die Konrad-Adenauer-Stiftung als Partner der deutschen Entwicklungszusammenarbeit weltweit. Unser Kernauftrag ist dabei ganz klar, einen nachhaltigen Beitrag für Frieden, Freiheit und Demokratie zu leisten. Dies tun wir zum einen mit Projekten in über 100 Ländern. Zum anderen bringen wir unsere Expertise in die außen- und entwicklungspolitischen Kreise ein. In diesem Zusammenhang haben sich die *KAS-Auslandsinformationen* zu einem wichtigen und gefragten Impulsgeber entwickelt. Der Zuschnitt, dass unsere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus ihren Einsatzregionen berichten und die Analyse des politischen Geschehens mit handlungsorientiertem Wissen verknüpfen, ist zum Markenzeichen der Zeitschrift geworden. Dass wir in diesem Jahr das 30-jährige Jubiläum der *Auslandsinformationen* begehen können, erfüllt die Stiftung mit besonderem Stolz.

Wie sehr sich die internationale Politik seit der ersten Ausgabe gewandelt hat, wird angesichts historischer Schlaglichter deutlich: 1984 befand sich der Kalte Krieg in einer Hochphase, doch Ende der 1980er Jahre brachen die sozialistischen Regime im Ostblock nach und nach zusammen. In Deutschland war damit der Weg frei zur Wiedervereinigung. In anderen Ländern verlief der Umbruch nicht ohne Gewalt. Die Kriege im ehemaligen Jugoslawien in den 1990er Jahren haben dies auf erschreckende Weise gezeigt. Gleichzeitig schritt die Einigung Europas politisch wie geografisch mit großen Schritten voran. Neue Verkehrs- und Kommunikationstechnologien haben die Globalisierung verstärkt. Allerdings nutzen dies auch die Gegner von Demokratie, Freiheit und Rechtsstaatlichkeit aus. In dieser Hinsicht sind die Anschläge vom 11. September 2001 eine Zäsur gewesen.

Die *Auslandsinformationen* haben diese vielfältigen Veränderungen auf allen Kontinenten stets aufgegriffen. Mit einem besonderen Blickwinkel haben sich unsere Autorinnen und Autoren damit in die außen- und entwicklungspolitische Debatte in Deutschland eingebracht. Diese Diskussion ist 25 Jahre nach dem Mauerfall wichtiger denn je. Die Errungenschaften der letzten Jahrzehnte, die friedensstiftende Wirkung der europäischen Einigung, unsere bürgerlichen Freiheiten sowie unser starker Wirtschaftsstandort sind keine Selbstverständlichkeit. Unsere Werte setzen das Wohlergehen unserer Nachbarschaft und ein freiheitliches internationales System voraus. Schon allein deshalb verurteilen wir Russlands völkerrechtswidrige Annexion der Krim und die gewaltsam durchgesetzte Verschiebung territorialer Grenzen. Deutschland trägt nicht zuletzt aufgrund seiner wirtschaftlichen Stärke und der gefestigten politischen Verhältnisse eine besondere Verantwortung. Dass die Frage nach unserem internationalen Engagement in Politik und Öffentlichkeit, aber genauso in unseren Partnerländern intensiver diskutiert wird, überrascht daher nicht.

Welche Konsequenzen der Zusammenbruch des Kommunismus in Osteuropa für die deutsche Außenpolitik bewirkte und wie sich daraus Deutschlands europäische und internationale Aufgaben entwickelt haben, beleuchten unsere Autoren in dieser Ausgabe. In Polen etwa forderte die freie Gewerkschaftsbewegung *Solidarność* bereits seit Beginn der 1980er Jahre das kommunistische System heraus und kämpfte für Freiheit und Demokratie. Dies blieb den Nachbarn jenseits der Oder-Neiße-Grenze nicht verborgen, worauf Bartosz T. Wieliński hinweist. Heute ist das Verhältnis zwischen Deutschen und Polen gefestigter denn je, manch ein Kommentator spricht sogar von einem „deutsch-polnischen Motor“ auf europäischer Ebene. Auch Ungarns Beitrag zur friedlichen Revolution ist unvergessen, wie Bence Bauer und András Hettyey resümieren. Dort öffnete sich der Eisernen Vorhang 1989 erstmals und dauerhaft. Zum „Schicksalsmoment“ wurde damals das Paneuropäische Picknick, das einerseits das Ende der DDR beschleunigte, andererseits für die Ungarn die Orientierung nach Westen besiegelte.

Nicht allein in der Rückschau zeigt sich der Wandel der deutschen Außenpolitik seit 1989. Anlass für Berlin, die Diskussionen um die gestiegene internationale Verantwortung unseres Landes aufzugreifen und in die politische Praxis einfließen zu lassen, bietet die aktuelle Ratspräsidentschaft in der G7. Darauf geht Daniela Haarhuis in ihrem Beitrag ein. Höhepunkt wird das Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs im Juni 2015 im bayrischen Elmau sein. In der Vorbereitung darauf hat Bundeskanzlerin Angela Merkel zentrale Arbeitsfelder bereits benannt: nachhaltiges Wirtschaften und Lebensqualität, ein neues Klima-Abkommen sowie die Weiterentwicklung der Millennium Development Goals. Darüber hinaus dürfte angesichts der Bedrohungen unserer Werteordnung durch islamistische Fundamentalisten und Terroristen auch dieses Thema die Agenda bestimmen. Deutschland wird sich in diesen verschiedenen Fragen mit Engagement, Ideenreichtum, aber auch mit materiellen Verpflichtungen einbringen, unsere Partner verlassen sich darauf. Diese Haltung ist konsequent: Über die Jahrzehnte des Kalten Krieges war die Bundesrepublik ein Konsument internationaler Sicherheit, geschützt durch die USA und das nordatlantische Bündnis. Nun ist es an der Zeit, eine aktivere Rolle zum Erhalt internationaler Sicherheit einzunehmen und damit auch anderen die Chancen auf ein Leben in Freiheit und Frieden zu ermöglichen.



Dr. Gerhard Wahlers
Stellvertretender Generalsekretär

gerhard.wahlers@kas.de

25 JAHRE DEUTSCH-UNGARISCHE BEZIEHUNGEN SEIT DEM WENDEJAHR 1989

Bence Bauer / András Hettyey

Für die damaligen Flüchtlinge aus der DDR hat Ungarn mit der Grenzöffnung im September 1989 Mut und Menschlichkeit bewiesen. Die damit ausgelöste Kettenreaktion besiegelte schnell das Schicksal der Deutschen Demokratischen Republik, führte zur Wiedervereinigung Deutschlands sowie zur weiteren Integration Europas. Die deutsch-ungarischen Beziehungen haben durch die damalige Entscheidung der ungarischen Führung einen Höhepunkt erlebt. Lange Zeit galt das „Jahr der Wunder“ 1989 als Dreh- und Angelpunkt der bilateralen Beziehungen, aus denen nicht nur Deutsche eine Grundsympathie für die Ungarn entwickelt haben. 25 Jahre nach den bewegenden und dramatischen Ereignissen gilt es, Bilanz zu ziehen und das Verhältnis beider Länder zu bewerten – vom Jahr der grenzenlosen Begeisterung in den Wendejahren bis zum normalen Alltag des Zusammenlebens innerhalb der Europäischen Union im Jahre 2014.

VORGESCHICHTE

Nach der Niederschlagung des ungarischen Volksaufstandes 1956 durch sowjetische Truppen versuchte die kommunistische Staats- und Parteiführung um János Kádár die Bevölkerung mit Zugeständnissen und kleinen Geschenken zufriedenzustellen,¹ was später als „Gulasch-Kommunismus“ bezeichnet wurde. Dazu gehörten eine bescheidene Privatwirtschaft, relativer, kleiner Wohlstand, eine vergleichsweise gute Lebensmittelversorgung, gepaart mit westlichen Unterhaltungs- und Freizeitmöglichkeiten. Diese Umstände hoben Ungarn erkennbar von den übrigen Staaten des Warschauer Paktes ab und führten zu einer



Bence Bauer LL.M. ist Projektkoordinator und Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Auslandsbüro Ungarn der Konrad-Adenauer-Stiftung.



Dr. András Hettyey ist Dozent an der Nationalen Universität für den Öffentlichen Dienst in Budapest. Sein Beitrag wurde durch ein János Bolyai-Stipendium der Ungarischen Akademie der Wissenschaften unterstützt.

1 | Vgl. György Dalos, *Der Vorhang geht auf*, München, 2009, 64.

Folklore um KP-Generalsekretär Kádár. Sie dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die kommunistischen Machthaber die Erfahrung um den Ungarnaufstand immer noch als Bedrohung wahrnahmen. Eine Wiederholung wollten sie unbedingt verhindern. Wohltaten gegenüber der Bevölkerung schienen dazu das geeignete Mittel. Der Preis dafür war eine schleichende Staatsverschuldung. Mehrere Kredite in den 1980er Jahren, darunter ein Überbrückungskredit des Internationalen Währungsfonds, konnten den finanziellen Kollaps lediglich hinauszögern. Doch mit diesem Vabanquespiel trug Ungarn letztlich zum Untergang des osteuropäischen Sozialismus bei.²

Deutsch-deutsche Begegnungen am Balaton

Während die Menschen aus der DDR genau registrierten, welche Entwicklungen in Ungarn anders verliefen als bei ihnen, galt das Land bei vielen Besuchern aus der Bundesrepublik als ein günstiges Urlaubsland. Interessanterweise bildete Ungarn aber sowohl für Ost- als auch für Westdeutsche einen Ort persönlicher Begegnung. Viele Familien und Freunde konnten sich überhaupt erst dort treffen. Kulisse dieser deutsch-deutschen Zusammenkünfte war neben der Hauptstadt Budapest in erster Linie der Balaton (Plattensee). Hier machten die Deutschen gemeinsam Urlaub. Für DDR-Bürger war speziell der Balaton Ausdruck eines Lebens in „paradiesischen Verhältnissen“, das sie sich ohne die Hilfe von westdeutschen Freunden oder Verwandten nicht hätten leisten können. Viele dieser Begegnungen sind bis hin zum Wendejahr dokumentiert worden: nicht nur literarisch,³ sondern auch von der DDR-Staatssicherheit.⁴

MEHR ALS EINE LÜCKE IM ZAUN: DIE GRENZÖFFNUNG 1989

Der bis zur Grenzöffnung im September 1989 eingeschlagene Weg ist von vielen Einzelentscheidungen, aber auch von Missverständnissen und Zufällen gekennzeichnet. Fünf Schlüsselmomente sollen hervorgehoben werden: der ungarische „Weltpass“, der Beitritt zur Flüchtlingskonvention

2 | Vgl. ebd., 67.

3 | Vgl. Ingo Schulze, *Adam und Evelyn*, Berlin, 2008.

4 | Vgl. Andrea Dunai, „Die Balaton-Brigade“, in: Jürgen Haase und János Can Togay (Hrsg.), *Deutsche Einheit am Balaton*, Berlin, 2009, 109.

der Vereinten Nationen (VN), der Abbau der Grenzbefestigungsanlagen, die Zuwendung zum Westen, einhergehend mit dem Vertrauensverlust zur DDR, und schließlich das Paneuropäische Picknick als Sternstunde der an ein Europa ohne Grenzen glaubenden Zivilgesellschaft. Ohne diese Hintergründe und deren Zusammenspiel hätte es weder zur Dynamik an der ungarisch-österreichischen Grenze noch zu den weit reichenden Ereignissen im Wendejahr insgesamt kommen können.



Mit der Einführung des Weltpasses machten die Ungarn von ihrem Reiserecht regen Gebrauch und deckten sich im Westen mit Konsumgütern ein. | Quelle: © Tamás Lobenwein, Norbert Lobenwein.

Der Weltpass für die Ungarn

Ab dem 1. Januar 1988 konnten die Ungarn den so genannten Weltpass beantragen, also einen regulären ungarischen Pass als Reisedokument, mit dem sich alle Staaten dieser Welt – auch die westlichen – bereisen ließen.⁵ Diese Entwicklung brachte die Diskrepanz zwischen dem vergleichsweise milden kommunistischen Ungarn und der orthodox-kommunistischen DDR noch stärker zu Tage. An den in Ungarn urlaubenden DDR-Bürgern ist sie nicht unbemerkt vorübergegangen. Bei vielen von ihnen wuchs damit kontinuierlich der Wunsch, der DDR endgültig den Rücken zu kehren. Im Jahre 1988 wurden noch 283 Personen

5 | Diese Neuerung führte zu einem regelrechten Einkaufstourismus in Österreich. Vgl. Hans Kaiser und Norbert Lobenwein, *89-09 – Momente, die die Welt bewegten*, Budapest, 2009, 24-25.

aus der DDR⁶ beim Versuch aufgegriffen, die ungarisch-österreichische Grenze ungesetzlich zu überqueren. Im Jahr darauf stieg diese Zahl bis zur offiziellen Grenzöffnung am 11. September auf 7.200 Personen. Die Verzweiflung der Fluchtwilligen wuchs mit jedem Tag, waren sie doch in einem unbeweglichen Regime eingesperrt, während ihre ungarischen „Genossen“ bereits frei reisen konnten.

Der Beitritt zur Flüchtlingskonvention

Mit dem Beitritt Ungarns zur VN-Flüchtlingskonvention im März 1989 bestand rein rechtlich das Verbot, Flüchtlinge in den Staat zurückzusenden, aus dem sie geflohen waren.

Ein im Hinblick auf fluchtbereite DDR-Bürger im späteren Verlauf entscheidender Schritt war der Beitritt Ungarns zur VN-Flüchtlingskonvention im März 1989, in Kraft getreten

am 12. Juni 1989. Ursprünglich hatte Budapest mit dem Beitritt keinesfalls die DDR-Bürger im Auge. Vielmehr wollte die Regierung den aus Rumänien nach Ungarn geflohenen Menschen zur Seite stehen und die Geltung der Menschenrechte stärken. Diese Flüchtlinge waren angetrieben von der rücksichtslosen Dorfzerstörungspolitik des rumänischen Diktators Nicolae Ceaușescu. Im März 1988 gab dieser bekannt, die Zahl der Dörfer von 13.000 auf 5.000 bis 6.000 zu reduzieren und die dortigen Bewohner in „agro-industrielle“ Städte umzusiedeln.⁷ Davon waren besonders die angestammten deutschen und ungarischen Minderheiten bedroht, viele suchten Zuflucht in Ungarn. Mit der Anwendung der VN-Flüchtlingskonvention bestand rein rechtlich das Verbot, die Flüchtlinge in den Staat zurückzusenden, aus dem sie geflohen waren.⁸ 1988 sollen ca. 60.000 Menschen aus Rumänien nach Ungarn gekommen sein.⁹

Bei den Behörden in Ost-Berlin sorgte der Beitritt Ungarns zur Konvention für Beunruhigung. Wie mit der Sowjetunion, der Tschechoslowakei oder mit Rumänien¹⁰ hatte Ungarn auch mit der DDR eine bilaterale Vereinbarung (aus dem Jahr 1969), wonach die jeweiligen Signatarstaaten

6 | Vgl. Árpád Bella, „Gedanken über die Grenztruppe der Wende“, in: Kaiser und Lobenwein, Fn. 5, 16-17.

7 | Vgl. Andreas Oplatka, *Der erste Riss in der Mauer*, Wien, 2009, 49.

8 | Vgl. Hans-Hermann Hertle, *Die Chronik des Mauerfalls*, Berlin, 2009, 64.

9 | Vgl. Joachim Jauer, *Urbi et Gorbi – Christen als Wegbereiter der Wende*, Freiburg, 2008, 143.

10 | Vgl. Oplatka, Fn. 7, 53.

sicherzustellen hatten, „dass Bürger des anderen Staates nicht nach dritten Staaten, für die Reisedokumente keine Gültigkeit haben, ausreisen“.¹¹ Zudem regelte das Rechts-hilfeabkommen die Auslieferung von Straftätern, d.h. nach DDR-Lesart auch von denjenigen, die sich einem ungesetzlichen Grenzübertritt bzw. einer rechtswidrigen Nicht-rückkehr nach §213 StGB-DDR strafbar gemacht hatten.¹² Diese Vereinbarung konnte nach Inkrafttreten der Flüchtlingskonvention am 12. Juni 1989 eigentlich nicht mehr angewendet werden, ohne das Völkerrecht zu verletzen.

Zwar stimmte der ungarische Staatssicherheitschef dem DDR-Standpunkt zu, dass „die politische und die rechtliche Ordnung der DDR eine Verfolgung von Bürgern der DDR durch den Staat wegen der in der Konvention genannten Gründe ausschließt und es folglich keine Flüchtlinge im Sinne der Konvention aus der DDR geben kann“.¹³ Doch waren die Konsequenzen für die innerstaatlichen Praktiken noch völlig unklar. Die DDR-Bürger sahen sich selbst nicht als Flüchtlinge, sie ersuchten nicht um Asyl. Auch die ungarische Seite betrachtete sie eher als Übersiedler. Eine wortlautgetreue Auslegung hätte zwar nicht gegriffen, doch berief sich die ungarische Regierung im Späteren auf den Geist der Flüchtlingskonvention,¹⁴ um die Entscheidung, DDR-Bürger gen Westen ausreisen zu lassen, zu begründen.

Ausreisewillige DDR-Bürger sahen sich selbst nicht als Flüchtlinge, sie ersuchten nicht um Asyl. Auch die ungarische Seite betrachtete sie eher als Übersiedler.

Der Abbau der Grenzbefestigungsanlagen

Die 246 Kilometer lange Signalanlage (Typ SZ-100) war zwischen 1965 und 1971 errichtet worden. Sie wurde bereits ca. 500 bis 2.000 Meter vor dem eigentlichen Grenzverlauf installiert. Beim Versuch, diese zu durchbrechen, wurde ein Alarm beim nächstgelegenen Wachposten ausgelöst. Ende der 1980er Jahre war die Anlage technisch veraltet, Fehlalarme waren keine Seltenheit. Um sie funktionstüchtig zu erhalten, hätte es umfangreicher Investitionen bedurft.¹⁵ Darauf wies der Oberkommandierende der

11 | Hertle, Fn. 8, 62.

12 | Vgl. Oplatka, Fn. 7, 131.

13 | Hertle, Fn. 8, 64.

14 | Vgl. Oplatka, Fn. 7, 103.

15 | Vgl. Andreas S. Schmidt-Schweizer, Die Öffnung der ungarischen Westgrenze für die DDR-Bürger im Sommer 1989, *Südosteuropa Mitteilungen*, 1, 1997, 36.

ungarischen Grenztruppen, János Székely, schon 1987 das Innenministerium hin. In seinem Bericht kam er zu dem Schluss, dass das System technisch, politisch und moralisch ausgedient habe.¹⁶ Am 26. Oktober 1988 besuchte der als Reformler geltende Staatsminister Imre Pozsgay die Grenzübergangsstelle Hegyeshalom und schloss sich der Einschätzung von Székely an.¹⁷ Hinzu kam, dass die Ungarn bereits mit dem „Weltpass“ frei reisen konnten, es also keinen Grund gab, die Grenzen hermetisch abzuriegeln. Allenfalls Bürger aus den „Bruderstaaten“ sollten aufgehalten werden, die Grenzen und eventuelle Reisebeschränkungen behielten weiter ihre Gültigkeit.



Im Frühjahr 1989 begannen die ungarischen Grenztruppen mit dem Abbau der Grenzbefestigungsanlagen, was am 2. Mai 1989 offiziell bekannt gegeben wurde. | Quelle: © Tamás Lobenwein, Norbert Lobenwein.

Die entscheidende Motivation für den von der Regierung Miklós Németh beschlossenen Abbau der Grenzbefestigungsanlagen war aber finanzieller Natur. Der Ministerpräsident strich den Posten der Erneuerung des Stacheldrahtsystems kurzerhand aus dem Haushaltsentwurf 1989, weil er die Kosten dazu nicht mehr aufbringen wollte. Der streng geheime Abbau begann ab dem 18. April.¹⁸ Als dies am 2. Mai vor internationalen Pressevertretern bei Hegyeshalom fortgesetzt wurde, ahnte noch niemand die Konsequenzen.

16 | Vgl. Gyula Kurucz (Hrsg.), *Das Tor zur deutschen Einheit*, Berlin, 2000, 107.

17 | Vgl. Schmidt-Schweizer, Fn. 15, 39.

18 | Vgl. ebd., 40.

Paradoxerweise reagierte die rumänische Führung einige Wochen später mit einem Aufbau von Grenzbefestigungsanlagen an der Grenze zu Ungarn, um die Fluchtbewegungen dorthin einzudämmen. Joachim Jauer, der damalige ZDF-Korrespondent, resümierte in der Nachrichtensendung jenes Tages: „Ein historischer, ein bewegender Augenblick, heute beendet Ungarn an dieser Stelle die gewaltsame Spaltung von Ost und West“.¹⁹

Die DDR-Flüchtlinge in Ungarn

Viele Menschen in der DDR sahen Jauers Berichterstattung mit großem Interesse. Auf international größere Beachtung stießen die Fernseh- und Bildaufnahmen der beiden Außenminister von Österreich und Ungarn, Alois Mock und Gyula Horn. Sie durchtrennten in einer symbolischen Aktion am 27. Juni den Zaun in der Nähe von Sopron. Tatsächlich war der Abbau der Grenzanlage schon so sehr fortgeschritten, dass man dafür ein kleines Stück Stacheldraht erst wieder aufbauen musste.²⁰ Das Bild der beiden mit Drahtscheren hantierenden Minister ging um die Welt. Die kurz vor ihrem Sommerurlaub stehenden DDR-Bürger registrierten aufmerksam die Geschehnisse in Ungarn. Sie erkannten, dass sich eine Lücke im Eisernen Vorhang auftat, um womöglich in den Westen zu gelangen. Im Verlauf jenes Sommers besetzten ausreisewillige DDR-Bürger die Botschaften in Warschau und Budapest bzw. die Ständige Vertretung in Ost-Berlin. In Ungarn musste die bundesdeutsche Botschaft am 13. August 1989 – dem 28. Jahrestag des Mauerbaus in Berlin – wegen Überfüllung geschlossen werden.²¹ Die Malteserfrau Csilla von Boeselager, eine gebürtige Ungarin, griff in dieser Situation beherzt ein und organisierte Hilfe bei der Betreuung der Flüchtlinge. Unterstützt wurde sie durch den Pfarrer der Gemeinde „Zur Heiligen Familie“ in Budapest-Zugliget, Imre Kozma.

Auf internationale Beachtung stießen der Außenminister von Österreich und Ungarn, als sie am 27. Juni den Grenz-zaun in der Nähe von Sopron symbolisch durchtrennten.

19 | Jauer, Fn. 9, 129.

20 | Rede des ehemaligen Ministerpräsidenten Miklós Németh anlässlich der Verleihung des Point-Alpha-Preises am 15.06.2014 in Geisa, 3, http://pointalpha.com/sites/default/files/downloads/erwiderung_miklos_nemeth.pdf [27.08.2014].

21 | Zu diesem Zeitpunkt sollen sich dort 171 ausreisewillige Personen befunden haben. Vgl. Jauer, Fn. 9, 157; Oplatka, Fn. 7, 153.

So konnte bereits am 14. August das dortige Pfarrgelände geöffnet werden. Da auch dieser Zufluchtsort mit täglich 200 bis 300 Neuankömmlingen²² bald überfüllt war, wurden die Flüchtlinge zusätzlich in Csillebérc und Zánka versorgt, in drei Monaten insgesamt 48.600 Menschen.²³

In jenen Augusttagen kam es zu einem regen diplomatischen Austausch zwischen Bonn, Budapest und Ost-Berlin. Staatssekretär Jürgen Sudhoff pendelte mehrmals zwischen Bonn und Budapest, im dortigen Außenministerium gaben sich der Bonner und der Ost-Berliner Botschafter die Klinke in die Hand. Der bundesdeutschen Seite war daran gelegen, die Flüchtlinge so bald wie möglich in die Bundesrepublik Deutschland ausreisen zu lassen. Diese Menschen wurden von der Botschaft der BRD umgehend mit einem bundesdeutschen Pass ausgestattet. Da sie aber nicht über einen gültigen ungarischen Einreisestempel verfügten, konnten sie mit diesen Pässen das Land nicht verlassen. Die ungarischen Entscheidungsträger wollten unter allen Umständen rechtsstaatlich korrekt vorgehen,

Das Ausfliegen der Botschaftsflüchtlinge von Budapest nach Wien wollte die ungarische Regierung als einmalige humanitäre Aktion verstanden wissen.

weshalb sie eine Ausreise mit solchen erst in Budapest ausgestellten BRD-Pässen nicht erlaubten. Das Ausfliegen der Botschaftsflüchtlinge mit Hilfe des Internationalen Roten Kreuzes in der Nacht vom 23. auf den 24. August von Budapest nach Wien wollte die ungarische Regierung daher als einmalige humanitäre Aktion verstanden wissen. Doch schlugen sich die Ungarn allmählich immer mehr auf die Seite Westdeutschlands. Die Situation der weiterhin in Ungarn ausharrenden Flüchtlinge wurde von Tag zu Tag angespannter. Einige machten die Erfahrung, dass die Ausreise nach Österreich noch immer nicht möglich war. Andere stellten fest, dass man zumindest nicht mehr an die DDR überstellt wurde. Außerdem sahen die ungarischen Behörden davon ab, Fluchtversuche in die Pässe einzutragen. Früher oder später, so die richtige Annahme, würde eine legale Ausreise möglich sein.²⁴

22 | Vgl. Jauer, Fn. 9, 162.

23 | Vgl. Hans Kaiser (Hrsg.), *Der Grenzdurchbruch bei Sopron – Weg nach Europa*, Budapest, 2012, 193.

24 | Vgl. Andreas Oplatka, Eine Bresche im Eisernen Vorhang, *Neue Zürcher Zeitung*, 26.06.2014, <http://nzz.ch/international/europa/1.18330432> [26.08.2014].



Die Einladung zum Paneuropäischen Picknick fand ihren Weg bis zu den in Ungarn weilenden DDR-Bürgern. | Quelle: © Stiftung Paneuropäisches Picknick '89.

Das Paneuropäische Picknick am 19. August 1989 in Sopron

Das Paneuropäische Picknick organisierten Persönlichkeiten der ungarischen Opposition aus Debrecen und Sopron. Viele von ihnen kamen aus dem Ungarischen Demokratischen Forum (MDF), einige waren im Bund Junger Demokraten (FIDESZ), Bund Freier Demokraten (SZDSZ) oder der Kleinlandwirtepartei (FKGP) aktiv. Die Idee dieses Picknicks an der Grenze stammt von Ferenc Mészáros aus Debrecen. Nach einem Vortrag des Europaabgeordneten Otto von Habsburg in Debrecen, der Stadt der Entthronung seiner Familie, über ein Europa ohne Grenzen diskutierte Mészáros beim Abendessen mit Georg von Habsburg die Idee einer freundschaftlichen Zusammenkunft an der ungarisch-österreichischen Grenze im Rahmen eines Picknicks. Obwohl dieses Ansinnen zunächst verworfen wurde, trug Mészáros es auf der Sitzung des MDF Debrecen am 30. Juni dennoch vor und fand in Mária Filep eine Mitstreiterin. Sie begeisterte sich für die Idee, denn sie war durch

ihre Erfahrungen in Siebenbürgen (Rumänien) und durch die Situation der Flüchtlinge dort sensibilisiert.²⁵



Die DDR-Bürger stürmten anlässlich des Paneuropäischen Picknicks das alte hölzerne Grenztor bei Sopronpuszta und gelangten nach Österreich, daher auch die Bezeichnung Grenzdurchbruch. | Quelle: © Tamás Lobenwein, Norbert Lobenwein.



Oberstleutnant Árpád Bella beschloss angesichts der großen Menschenmenge in Sopron nicht einzugreifen und den Dingen freien Lauf zu lassen. Später wurde er dafür mehrfach ausgezeichnet. | Quelle: © Tamás Lobenwein, Norbert Lobenwein.

25 | Ein kurzes und prägnantes achtminütiges Kompendium wurde von Mária Filep am 18.08.2014 in Sopron auf der Veranstaltung der Konrad-Adenauer-Stiftung „Das Tor zur Freiheit in Europa“ vorgetragen, vgl. Mitschnitt, 1:09:15 – 1:17:10.



Das eigentliche Paneuropäische Picknick fand einige Kilometer landeinwärts, unweit von Sopronkőhida, statt. | Quelle: © Tamás Lobenwein, Norbert Lobenwein.

Mit Sopron²⁶ wurde ein geeigneter und geschichtsträchtiger Ort gefunden.²⁷ Parallel gewannen die Veranstalter den Reformkommunisten Imre Pozsgay und Otto von Habsburg selbst als Schirmherren. Die Flyer mit dem Slogan „Baue ab und nimm mit!“ sollten die Veranstaltung als Volksfest bewerben. Einen für forstwirtschaftliche Zwecke erhaltenen kurzen Abschnitt des Eisernen Vorhanges konnten die Teilnehmer als Ausdruck eines grenzenlosen Europas abbauen. Erst einige Tage vor dem Picknick wurde klar, dass es eine provisorische Grenzübergangsstelle von 15 bis 18 Uhr geben würde, so spät, dass die österreichische Genehmigung nur noch mündlich eingeholt werden konnte.²⁸ Ungarische und österreichische Teilnehmer sollten mit ihren Pässen die Grenze passieren können. Nach wie vor ist unklar, wie die in Ungarn weilenden DDR-Bürger von dieser Aktion erfuhren. Viele von ihnen berichteten, dass sie von Fremden die deutschen Flyer erhielten, auch bei Pater Kozma in Zugliget liefen intensive Vorbereitungen.²⁹ Tatsache ist, dass die Grenzer um Oberstleutnant Árpád

26 | Im dortigen MDF waren László Magas, László Nagy, János Rumpf, Pál Csóka und Félix Órs aktiv.

27 | Nach dem Aufstand von 1956 zogen viele Ungarn über die westlichen Grenzen. Ferner befand sich unweit der Picknickstelle, im Gefängnis von Sopronkőhida, ein Massengrab von Aufständischen. László Magas, „1989 – Das Jahr der Wunder“, in: Kaiser und Lobenwein, Fn. 5, 64.

28 | Vgl. László Nagy, „A Páneurópai Piknik és az 1989. szeptember 11-i határnyitás“, in: László Nagy, *Gazdaság és Társadalom: A soproni határáttörés*, Sopron, 2014, 19.

29 | Vgl. Kurucz, Fn. 16, 92.

Während des Paneuropäischen Picknicks gelangten 661 DDR-Bürger nach Österreich. Dies war die größte Massenflucht seit dem Bau der Berliner Mauer.

Bella von den in Sopron eintreffenden Ostdeutschen völlig überrascht wurden. Bella beschloss, nicht einzugreifen, mit seinen Kollegen ostentativ der ungarischen Seite

den Rücken zuzuwenden und nur die aus Österreich Kommenden zu kontrollieren. Bis in die frühen Abendstunden gelangten so 661 DDR-Bürger nach Österreich.³⁰ Dies war die größte Massenflucht seit dem Bau der Berliner Mauer. Für die DDR wurde das Paneuropäische Picknick damit zum Schicksalsmoment.

DIE ENDGÜLTIGE GRENZÖFFNUNG AM 11. SEPTEMBER 1989

Die Erkenntnisse des von der Staatsmacht auch als Test zur Erprobung sowjetischer Reaktionen³¹ geduldeten Picknicks fasst Imre Pozsgay trefflich zusammen: „Die am 19. August verstört rennenden Flüchtlinge brachten die DDR selbst aus dem Kreis der Verhandlungspartner.“³² Damit war der Weg frei, um ernsthafte Gespräche auf höchster Ebene zwischen Ungarn und der Bundesrepublik zu beginnen. Dass eine Lösung der Flüchtlingssituation nunmehr äußerst dringend war, zeigten nicht nur die überfüllten Flüchtlingslager und die Massenflucht beim Picknick, sondern weitaus tragischere Ereignisse. Das Militär verhinderte in den Tagen nach dem Picknick mit schweren Waffen die Flucht mehrerer DDR-Bürger bei Kópháza. Zudem wurde der DDR-Flüchtling Kurt-Werner Schulz bei einem Handgemenge unweit von Kőszeg von der Maschinepistole eines ungarischen Grenzwächters tödlich am Kopf getroffen.³³

Am 25. August kam es schließlich auf Schloss Gymnich zu deutsch-ungarischen Geheimverhandlungen zwischen Bundeskanzler Helmut Kohl, Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher, Ministerpräsident Miklós Németh und Außenminister Gyula Horn. Den Erinnerungen Kohls und Némeths zufolge teilten die Ungarn nach einer Erörterung

30 | Vgl. Krisztián Ungváry, „Ungarn und die BRD“, in: Haase und Can Togay, Fn. 4, 156.

31 | Vgl. Kaiser, Fn. 23, 136.

32 | Imre Pozsgay, „Mit Deutschland und den Deutschen bei der Wende“, in: Kaiser und Lobenwein, Fn. 5, 64.

33 | Damit war Kurt-Werner Schulz das letzte Todesopfer der deutschen Teilung. Vgl. Oplatka, Fn. 7, 168.

ihrer schwierigen Lage aufgrund der vertraglichen Bindung mit der DDR die drei Tage zuvor gefällte Entscheidung, die Grenzen für die DDR-Bürger regulär zu öffnen, mit.³⁴ Helmut Kohl war gerührt: „Mir stiegen die Tränen in die Augen, als Németh dies ausgesprochen hatte.“³⁵ Auf Nachfrage, was denn die Gegenleistung für diese großzügige Geste sei, versicherte Németh, dass Ungarn keine Menschen verkaufe. Zwar versuchte die DDR-Führung noch verzweifelt, die Ungarn umzustimmen, doch fand sie in Budapest kein Gehör. Staatsminister Imre Pozsgay war der Meinung: „Es ist nicht Ungarns Aufgabe, die Grenze anderer Staaten zu schützen.“³⁶ Man verhandelte auf ungarischer Seite nur noch mit der Bundesrepublik, dem „eigentlichen“ Verbündeten innerhalb des Warschauer Paktes, der DDR, wurden die Entscheidungen nur noch nachrichtlich mitgeteilt. Rein rechtlich setzte Ungarn die Anwendung des Abkommens von 1969 einseitig aus. Begründet wurde dies mit der Flüchtlingskonvention, da diese gegenüber bilateralen Abkommen als höherrangig einzustufen sei. Damit war die Ausreise mit DDR-Dokumenten möglich. Schließlich verkündete Außenminister Horn in den Abendnachrichten am 10. September die Grenzöffnung zum 11. September ab Mitternacht. Die jubelnden DDR-Bürger machten sich sofort auf den Weg nach Westen. Das DDR-Regime war seinem Untergang ein weiteres Stück näher gekommen.



Die DDR-Bürger flohen von Ungarn nach Österreich zu Fuß und ohne Hab und Gut, viele Autos wurden zurückgelassen. Sie gaben ihre Existenz in der DDR auf, um in Freiheit leben zu können. |
Quelle: © Tamás Lobenwein, Norbert Lobenwein.

34 | Vgl. ebd., 194.

35 | Helmut Kohl, *Erinnerungen 1982-1990*, München, 2005, 922.

36 | Jauer, Fn. 9, 181.

DIE DEUTSCH-UNGARISCHEN BEZIEHUNGEN NACH 1990

Ziel der ersten frei gewählten ungarischen Regierung war es, Ungarn so schnell wie möglich in die euro-atlantischen Strukturen einzubinden. Nach den folgenschweren Ereignissen von 1989/1990 gestalteten sich die deutsch-ungarischen Beziehungen zunächst positiv.

Zentrales außenpolitisches Ziel der ersten frei gewählten ungarischen Regierung unter dem konservativen Ministerpräsident József Antall war es, Ungarn so schnell wie möglich in die euro-atlantischen Strukturen einzubinden, sprich konkret die Mitgliedschaft in der Europäischen Union bzw. der NATO anzustreben.³⁷ Bei diesen Bemühungen, die Westeuropa zunächst skeptisch betrachtete, war Deutschland einer der wichtigsten Partner. „Die Bundesrepublik war frühzeitig zum stärksten Fürsprecher der Interessen der Beitrittsaspiranten innerhalb der Gemeinschaft und zum wichtigsten Vermittler zwischen den westeuropäischen Integrationsgemeinschaften und den Beitrittskandidaten geworden.“³⁸ Aus verschiedenen geografischen, wirtschaftlichen und politischen Erwägungen unterstützte Deutschland die Annäherung Ungarns (und der restlichen mittel- und osteuropäischen Länder) an die EU und die NATO.

Dieses gemeinsame Interesse wurde durch zwei Faktoren weiter gestärkt. Zum einen entwickelten Helmut Kohl und József Antall eine enge freundschaftliche Beziehung.³⁹ Schon wenige Wochen nach den ersten freien Wahlen im

37 | Zwischen 1990 bis 1994 regierte die konservative MDF unter Ministerpräsident József Antall (bis 1993) bzw. nach dessen Tod Péter Boross (1993 bis 1994) in einer Koalition mit der Kleinlandwirtpartei (FKGP) und der Christlich-Demokratischen Volkspartei (KDNP). Zwischen 1994 bis 1998 und zwischen 2002 bis 2010 regierte die Ungarische Sozialistische Partei (MSZP), zunächst (bis 2008) in Koalitionen mit dem Bund Freier Demokraten (SZDSZ), danach (bis 2010) alleine. Ministerpräsidenten waren Gyula Horn (1994 bis 1998), Péter Medgyessy (2002 bis 2004), Ferenc Gyurcsány (2004 bis 2009) und Gordon Bajnai (2009 bis 2010), jeweils von der MSZP nominiert. Zwischen 1998 bis 2002 regierte die konservative FIDESZ unter Ministerpräsident Viktor Orbán in einer Koalition mit der MDF und der FKGP. Seit 2010 regiert FIDESZ-KDNP unter Ministerpräsident Viktor Orbán.

38 | Peter Becker, *Die deutsche Europapolitik und die Osterweiterung der Europäischen Union*, Baden-Baden, 2011, 24.

39 | Vgl. András Hettyey und András Rácz, „German-Hungarian Relations: A marriage held together by money, not love?“, in: Andris Spruds (Hrsg.), *Friendship in the Making: Transforming relations between Germany and the Baltic-Visegrad countries*, Riga, 2012, 69.

April 1990 reiste der ungarische Ministerpräsident nach Deutschland und traf sich mit dem Bundeskanzler. In den nächsten Jahren folgten weitere hochrangige bilaterale Treffen. Zudem wurden die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Ungarn und der Bundesrepublik ausgebaut. Das Handelsvolumen steigerte sich nach der Wende enorm. Zwischen 1990 bis 2000 stiegen die ungarischen Exporte nach Deutschland um 500 Prozent und die Einfuhr aus Deutschland vervierfachte sich zwischen 1990 bis 2004. Bald wurde Deutschland zum wichtigsten Handelspartner Ungarns. Gleichzeitig profitierten deutsche Firmen davon, dass sie schon früh nach der Wende in Ungarn investiert hatten. Bis 1994 beliefen sich die Investitionen in Ungarn auf umgerechnet 1,4 Milliarden Euro.



Zum ersten Jubiläum des Picknicks und Grenzdurchbruchs trafen sich am 19. August 1990 die ersten frei gewählten Ministerpräsidenten Ungarns und der DDR, József Antall und Lothar de Maizière, in Sopron. | Quelle: © Tamás Lobenwein, Norbert Lobenwein.

Die vertragliche Grundlage der bilateralen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Ungarn nach 1990 bildete der Vertrag über die „freundschaftliche Zusammenarbeit und Partnerschaft in Europa“, der am 6. Februar 1992 in Budapest unterzeichnet wurde. Darin wird festgehalten, dass Deutschland „positiv zur Perspektive eines Beitritts der Republik Ungarn zur Europäischen Gemeinschaft“ steht, und dass es sich für einen Beitritt einsetzen wird, „sobald die politischen und wirtschaftlichen

Voraussetzungen dafür vorliegen“.⁴⁰ Des Weiteren vereinbarten die Vertragspartner, ihre wirtschaftlichen Beziehungen weiterzuentwickeln, die wissenschaftliche und techni-

1990 wurde das Deutsch-Ungarische Forum ins Leben gerufen, um beiden Ländern als Plattform des offenen Dialogs von Politik, Bürgergesellschaft, Wirtschaft und Kultur zu dienen.

sche Zusammenarbeit zu fördern und den Kulturaustausch in allen Bereichen und auf allen Ebenen zu intensivieren. Das erste, 1994 unterzeichnete Kulturabkommen ergänzte diese vertragliche Basis. Bereits 1990 wurde das Deutsch-Ungarische Forum ins Leben gerufen, um beiden Ländern als Plattform des offenen Dialogs von Politik, Bürgergesellschaft, Wirtschaft und Kultur zu dienen. Nach den ungarischen Parlamentswahlen vom Frühjahr 1994 bildete sich eine sozialistisch-liberale Koalition unter Ministerpräsident Gyula Horn. Obwohl die jeweiligen Regierungen nun unterschiedlichen politischen Lagern angehörten, tat dies den guten Beziehungen keinen Abbruch. Ministerpräsident Horn war in Deutschland hoch angesehen, da er Außenminister zur Zeit der Grenzöffnung war. Bezeichnenderweise führte ihn sein erster Besuch nach Deutschland.

In den Jahren 1994 bis 1998 konkretisierte sich der Beitritt Ungarns zur EU und zur NATO. Während der langwierigen Beitrittsverhandlungen war Deutschland stets ein verlässlicher Partner, auch in komplizierten Detailfragen der Integration. Deutschland hoffte, seine wirtschaftlichen Interessen verfolgen, aber durch die Einbindung der mittel- und osteuropäischen Staaten auch Armut, Migration und Nationalismus vorbeugen zu können. Wolfgang Schäuble, damals Vorsitzender der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, formulierte treffend: „Ginge es nur um wirtschaftliche Integration, wäre der Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten vielleicht noch nicht einmal so dringlich; aber weil es um Sicherheit und Stabilität geht, ist er vorrangig.“⁴¹ Da in diesen Jahren der Jugoslawien-Krieg an der Südgrenze Ungarns wütete, war dies ein wichtiger Aspekt.

40 | Vertrag über die freundschaftliche Zusammenarbeit und Partnerschaft in Europa zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Ungarn, unterzeichnet in Budapest am 06.02.1992, <http://ungarisches-institut.de/dokumente/pdf/19920206-1.pdf> [11.07.2014].

41 | Zit. nach Wolfgang Zellner und Pál Dunay, *Ungarns Außenpolitik 1990-1997*, Baden-Baden, 1998, 124.

Nach den Wahlen 1998 gab es in beiden Ländern neue Regierungen: In Ungarn gewann die konservative Partei FIDESZ die Mehrheit, Viktor Orbán wurde erstmals Ministerpräsident. In Deutschland kam es hingegen zu einer Koalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen unter Bundeskanzler Gerhard Schröder. Beide Regierungswechsel änderten allerdings nichts an den bestehenden Zielen, die Erweiterungspolitik der Bundesregierung zeichnete sich unverändert durch hohe Kontinuität aus.⁴² Die gerade begonnenen Beitrittsverhandlungen zwischen Ungarn und der EU, die bis 2002 dauern sollten, wurden weiterhin unterstützend begleitet. Währenddessen erreichte Ungarn sein anderes großes außenpolitisches Ziel, als es im März 1999 NATO-Mitglied wurde. Deutschland und Ungarn verband von nun an auch eine sicherheits- und verteidigungspolitische Allianz.

Als ein vorrangiges kulturelles Projekt der beiden Länder wurde 2001 die Andrassy Universität Budapest (AUB) gegründet. Das Gemeinschaftsprojekt der Bundesrepublik Deutschland, der Republik Ungarn, der Republik Österreich, des Bundeslandes Baden-Württemberg und des Freistaats Bayern ist die einzige deutschsprachige Universität außerhalb des deutschen Sprachraums und bietet Masterstudiengänge sowie eine Interdisziplinäre Doktorschule an. Der Modellcharakter der Universität wird ausdrücklich gelobt. Zum Beispiel stellte der damalige Bundesaußenminister Guido Westerwelle in einer Rede an der Universität im Mai 2013 fest: „Bildung gehört zu den entscheidenden Ressourcen in einer globalisierten Welt. Es ist kein Zufall, dass die Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik eine der tragenden Säulen unserer Außenpolitik ist. Die Andrassy Universität Budapest als Ort der gelebten Internationalität und Forum des Austauschs zur Zukunft Europas liegt uns daher besonders am Herzen.“⁴³

Die 2001 gegründete deutschsprachige Andrassy Universität Budapest hat Modellcharakter. Dazu gehört auch eine Interdisziplinäre Doktorschule.

Zu den bilateralen Beziehungen gehört auch ein Blick auf die Meinungsverschiedenheiten sowie unterschiedliche Bewertungen politischer Ereignisse. Auf dem Höhepunkt der

42 | Vgl. Becker, Fn. 38, 189.

43 | Rede von Außenminister Guido Westerwelle an der Andrassy Universität Budapest, 06.05.2013, http://auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2013/130506-BM_Andrassy_Universitaet.html [16.07.2014].

Irak-Krise im Januar 2003 unterzeichnete der damalige ungarische Ministerpräsident, der Sozialist Péter Medgyessy, den „Offenen Brief der Acht“, in dem unter anderem Großbritannien, Dänemark, Polen und Spanien ihre Solidarität mit Amerika und ihre Unterstützung für eine amerikanische Invasion im Irak bekundeten. Die Bundesregierung und Bundeskanzler Schröder stellten sich entschieden gegen eine solche Militäroperation. Die mangelnde Konsultation des Bündnispartners Ungarn im Vorfeld belastete die deutsch-ungarischen Beziehungen erheblich.⁴⁴ Ein weiterer Streitpunkt war der Entwurf zu einer europäischen Verfassung, bei der Ungarn auf die Einbeziehung von Aspekten der Minderheitenpolitik bestand.

2004 trat Ungarn der EU bei. Befürchtungen, eine „Welle“ billiger Arbeitskräfte aus den neuen Mitgliedstaaten könnte zu höherer Arbeitslosigkeit und sinkenden Löhnen führen, blieben unbegründet.

Von diesen Vorkommnissen abgesehen wurde das gemeinsame Ziel der ungarischen Mitgliedschaft in der EU nicht aus den Augen verloren. Am 1. Mai 2004 trat Ungarn zusammen mit den baltischen Staaten, Polen, Tschechien, der Slowakei, Slowenien, Malta und Zypern bei. Aufgrund von Befürchtungen in einigen alten Mitgliedstaaten, eine „Welle“ billiger Arbeitskräfte aus den neuen Mitgliedstaaten könnte zu höherer Arbeitslosigkeit und sinkenden Löhnen führen, beschloss die EU Übergangsregelungen, die es den Mitgliedstaaten erlaubten, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten für einen Zeitraum von bis zu sieben Jahren einzuschränken. Deutschland griff auf diese Option zurück. Die Sorgen blieben jedoch unbegründet. Laut einer Studie des Instituts zur Zukunft der Arbeit kam es weder zu einem starken Zuzug von billigen osteuropäischen Arbeitskräften noch sanken die Löhne in Deutschland. „Ursprüngliche Vorbehalte, die Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes für Osteuropäer führe hierzulande zu ‚sozialen Verwerfungen‘ und einem vermeintlichen ‚Tourismus in den Wohlfahrtsstaat‘, haben sich in den langjährigen Beobachtungen nicht bestätigt.“⁴⁵

44 | Vgl. Hettyey und Rácz, Fn. 39, 87.

45 | Institut zur Zukunft der Arbeit, „Zehn Jahre EU-Osterweiterung: IZA-Direktor Zimmermann zieht positive wirtschaftliche Bilanz“, 28.04.2014, <http://newsroom.iza.org/de/2014/04/28/zehn-jahre-eu-osterweiterung-iza-direktor-zimmermann-zieht-positive-wirtschaftliche-bilanz> [15.07.2014].

DIE GEGENWART DER DEUTSCH-UNGARISCHEN BEZIEHUNGEN

Insgesamt begünstigte die EU-Mitgliedschaft Ungarns die weitere Festigung der deutsch-ungarischen Wirtschaftsbeziehungen. Deutschland war auch im Jahr 2013 der mit Abstand wichtigste Handelspartner, gefolgt von Russland, Österreich, der Slowakei und Italien. Rund ein Viertel des ungarischen Außenhandels wurde mit Deutschland abgewickelt. Das bilaterale Handelsvolumen stieg von 2011 bis 2013 von etwa 36 Milliarden Euro auf ca. 39 Milliarden Euro.⁴⁶ Umgekehrt stand Ungarn 2012 auf der Liste der größten deutschen Handelspartner auf einem beachtlichen 16. Platz und rangierte damit noch vor den aufstrebenden Mächten Indien und Brasilien. In Osteuropa war Ungarn nach Russland, Polen und Tschechien der viertgrößte deutsche Handelspartner.⁴⁷

Bis 2012 wurden etwa 78 Milliarden Euro an ausländischen Direktinvestitionen in Ungarn registriert, davon 19 Milliarden Euro von deutschen Firmen. In Ungarn gibt es rund 3.000 ganz oder teilweise mit deutschem

Bis 2012 wurden 19 Milliarden Euro von deutschen Firmen in Ungarn direkt investiert. Dort gibt es rund 3.000 mit deutschem Kapital gegründete Unternehmen.

Kapital gegründete Unternehmen, die insgesamt über 300.000 Personen beschäftigen, also etwa sieben bis acht Prozent der ungarischen Arbeitnehmerschaft. Eine Reihe deutscher Großunternehmen hat sich in Ungarn angesiedelt. Autohersteller wie Audi, Mercedes und Opel, aber auch Unternehmen aus anderen Branchen haben dort Niederlassungen (SAP, ThyssenKrupp, Bosch oder Deutsche Telekom). In einem Bericht hebt die Deutsch-Ungarische Handelskammer die Vorzüge Ungarns für deutsche Investoren wie folgt hervor: „Ungarn ist längst kein ‚Billiglohnland‘ mehr, bietet aber gerade hinsichtlich seiner Arbeitskräfte vielen ausländischen Unternehmen ein attraktives Verhältnis von Produktivität, Qualifikation, Kosten und regulativem Umfeld.“⁴⁸ Laut einer Umfrage planen 84 Prozent

46 | Auswärtiges Amt, „Beziehungen zu Deutschland“, http://auswaertiges-amt.de/sid_FE29F375416C72E8187CC12BEC3B59A9/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Ungarn/Bilateral_node.html [11.07.2014].

47 | Vgl. Hettyey und Rác, Fn. 39, 76.

48 | Pressemitteilung der Deutsch-Ungarischen Industrie- und Handelskammer vom 09.12.2010, http://ahkungarn.hu/fileadmin/ahk_ungarn/Dokumente/Bereich_CC/Presse/2010/2010-12-09_DUIHK_Verguetungsreport.pdf [15.07.2014].

der deutschen Firmen die Ausweitung ihrer Investitionen bis 2020.⁴⁹

Im Frühjahr 2010 gewann FIDESZ eine Zweidrittelmehrheit im ungarischen Parlament. Die Partei um Ministerpräsident Viktor Orbán nahm dies zum Anlass für tief- und weitgehende Reformen.

Immer wieder hört man von Vertretern der beiden Länder, dass der stabile Austausch auf wirtschaftlicher Ebene die Grundlage der engen deutsch-ungarischen Beziehungen ist.

In den letzten Jahren wurde allerdings deren Standfestigkeit gelegentlich auf die Probe gestellt. Im Frühjahr 2010 gewann FIDESZ nach achtjähriger sozialistisch-liberaler Regierungskoalition eine Zweidrittelmehrheit im ungarischen Parlament. Die Partei um Ministerpräsident Viktor Orbán nahm dies zum Anlass für tief- und weitgehende Reformen in Politik und Wirtschaft. Dazu gehört die neue, im April 2011 verabschiedete Verfassung. Auch gab es in der Regierungsperiode 2010 bis 2014 ein neues Mediengesetz, ein neues Wahlrecht sowie Sondersteuern im Banken-, Energie- und Telekommunikationssektor. In der Wirtschaftspolitik zielten die Reformen vor allem auf die Senkung der hohen Staatsverschuldung.

Im Zuge dessen kam es immer wieder zu Meinungsverschiedenheiten zwischen der ungarischen Regierung und ihren internationalen Partnern, insbesondere mit der Europäischen Kommission in Brüssel. Die deutsche Regierung, seit 2005 mit Angela Merkel an der Spitze, signalisierte ebenfalls ihre Bedenken hinsichtlich der Ereignisse in Ungarn. Kritik übte Berlin etwa an einer Verletzung demokratischer Normen.⁵⁰ So äußerte Vize-Regierungssprecher Christoph Steegmans im Dezember 2010 über das umstrittene Mediengesetz, dass man die Änderungen in der ungarischen Mediengesetzgebung mit großer Aufmerksamkeit „beobachtet“. Dies gelte „insbesondere auch für die Umsetzung der neuen Bestimmungen. Als künftiger Inhaber der EU-Ratspräsidentschaft trägt Ungarn natürlich eine besondere Verantwortung für das Bild der Europäischen Union in der Welt“.⁵¹ Ähnlich äußerte sich Regierungssprecher Steffen Seibert im Oktober 2012: „Wer eine

49 | Vgl. József Czukor, „Magyar-német kapcsolatok 2014 elején“, *Külügyi Szemle*, 1/2014, 9.

50 | Vgl. Hettyey und Rácz, Fn. 39, 71.

51 | Die Bundesregierung, Regierungspressekonferenz vom 22.12.2010, <http://bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Mitschrift/Pressekonferenzen/2010/12/2010-12-22-regpk.html> [11.07.2014].

Zweidrittelmehrheit hat, muss immer wissen, dass mit einer Zweidrittelmehrheit auch eine große demokratische Verantwortung gegenüber denjenigen, die in der Minderheit sind, einhergeht.“⁵² Dennoch ruht das

Das deutsch-ungarische Verhältnis ruht auf einem soliden Fundament. Der Gesprächsfaden riss angesichts der Meinungsverschiedenheiten über die ungarische Mediengesetzgebung nie ab.

deutsch-ungarische Verhältnis auf einem soliden Fundament. Der Gesprächsfaden riss in jenen Monaten nie ab, die Kritik blieb konstruktiv und vertrauensvoll. Seit 2010 trafen sich Bundeskanzlerin Merkel und Ministerpräsident Orbán dreimal zu bilateralen Gesprächen und Präsident János Áder besuchte Berlin im März 2013.

Ein Thema, dass bei diesen Treffen immer wieder eine Rolle spielt, ist die hohe Staatsverschuldung und die daraus resultierende Wirtschaftskrise in der Europäischen Union. Gerade in dieser Frage wird deutlich, dass Berlin und Budapest die Lage ähnlich einschätzen. Die Bundeskanzlerin betont stets, dass die Lösung der Probleme auf konsolidierten Haushalten und strukturellen Reformen beruhen müsse. In diesem Sinne begann die ungarische Regierung nach 2010, die Neuverschuldung einzudämmen. 2012 betrug das Haushaltsdefizit infolge dessen nur zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Daher schlug die Europäische Kommission im Mai 2013 den EU-Finanzministern vor, Ungarn aus dem bereits seit 2004 laufenden Defizitverfahren zu entlassen, was der EU-Finanzministerrat im Juni 2013 annahm.

Neben den politischen und wirtschaftlichen Ebenen ist auch die sicherheitspolitische Kooperation von Bedeutung. Offiziere der ungarischen Streitkräfte werden an der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg ausgebildet. Im Kosovo leisteten ungarische Soldaten im Rahmen der KFOR-Mission ihren Dienst zeitweise unter deutschem Oberkommando. Auch in Afghanistan haben deutsche und ungarische Soldaten zusammengearbeitet.

Auf kultureller Ebene sind die deutsch-ungarischen Beziehungen ebenfalls vielfältig. Neben der Andrassy Universität treten als Akteure unter anderem das Goethe-Institut in Budapest (seit 1988), das Thomas Mann-Gymnasium

52 | Die Bundesregierung, Regierungspressekonferenz vom 10.10.2012, <http://bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Mitschrift/Pressekonferenzen/2012/10/2012-10-10-regpk.html> [12.07.2014].

(seit 1992), die Zentralstelle für das Auslandsschulwesen sowie das Institut für Auslandsbeziehungen auf. Die Konrad-Adenauer-Stiftung, die Hanns-Seidel-Stiftung und die Friedrich-Ebert-Stiftung unterhalten Auslandsbüros in Budapest und tragen durch Konferenzen, Ausstellungen und Seminare zur Stärkung der deutsch-ungarischen Beziehungen bei. Der Deutsche Akademische Austauschdienst hat mehrere deutschsprachige Lektorinnen und Lektoren sowie Sprachassistentinnen und Sprachassistenten an ungarische Universitäten und Hochschulen entsandt. Die Alexander von Humboldt-Stiftung vergibt Forschungsstipendien an ungarische Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, fördert wissenschaftliche Konferenzen und übergibt Gerätespenden an wissenschaftliche Einrichtungen.⁵³ In Deutschland erfüllen das Collegium Hungaricum Berlin und das ungarische Kulturinstitut in Stuttgart eine ähnliche Rolle. Es bestehen zudem verschiedene Städtepartnerschaften. Auch die in Ungarn lebende deutsche Minderheit trägt zum bunten Geflecht der deutsch-ungarischen Beziehungen bei und stellt mit 186.000 Personen die zweitgrößte Nationalität in Ungarn dar. Um der vielen vertriebenen Ungarndeutschen zu gedenken, hat das ungarische Parlament im Dezember 2012 den 19. Januar als nationalen Gedenktag der Vertreibung der Ungarndeutschen beschlossen.



Anlässlich des 25. Jahrestages des Paneuropäischen Picknicks besuchte die Thüringer Ministerpräsidentin Christine Lieberknecht die Erinnerungskonferenzen der Konrad-Adenauer-Stiftung, hier an der Stelle des Grenzdurchbruchs in Sopronpuszta. | Quelle: © Szecsődi Balázs, KAS Ungarn.

53 | Vgl. Fn. 46.

Insgesamt können Deutschland und Ungarn stolz auf die zurückliegenden 25 Jahre blicken. Aufbauend auf die Ereignisse des *annus mirabilis* 1989 ist es den beiden Ländern gelungen, eine vertrauensvolle Partnerschaft zu unterhalten, die auch gelegentliche Dissonanzen übersteht. Nicht nur die oft betonten Wirtschaftsbeziehungen sind eng geknüpft, auch auf sicherheitspolitischer, kultureller und bildungspolitischer Ebene arbeiten beide Länder gut zusammen. Ungarn bleibt daher einer der wichtigsten Partner Deutschlands in Mittel- und Osteuropa, und umgekehrt wird Berlin für Budapest immer ein wichtiger Orientierungspunkt bleiben.



Bartosz T. Wieliński ist Journalist der *Gazeta Wyborcza* und spezialisiert auf deutsche Fragen. Zwischen 2005 bis 2009 war er Korrespondent für diese Zeitung in Berlin.

PERSPEKTIVEN AUF DAS WIEDERVEREINIGTE DEUTSCHLAND

EINDRÜCKE AUS POLEN

Bartosz T. Wieliński

„Die Deutschen anzufeuern, das zeugt von fehlendem Respekt gegenüber vorangehenden Generationen“¹ postete der bekannte Sportjournalist Krzysztof Stanowski auf seiner Facebook-Seite und löste damit in Polen eine Diskussion aus. Es war der 9. Juli 2014, ein Tag nach dem Halbfinale Deutschland – Brasilien, als die deutsche Mannschaft die Gastgeber mit 7:1 aus der Weltmeisterschaft kickte. Der bekannte Witz lebte wieder auf: Beim Fußball stehen 22 Personen auf dem Spielfeld und am Ende gewinnen die Deutschen. Aber Stanowski dämpfte die Stimmung. „Je länger ich lebe, umso mehr wird mir klar, wie wenig Zeit seit diesen Verbrechen, seit dem Völkermord vergangen ist. Es tut mir leid, aber ich feuere die Deutschen nicht an. Ihr könnt mir erklären, dass das inzwischen andere Menschen sind – und okay, es sind vielleicht andere. Aber sie sollen von mir und meiner Familie fern bleiben“, schrieb er. Hunderte seiner Leser stellten ihm daraufhin die Frage, was er über den Zweiten Weltkrieg wisse und wieso er meine, dass sich Deutschland nicht verändert habe. Doch Stanowski fand auch Unterstützer für seine Haltung, weshalb er in einem weiteren Eintrag unterstrich: „Für einen Polen gehört es sich einfach nicht, die Daumen dafür zu drücken, dass ganz Berlin vor Glück außer sich ist (und

1 | Łukasz Woźnicki, „Dziennikarz sportowy o mundialu: „Kibicowanie Niemcom to brak szacunku dla poprzednich pokoleń““ (Ein Sportjournalist über die Weltmeisterschaft: „Die Deutschen anzufeuern, das zeugt von fehlendem Respekt gegenüber vorangehenden Generationen“), *Gazeta Wyborcza*, 09.07.2014, http://wyborcza.pl/1,75478,16299944,Dziennikarz_sportowy_o_mundialu___Kibicowanie_Niemcom.html [08.10.2014].

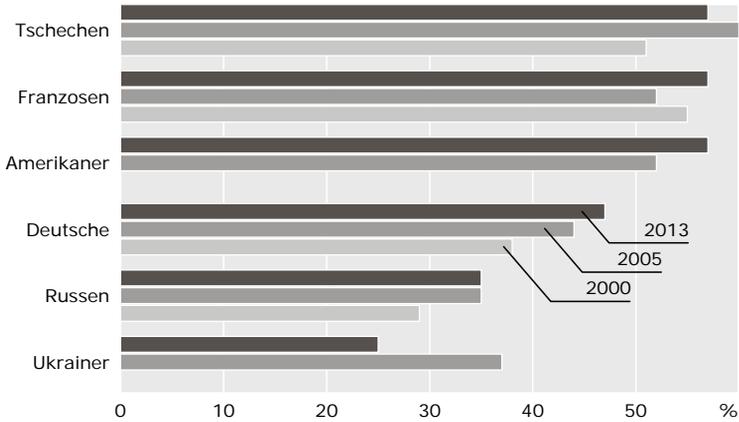
wenn ganz Berlin verrückt spielt, dann auch eine große Schar deutscher Greise). Das ist ein Faustschlag gegen die Geschichte.“²

Aus den letzten Umfragen des Instituts für Öffentliche Angelegenheiten geht hervor, dass fast 50 Prozent der Polen Sympathien für die Deutschen empfinden, 15 Prozent würden dies nicht tun. Die entschiedene Mehrheit ist der Meinung, dass Polen und Deutschland zusammenarbeiten müssen.³ Deutschland ist Polens wichtigster Handelspartner. 2013 erreichte das Handelsvolumen der beiden Nachbarn einen Umfang von mehr als 78 Milliarden Euro. Einfuhren aus und Ausfuhren nach Deutschland machen jeweils mehr als ein Viertel des polnischen Gesamthandels aus.⁴ Zudem zeichnen sich die Wirtschaftsbeziehungen durch ein hohes Maß an Direktinvestitionen aus, und zwar in beide Richtungen. Der polnische Mineralölkonzern Orlen ist nur ein Beispiel, hinzu kommen zahlreiche kleine und mittlere Unternehmen. Insgesamt wurden auf der anderen Seite der Oder im Jahr 2013 fast 1,4 Milliarden Euro investiert.⁵ In wirtschaftlicher Hinsicht könnte es ein Vierteljahrhundert nach dem Fall der Berliner Mauer kaum eine bessere Bilanz der deutsch-polnischen Beziehungen geben. Aber das ist nur eine Seite der Medaille.

- 2 | Krzysztof Stanowski, „Jak co wtorek...“ (Wie jeden Dienstag...), *Weszlo*, 15.07.2014, <http://weszlo.com/2014/07/15/jak-co-wtorek-krzysztof-stanowski-72> [08.10.2014].
- 3 | Vgl. Agnieszka Łada, *Deutsch-Polnisches Barometer 2013. Das Bild Deutschlands und der Deutschen in der polnischen Gesellschaft nach zehn Jahren Gemeinsamer EU-Mitgliedschaft*, Instytut Spraw Publicznych (Institut für Öffentliche Angelegenheiten), Warschau, 2013, http://kas.de/wf/doc/kas_36301-1522-1-30.pdf [23.10.2014].
- 4 | Vgl. Germany Trade & Invest, „Wirtschaftsdaten kompakt – Polen“, 27.05.2014, http://www.gtai.de/GTAI/Content/DE/Trade/Fachdaten/PUB/2012/11/pub201211228003111_159160.pdf [08.10.2014].
- 5 | Vgl. Jacek Lepiarz, „Polacy ostro handlują z Niemcami“ (Die Polen handeln stark mit Deutschland), *wGospodarce*, 02.04.2014, <http://wgospodarce.pl/informacje/12000-polacy-ostro-handluja-z-niemcami-okna-i-zywnosc-zdobywaja-portfele-niemieckich-klientow> [08.10.2014].

Abb. 1

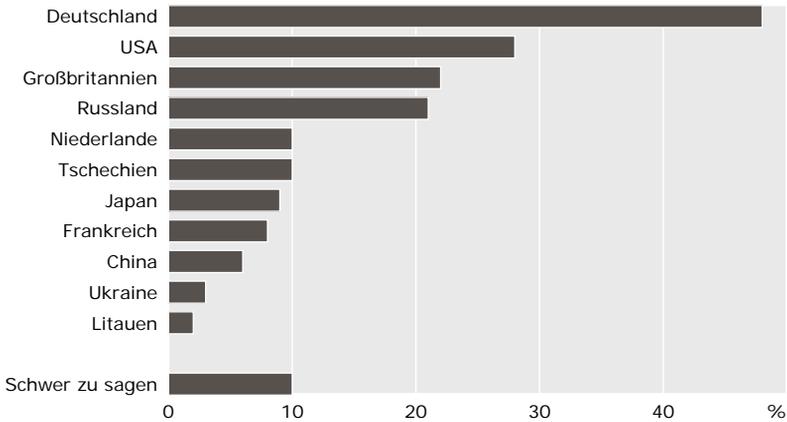
**Verhältnis der Polen zu einzelnen Nationen:
Sympathiegrad aus den Jahren 2000, 2005 und 2013**



Quelle: Eigene Darstellung nach Łada, Fn. 3, 20.

Abb. 2

**Länder, mit denen nach Meinung der Polen ihr Land am
engsten kooperieren sollte**



Quelle: Eigene Darstellung nach Łada, Fn. 3, 34.

Für die polnischen konservativen Rechtsparteien bleibt Deutschland ein Feind und Ziel propagandistischer Angriffe. In den letzten Monaten haben die Partei Recht und Gerechtigkeit (Prawo i Sprawiedliwość, PiS) von Jarosław Kaczyński sowie Gruppierungen von Politikern, die PiS verlassen haben oder von ihr ausgeschlossen wurden, ihre verbalen Angriffe verstärkt. Herangezogen wurde dabei interessanterweise die Klimapolitik. Stimmen aus diesem

Lager warnten, dass Deutschland mit seiner Forderung nach weniger Kohlendioxidausstoß die polnischen Bergwerke vernichten wolle.⁶ Weiter hieß es, Deutschland bebraube die dort lebenden Polen ihrer Nationalität, weil ihnen nicht der Status einer nationalen Minderheit zugesprochen werde.⁷ Dass sich die deutsche Politik hinter Polens Rücken mit Moskau einigen würde, ist eine weitere Anschuldigung von rechts. Dazu gehört auch der Vorwurf, dass der ehemalige polnische Ministerpräsident (und neue EU-Ratspräsident) Donald Tusk eine Marionette Berlins sei, und Polen unter seiner Regierung ein Satellitenstaat Deutschlands.⁸

Dass sich die deutsche Politik hinter Polens Rücken mit Moskau einigen würde, ist eine der Anschuldigungen der polnischen Rechtsparteien.

Als in diesem Frühjahr Russland der Ukraine die Krim entriß und (nicht nur) in Polen die Diskussion aufkam, dass es notwendig sei, die Präsenz der NATO in Osteuropa zu stärken, erklärte Jarosław Kaczyński seine Ablehnung, Einheiten der Bundeswehr in Polen zu stationieren: „Ich würde mir keine deutschen Truppen wünschen. Es muss wenigstens sieben Generationen dauern, um dies zuzulassen“,⁹ sagte er unter Verweis auf die deutschen Verbrechen während des Zweiten Weltkriegs. Als Tusk am 30. August 2014 zum Präsidenten des Europäischen Rats bestimmt wurde, schlugen Politiker der PiS und ihr nahe stehende Publizisten dieselben Töne an: „Ist der Vasall belohnt worden?“, fragte via Twitter Zdzisław Krasnodębski, Europa-Abgeordneter der PiS. „Tusk ist auf diese Weise belohnt worden, weil er Deutschland keine Scherereien bereitet hat“,

6 | Vgl. „Niemcy dążą do zniszczenia polskiego węgla“ (Die Deutschen streben danach, die polnische Kohle zu vernichten), PiS, 20.06.2014, <http://www.pis.org.pl/article.php?id=23057> [08.10.2014].

7 | Vgl. „Posłanka PiS: Niemcy dyskryminują Polaków“ (Abgeordnete der Partei Recht und Gerechtigkeit: In Deutschland werden Polen diskriminiert), *Telewizja Republika*, 31.01.2014, <http://telewizjarepublika.pl/poslanka-pis-niemcy-dyskryminuja-polakow-potrzebny-zespol-ds-mniejszosci-polskiej-w-niemczech,1360.html> [08.10.2014].

8 | Vgl. „Błaszczak: Polska ‚satelitą Niemiec‘“ (Polen ist ein Satellitenstaat Deutschlands), *Rzeczpospolita*, 19.08.2014, <http://rp.pl/artykul/1134096.html> [08.10.2014].

9 | „Kaczyński nie życzy sobie niemieckich wojsk w Polsce“ (Kaczyński wünscht sich keine deutschen Truppen in Polen), *Gazeta Wyborcza*, 02.04.2014, http://wyborcza.pl/1,75478,15730311,Kaczynski_nie_zyczy_sobie_niemieckich_wojsk_w_Polsce_.html [08.10.2014].

fügte der Publizist Bronisław Wildstein hinzu.¹⁰ Über solche Äußerungen aus dem PiS-Lager ließe sich hinwegsehen. Allerdings zeigen Umfragen vom August, dass jeder dritte Pole für diese Partei stimmen würde. Wie verträgt sich das mit dem Meinungsbild, wonach nur 15 Prozent der Befragten Antipathien gegenüber den Deutschen hegen?



Sportliche Nachbarn: Treffen die Fußballnationalmannschaften Polens und Deutschlands aufeinander, wie hier bei der EM-Qualifikation am 11. Oktober 2014, dann wird der Wettkampf zum medialen und emotionalen Ereignis. | Quelle: © Adam Litwiniuk, ATP, picture alliance.

Der Fußball war im deutsch-polnischen Kontext schon immer ein Auslöser negativer Gefühle. Vor Spielen beider Mannschaften wurden Ressentiments und alte Witze aufgewärmt und die Boulevardpresse leistete dazu ihren Beitrag. Zum Beispiel zeigten die deutsche *Bild* und die polnische *Fakt* (beide gehören zum Axel-Springer-Konzern) vor der Europameisterschaft 2008 geschmacklose Zeichnungen über die polnischen bzw. deutschen Fußballspieler. Politiker der ultrakonservativen (und extrem antideutschen) Liga Polnischer Familien forderten gar, den in Polen geborenen Stars der deutschen Nationalmannschaft, Miroslav Klose und Lukas Podolski, die polnische Staatsangehörigkeit abzuerkennen.¹¹ Immer wenn beide Mannschaften auf dem

10 | Sławomir Jastrzębowski, „Skrytykuję Kaczyńskiego, jeśli na to zasłuży” (Ich kritisiere Kaczyński, wenn er es verdient hat), *Super Express*, 05.09.2014.

11 | Vgl. „Odebrać obywatelstwo Podolskiemu i Klose” (Podolski und Klose muss die Staatsangehörigkeit aberkannt werden), *WP Wiadomości*, 09.06.2008, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,48996,title,Orzechowski-odebrac-obywatelstwo-Podolskiemu-i-Klose,wid,10035827,wiadomosc.html> [08.10.2014].

Spielfeld aufeinander treffen, scheint dies in bestimmten Medien den beschriebenen Reflex auszulösen.

NOCH NICHT VERHEILTE WUNDEN

„Das deutsch-polnische Verhältnis ist neurotisch“,¹² schrieb vor einigen Jahren Adam Krzemiński, ein beiderseits der Grenze geschätzter Publizist und Nestor der polnischen Deutschlandkenner. Diese Diagnose gilt bis heute. Doch steht zu befürchten, dass diese Einschätzung nicht nur die älteren, konservativ eingestellten Polen teilen, sondern auch die jüngere Generation der 30- bis 40-Jährigen? Die Beobachtung täuscht nicht, dass unter den jungen Menschen etwas in die Brüche gegangen ist. Sie träumten von einem Europa, in dem Polen ein genauso normales Land wäre wie seine westlichen Nachbarn. Aufgrund ihrer recht kritischen Haltung zur eigenen Geschichte haben sie sich als Befürworter von Versöhnung hervorgetan. Das heißt zugleich, Verantwortung zu übernehmen, wie zum Beispiel im Fall des Pogroms an den jüdischen Bewohnern von Jedwabne 1941.

Aufgrund ihrer kritischen Haltung zur eigenen Geschichte befürworten junge Polen die Versöhnung.

Die nachfolgenden Generationen betrachten die Vergangenheit durch die Brille von Filmen und Comics, für sie ist die Geschichte schwarz-weiß, ähnlich, wie sie die konservative Rechte darstellt. Verschiedene Symbole bringen diese Haltung zum Ausdruck. Dazu zählt etwa der Anker des „Kämpfenden Polens“. Das Symbol der polnischen Widerstandsbewegung im Zweiten Weltkrieg tragen jungen Menschen auf T-Shirts oder sprühen es als Graffiti neben die Wappen ihrer Fußballmannschaften. In diesem patriotischen Fieber ist auch Platz für das „böse Deutschland“, das Land, in dem sich seit einem halben Jahrhundert nichts geändert hätte, das Polen auflauere, das man beim Sport nicht anfeuern dürfe. Es wird in Politik und Gesellschaft darüber gestritten, wie die Deutschen zu behandeln sind: als Freunde, Verbündete, Anwälte Polens bei seiner Rückkehr nach Europa oder als Nachkommen von Verbrechern und Revanchisten. Die Sichtweisen auf den Nachbarn schwanken zwischen diesen Bildern hin und her und sind konjunkturbedingt. Oberhand gewinnen die negativen Bilder, wenn

12 | Adam Krzemiński, „Inny widoczny Znak“ (Ein anderes sichtbares Zeichen), *Polityka*, 28.05.2009.

sich die populistischen Kräfte in Sicherheit wähen. Dieses Auf und Ab beeinträchtigt das deutsch-polnische Verhältnis und beweist, dass fast 25 Jahre seit der Wiedervereinigung ein zu kurzer Zeitraum sind, um aus dem Schatten der tragischen Geschichte herauszutreten.

Ein anderer Faktor, der die Beziehungen auf politischer wie gesellschaftlicher Ebene beeinflusst, ist Russland. Viele polnische Kommentatoren halten das für naiv, was in Berlin als rational, ausgewogen und verantwortungsbewusst gilt: zum Beispiel die Bemühungen von Bundeskanzlerin Angela Merkel und Außenminister Frank Walter Steinmeier, Russland zum Einlenken im Ukraine-Konflikt zu bewegen. Einige Stimmen von rechts außen gehen sogar darüber hinaus und werfen den Deutschen vor, die NATO zu unterminieren, die Ukraine in die russische Einflussphäre zu drängen und deutschen Konzernen bessere Geschäfte mit Russland zu ermöglichen.¹³ Die deutsch-polnische Neurose zeigt hier ihre Symptome.

VERSÖHNUNG UND SOLIDARITÄT

Am 12. November 1989 fand im geschichtsträchtigen Kreisau bei Breslau eine Versöhnungsmesse statt, an der Ministerpräsident Mazowiecki und Bundeskanzler Kohl teilnahmen.

„Da war das Wirken des Heiligen Geistes zu sehen“,¹⁴ so erinnert sich Erzbischof Alfons Nossol an die Versöhnungsmesse in Kreisau bei Breslau (Wrocław). Dort wirkte zwischen 1940 bis 1944 die Widerstandsgruppe Kreisauer Kreis, die Helmuth James von Moltke gründete. Am 12. November 1989 kamen Tadeusz Mazowiecki, der erste nicht-kommunistische Ministerpräsident Polens, und Bundeskanzler Helmut Kohl an diesem geschichtsträchtigen Ort zusammen. Erzbischof Nossol führt weiter aus: „Diese Messe war ein Symbol der Versöhnung Gottes mit den Menschen, der Menschen mit Gott und der Menschen mit den Menschen. Johannes Paul II. hat uns gelehrt, dass wir andere Völker wie unser eigenes lieben sollen. Dass Patriotismus nicht auf dem Hass gegen andere aufbauen kann, sondern auf Liebe. [...] Das war ein großer Augenblick in der Geschichte beider Länder und der Kirche“.

13 | Vgl. Krzysztof Rak, „Niemiecki adwokat Putina“ (Der deutsche Anwalt Putins), *Rzeczpospolita*, 02.09.2014; Piotr Gabryel, „Oto jak Niemcy zdradzają Polskę“ (Wie Deutschland Polen verrät), *Do rzeczy*, 01.09.2014.

14 | Zit. nach Bartosz T. Wieliński, „Zaczęło się w Krzyżowej“ (Es begann in Kreisau), *Gazeta Wyborcza*, 11.12.2009.



Ein Zeichen für Frieden: Tadeusz Mazowiecki, der erste nicht-kommunistische Ministerpräsident Polens, setzte sich für die Aussöhnung zwischen Polen und Deutschland ein. Am 8. November 1990 diskutierte er mit Bundeskanzler Helmut Kohl über die Zukunft der beiden Nachbarstaaten. | Quelle: © Jan Bauer, Zentralbild, picture alliance.

Die Versöhnung zwischen Polen und Deutschen hat nicht erst im Jahr des Mauerfalls begonnen. Bereits 1965 übergaben die polnischen Bischöfe während der Beratungen auf dem Zweiten Vatikanischen Konzil ihren deutschen Glaubensbrüdern einen Brief mit den historischen Worten: „Wir vergeben und bitten um Vergebung.“ Eine ähnliche Geste ging von der deutschen Politik aus. Im Dezember 1970 kniete Bundeskanzler Willy Brandt vor dem Denkmal für die Opfer des Warschauer Ghettos. Als sich Ende der 1970er Jahre in Polen Protest gegen das kommunistische Regime bildete und die Gewerkschaftsbewegung *Solidarność* für politische Reformen eintrat, reagierten die Machthaber auf die wachsenden Unruhen im Land mit der Verhängung des Kriegsrechts im Dezember 1981. Während dieser Zeit (bis Juli 1983) erreichten 8,5 Millionen Hilfspakete aus der Bundesrepublik Polen.¹⁵ Der Faktor *Solidarność* ist nicht unwesentlich. Ohne ihn wäre es nicht zur Wiedervereinigung gekommen, die im Übrigen von vielen polnischen Oppositionellen unterstützt wurde.

15 | Vgl. Bartosz T. Wieliński, „Od stanu wojennego do ślubu“ (Vom Kriegszustand zur Heirat), *Gazeta Wyborcza*, 15.12.2011, http://wyborcza.pl/wyborcza/1,105226,10820519,Od_stanu_wojennego_do_slubu.html [08.10.2014].



Die Gewerkschaft *Solidarność* lehnte sich Anfang der 1980er Jahre erfolgreich gegen das kommunistische Regime auf. Die Streikbewegung der Werftarbeiter in Danzig, hier am 26. August 1980 mit Gewerkschaftsführer Lech Wałęsa, dem späteren Staatspräsidenten Polens, wurde auch in der DDR aufmerksam verfolgt. | Quelle: © picture alliance/AP Images.

In diesem Kontext geht es nicht nur um die Kettenreaktion von 1989, als nach den polnischen Wahlen, bei denen die Opposition gewann und die Regierung Mazowiecki gebildet wurde, das kommunistische System in der DDR und weiteren Ostblockländern zusammenbrach. Das Komitee zur Verteidigung der Arbeiter (*Komitet Obrony Robotników*), eine Organisation, die in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre polnische Dissidenten ins Leben riefen, und *Solidarność* übten eine Anziehungskraft auf die Menschen in der DDR aus. Flugblätter wurden geschrieben, die zur Solidarität mit polnischen Arbeitern aufriefen, der Schriftzug *Solidarność* tauchte als Graffiti auf. Die Stasi ging gegen solche Aktionen mit Härte vor.¹⁶ Doch im Grunde ohne Erfolg. Selbst hinter Gefängnismauern zeigte *Solidarność* Wirkung: Politische Häftlinge in Cottbus organisierten nach Verhängung des Kriegszustands einen Hungerstreik, um sich mit der Opposition im Nachbarland zu solidarisieren.¹⁷ In Polen entdecken die Menschen diese Geschichten erst jetzt. Bisher glaubten viele, dass die DDR-Bürger durch die kommunistische Hetze alles Polnische verabscheut hätten.

16 | Vgl. Bartosz T. Wieliński, „Zdławić *solidarność*“ (Die *Solidarność* ersticken), *Gazeta Wyborcza*, 06.12.2012.

17 | Vgl. Bartosz T. Wieliński, „*Solidarność* w tygrysięj klatce“ (*Solidarność* im Tigerkäfig), *Gazeta Wyborcza*, 17.07.2012.

ANNÄHERUNG MIT HINDERNISSEN

Polen und das wiedervereinigte Deutschland haben ihre Beziehungen auf neue Füße gestellt. Es gab 1989/1990 kaum oder keine Mechanismen für die zwischengesellschaftliche Zusammenarbeit, für Jugendaustausch oder Gemeinde- und Städtepartnerschaften. Die Oder-Neiße-Grenze war immer noch nicht anerkannt, der Status der in Polen lebenden Deutschen und der in Deutschland lebenden Polen war ungeklärt. Stattdessen gab es Misstrauen, unverheilte Wunden der Vergangenheit und propagandistische Reflexe in Politik und Medien.

Die Oder-Neiße-Grenze war 1989/1990 immer noch nicht anerkannt, der Status der in Polen lebenden Deutschen und der in Deutschland lebenden Polen war ungeklärt.

Als Deutschland sich wiedervereinigte, dachten die Polen nicht darüber nach, ob Deutschland nach einer hegemonialen Stellung in Europa streben würde. Die wichtigere Frage war, ob Deutschland die verlorenen Gebiete (Masuren, Pommern, Schlesien) zurückholen würde. Während der 45 Jahre, in denen die Volksrepublik Polen bestand, wurden die Polen mit dem Revanchismus der Deutschen verängstigt. Als sich Helmut Kohl 1990 den polnischen Forderungen widersetzte, noch vor der Vereinigung die Grenze an Oder und Neiße zu bestätigen,¹⁸ wurde das als Vertrauensbruch aufgefasst. Hier kam die deutsche Politik ins Spiel, denn der Bundeskanzler wollte die Vertriebenenverbände nicht enttäuschen.¹⁹ Dennoch lenkte er ein, auch dank des Eingreifens von Außenminister Hans-Dietrich Genscher. Kurz nach der Wiedervereinigung wurde am 14. November 1990 der Grenzvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen unterzeichnet.

Bereits ein Jahr später begann die erste Runde der Gespräche über einen Beitritt Polens zur Europäischen Union. Die Brüsseler Delegation wurde von Jacek Saryusz-Wolski, dem polnischen Bevollmächtigten für europäische Integration, mit den Worten begrüßt: „Meine Damen und Herren, wir

18 | Róża Romaniec, „Trudna droga do traktatu“ (Ein schwieriger Weg bis zum Abkommen), *Deutsche Welle*, 13.11.2010, <http://dw.de/p/Q7zM> [08.10.2014].

19 | Funktionäre des Bundes der Vertriebenen führen ins Opolner Land, um für eine Volksabstimmung über die Zukunft Schlesiens zu werben, als ob die Wiedervereinigung Deutschlands nicht nur die DDR betreffe, sondern auch die Gebiete östlich der Oder. Vgl. Klaus Bachmann, „Widoczne znaki“ (Sichtbare Zeichen), *Newsweek Polska*, 08.11.2009.

sind nicht Afrika.“²⁰ Damit brachte Warschau den Wunsch zum Ausdruck, nicht wie ein Entwicklungsland, sondern als Partner behandelt zu werden. Dass dieser Wunsch nicht von ungefähr kam, zeigt ein Ereignis aus dem Jahr 1995. In Berlin wurde der 50. Jahrestag der Befreiung feierlich begangen. Polen wurde, obwohl es im Krieg eine enorme Zahl an Opfern erbringen musste, nicht eingeladen.



Auf EU-Kurs: Jacek Saryusz-Wolski machte in den Verhandlungen zur Aufnahme Polens in die EU von Anfang an klar, dass das Land ein gleichberechtigter Partner ist. Er ist seit 2004 Mitglied des Europäischen Parlaments und war u. a. dessen Vize-Präsident. | Quelle: David Plas, Europäische Volkspartei (EVP), flickr ©🇵🇱.

Mit Verwunderung schauten Mitte der 1990er Jahre die Polen zu ihren Nachbarn in Ostdeutschland. Sie konnten auf dem Weg nach Westdeutschland die großen Baustellen, die sich zwischen Oder und Elbe erstreckten, bestaunen. Aber die Nachrichten über Arbeitslosigkeit, Industriebrachen und den Wegzug in westliche Bundesländer sorgten für Ungläubigkeit. Die Bürger der ehemaligen DDR, die den Kommunismus erlebten, stimmen dieser These gewiss nicht zu, aber aus polnischer Sicht galt die DDR als Paradies. Es gab auch die Frage, wie Polen wohl ausgesehen hätte, wenn dort so viel Geld investiert worden wäre, wie es die Bundesrepublik für die Entwicklung zwischen Rügen und Erzgebirge ausgab.

20 | Zit. nach Bartosz T. Wieliński, „Mogliśmy być w niej wcześniej“ (Wir hätten früher in ihr drin sein können), *Gazeta Wyborcza*, 29.04.2014.

Als „Wunder“²¹ bezeichnete der ehemalige Außenminister und 2008 tragisch verunglückte Bronisław Geremek den Wandel der bilateralen Beziehungen. Einer seiner Vorgänger im Amt, der Historiker Władysław Bartoszewski, wird noch deutlicher: „Wenn mir jemand vor 60 Jahren, als ich geduckt auf dem Appellplatz des KZ Auschwitz stand, gesagt hätte, dass ich Deutsche, Bürger eines demokratischen und befreundeten Landes als Freunde haben werde, hätte ich ihn für einen Narren gehalten.“²² Bei der Aussöhnung spielten Persönlichkeiten auf beiden Seiten eine entscheidende Rolle. Ohne die Hartnäckigkeit und den Mut von Menschen wie Tadeusz Mazowiecki und Helmut Kohl, ohne das diplomatische Geschick der Außenminister Krzysztof Skubiszewski, Bartoszewski, Geremek und Genscher, ohne die Entschlossenheit und das Verständnis zahlreicher Gleichgesinnter wäre die deutsch-polnische Annäherung schwieriger verlaufen. Aber die Liste der verdienstvollen Persönlichkeiten beschränkt sich nicht auf Regierungschefs und Minister. Es sind die Bürgermeister, Lehrer, Aktivisten aus beiden Gesellschaften gewesen, die Vorurteile über Bord warfen und ihre Nachbarn besser kennenlernten.



Ohne das diplomatische Geschick der Außenminister Bronisław Geremek (r.) und Hans-Dietrich Genscher wäre die deutsch-polnische Annäherung schwieriger verlaufen. | Quelle: © Heinrich Sanden, picture alliance.

21 | Bronisław Geremek, „Polityka godziwa“ (Angemessene Politik), *Gazeta Wyborcza*, 18.05.2004.

22 | Zit. nach Bartosz T. Wieliński, „Polska i Niemcy. Starzy przyjaciele i młodzi awanturnicy“ (Polen und Deutschland. Alte Freunde und junge Krawallmacher), *Gazeta Wyborcza*, 13.08.2009.

STREITPUNKTE

Es hätte scheinen können, dass Warschau und Berlin mit dem Zeitpunkt des Beitritts Polens zur EU im Mai 2004 als Angehörige einer Familie alle Streitigkeiten auf zivilisierte Weise beilegen würden. Das waren jedoch trügerische Hoffnungen. Bereits 2002 kam es zu einem offenen Gegensatz. Die Vereinigten Staaten bereiteten unter Präsident George W. Bush eine Invasion des Irak vor, weil sie dem Regime von Saddam Hussein vorwarfen, die Terrororganisation Al-Kaida – verantwortlich für die Attentate vom 11. September – zu unterstützen und Massenvernichtungswaffen zu entwickeln. Einer zum Kriegseinsatz bereiten Allianz wollte sich die Regierung Schröder nicht anschließen, sie suchte stattdessen die Nähe zu Paris und Moskau. In Polen wertete die Öffentlichkeit die deutsche Haltung als Versuch, einen Keil zwischen Europa und die USA zu treiben, die NATO zu spalten und den irakischen Diktator zu schützen.

Die polnische Öffentlichkeit sah in der deutschen Haltung zum Irakkrieg 2003 den Versuch, einen Keil zwischen Europa und die USA zu treiben.

Für Polen sind das Nordatlantische Bündnis und die Bindungen an die USA heilig. Sie gelten als Versicherungspolice für den Fall eines Konflikts mit Russland. Darum beschloss das von Präsident Kwaśniewski und Premier Miller regierte Land, Washington zu unterstützen. Polnische Elitesoldaten und ein Kontingent wurden in den Irak verlegt. Die polnischen Bürger wussten damals nichts von dem 2002 finalisierten geheimen Abkommen zwischen dem polnischen und dem amerikanischen Geheimdienst. Es ermächtigte die Amerikaner dazu, auf dem Gelände des Ausbildungszentrums in Stare Kiejkuty ein geheimes Gefängnis für Gefangene aus dem Irak zu errichten. Erst 2005 brachten dies amerikanische Journalisten ans Licht, von den erschütternden Details erfuhr die Öffentlichkeit erst kürzlich.

Die transatlantischen Beziehungen bildeten den Hintergrund für weitere Differenzen. Die Übernahme der Regierungsgeschäfte 2005 durch die Partei Recht und Gerechtigkeit von Präsident Lech Kaczyński führte bald darauf zu medial geführten Sticheleien. Auslöser war eine Satire im Juni 2006 in der Tageszeitung *taz*: „Jarosław [Kaczyński] lebt mit der eigenen Mutter zusammen, aber wenigstens

ohne Trauschein“.²³ Der Text „Polens neue Kartoffel“, erschienen in der Reihe „Schurken, die die Welt beherrschen wollen“, verstärkte das Vorurteil, dass es um den Humor der Deutschen nicht gut bestellt sei. Dieser Beitrag fand sich in der Pressemappe wieder, die Präsident Kaczyński zur Vorbereitung auf den Jubiläumsgipfel des Weimarer Dreiecks erhalten hatte. Nach der Lektüre sagte er seinen Besuch in Deutschland ab, offiziell aus gesundheitlichen Gründen. Die damalige Außenministerin verglich die *taz* mit dem Naziblatt *Der Stürmer* und die polnische Staatsanwaltschaft leitete ein Ermittlungsverfahren gegen den deutschen Autor wegen Beleidigung eines Staatsoberhauptes ein. Jarosław Kaczyński machte sich, als er im Juli 2006 Ministerpräsident wurde, daran, die Privilegien der deutschen Minderheit einzuschränken. Zum Skandal wurden die Manöver der Bundesmarine auf der Ostsee hochstilisiert, durch die eine polnische Fähre ihren Kurs ändern musste.²⁴



Jarosław Kaczyński, Vorsitzender der nationalkonservativen PiS und ehemaliger polnischer Ministerpräsident, ist bekannt für deutschlandkritische Töne, die er nutzt, um innenpolitisch zu punkten. | Quelle: Piotr Drabik, flickr ©©.

Aber der schärfste Streit entbrannte um die Geschichte. Es ging um die Ansprüche, die die „Preußische Treuhand“ gegenüber Polen geltend machte, um für Vertriebene

23 | Peter Köhler, „Polens neue Kartoffel“, *taz.die tageszeitung*, 26.06.2006.

24 | Vgl. Andrzej Kraśnicki jr. und Bartosz T. Wieliński, „Polski protest w sprawie Bundesmarine“ (Polnischer Protest in Sachen Bundesmarine), 24.08.2006.

Entschädigungszahlungen für ihr auf polnischem Gebiet zurückgelassenes Eigentum zu fordern. Zum gleichen Zeitpunkt kamen die Diskussionen um das vom Bund der Vertriebenen unterstützte „Zentrum gegen Vertreibungen“

Die Vertreibungen nach Kriegsende und der Umgang mit den Hinterlassenschaften wurden nach 1989 zum Gegenstand intensiver gesellschaftlicher Debatten.

auf. Unabhängig davon, wer in Warschau regierte, sollten jene Vorhaben in Polen auf Widerstand stoßen. Wenn die Nachkommen einstiger Vertriebener Entschädigungen bekommen sollten, hätte das die europäische Nachkriegsordnung auf den Kopf gestellt. Die Vertreibungen nach Kriegsende und der Umgang mit den Hinterlassenschaften wurden nach 1989 zum Gegenstand intensiver akademischer und gesellschaftlicher Debatten. Darüber sollte nicht vergessen werden, dass sich viele polnische Bürger und Gemeinden um deutsche Kulturdenkmäler oder Friedhöfe kümmern.

Mit Blick auf das „Zentrum gegen Vertreibungen“ hieß die polnische Argumentation, dass ein Ausstellungskonzept über alle Vertreibungen des 20. Jahrhunderts – wie von Erika Steinbach befürwortet – die Singularität der Naziverbrechen überdecken würde. Man befürchtete mit diesem Vorhaben eine Manipulation der Geschichte. Auf deutscher Seite zeigte sich Verständnis für diese Sorgen. Bereits Bundeskanzler Schröder hatte angekündigt, dass sich Berlin, wenn die Frage von Entschädigungen für Vertriebene vor einem Gericht behandelt werden sollte, auf die Seite Warschaus stellen würde. Den Bau des „Zentrums“ stellte die deutsche Linke gänzlich infrage. Als Angela Merkel Bundeskanzlerin wurde, wiederholte sie die Verpflichtung ihres Amtsvorgängers.²⁵ Sie beschloss außerdem, dass nicht der Vertriebenenverband an die Vertreibungen erinnert, sondern die Bundesregierung, die den Vertriebenen ein Museum errichtet. Der damaligen Regierung Kaczyński genügte dies jedoch nicht.

Im Dezember 2006, als die Preußische Treuhand ankündigte, beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte Klage gegen Polen einzureichen, meinte Außenministerin Anna Fotyga, der Grenzvertrag mit Deutschland müsse neu verhandelt werden. Im Juni versuchte 2007 ihre Regierung,

25 | Vgl. Bartosz T. Wieliński, „Rząd Niemiec po stronie Polski“ (Die Bundesregierung auf Seiten Polens), *Gazeta Wyborcza*, 05.08.2006.

die Verhandlungen zum EU-Reformvertrag von Lissabon zu torpedieren. Das deutsch-polnische Verhältnis verschlechterte sich zusehends und man steuerte auf einen Tiefpunkt zu. Die gegenseitigen Vorwürfe ähnelten denen der 1960er und 1970er Jahre: Die Deutschen seien Revanchisten und hätten noch immer nicht mit dem Nationalsozialismus abgeschlossen.



Die Chemie stimmt: Bundeskanzlerin Angela Merkel und der neue Präsident des Europäischen Rates Donald Tusk sind in Freundschaft verbunden. Mit der Wahl Tusks 2007 zum polnischen Ministerpräsidenten verbesserten sich die bilateralen Beziehungen spürbar. | Quelle: Europäische Volkspartei (EVP), flickr ©.

AUSBLICK

Im Oktober 2007 gingen Donald Tusk und seine Bürgerplattform (Platforma Obywatelska, PO) als Sieger aus den Wahlen hervor. Das Klima im bilateralen Verhältnis verbesserte sich damit spürbar. In die einzelnen, hier kurz behandelten Streitfragen kam Bewegung. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte wies die Klagen der Preussischen Treuhand ab. Ins wissenschaftliche Gremium, das die Ausstellung im Museum der Vertriebenen vorbereitet, wurden zwei renommierte Historiker aus Polen zur Mitarbeit eingeladen. Vor zwei Jahren bekannte Angela Merkel in einem Interview mit der *Gazeta Wyborcza*, sie sei ein Polen-Fan. Eine Erklärung liefert wohl ihre Jugendzeit, die Ferien führten sie oft ins Nachbarland. Dort spürte sie eine Freiheit, die in der DDR undenkbar gewesen wäre. Seit Beginn ihrer Kanzlerschaft reiste sie mehr als zehn Mal zu offiziellen Anlässen nach Polen. Dass zwischen Merkel und

Tusk die persönliche Chemie stimmt, war gewiss förderlich, das bilaterale Verhältnis zu festigen.

Auf europäischer Ebene entstand zwischen beiden Ländern ein informelles Bündnis. Deutschland unterstützte Polen bei den EU-Haushaltsverhandlungen. Im Gegenzug schloss sich Tusk der Haltung Berlins an, angesichts der Finanzkrise auf die Konsolidierung der Haushalte zu setzen und Reformen einzuleiten. Die Bindung zwischen den Hauptstädten wurde so stark, dass einige Publizisten die Idee aufwarfen, Polen solle das zunehmend kränkelnde Frankreich im deutsch-französischen Motor der EU ablösen. „Polen hat aufgehört, ein Problem zu sein, jetzt löst es Probleme“,²⁶ hieß es unter Diplomaten. Das Bild Polens in Deutschland hat sich nachhaltig verändert. „Polnische Wirtschaft“ bedeutet nicht mehr Chaos, sondern Ordnung, Stabilität und wachsender Wohlstand. Die Krönung dieser Annäherung war die Wahl von Donald Tusk zum Präsidenten des Europäischen Rates. Ohne die Unterstützung der Kanzlerin wäre dies nicht möglich gewesen.

Eingetrübt wird das Bild allenfalls von der Krise in der Ukraine. Politik und Öffentlichkeit in Polen befürworten deutlichere Worte gegenüber dem Kreml. Von der Vorgehensweise der deutschen Regierung zeigen sie sich eher enttäuscht, denn man glaubt nicht, dass sich der russische Präsident nur mit Worten beschwichtigen lasse. Für Kritik gegenüber Deutschland sorgen auch die Geschäftsbeziehungen nach Russland. In den Augen der polnischen Bevölkerung werden die Deutschen immer mehr als diejenigen gesehen, die nicht auf Seiten der um Freiheit kämpfenden Ukrainer stehen. Wenn Berlin in dieser Form wahrgenommen wird, kann dies negative Auswirkungen auf die Zukunft der deutsch-polnischen Beziehungen haben. Gegenwärtig gewinnen antideutsche Stimmen auf der politischen Bühne an Zuspruch. Daher ist es unbedingt an der Zeit, wieder aktiver zu werden, wenn das, was in den vergangenen 25 Jahren gemeinsam erreicht wurde, fortgesetzt werden soll.

EIN RÜCKBLICK AUF DIE (WEST-)DEUTSCHEN BEZIEHUNGEN ZU DEN ENTWICKLUNGSLÄNDERN IN AFRIKA SÜDLICH DER SAHARA

Peter Molt

Der Ruf nach einer aktiven deutschen Afrikapolitik, verbunden mit dem Vorwurf, die deutsche Politik vernachlässige Afrika, ertönt seit Jahrzehnten mit einer gewissen Regelmäßigkeit. Hans-Ulrich Klose MdB (SPD), einer der erfahrensten Außenpolitiker, hat dazu selbstkritisch angemerkt, Afrika gelte als Problemkontinent und spiele nur in der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe eine Rolle.¹ Sicherlich gehen nach Angaben des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) inzwischen mehr als 50 Prozent der bilateralen Entwicklungshilfe an die Länder Afrikas südlich der Sahara.² Der Deutsche Bundestag debattiert regelmäßig über die dortige Lage, Bundespräsident, Bundeskanzler und Außenminister besuchen diese Region, Nichtregierungsorganisationen und Partnerschaften engagieren sich in unzähligen Projekten. Doch wie erklärt es sich, dass die Bundesrepublik trotz des relativ bedeutenden Mittelseinsatzes und der vielfältigen Aktivitäten im Vergleich nicht nur zu den USA, sondern auch zu Frankreich und Großbritannien, als weniger engagiert und kaum wirkungsvoller Akteur in der Afrikapolitik gilt? Eine Ursache liegt in ihrem Anfang, in der weltpolitischen Situation zu der Zeit, als die



Prof. Dr. Peter Molt leitete von 1960 bis 1964 die Politische Akademie Eichholz und von 1962 bis 1966 das Institut für Internationale Solidarität der Konrad-Adenauer-Stiftung. Danach wirkte er in Leitungsfunktionen in verschiedenen Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit.

1 | Vgl. Horst Köhler (Hrsg.), *Schicksal Afrika. Denkanstöße und Erfahrungsberichte*, Hamburg, 2010, 55. Klose war von 1974 bis 1981 Regierungschef in Hamburg, 1983 bis 2013 Abgeordneter des Deutschen Bundestags, 1998 Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses und von 2002 bis 2013 dessen stellvertretender Vorsitzender.

2 | Vgl. Gerd Müller, „Die neue Afrika-Politik des BMZ“, Bundestagsrede, 21.03.2014, <http://bmz.de/20140321-1> [23.08.2014].

Bundesrepublik Deutschland begann, sich an der westlichen Entwicklungszusammenarbeit zu beteiligen.



Anfänge der Entwicklungszusammenarbeit: 1961 wurde das Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit gegründet. Walter Scheel (FDP) war der erste zuständige Bundesminister, hier beim Empfang des Außen- und des Wirtschaftsministers aus Gabun, Jean Hilaire Aubamé und Gustave Auguilé, am 18. Mai 1962 in Bonn. | Quelle: Fumey, Bundesarchiv, F012936-0011 ©

ENTWICKLUNGSPOLITIK ZWISCHEN AUFGABENTEILUNG UND ALLEINVERTRETUNGSANSPRUCH

Im Sommer 1961, also vor der Gründung des BMZ im November 1961, beschloss die Bundesregierung, sich an der internationalen Entwicklungszusammenarbeit mit der damals bedeutsamen Summe von 4,35 Milliarden Deutscher Mark zu beteiligen, dem Entwicklungsausschuss (DAC) der reformierten OECD zur Koordination der internationalen Entwicklungshilfe beizutreten und sich an der neuen Weltbanktochter für die am wenigsten entwickelten Länder, der IDA, zu beteiligen.³ Dies war im Wesentlichen dem

3 | Die Organisation for European Economic Cooperation (OEEC), die seit 1948 den von den USA finanzierten Marshall-Plan zum Wiederaufbau Europas verwaltete, wurde am 14.12.1960 zur Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) umgewandelt und erhielt zur Koordination der Entwicklungszusammenarbeit das DAC. Die International Development Association (IDA) wurde als Tochterorganisation der Weltbank im September 1960 gegründet. Sie wird durch Beiträge ihrer Mitglieder finanziert und vergibt konzessionäre Kredite, d.h. für 25 bis 40 Jahre, einer zinslosen Zahlungsfrist von fünf bis zehn Jahren und einem Zinssatz von 1,25 bis 2,8 Prozent.

Druck der US-Regierung geschuldet. Großbritannien und die USA hatten damals wegen ihrer Auslandshilfe und der Truppenstationierungen im Ausland erhebliche Zahlungsbilanzdefizite. Deshalb forderten sie von der Bundesrepublik Deutschland, die einen Zahlungsbilanzüberschuss aufwies, einen entsprechenden Ausgleich. Bundeskanzler Konrad Adenauer führte dagegen jedoch grundsätzliche Bedenken an, denn eine deutsche Beteiligung an den Truppenstationierungskosten hätte an die Besatzungskosten erinnern können. Stattdessen bot er eine namhafte Beteiligung an der internationalen Entwicklungshilfe an.

Diese Lastenverteilung hatte allerdings einen Präzedenzfall. Die Beteiligung Deutschlands an der „Inwertsetzung“ der Kolonien gehörte schon seit Anfang der 1950er Jahre zu den Zielen der französischen Politik. Bei den Verhandlungen zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) stellte sich die Frage, wie mit den Kolonien verfahren werden sollte. Das Auswärtige Amt (AA) war gegen deren Einbeziehung in die EWG, weil damit Deutschland in die Kolonialpolitik verwickelt und die prodeutschen Sympathien der bereits unabhängigen Entwicklungsländer gemindert worden wären. Das Bundeswirtschaftsministerium sah darin ein Hindernis für die von ihm bevorzugte europäische Freihandelszone. Adenauer entschied schließlich, den französischen Forderungen nach einem Entwicklungsfonds für die Kolonien zuzustimmen, weil daran die EWG nicht scheitern sollte. Ein Drittel der Kosten übernahm Deutschland für den Fonds, der bis zum Lomé-Abkommen 1975 im Wesentlichen von französischen Interessen bestimmt war.

So zunächst unter dem Druck der Verbündeten entstanden, entwickelte sich in den folgenden Jahren eine deutsche Entwicklungszusammenarbeit als Teil deutscher Außenpolitik, die darauf gerichtet war – unterstützt von einer zwar schwankenden, aber meistens positiven öffentlichen Meinung – die Bundesrepublik wieder vollständig in das weltpolitische Staatensystem einzugliedern und entsprechend der Hallsteindoktrin die Nichtanerkennung der DDR abzusichern. Als nach und nach zu den neuen Staaten diplomatische Beziehungen aufgenommen wurden, sagte Bonn diesen eine Unterstützung zur wirtschaftlichen Entwicklung zu, sofern sie

Als zu den neuen Staaten diplomatische Beziehungen aufgenommen wurden, sagte Bonn diesen Unterstützung zur wirtschaftlichen Entwicklung zu, sofern sie den Alleinvertretungsanspruch anerkannten.

den Alleinvertretungsanspruch anerkannten. Das stieß allerdings auf Vorbehalte der bisherigen Kolonialmächte, die ihre afrikanischen Ex-Kolonien in einem *informal empire* weiter vornehmlich an sich binden wollten. Die deutsche Entwicklungspolitik setzte deshalb auf die Zusammenarbeit mit den asiatischen und lateinamerikanischen Staaten, während es in Afrika südlich der Sahara zunächst nur begrenzte Zusagen gab.



Deutsche Hilfe gefragt: Die erste Gruppe der Entwicklungshelfer des am 24. Juni 1963 gegründeten Deutschen Entwicklungsdienstes reist 1964 auch nach Tansania. | Quelle: © Deutscher Entwicklungsdienst, dpa-Bildarchiv, picture alliance.

Die Entstehungsgeschichte der Entwicklungspolitik schlug sich in ihrer Struktur nieder. Ihre Zielsetzung konnte sie nur im bilateralen Rahmen verfolgen. Deshalb beteiligte sich die Bundesrepublik Deutschland an der multilateralen Hilfe nur insoweit, wie dies durch ihre Mitgliedschaft in den internationalen Organisationen geboten war. Das führte dazu, dass dort der deutsche Einfluss schwach blieb. Eine weitere Folge war das „Gießkannenprinzip“, da alle um Hilfe nachsuchenden neuen Staaten bedacht werden sollten. Vor allem in Afrika südlich der Sahara entstand eine Vielzahl kleinerer Projekte. Ihre Wirksamkeit blieb begrenzt, zumal ihnen allzu oft Bereiche zugewiesen wurden, die wenig erfolgversprechend, aber aus politischen Gründen den Regierungen wichtig waren. Auf Drängen der US-Regierung kooperierte Deutschland auch mit Ländern, in

denen die bisherigen Kolonialherren politische Schwierigkeiten hatten, wie z. B. mit den „sozialistischen“ Regimes in Guinea und in Ghana oder mit dem in politische Wirren verstrickten Sudan.

DIE WENDE ZU EINER BEDÜRFNISORIENTIERTEN ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Die Bildung der ersten Großen Koalition 1966 und der Machtwechsel 1969 gaben der Entwicklungszusammenarbeit eine neue Richtung. Erhard Eppler (SPD), der 1968 das Ministerium übernahm, wandte sich gegen das Übergewicht außenpolitischer und außenwirtschaftlicher Interessen. Eine eigenständige Entwicklungspolitik, orientiert an den Bedürfnissen und den Erfordernissen der Entwicklungsländer, sollte diesen eigene Wege zur Gestaltung ihrer politischen Ordnung, Gesellschaft und Wirtschaft eröffnen. Beeinflusst war diese Konzeption vor allem durch den von der Weltbank initiierten Pearson-Bericht, der das Scheitern der Ersten Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen feststellte, aber auch von der Kritik der neu entstehenden Dritte-Welt-Bewegung. Eine Erhöhung der Entwicklungshilfe (Official Development Assistance, ODA), ein Eingehen auf die Forderungen nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung, eine Berücksichtigung der drohenden Erschöpfung der weltweiten natürlichen Ressourcen und eine Abkehr von der ungezügelten Wachstumspolitik der industrialisierten Ersten Welt sollten ihnen den Weg zur nachhaltigen Entwicklung öffnen. Das bedeutete eine kooperative Politik zwischen Nord und Süd und eine größere Rolle der Vereinten Nationen, in denen die Bundesrepublik Deutschland (Mitglied seit 1973) sich aktiv engagieren sollte. Die Entwicklungszusammenarbeit sollte von den Großprojekten der Infrastruktur und der Industrialisierung Abstand nehmen. Stattdessen rückte mit der Verbesserung der Kleinbauernlandwirtschaft, dem Ausgleich der sozialen Spannungen durch die Sozialstrukturhilfe, einer Bevölkerungspolitik und der Nahrungsmittelhilfe vor allem die Armutsminderung in den Mittelpunkt. Davon versprach sich Eppler auch einen größeren Beitrag zum Weltfrieden als durch militärische Interventionen.

Die Entwicklungszusammenarbeit sollte von den Großprojekten der Infrastruktur und der Industrialisierung Abstand nehmen. Stattdessen rückte Armutsminderung in den Mittelpunkt.

Bei der Umsetzung seiner Konzeption stieß Eppler auf viele Schwierigkeiten. Für die marxistisch inspirierte 1968er-Studentenbewegung waren seine Vorschläge nur eine Ablenkung vom eigentlichen Ziel, der gegebenenfalls durch Revolutionen herbeizuführenden sozialistischen Volksherrschaft. Das seit 1969 von Walter Scheel (FDP) geführte Auswärtige Amt betrachtete seine Vorstellungen als eine den deutschen Interessen abträgliche Ideologie,⁴ Wirtschaftskreise hielten sie für wirtschaftsfeindlich. Da Eppler sich innerhalb der Bundesregierung nicht durchsetzen konnte, trat er 1974 zurück. Seine Vorstellungen wirkten allerdings weiter fort. Es gelang ihm, die Kompetenzen des BMZ zu erweitern, den Anspruch der Entwicklungspolitik als eigenständigen Politikbereich zu festigen und einer breiteren Öffentlichkeit ein Verständnis der Entwicklungspolitik als einer übergeordneten humanitären und ethisch begründeten Verpflichtung zu vermitteln. Der öffentliche Diskurs über die entwicklungspolitische Richtung wurde deshalb seit den 1980er Jahren in Deutschland – stärker als vergleichsweise in den USA, Frankreich oder Großbritannien – von einem humanitären und ethischen Verständnis geprägt.



Mehr internationale Verantwortung: 1973 wird die Bundesrepublik Deutschland Mitglied der Vereinten Nationen, feierlich besiegelt durch das Hissen der Staatsflagge vor dem VN-Hauptquartier in New York. Mit der Aufnahme stieg auch das Engagement in der weltweiten Entwicklungskooperation. | Quelle: Joachim Spremberg, Bundesarchiv, 183-M0925-306 ©©©.

4 | So z. B. Staatssekretär Hermes (1975 bis 1979) unter Außenminister Genscher (Peter Hermes, *Meine Zeitgeschichte 1922-1987*, Paderborn, 2007, 222-223).

Das Scheitern Eplers war allerdings weniger auf die interne Opposition und auf fehlende Mittel zurückzuführen als auf die internationale Politik. Die anderen großen Geber, die USA, Frankreich, Japan und Großbritannien, hatten andere Vorstellungen. Durch die Ölkrise von 1973 entstand eine Flut von Petro-Dollars, die nach Anlagen suchten, unter anderem in sich später oft als unrentabel erweisenden Großprojekten. Widerstand kam vor allem auch von afrikanischen Regierungschefs. Zu Beginn der 1970er Jahre war Afrika südlich der Sahara geprägt von Diktatoren wie Mobutu, Ahidjo, Houphouët-Boigny, Sekou Touré und Idi Amin, um nur einige zu nennen. Nichts lag den führenden Politikern und neuen Eliten in Afrika ferner, als auf Industrialisierung, Plantagen und den Bergbau, in denen sie im Gegensatz zur unproduktiven Landwirtschaft ihrer Kleinbauern und Nomaden die wirtschaftliche Zukunft ihrer Länder und ihres eigenen Profits sahen, zu verzichten. Eine in der späten Kolonialzeit vom „Entwicklungskolonialismus“ geprägte Elite glaubte an die Allmacht von Bürokratie und Staat, von Planung und Kontrolle einer „rückständigen“ Bevölkerung, die es zu erziehen galt, und war im Übrigen entschlossen, ihre Einkommen und Privilegien als „Staatsklasse“⁵ zu erhalten.⁶ Die endogenen Ursachen, welche die Entwicklung Afrikas behinderten, wurden unterschätzt.

Dazu kam, dass die westlichen Geber (aus unterschiedlichen Gründen) mit autoritären Regimen paktierten oder Lösungen präsentierten, die entweder ihren eigenen Interessen entsprachen oder einer postkolonialen „Besserwisserei“ entsprangen. Die wenigen reformorientierten Regierungen verfügten nur über einen engen Spielraum für eine „richtige“ Politik, ganz abgesehen davon, dass es höchst umstritten war, worin diese bestanden hätte. In den 1970er Jahren wurde deutlich, dass es schwer war, die gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen durch Einwirkungen von außen zu ändern. Die Wende zur „Grundbedürfnisstrategie“ des Weltbankpräsidenten McNamara

5 | Andreas Eckert, *Herrschen und Verwalten. Afrikanische Bürokraten, staatliche Ordnung und Politik in Tanzania 1920-1970*, München, 2007, 265; Hartmut Elsenhans, *Abhängiger Kapitalismus oder bürokratische Entwicklungsgesellschaft. Versuch über den Staat in der Dritten Welt*, Frankfurt am Main und New York, 1981.

6 | Vgl. unter anderem Frederick Cooper, *Africa since 1940. The Past of the Present*, Cambridge, 2002.

war letztlich eine Flucht in die minimalistische Strategie, wenigstens die Lebenssituation der Armen in Land und Stadt zu verbessern. Als auch dies misslang, kehrten nach 1980 Weltbank und Internationaler Währungsfonds (IWF) de facto mit der „Strukturanpassungsstrategie“, die weitere Kreditgewährung an Reformen knüpfte, zur Modernisierungsstrategie zurück.

Die Praxis der deutschen Entwicklungspolitik in Afrika südlich der Sahara blieb von diesen Ziel- und Strategiewechseln bemerkenswert unbeeinflusst. Die offiziellen Grundsatzserklärungen und Strategieentwürfe wirkten sich auf die Projektarbeit nur bedingt und oft auch erst so spät aus, dass bei den Verhandlungen mit dem jeweiligen Empfängerland bereits der nächste Paradigmenwechsel anstand. Dass die Durchführung der Entwicklungszusammenarbeit projektbezogen und technisch blieb, lag auch an den seit den 1960er Jahren herrschenden Bedingungen: Die interessanten Felder waren immer noch von den Nachfolgeorganisationen der Kolonialverwaltung besetzt. So konzentrierten sich die Deutschen auf Vorhaben, mit deren technischer Qualität sie sich gegenüber anderen Gebern, aber vor allem gegenüber der Gastregierung, ausweisen konnten. Während die ehemaligen Kolonialstaaten über Erfahrungen bei der Übertragung westlicher Praktiken in Bezug auf Politik, Verwaltung und Wirtschaft verfügten, wenngleich überwiegend im Interesse des wirtschaftlichen Nutzens für das Mutterland, war die Technische Zusammenarbeit von deutschen Modellvorstellungen,⁷ der dualen Berufsausbildung, Musterdörfern und ländlichen Genossenschaften geprägt. Sie verkannte allerdings, dass derartige Modelle wegen der unterschiedlichen gesellschaftlichen Strukturen und Mentalitäten und der Konkurrenz mit den anderen Gebern selten erfolgreich sein konnten – eine Ausnahme bildet die duale Berufsausbildung. In der Kapitalhilfe standen Infrastrukturprojekte im Vordergrund. Von großen Industrievorhaben nahm die deutsche Entwicklungszusammenarbeit aufgrund schlechter Erfahrungen Abstand. Auch bei der Errichtung großer Staudämme zur Energiegewinnung und Bewässerung hielt sie sich wegen der damit verbundenen Umwelt- und Umsiedlungsprobleme zurück.⁸

7 | Vgl. ebd., 202-204.

8 | Ausnahmen waren der Nangbeto-Staudamm in Togo 1984 bis 1987 und der Manantali-Damm 1981 bis 1987 in Mali.

Die Aufnahme der beiden deutschen Staaten in die Vereinten Nationen gab der Konkurrenz zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR einen neuen Rahmen.⁹ Während die DDR sich hauptsächlich für die dem Sowjetblock zugeneigten Staaten wie Äthiopien, Angola, Mosambik und für die Befreiungsbewegungen in Südafrika, Simbabwe und Namibia engagierte, suchte die Bundesrepublik die westlich und marktwirtschaftlich orientierten Länder zu fördern. Insgesamt ließ das Interesse der Bundesregierung an Afrika jedoch in den letzten Regierungsjahren der sozialliberalen Koalition und dann unter Bundeskanzler Helmut Kohl weiter nach. International unterstützte Bonn die Strukturanpassungsprogramme der Weltbank und des IWF sowie das Afrikaprogramm der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, respektierte aber in diesem Rahmen weiterhin die besonderen französischen und englischen Einflussbereiche.

Während die DDR die dem Sowjetblock zugeneigten Staaten bevorzugte, förderte die Bundesrepublik westlich und marktwirtschaftlich orientierte Länder.

Der Bedeutungsverlust der Entwicklungspolitik setzte sich nach der Wiedervereinigung 1990 fort. Ein Grund war gewiss der Wegfall der innerdeutschen Konkurrenz. Andererseits kamen auf Deutschland neue Aufgaben in Mittel- und Osteuropa zu, die personelle und finanzielle Kapazitäten bündelten. Der Anteil der öffentlichen Entwicklungshilfe am Bruttonationalprodukt sank zwischen 1987/1988 und 1998 von 0,53 auf 0,26 Prozent. Für Afrika südlich der Sahara bedeutete dies, dass es nach dem Ende der Apartheid in Südafrika, dem wichtigsten wirtschaftlichen Partner der Bundesrepublik Deutschland, und der Transition Namibias in die Unabhängigkeit keine spezifischen außenpolitischen Interessen mehr gab. Zwar erarbeitete das AA die „Leitlinien von Accra“ und Regionalkonzepte, aber diese waren weder „handhab- noch umsetzbar und als Leitlinien für die Entwicklung konkreter Strategien unbrauchbar“.¹⁰ Das BMZ übernahm praktisch die konzeptionelle und politische Führungsrolle. Es war, entgegen dem politischen Trend in Deutschland, konfrontiert mit den Bemühungen der

9 | Vgl. Rolf Hofmeier, „Five Decades of German-African relations. Limited Interests, low political profile and substantial aid donor“, in: Ulf Engel und Robert Kappel (Hrsg.), *Germany's Africa Policy Revisited. Interests, images and incrementalism*, Münster, 2002, 44.

10 | Ulrich Golaszinski, *Subsahara-Afrika. Die Wiederentdeckung eines Kontinents*, Bonn, 2007.

Vereinten Nationen, der Europäischen Union und der internationalen Organisationen, das Ende des Kalten Krieges für einen neuen Anstoß in der Entwicklungspolitik zu nutzen und eine „Neue Entwicklungsarchitektur“ zu schaffen.

ENTWICKLUNGSPOLITIK ALS GLOBALE STRUKTURPOLITIK

Die Entwicklungspolitik unter der rot-grünen Bundesregierung sollte als eigenständiger Politikbereich zu einer globalen Struktur- und Friedenspolitik fortentwickelt werden.

Die Weichenstellungen für die Entschuldungsinitiative gegenüber den hochverschuldeten Ländern, das neue Abkommen der Europäischen Union mit den AKP-Staaten (Cotonou-Abkommen) und vor allem die Millenniums-Erklärung und -Ziele der Vereinten Nationen fielen bereits in die Verantwortung der 1998 gebildeten rot-grünen Bundesregierung. Die Entwicklungspolitik sollte entsprechend dem internationalen Trend als eigenständiger Politikbereich zu einer globalen Struktur- und Friedenspolitik fortentwickelt werden. Die neue Entwicklungsarchitektur bezog sich zwar auf die weltweite Entwicklungszusammenarbeit, aber es ging dabei doch hauptsächlich um das als Krisenregion eingeschätzte Afrika südlich der Sahara. So wurde auf dem G8-Gipfel 2002 in Kananaskis ein Aktionsplan für Afrika verabschiedet. Außerdem verständigte sich die EU auf eine Afrikastrategie. Die Bundesregierung unterstützte alle diese Initiativen, auch weil sie die neue Rolle Deutschlands als global verantwortliche Macht herausstellen wollte. In der entwicklungspolitischen Praxis hatte die Neuausrichtung aber weiterhin kaum Konsequenzen, zumal dazu die Mittel fehlten.

Das Entwicklungskomitee der OECD kritisierte in seinen Prüfberichten von 1999 und 2002 die mangelnde Umsetzung der Neuausrichtung. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit konzentrierte sich nach wie vor auf zu große Infrastrukturprojekte, die Unterstützung der Marktwirtschaft, das *Capacity Building* von Institutionen und die Entwicklung des privaten Sektors. Sie sei nach wie vor personalintensiv, ein Austausch der technischen Hilfeleistungen mit anderen Gebern finde nicht statt, zudem sei die Beschäftigung lokalen Personals beschränkt. Demnach würden die Kapazitäten der jeweiligen Verwaltung des Empfängerlandes nicht genutzt und damit nicht gestärkt. Technische Hilfe werde immer noch überwiegend durch

deutsche Experten gegeben und sei folglich zu breit und zu teuer. Budgethilfe oder gemeinsame Finanzierung von Programmen mit anderen Gebern gäbe es nur ausnahmsweise. Die Praxis, wichtige Programmteile und insbesondere das finanzielle Management in den eigenen Händen zu behalten, laufe dem Prinzip der Eigenverantwortung des Empfängers zuwider. Die Vertretung vor Ort, wo die Koordination der Geber und die Entscheidungsfindung zusammen mit dem Empfänger stattfinden sollte, sei nach wie vor ungenügend, denn die Entscheidungen würden zentralisiert in Deutschland getroffen. Die Verteilung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit sei regional und nach Kategorien der Länder im Wesentlichen konstant geblieben, eine Anpassung an die erhöhten Bedürfnisse für die Entwicklung Afrikas und für die Strategie der Armutsbekämpfung sei nicht zu erkennen.¹¹



Entwicklungspolitik der Industriestaaten: Die G8 (inzwischen G7) beschloss 2002 einen Aktionsplan für Afrika. Auf der Agenda: Entschuldung, Förderung von Sicherheit, Stärkung des Wirtschaftswachstums. Dies bekräftigten die Regierungen auch beim Gipfeltreffen 2013 in Lough Erne, Nordirland. | Quelle: Tom Robinson, Crown, UK MoD, flickr ©©©©.

Auch in Deutschland stieß vor allem die fehlende Ausrichtung auf Afrika südlich der Sahara auf Kritik. Ein „Memorandum zur Neubegründung der deutschen Afrikapolitik“, verfasst von deutschen Afrikawissenschaftlern, plädierte

11 | Vgl. DAC-OECD, *Prüfberichte über die Entwicklungszusammenarbeit Nr. 29 Deutschland*, Paris, 1999; DAC-OECD, „Development Co-operation Review Germany Development Cooperation Review. Main Findings and Recommendations“, *DAC-Journal*, Bd. 2, Nr. 4, 2001, 12 und 17.

Afrika-Experten fordern, die Entwicklungszusammenarbeit entschiedener mit der Sicherheits- und Außenhandelspolitik sowie der internationalen Umwelt- und Kulturpolitik kohärent zu verzahnen.

für eine Afrikapolitik entlang eines Konzepts der strukturellen Stabilität, das gleichermaßen Abschied von überoptimistischen Schablonen und von Desaster-Klischees nehme.¹² Um etwas zu erreichen, müsse die Entwicklungszusammenarbeit erstens viel entschiedener international und vor allem europäisch kooperieren und koordiniert werden, zweitens politischer werden, drittens konsequent Menschenrechte und Demokratie fördern und vor allem den politischen Dialog führen und viertens mit der Sicherheits-, Agrar- und Außenhandelspolitik sowie der internationalen Umwelt- und Kulturpolitik kohärent verzahnt werden. Diese Forderungen fanden vielfach Zustimmung, dagegen war die Klassifizierung der Länder Afrikas südlich der Sahara heftig umstritten. Neben den potenziellen Reformländern gäbe es Niedrigeinkommensländer mit geringen Entwicklungschancen und solche ohne Perspektive. Es müsse davon ausgegangen werden, dass etwa 50 Prozent der Länder fast keine Chance zu einer wirtschaftlichen Entwicklung und einer darauf aufbauenden strukturellen Stabilität hätten. In Einzelfällen könne man Hilfe für institutionelle Aufbauarbeit und *Capacity Building* gewähren, sonst müsse man sich auf Not- und Krisenhilfe beschränken. Diese Feststellung stieß auf vehementen Widerspruch.¹³ Die Folgerungen des Memorandums griffen

12 | Vgl. Ulf Engel, Robert Kappel, Stephan Klingebiel, Stefan Mair, Andreas Mehler und Siegmund Schmidt, „Memorandum zur Neubegründung der deutschen Afrikapolitik. Frieden und Entwicklung durch strukturelle Stabilität“, Institut für Afrikanistik der Universität Leipzig, 10/2000, http://www.die-gdi.de/uploads/media/afrika_memorandum.pdf [02.09.2014]. Zur Kritik siehe Cord Jakobeit und Heribert Weiland (Hrsg.), *Das ‚Afrika-Memorandum‘ und seine Kritiker. Eine Dokumentation*, Hamburg, 2002.

13 | Das Memorandum griff auf die vorhandenen Indices zurück. Der aussagekräftige Bertelsmann Transformations-Index wurde erst in den folgenden Jahren erarbeitet. Beurteilt man die Aussagen des Memorandums aus heutiger Sicht, zeigt sich, dass die generelle Voraussage nicht so falsch war wie damals kritisiert, sondern dass sich das Gesamtbild Afrikas südlich der Sahara in der Tat seit der Jahrtausendwende nicht wesentlich verbessert hat. Im Einzelfall ergaben sich allerdings gravierende Abweichungen, die damit zusammenhängen, dass „keine anderen Systeme anfälliger für Krisen und Konflikte [sind] als Afrikas zahlreiche Pseudo-Demokratien, die sich bestens an die Forderungen entwicklungspolitischer Geber nach elektoraler Demokratie angepasst haben“. Denis Tull, „Deutsche Afrikapolitik. Ein Beitrag zu einer überfälligen Debatte“, 2014, <http://library.fes.de/pdf-files/iez/10574.pdf> [28.08.2014].

allerdings mit dem Hinweis, dass marktwirtschaftliche Reformen allein nicht ausreichen, auf die Modernisierungstheorie zurück. Dauerhafte strukturelle Stabilität könne nur durch die Kombination politischer und wirtschaftlicher Reformen erreicht werden. Wie dies unter den obwaltenden Bedingungen und mit den verfügbaren Instrumenten geschehen sollte, konnten allerdings weder die Autoren noch die Kritiker sagen.

Die Bundesregierung reagierte auf die Debatte mit zwei Konzeptionen des AA und des BMZ zur deutschen Afrikapolitik.¹⁴ Die getrennten Programme waren ein Hinweis darauf, dass es quer durch die Reihen der Fachleute, Regierungsstellen und Parteien bezüglich der Afrikapolitik unterschiedliche Kriterien und Bewertungen gab. Nach den Jahrzehnten, in denen sich die deutsche Afrikapolitik an den Erwartungen der Hauptverbündeten Frankreich und USA orientierte und gleichzeitig das Ansehen der Bundesrepublik verbessern und schließlich auch den Wirtschaftsinteressen Deutschlands als Exportland dienen sollte, war es schwierig, nun unter den veränderten Bedingungen eine neue Richtung zu finden.

So kam die Neustrukturierung der Entwicklungspolitik nur in Randbereichen voran, wie etwa mit der Zusammenlegung von Durchführungsorganisationen der personellen und technischen Zusammenarbeit.¹⁵ Die Umstellung der Projekthilfe auf sektorale Programmhilfe und Budgethilfe erfolgte auf geringem Niveau, denn erstens war dies nur über Neuzusagen möglich und zweitens reagierten die eng mit den Projekten verbundenen Fachverwaltungen und -ministerien der Partnerländer oft zurückhaltend. Dies galt auch für die mit großen Vorschusslorbeeren bedachte „New Partnership for Africa’s Development“ (NEPAD), die durch eine engere Zusammenarbeit und wechselseitiges

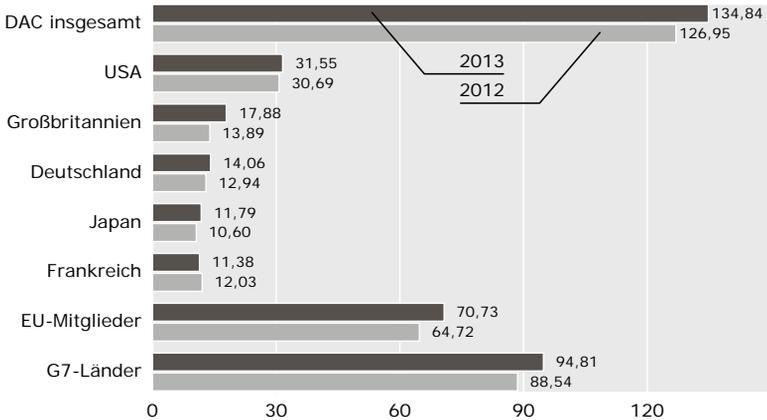
14 | Vgl. *BMZ aktuell, BMZ Konzeption für Afrika*, 2001. Auch als Artikel von Bundesministerin Heidemarie Wiecek-Zeul in *E+Z*, Jg. 42, 2001, 158 ff. Fortgeführt im BMZ-Positionspapier zur Entwicklungszusammenarbeit mit Sub-Sahara-Afrika, *BMZ aktuell 091, Neue Politische Dynamik in Afrika*, 2004.

15 | Im Jahr 2011 fusionierten die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, der Deutsche Entwicklungsdienst sowie die Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH zur Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

Monitoring die Erfüllung der Millenniums Development Goals (MDG) in Afrika südlich der Sahara voranbringen sollte.¹⁶

Abb. 1

Ausgewählte Geber im Vergleich, ODA 2012 und 2013, in Milliarden US-Dollar



Quelle: Eigene Darstellung nach BMZ, „Geber im Vergleich 2013 – Veränderungen gegenüber 2012“, Stand 22.04.2014, http://bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/geber/index.html [04.11.2014] mit vorläufigen Angaben von OECD und DAC.

Eine Effizienzsteigerung der deutschen Entwicklungshilfe versprach sich das BMZ vor allem von einer Konzentration der auf viele Länder verteilten Entwicklungszusammenarbeit. Von 40 der insgesamt 49 Länder Afrikas südlich der Sahara, die 2002 Hilfe erhielten, sollten noch 26 so genannte Partner- und Schwerpunktländer übrig bleiben. Das gelang aber nur teilweise: Im Jahr 2012 erhielten immer noch 38 Länder bilaterale Zuwendungen für laufende Projekte aus dem Haushalt des BMZ oder anderer Ministerien, die als ODA angerechnet wurden. Auch blieb es dabei, dass die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in den einzelnen Ländern im besten Fall um zehn Prozent, meistens aber nur um etwa fünf Prozent der jährlichen Auszahlungen der DAC-Mitgliedsländer¹⁷ ausmachte und deshalb nur wenig Einfluss haben konnte.

16 | Das Sekretariat von NEPAD wurde über die GIZ unterstützt.

17 | OECD Aid Statistics, „Net Disbursements of ODA to Sub-Saharan Africa by Donor“, <http://oecd.org/dac/stats/TAB29e.xls> [11.11.2014].

Leitmotive der deutschen Entwicklungspolitik

1. Armut bekämpfen
2. Frieden sichern und Demokratie verwirklichen
3. Globalisierung gerecht gestalten
4. Umwelt schützen

Themenschwerpunkte und Arbeitsfelder

- Armut bekämpfen
- Bildung fördern
- Frieden sichern, Menschenrechte wahren
- Gesundheitssysteme stärken sowie Soziale Sicherung, Aids-Bekämpfung, Bevölkerungsdynamik fördern
- Good Governance verwirklichen
- Klima schützen, Umwelt und Ressourcen bewahren, Erneuerbare Energien und Energieeffizienz sowie Rohstoffe und Rohstoffinitiative (GERI) fördern
- Migration – Chancen für Entwicklung nutzen
- Religion und Entwicklung thematisieren
- Sport für Entwicklung unterstützen
- Stadtentwicklung sowie Ländliche Entwicklung fördern und Ernährung sichern
- Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung finanzieren sowie Übergangshilfe leisten

Quelle: BMZ, „Was wir machen. Themen“, http://bmz.de/de/was_wir_machen/themen [29.10.2014].

Auch in den staatlichen Durchführungsorganisationen war das Interesse an der neuen programmorientierten Zusammenarbeit sowie der Konzentration auf afrikanische Länder begrenzt. Die von mehreren Gebern finanzierten „Körbe“ und die Durchführung durch die Behörden und Organisationen des Partnerlands reduzierten nicht nur den Personalbedarf, sondern auch das technische Engagement sowie die Befugnisse und drängten die Fachleute oft in die undankbare Rolle der Aufpasser. Deshalb gab es eine starke Tendenz, weiterhin technische Projekte, etwa in den Bereichen Wasserversorgung und Abfallbeseitigung, Verkehrswesen und Ausbildung, fortzuführen. Aus Übersichten der letzten Jahre ergibt sich, dass der Großteil der Mittel weiterhin für Projekthilfe ausgegeben wurde, allerdings auch, dass etwa 15 Prozent der zugesagten Mittel überhaupt nicht ausgegeben wurden. Dadurch fiel der Anteil Afrikas südlich der Sahara an der deutschen Entwicklungszusammenarbeit geringer aus als bei den anderen Gebern.¹⁸

18 | Entgegen den eingangs (siehe Fn. 2) zitierten Angaben betragen die Auszahlungen an 35 Länder Afrikas südlich der Sahara 2012 nur 38 Prozent der bilateralen Hilfe. Der Anteil der deutschen Entwicklungszusammenarbeit für die Region lag unter dem Durchschnitt der DAC-Länder.

Doch bahnt sich eine wichtige Neuerung an. Die Bundesregierung kann nicht mehr davon ausgehen, dass Afrika sicherheitspolitisch den Interventionen der USA, Frankreichs und Großbritanniens überlassen bleibt. Auch Deutschland wird sich mehr für die Stabilisierung der Region gegen die internationalen Netzwerke des Drogen- und Waffenhandels und der islamistischen Terroristen engagieren müssen. Da die Bundesregierung, auch im Hinblick auf die öffentliche Meinung in Deutschland, direkte militärische Einsätze möglichst vermeiden will, unterstützt sie die diesbezüglichen Bemühungen der Europäischen Kommission und der Sicherheitsarchitektur der Afrikanischen Union.¹⁹



Nicht alle Entwicklungsprojekte zeitigen Erfolge. Maßnahmen in der kleinbäuerlichen Landwirtschaft in den 1970er bis 1990er Jahren stärkten eher die staatlichen Kontrollsysteme. | Quelle: Sustainable Sanitation Alliance (SuSanA), GIZ, flickr ©.

EIN ZWISCHENERGEBNIS: 55 JAHRE DEUTSCHE ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT MIT AFRIKA SÜDLICH DER SAHARA

Deutschland steht vor einem größeren politischen Engagement in Afrika. Wegen der Bevölkerungsentwicklung, der von offenen und latenten Konflikten ausgehenden Sicherheitsproblematik und der anschwellenden Migration nach

19 | Eine militärische Kooperation in Form von Ausbildungshilfe mit afrikanischen Ländern gibt es bereits seit 1961, aber sie hatte nie politische Bedeutung. Das gilt auch für den Einsatz der Bundeswehr in Somalia 1993/1994 und in der Demokratischen Republik Kongo 2006.

Europa hat das politische Gewicht der Staaten südlich der Sahara erheblich zugenommen. Sie werden in den nächsten Jahren noch stärker in den Fokus der deutschen Sicherheits- und Entwicklungspolitik gestellt werden müssen. Welche Erkenntnisse lassen sich daraus gewinnen?

In der frühen deutschen Entwicklungspolitik für Afrika südlich der Sahara überwog der Ansatz, in Deutschland bewährte Praktiken, etwa die duale Berufsausbildung oder das Genossenschaftswesen, einzuführen. Aber auch größere Infrastrukturprojekte wurden auf den Weg gebracht. Die Bilanz dieses Ansatzes fällt gemischt aus, vor allem wenn man ihre nicht bedachten oder nicht beabsichtigten Nebenwirkungen berücksichtigt. So trugen zum Beispiel die Projekte zur ländlichen Entwicklung der

1970er bis 1990er Jahre dazu bei, die staatlichen Kontrollinstrumente gegenüber den Kleinbauern zu stärken und diesen durch die damit verbundenen Begrenzungen fast jegliche Motivation zu nehmen.²⁰ Ein anderes

Das DAC postulierte die Budgethilfe, verbunden mit einem bürokratisch aufwendigen Kontrollapparat, obwohl sie vielfach zur Stärkung der Zentralbürokratie führen musste.

Beispiel ist die berufliche Bildung. Das auf Afrika übertragene Beispiel der deutschen Berufs- und Gewerbeschulen schuf zwar höhere technische Lehranstalten, verfehlte aber trotzdem die Heranbildung einer breiten Schicht qualifizierter Handwerker, Facharbeiter und Kleinunternehmer. Auch eine effiziente Koordinierung der bilateralen Maßnahmen der verschiedenen Geber steht immer noch aus. Das DAC, das dafür ursprünglich eingerichtet wurde, hat sich mit der sehr allgemeinen Standardisierung der Vorgehensweise, die schließlich in der Pariser Erklärung mit ihren eher politisch als sachlich zu vertretenden Vorgaben mündete, begnügt. So wurde die Budgethilfe, verbunden mit einem bürokratisch aufwendigen Kontroll- und Abstimmungsapparat als die bevorzugte Form der Entwicklungszusammenarbeit, postuliert, obwohl sie vielfach zur Stärkung der Zentralbürokratie führen musste und nur selektiv zu rechtfertigen war.²¹

20 | Vgl. Peter Molt, „Politik und landwirtschaftliche Entwicklung in Afrika südlich der Sahara“, in: M. Domrös et al. (Hrsg.), *Festschrift für Wendelin Klaer zum 65. Geburtstag*, Mainzer Geographische Studien Heft 34, Mainz, 1990, 333-350.

21 | Vgl. Gerhard Wahlers, *Budgethilfe als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit*, Bestandsaufnahme von Peter Molt und Auslandsmitarbeitern der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin, 2008.

Tabelle 1

**Staatsbesuche deutscher Bundespräsidenten
in Afrika südlich der Sahara**

Bundespräsident	Jahr	Land
Theodor Heuss (1949-1959)	—	—
Heinrich Lübke (1959-1969)	1962	Guinea
		Senegal
	1964	Äthiopien
	1966	Madagaskar
		Kenia
		Kamerun
		Togo
		Mali
	1969	Côte d'Ivoire
		Niger
Gustav Heinemann (1969-1974)	—	—
Walter Scheel (1974-1979)	—	—
Karl Carstens (1979-1984)	1983	Côte d'Ivoire
		Niger
Richard von Weizsäcker (1984-1994)	1988	Mali
		Nigeria
		Simbabwe
		Somalia
	1992	Tansania
Roman Herzog (1994-1999)	1996	Äthiopien
	1998	Südafrika
		Namibia
Joahannes Rau (1999-2004)	2002	Mali
		Südafrika

Bundespräsident	Jahr	Land
Horst Köhler (2004-2010)	2004	Sierra Leone
		Benin
		Dschibuti
		Äthiopien
	2006	Mosambik
		Madagaskar
		Botswana
	2007	Ghana
	2008	Uganda
		Nigeria
Christian Wulff (2010-2012)	—	—
Joachim Gauck (seit 2012)	2013	Äthiopien
		Südafrika

Quellen: Eigene Recherche in Beiträgen über das Wirken der Bundespräsidenten Heuss, Lübke, Heinemann, Scheel, Carstens, von Weizsäcker, Herzog und Rau; „Die Bundespräsidenten. Horst Köhler. Reden“, Der Bundespräsident, <http://bundespraesident.de/DE/Die-Bundespraesidenten/Horst-Koehler/Reden/reden-node.html> [11.11.2014];

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit hat Afrika südlich der Sahara immer nachrangig behandelt, war zudem erheblich zersplittert und bei der Auswahl ihrer Aktionsfelder willkürlich.²² Sie hat mit Ausnahme Namibias, für dessen relativ reibungslosen Übergang zur Unabhängigkeit ebenso wie für die Beendigung des Apartheidregimes in Südafrika der damalige Außenminister Genscher Verdienste erwarb, kaum politischen Einfluss ausgeübt. So kann man der deutschen Politik gegenüber Afrika zwar erhebliche Versäumnisse vorwerfen, aber im Gegensatz

22 | In einer Analyse der deutschen Entwicklungspolitik vor 15 Jahren („Germany's Development Policy since 1998“, in: Hanns W. Maull (Hrsg.), *Germany's Uncertain Power. Foreign Policy of the Berlin Republic*. Basingstoke, 2006, 233-246) stellte der Verfasser fest: „Im Verhältnis zu seiner Armut und ungelösten Problemen wird Afrika südlich der Sahara nur ungenügend von der deutschen Entwicklungszusammenarbeit berücksichtigt [...] So bleibt wohl nur die Feststellung, dass die regionale Schwerpunktsetzung des BMZ auf einer ▶

zu den ehemaligen Kolonialmächten keine verhängnisvollen Fehlentscheidungen. Deshalb gilt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit unter den Afrikanern zwar als ziemlich besserwisserisch, aber verlässlich und technisch qualifiziert. Deutschlands Ansehen ist allgemein gut, im Gegensatz etwa zu Frankreich, das inzwischen extrem negativ wahrgenommen wird und gegen das sich eine unter Intellektuellen und in der Zivilgesellschaft virulente Antipathie entwickelt hat.²³

Die oft fehlende politische Dimension der Entwicklungszusammenarbeit wurde gemildert durch einen intensiven Dialog der Politischen Stiftungen mit reformbereiten Eliten.

Der oft thematisch eingeschränkten „technischen“ Beratung und finanziellen Beteiligung fehlte die politische Dimension. Dies wurde allerdings gemildert durch einen intensiven

Dialog der Politischen Stiftungen mit reformbereiten Eliten. Allerdings war auch deren Vertretung in Afrika bisher im Vergleich zu anderen Teilen der Welt schwächer. Das entspricht dem im Eingangszitat von Klose beklagten mangelnden Interesse der Abgeordneten, von denen bisher zu wenige Zeit für eine langfristige Verbindung und einen politischen Gedankenaustausch mit vertrauenswürdigen afrikanischen Partnern fanden. Der partnerschaftliche Dialog kann nicht von den Referenten der zuständigen Ministerien bestritten werden, sondern erfordert die Beteiligung von Regierungsmitgliedern, Parlamentariern, Wissenschaftlern und führenden Vertretern gesellschaftlicher Kräfte. Zwischen Deutschland und den afrikanischen Führungseliten waren intensivere Beziehungen eher die Ausnahme, sie sind jetzt gefordert.

Das Bedauern über eine fehlende prononcierte Agenda wird gemildert durch die Erfahrung, dass auch andere westliche Geber bei politischen, wirtschaftlichen und sozialen Reformen bisher wenig Erfolg gehabt haben. Auch ihre Form der Entwicklungszusammenarbeit hat sich dafür

Mischung expliziter normativer Kriterien, impliziter strategischer Überlegungen und individueller Länderpräferenzen auf der Arbeitsebene des Ministeriums und in den Durchführungsorganisationen beruht. Da nach außen vor allem die normativen Kriterien betont werden und in der Öffentlichkeit die Fälle verstärkt wahrgenommen werden, die in der tatsächlichen Schwerpunktsetzung deutlich von diesem Anspruch abweichen, verschärft dieser Kriterienmix das Glaubwürdigkeitsproblem der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.“

23 | Vgl. Tull, Fn. 13.

als wenig geeignet erwiesen. Wo nicht von innen als Folge einer systemischen Krise Reformen in Richtung einer legitimen politischen Ordnung mit einer effizienten und verantwortlichen, aber kontrollierten Regierung angestrebt werden, gehen Anstöße von außen ins Leere.²⁴ Afrikanische Politiker haben inzwischen eine große Fähigkeit entwickelt, auf Forderungen von außen zwar diplomatisch zu reagieren, aber dabei ihre Interessen weiter zu verfolgen. Das Ergebnis ist eine Fassade der westlichen Staatsform, hinter der sich hybride und im Einzelnen verschwommene Machtstrukturen verbergen.



Deutschlands genießt in Afrika ein gutes Ansehen. Dazu beigetragen hat im hohen Maße Bundespräsident Horst Köhler. Auch nach seiner Amtszeit setzt er sich dafür ein, wie hier bei einem Besuch in Tansania 2011, dass afrikanische Belange in der deutschen Öffentlichkeit vermittelt werden. | Quelle: © KAS Tansania.

24 | Bei der derzeitigen Diskussion um die Verfassungen stehen meistens machtpolitische Fragen im Vordergrund, vor allem die Kompetenz und Amtsdauer des Präsidenten. Die Aspekte der Kontrolle durch das Parlament, Chancengleichheit und Repräsentativität bei den Wahlen, Bürgerrechte, Subsidiarität und Dezentralisierung treten dagegen zurück. Siehe auch Alexander Stroh und Christian von Soest, „Den Machterhalt im Blick. Verfassungsreformen in Subsahara-Afrika“, *GIGA Focus*, Nr. 4/2011, http://giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf_afrika_1104.pdf [03.09.2014]; Alexander Stroh und Johanna Klotz, „Präsidentalismus in Afrika“, *GIGA Focus*, Nr. 9/2011, http://giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf_afrika_1109.pdf [03.09.2014].

Welche Modelle sind am besten geeignet, die lokalen Gegebenheiten aufzugreifen und im Sinne einer menschlichen nachhaltigen Entwicklung die Potenziale zu nutzen?

Die Frage ist nicht unberechtigt, inwiefern das westliche Modell des Verfassungsstaates in den multiethnischen und von Netzwerken bestimmten Gesellschaften Afrikas verwirklicht werden kann. Was für die politischen Systeme gilt, trifft auch für die damit verbundenen Forderungen eines besseren Verwaltungshandelns zu.²⁵ Welche Modelle sind am besten geeignet, die lokalen Gegebenheiten aufzugreifen und im Sinne einer menschlichen nachhaltigen Entwicklung die Potenziale zu nutzen? Wäre z.B. der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung nicht besser gedient, wenn vor allem kleine und mittlere landwirtschaftliche, kommerzielle und industrielle „Unternehmer“ größere Freiräume genießen könnten? Dies würde einzelnen Initiativen und ideenreichen Afrikanern – und davon gibt es genügend – ermöglichen, Opportunitäten und Chancen zu ergreifen und damit eine wirtschaftliche Dynamik²⁶ zu erzeugen, die von staatlichen oder vom Staat gegängelten oder protegierten in- und ausländischen Investoren selten zu erwarten ist.

Afrikanische Staaten sind inzwischen politisch, gesellschaftlich und wirtschaftlich außerordentlich differenziert. Durch das Hinzutreten neuer Akteure wie China oder Indien verringert sich das oft überschätzte Gewicht der deutschen Entwicklungszusammenarbeit noch weiter – ein Gewicht, das im Vergleich zu Frankreich, Großbritannien oder den USA einschließlich deren Einfluss in den internationalen Organisationen immer schwach geblieben ist. Die notwendigen Reformen können von außen nur in kleinen Schritten vorangebracht werden. Umso wichtiger ist es, dafür das nötige Einfühlungsvermögen und die nötige Flexibilität zu entwickeln. In dieser Hinsicht wird sich die deutsche Entwicklungszusammenarbeit noch deutlicher als

25 | Vgl. Peter Molt, „Good Governance – Realistisches Konzept zur Überwindung der afrikanischen Krise?“, in: Heribert Weiland, Ingrid Wehr und Mathias Seifert (Hrsg.), *Good Governance in der Sackgasse?*, Baden-Baden, 2009, 318-337.

26 | Auf die neuerdings verbreiteten Meldungen, dass Afrika sich in einer Wachstumsdynamik befinde, die zu größten Hoffnungen Anlass gebe, kann im Rahmen dieses Beitrags nicht eingegangen werden. Siehe dazu kritisch Robert Kappel, „Afrika: weder hoffnungsloser Fall noch Aufstiegs Wunder“, *Giga Focus*, Hamburg, 2013, http://giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf_afrika_1309.pdf [28.08.2014].

in der neuen Konzeption zur Afrikapolitik²⁷ ausgeführt von den Formen und der Praxis der vergangenen Jahrzehnte lösen müssen. Dann könnte zugleich das 1990 aufgestellte Ziel, eine größere internationale Verantwortung zu übernehmen, auch für Afrika südlich der Sahara verwirklicht werden. Das Ringen um eine realistische und zukunftsweisende Afrikapolitik bleibt für Deutschland zusammen mit seinen europäischen Partnern in den kommenden Jahren eine ständige Herausforderung.

27 | Vgl. Die Bundesregierung, „Afrikapolitische Leitlinien der Bundesregierung“, 21.05.2014, http://bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2014/05/2014-05-21-afrikapolitische-leitlinien.pdf [15.09.2014].



Dr. Daniela Haarhuis ist Rechtsanwältin und Dozentin an der Universität Münster. Sie war zudem als Referentin im Bundeskanzleramt tätig.

DIE DEUTSCHE G7-PRÄSIDENTSCHAFT

EINE MÖGLICHKEIT ZUR „NEUEN VERANTWORTUNG“ IN DER INTERNATIONALEN POLITIK

Daniela Haarhuis

Bundespräsident Joachim Gauck hat auf der diesjährigen Münchner Sicherheitskonferenz eine „neue deutsche Außenpolitik“ gefordert. Dieser Appell sollte nicht ungehört verhallen, sondern in konkretes Handeln umgesetzt werden. Dazu ist die Übernahme deutscher Führungsverantwortung in internationalen Organisationen und Gremien eine Möglichkeit. Hier bietet sich die aktuelle G7-Präsidentschaft Deutschlands an, die ihren Höhepunkt im Juni 2015 auf dem G7-Gipfel im bayerischen Elmau finden soll. Der vorliegende Beitrag gibt eine Einordnung zur historischen und politikwissenschaftlichen Bedeutung der G7, skizziert die gegenwärtige Interessenlage der einzelnen G7-Länder und regt mögliche Themen an, mit denen Deutschland seine „neue internationale Verantwortung“ ausspielen kann.

DIE GRUPPE DER SIEBEN – EIN MÄCHTIGES ZIVILES NETZWERK

Es gibt zahlreiche internationale Organisationen und Konferenzen. Warum sollte sich Deutschland der G7 besonders annehmen? Weil dieses Gremium – allen Unkenrufen zum Niedergang der USA und seiner „Kernverbündeten“ sowie des gepriesenen Aufstiegs der BRICS (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) zum Trotz – nach wie vor das mächtigste zivile Netzwerk ist. Um sich diese Bedeutung zu vergegenwärtigen, lohnt ein kurzer Blick in die Geschichte, wie die G7 (Gruppe der Sieben) entstanden ist und welche Entwicklung sie durchlaufen hat.

Von der G4 zur G8 und G7

In den unsicheren Jahren nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems, dem System fester internationaler Wechselkurse, das an den Goldpreis gebunden war, und der Ölkrise 1973 zeigte sich das Bedürfnis nach einer besseren Koordinierung der Wirtschafts- und Finanzpolitik auf höchster Ebene. Im März 1973 setzten sich die Finanzminister Großbritanniens, Frankreichs, Deutschlands und der USA in der Bibliothek des Weißen Hauses zusammen, um darüber zu beraten. Man nennt diese Kernzelle der G7 deswegen auch die „Library Group“.¹ Im September desselben Jahres kam der japanische Finanzminister hinzu und die G5 auf Finanzministerebene war geschaffen. Der Übergang vom Finanzministertreffen, der „Library Group“, auf die höhere Ebene der Treffen der Staats- und Regierungschefs (und parallel der Treffen der Finanz- und Außenminister) war die logische Konsequenz. 1975 bzw. 1976 komplettierten Italien und Kanada den Kreis und die G7 war entstanden. Der Club ist klein, die Staatschefs kennen sich gut, man berät sich informell und spricht sich mit Vornamen an. Das offene politische Format sorgt für einen Rahmen, der den direkten Austausch mit den Kollegen vorsieht.²

Um die Wirtschafts- und Finanzpolitik auf höchster Ebene besser zu koordinieren, setzten sich die Finanzminister von Großbritannien, Frankreich, Deutschland und den USA 1973 zusammen.

Die ursprüngliche Zusammensetzung der Gruppe repräsentierte die dominanten Wirtschaftskräfte jener Zeit. Zudem sind diese Staaten demokratisch verfasst, weitgehend transatlantisch orientiert und militärische Bündnispartner der USA.³ In den 1990er Jahren entschloss sich die G7 zur Aufnahme Russlands. Was in der Retrospektive befremdlich wirken mag, war aber tatsächlich gedacht, um Russland zu ermutigen, sich zu einer Demokratie mit freier Marktwirtschaft zu entwickeln, an internationalen Formaten zu beteiligen sowie die Werte und Spielregeln der G7 zu akzeptieren.⁴

1 | Gordon S. Smith, „G7 to G8 to G20: Evolution in Global Governance“, *CIGI Papers*, Nr. 6, 05/2011, 4, <http://cigionline.org/sites/default/files/G20No6.pdf> [04.10.2014].

2 | Vgl. ebd.

3 | Vgl. ebd.

4 | Vgl. ebd.

Tabelle 1

**Bevölkerungszahlen und ausgewählte Wirtschaftsdaten
der G7-Mitgliedsländer, 2013**

Mitgliedsland	Bevölkerung (2013, in Mio.)	BIP (in Billionen US-Dollar)	BIP pro Kopf (in US-Dollar)	Handelsvolumen (2012, in Billio- nen US-Dollar)
Deutschland	80,62	3,63	45.085	2,676
Frankreich	66,03	2,73	41.421	1,211
Großbritannien	64,10	2,52	44.141	1,121
Italien	59,83	2,07	34.619	0,932
Japan	127,34	4,90	38.492	1,607
Kanada	35,16	1,83	51.958	0,938
Vereinigte Staaten	316,13	16,80	54.678	3,865
Europäische Union*	505,57	18,40	36.392	—
Russland**	143,50	2,10	14.612	0,864

* Die Europäische Kommission hat einen Beobachterstatus.

** Russland wurde 1998 in die G7 aufgenommen (dann G8) und ist seit März 2014 suspendiert.

Quelle: Weltbank, „World Development Indicators“,
<http://databank.worldbank.org/data/views/variable-selection/selectvariables.aspx> [03.11.2014].

Am 14. Juli 1989 schrieb der sowjetische Präsident Michail Gorbatschow einen Brief an den damaligen französischen Präsidenten François Mitterrand und verlieh seinem Wunsch Ausdruck, mit der G7 assoziiert zu werden. Formell trat Russland der Gruppe dann im Jahr 1998 bei, die G7 wurde zur G8. Interessant ist die russische Interpretation dieses Vorgangs. So beschrieb der damals amtierende Präsident Boris Jelzin die Situation folgendermaßen: Die NATO-Erweiterung und die Aufnahme in die G8 als Kompensationsmaßnahme stünden in keinem Zusammenhang. „Russland ist eines der einflussreichsten Länder der Erde. Seine Lage und Beschaffenheit ist einzigartig. Wir haben riesige Rohstoffreserven, entwickelte Technologien, einen unglaublichen Binnenmarkt, hochqualifizierte Arbeitskräfte und eine dynamische Gesellschaft. Das sind die Gründe,

warum wir in die G8 aufgenommen wurden.“⁵ Eines sollte man – auch mit Blick auf die aktuellen Ereignisse – nicht vergessen: internationale Anerkennung und hier die Mitgliedschaft in der G7/G8 hatten (und haben) für Moskau immer eine wichtige Bedeutung. Entgegen anderslautender Beteuerungen schmerzte Russland der Ausschluss⁶ aus der G8 im März 2014, der durch die Ukraine-Krise und die Annektierung der Krim notwendig geworden war.



Offener Dialog: Bei den G7-Treffen sorgt der überschaubare Teilnehmerkreis und das informelle Format für direkten Austausch unter Kollegen. Kooperation und gemeinsame Problemlösung stehen im Vordergrund. | Quelle: Tom Robinson, Crown, UK MoD, flickr ©①③③.

G7 und G20

Mit der Aufnahme Russlands im Jahr 1998 wurden auch kritische Stimmen laut. Die einen forderten, Russland mangels demokratischer Standards die Mitgliedschaft wieder zu entziehen.⁷ Andere waren der Auffassung, wenn Russland aufgenommen würde, dann müsste dies auch für die

5 | Peter I. Hajnal, *The G8 System and the G20 – Evolution, Role and Documentation*, Ashgate, 2007, 42 mit Verweis auf Boris Jelzin, *Midnight Diaries*, London, 2000, 137.

6 | Tatsächlich war nicht von einem Ausschluss die Rede, sondern die Erklärung von Den Haag vom 24.03.2014 formulierte es folgendermaßen: „Wir werden unsere Teilnahme an der G8 aussetzen, bis Russland seinen Kurs ändert und wieder ein Umfeld geschaffen ist, in dem die G8 in der Lage ist, sinnvolle Gespräche zu führen.“

7 | So die Senatoren Joe Lieberman und John McCain im Jahr 2005, vgl. mit Nachweisen Hajnal, Fn. 5, 42.

wirtschaftlich bedeutenden Staaten wie China und Indien gelten.⁸ China selbst hat eine Aufnahme in die G8 immer wieder mit der Begründung abgelehnt, es wolle nicht „wie Russland am Kindertisch“ sitzen.⁹ Tatsache ist, dass es strategische Überlegungen waren, die zu einer Aufnahme Russlands geführt haben: Einerseits sollte Russland signalisiert werden, dazugehören zu können, andererseits sollte Moskau ein Angebot gemacht werden, sich nicht von der anstehenden NATO-Osterweiterung bedroht zu fühlen. Oder um es mit den Worten des ehemaligen US-Präsidenten Bill Clinton zu beschreiben: „Ich habe Jelzin gesagt, wenn er der NATO-Erweiterung und der NATO-Russland-Partnerschaft zustimmt, dann würde ich mich dafür einsetzen, in den neuen NATO-Mitgliedsländern keine Truppen oder Raketen zu stationieren und die russische Mitgliedschaft in der neuen G8, der Welthandelsorganisation und anderen internationalen Organisationen zu unterstützen.“¹⁰ Der damaligen Staatskrise Russlands – in den 1990er Jahren prägten Instabilität und grassierende Kriminalität die innere Lage Russlands – sollte insoweit von außen entgegengewirkt werden, als Russland ein Platz in der internationalen Gemeinschaft verbunden mit Wirtschaftshilfe zugesichert wurde.

Krisen haben immer zu einer Veränderung im G7-Gefüge geführt und so wurde im Nachgang zur Finanzkrise in Asien und Lateinamerika und als Ausfluss der Erweiterungsfrage bezüglich der G8 im Jahr 1999 die Gruppe der Zwanzig (G20) gegründet, um ein Gesprächsformat für finanzpolitische Aspekte im Rahmen eines Nord-Süd-Dialogs zu entwickeln. Innerhalb der G8 hatte sich zudem die Erkenntnis durchgesetzt, zahlreiche finanzpolitische Fragen nicht mehr im „kleinen“ G8-Format lösen zu können. Auch in der G20 drängen sich Fragen bezüglich der Mitgliedschaft auf.¹¹ Warum ist Mexiko dabei und nicht Chile? Warum

8 | So z.B. Zbigniew Brzezinski im Jahr 1996 und 2004, vgl. mit Nachweisen ebd., 41.

9 | Ausführlich zur Frage der Aufnahme Chinas ebd., 41; Yi Kang Wu, „International economic system at the new era“, in: Jiemian Yang (Hrsg.), *International system in changing and shaping*, Shanghai Institute for International Studies, 2006, 48-63.

10 | Ebd., 41.

11 | Die Mitglieder sind: Argentinien, Australien, Brasilien, China, Deutschland, die Europäische Union, Frankreich, Indien, Indonesien, Italien, Japan, Kanada, Südkorea, Mexiko, Russland, Saudi-Arabien, Südafrika, die Türkei, die Vereinigten Staaten, das Vereinigte Königreich.

wurde Indonesien eingeladen und nicht Malaysia? Warum ist Südafrika der einzige Vertreter des afrikanischen Kontinents? Die Antwort darauf ist einfach: Politik ist geleitet von Interessen und die ausgewählten Staaten stehen mehr im Interessenfeld der G7-Mitglieder als andere.¹²



Global Governance: Seit 1999 gibt es eine weitere Komponente der internationalen Netzwerkarchitektur, die G20. Diese Gruppe von Industriestaaten und aufstrebenden Schwellenländern bildet 85 Prozent der weltweiten Wirtschaftsleistung ab. | Quelle: Crown, Premierminister des Vereinigten Königreichs, flickr ©①③⑤.

Die G20-Treffen waren zunächst auf Treffen der Finanzminister und der Zentralbankvorsitzenden beschränkt. Doch die nächste große Wirtschafts- und Finanzkrise im Jahr 2007/2008 führte zu der Erkenntnis, auch die G20-Gipfel auf Ebene der Staats- und Regierungschefs stattfinden zu lassen; so geschehen in Washington. Wie die G7 ist die G20 ein informelles Treffen ohne Gründungsvertrag oder ein festes Sekretariat, in dem es um Politikkoordination geht. Da mit der G20 ungefähr zwei Drittel der Weltbevölkerung, 85 Prozent des Welt-Bruttoinlandsprodukts und

12 | Die Antwort bezüglich Mexiko versus Chile lautet: Mexiko nimmt auf dem amerikanischen Kontinent eine Brückenfunktion ein und hat als Nachbarland der USA für diese eine wichtige strategische Bedeutung. Südafrika sollte für sein Engagement im Kampf gegen Landminen und den Einsatz für das Entstehen des Internationalen Strafgerichtshofs belohnt werden. Vgl. zu Südafrika Peter Draper, Elizabeth Sidiropoulos und Kerri Leicher, „Südafrikas Ziele auf dem G-20-Treffen“, *KAS-Auslandsinformationen*, 5/2010, 123 f., <http://kas.de/wf/de/33.19454> [27.10.2014]. Zu diesem Interessenfeld würde im Übrigen auch die Schweiz gehören, deren G20-Mitgliedschaft jedoch von der Reform seines Status als Steueroase abhängt.

über 75 Prozent des Welthandels¹³ abgebildet werden, hat die G20 die G7 als „Weltwirtschaftsrat führender Industrienationen“ abgelöst. Tatsache ist jedoch, dass es den Ländern innerhalb der G7 einfacher fällt, sich zu koordinieren, da der Teilnehmerkreis kleiner ist und vor allem im Gegensatz zu Ländern wie China oder Saudi-Arabien eine gemeinsame Wertebasis innerhalb der G7 besteht.

DIE G7 UNTER POLITIKWISSENSCHAFTLICHEN GESICHTSPUNKTEN

Die G7 ist als Antwort auf die Finanzkrise der 1970er Jahre entstanden. In der Politikwissenschaft waren damals die Ausläufer des „klassischen Realismus“ bestimmend.

Die G7 als informelles Forum der Staats- und Regierungschefs ist unter politikwissenschaftlichen Gesichtspunkten ein interessantes Format, dessen Einordnung zum Verständnis für die Rolle und Bedeutung der G7 beiträgt. Wie bereits dargestellt, sind die G7 als Antwort auf die Finanzkrise der 1970er Jahre entstanden. In der Politikwissenschaft waren damals die Ausläufer des „klassischen Realismus“ bestimmend, gleichzeitig war es der Beginn des Konzepts der „Interdependenz“, was sich auch auf die praktische Politik auswirkte. Der klassische Realismus geht von der Variable Macht und Interesse als Erklärung internationaler Beziehungen aus. Das Standardwerk ist *Politics Among Nations* von Hans J. Morgenthau. Staaten spielen die zentrale Rolle; Grundlage des verantwortungsbewussten Umgangs mit Macht ist laut Morgenthau eine moralisch fundierte Diplomatie, das Konzept von *statesmanship*, und damit ein permanentes diplomatisches Ringen um eine bessere Verwirklichung von Freiheit und Gerechtigkeit.¹⁴ Ein Vertreter dieser Schule, der ehemalige US-Außenminister Henry Kissinger, war an der Gründung der G7 beteiligt und so findet sich das Element der Macht und des Interesses in einem exklusiven Club wieder, der nur aus sieben Ländern besteht. An dieser Ausrichtung entzündet sich der zivilgesellschaftliche Protest, indem „den Mächtigen“ bei ihren informellen Treffen „Hinterzimmerpolitik“ und eine Übervorteilung armer Länder unterstellt wird.

13 | Vgl. G20, „G20 Members“, https://g20.org/about_g20/g20_members [26.10.2014].

14 | Vgl. ausführlich Andreas Jacobs, „Realismus“, in: Siegfried Schieder und Manuela Spindler (Hrsg.), *Theorien der Internationalen Beziehungen*, Opladen, 2003, 35-59.



Anlass für Kritik: Am exklusiven Charakter der G7 entzündet sich oft Protest. Wie hier beim „Make Poverty History March“ 2005 in Edinburgh fordert die Zivilgesellschaft, die Bedürfnisse der Entwicklungsländer nicht zu vergessen. | Quelle: Nick Thompson, flickr ©📷📷📷

Die G7 ist aber genauso ein Gebilde, das aus dem Gedanken der Interdependenz entstanden ist: Durch den Zusammenbruch des Währungssystems von Bretton Woods und der ersten Ölkrise 1973 bemühten sich die Einzelstaaten mit individuellen Lösungen um die Bewältigung der Krise. Dies führte nicht zum Erfolg, wohl aber zu der Erkenntnis, dass es einer Koordinierungspolitik zwischen den Staaten bedarf. Die Idee der G7 war die logische Schlussfolgerung. In Reden, insbesondere von US-amerikanischen Politikern, tauchte vermehrt das Wort Interdependenz auf, das wissenschaftlich mit Aufsätzen aus der Ökonomie und Politikwissenschaft mit Werken wie *The Economics of Interdependence* des US-Wirtschaftswissenschaftlers Richard Cooper und in politikwissenschaftlicher Hinsicht mit dem Standardwerk *Power and Interdependence. World Politics in Transition* von Robert O. Keohane und Joseph Nye flankiert wurde. Unterstützt durch den zeitgleich stattfindenden KSZE-Prozess zur Entspannung der Ost-West-Beziehungen wurde das bisher vorherrschende realistische Paradigma, der Vorrang von *high politics* (= Sicherheit und

der Stellenwert militärischer Macht als vorrangiges Mittel der Politik), angezweifelt. Stattdessen rückten Fragen der internationalen politischen Ökonomie ins Zentrum, die zudem Fragen der Wohlstandssicherung und Ressourcenverfügbarkeit berührten. Um dies zu erreichen, müssen Staaten sich austauschen und zusammenarbeiten.¹⁵

Die G7 ist damit politikwissenschaftlich eine Symbiose aus der Theorie des Realismus und des Konzepts der Interdependenz. Sie bietet ihren Kritikern neben Machtpolitik das geforderte Element der Kooperation und gemeinsamen Problemlösung. Bindeglied ist nicht allein die Wirtschaftskraft, sondern auch – und das ist entscheidend – eine gemeinsame Wertebasis aus Demokratie, Freiheit und Rechtsstaatlichkeit. Dabei darf die Bedeutung der G7 nicht überhöht werden, wenn man sie unter dem Aspekt von Global Governance, dem arbeitsteiligen Zusammenwirken und die Aufgabenverteilung zwischen Staaten, Zivilgesellschaft, internationalen Organisationen und Integrationsräumen betrachtet. Keinesfalls stellt die G7 eine „Weltregierung“ dar. Vielmehr ist sie Teil einer komplexen Global Governance-Architektur. In diesem Netzwerk sind die G7 ein weiteres Netzwerk.¹⁶

Die G7 ist Teil einer Global Governance-Architektur mit einer Wertebasis aus Demokratie, Freiheit und Rechtsstaatlichkeit.

POLITISCHER SACHSTAND

Um mögliche Themenfelder der deutschen G7-Präsidentschaft aufzuzeigen, wird zunächst auf das bisher Erreichte und die aktuelle Interessenlage der jeweiligen G7-Staaten verwiesen. In der Gesamtschau lassen sich verschiedene Phasen unterscheiden, die die wichtigsten Themen zusammenfassen:

15 | Vgl. ausführlich Manuela Spindler, „Interdependenz“, in: Schieder und Spindler, Fn. 14, 89-116.

16 | Vgl. Anne-Marie Slaughter, *A New World Order*, Princeton, Oxford, 2004, 16, 19, 54: „Netzwerk der Netzwerke“-Konzept (*„network of networks“ concept*); so sei die Finanzarchitektur eine Kombination verschiedener Netzwerke: G7, G8, das Basel Committee, der Internationale Währungsfonds (IWF) etc. Finanzminister halten regelmäßig Treffen im Rahmen der G7, der G20 oder dem IWF-Gouverneursrat ab. Um die G7 bzw. G8 haben sich neue Gruppen mit noch mehr Mitgliedern gegründet, die wiederum mit anderen Organisationen kooperieren. Damit netzwerken die G7 und G8 in einem großen internationalen Kontext.

Tabelle 2

Phasen und Handlungsfelder der G7

Phase	Handlungsfelder
Erste Phase 1975 bis 1978	Wiederbeleben des wirtschaftlichen Wachstums
Zweite Phase 1979 bis 1982	Niedrighalten von Inflation
Dritte Phase 1983 bis 1988	Einführen politischer Themen (Abrüstungsfragen)
Vierte Phase 1989 bis 1993	Verwalten des Endes des Kalten Krieges (Einbindung Russlands)
Fünfte Phase 1994 bis 1997	Stärken von internationalen Institutionen für die Globalisierung
Sechste Phase 1998 bis 2000/2001	Thematisieren von Globalisierung und Entwicklungsfragen
Siebte Phase 2002 bis 2010	Terrorismusbekämpfung
Achte Phase seit 2011	Krisenmanagement (bspw. Arabischer Frühling, Ukraine und wieder verstärkt Terrorismusbekämpfung)

Quelle: Zusammenstellung nach Hajna Fn. 5, mit Verweis auf Nicholas Bayne, *Staying Together: The G8 Summit Confronts the 21st Century*, Ashgate, Aldershot, 2005; letzte Phase ergänzt durch die Verfasserin.

Von grundsätzlich hoher Bedeutung war und ist in diesen Phasen der private Kontakt, der informelle Charakter der G7-Treffen.¹⁷ Was die Zusammenkünfte bieten, ist ein Forum für Kooperation, Koordination, Annäherung, die Möglichkeit zu führen sowie Fragen zu Wirtschaft, Politik und Sicherheit miteinander zu verknüpfen. In konkrete Erfolge überträgt sich dies beispielsweise in der Gründung des Globalen Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Malaria und Tuberkulose im Jahr 2001 oder der Entscheidung zum Schuldenerlass für die ärmsten Länder der Erde im Rahmen internationaler Finanzorganisationen in Höhe von 56 Milliarden US-Dollar im Jahr 2005. Zudem haben die Regierungen der G7 zahlreiche Aktionspläne beschlossen (für

17 | So schrieb der ehemalige US-Präsident Jimmy Carter: „mit der Möglichkeit komplizierte Themen persönlich, in privater Atmosphäre zu besprechen – ohne von Mitarbeitern und ohne vom diplomatischen Schriftverkehr abhängig zu sein, macht es leichter, Differenzen auszuräumen. Außerdem ist es politisch weniger gefährlich, ein kontroverses Thema anzusprechen, wenn sechs andere dies auch tun.“ Jimmy Carter, *Keeping Faith: Memoirs of a President*, Fayetteville, 1982, 538 f.

Afrika, gegen Proliferation, gegen organisierte Kriminalität, für Energieeffizienz).



Entwicklungspolitischer Auftrag: Aufgrund ihrer Wirtschaftsstärke tragen die G7-Staaten auch eine Verantwortung für die Entwicklungsländer. Das Thema Entschuldung spielt dabei eine große Rolle. Regelmäßig findet daher ein Dialog mit afrikanischen Staats- und Regierungschefs, wie hier im Juni 2010 in Kanada, statt. | Quelle: Crown, Premierminister des Vereinigten Königreichs, flickr ©1133.

Um beurteilen zu können, welche Agendaziele für den G7-Gipfel in Elmau 2015 realistisch sind, hilft ein Blick auf die derzeitige Interessenlage der einzelnen G7-Länder:

Vereinigte Staaten: Die Politik der USA ist nach wie vor von innenpolitischen Themen bestimmt. Auch wenn der Supreme Court die Gesundheitsreform als rechtmäßig bestätigt hat, ist „Obamacare“ nach wie vor das rote Tuch für die Republikaner, das alle konservativen Kräfte aktiviert. Die Innenpolitik ist bestimmt durch eine allgemeine Blockadehaltung, die dann mit Alleingängen des Präsidenten aufgebrochen wird. Beispiel hierfür ist seine Vorgabe zu Kohlendioxid-Reduktionen für US-amerikanische Kohlekraftwerke. Mit dieser Politik der *executive orders* – vom politischen Gegner heftig kritisiert – wird Obama versuchen, bis zum Ende seiner Amtszeit durchzuregieren. Im Bereich der Klimapolitik hat er ein Signal gegeben, das sich innerhalb der G7 für eine neue Klimapolitik aufgreifen lässt. Dabei ist zu bedenken, dass dieses Thema innenpolitisch den ideologischen Kampf der Republikaner gegen die

Gesundheitsreform ersetzen wird. Dennoch hat der Präsident damit die Möglichkeit, dieses konfliktgeladene Thema aus dem Minenfeld der Innenpolitik in das günstigere Umfeld der Außenpolitik zu führen, um hier zum Ende seiner Amtszeit (Präsidentschaftswahlen im November 2016) zu punkten.

In seiner Rede vor der Militärakademie Westpoint im Mai 2014 hat Obama zudem die Grundlinien der Außenpolitik skizziert: Militärische Einsätze werden durchgeführt, wenn die Sicherheit der USA bedroht ist; ansonsten muss die Schwelle für Militäroperationen höher liegen. Der Diplomatie und der Entwicklungshilfe wird eine zentrale Rolle eingeräumt. Als besonders wichtig nannte der amerikanische Präsident zudem die Syrien-Frage, eine intensive Flüchtlingshilfe sowie den Kampf gegen den Klimawandel. Von überragender aktueller Bedeutung ist zudem die Bekämpfung der terroristischen Organisation Islamischer Staat (IS) im Irak und Syrien. Zudem gilt es, eine Lösung in der Ukraine-Frage zu finden, die auch das künftige Verhältnis zu Russland mitbestimmen wird. Hier sind Schnittmengen mit deutschen Interessen vorhanden, die auf der G7-Agenda Platz finden können.

Von überragender aktueller Bedeutung ist die Bekämpfung der terroristischen Organisation Islamischer Staat (IS) im Irak und Syrien.

Kanada: Da der kanadische Premierminister Stephen Harper mit einer komfortablen Mehrheit regiert und sich innenpolitische Debatten größtenteils auf eine Reform des Strafrechts beschränken, gestalten sich die Handlungsoptionen offener. Außerdem wurde im September 2014 das Freihandelsabkommen zwischen Kanada und der Europäischen Union (Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA) unterzeichnet, bei dem die Zustimmung durch das EU-Parlament und die Ratifizierung durch die europäischen Staaten und Kanada noch ausstehen. Traditionell ist das kanadische Verhältnis zu den USA sehr eng, auch wenn man stets auf Eigenständigkeit bedacht ist. Da die Mitarbeit in der NATO und der G7/G20 einen hohen Stellenwert einnimmt und sich die kanadische Außenpolitik stets durch einen starken Wertebezug auszeichnet (z.B. eine große Befürwortung des Internationalen Strafgerichtshofs), dürfte Harper ein besonderes Interesse an den

Themen Entwicklungs- und Flüchtlingshilfe haben.¹⁸ Aufgrund des Anschlags auf das Regierungsviertel der kanadischen Hauptstadt Ottawa im Oktober 2014 hat das Thema Terrorismus zudem oberste Priorität erhalten.

Großbritannien: Im Mai 2015 stehen Wahlen zum Unterhaus an. Damit hätte ein gegebenenfalls neuer Premierminister gleich die Gelegenheit, auf dem G7-Gipfel im Juni seinen Antrittsbesuch zu absolvieren. In derzeitigen Umfragen liegt zwar die oppositionelle Labour-Partei vorne.

Außenpolitisch bestimmend ist aktuell die Frage nach Großbritanniens Rolle in der Welt (verbunden mit der allseits bekannten Frage nach seiner Rolle in der EU).

Doch Amtsinhaber David Cameron scheint in der Bevölkerung beliebter als Oppositionsführer Ed Miliband zu sein, nicht zuletzt da sich Großbritannien von seiner Wirtschaftskrise erholt hat. Außenpolitisch bestimmend ist aktuell die Frage nach Großbritanniens Rolle in der Welt (verbunden mit der allseits bekannten Frage nach seiner Rolle in der EU). So lehnte im Jahr 2013 das britische Parlament erstmals einen Militäreinsatz ab, nachdem der Einsatz von Giftgas in Syrien bekannt geworden war. Bis dahin hatten britische Streitkräfte immer eine Führungsrolle in internationalen Einsätzen übernommen. Dies ändert jedoch nichts an dem Umstand, dass sich London internationalen Initiativen im Rahmen der G7 nicht verschließen wird.

Frankreich: Seit einiger Zeit beschäftigen das Land mehrere innen- und wirtschaftspolitische Krisen, die in den vergangenen beiden Jahren noch stärker hervorgetreten sind. Die Regional- und Europawahlen zeitigten für die Sozialistische Partei von Präsident François Hollande katastrophale Ergebnisse und ein erneutes Erstarren rechtspopulistischer Parteien. Die Wirtschaftsreformen bleiben 2015 innenpolitisch das bestimmende Thema. Anders als Großbritannien macht Frankreich auf der weltpolitischen Bühne keine Findungsphase durch, sondern ist hier der neue strategische Verbündete Washingtons. Dies liegt auch am noch vorherrschenden Unwillen Deutschlands, seine „neue internationale Verantwortung“ wahrzunehmen. Frankreich nutzt diesen Platz, um mit den USA Fragen zu Libyen, Mali, der Zentralafrikanischen Republik, dem iranischen

18 | Ein wichtiges kanadisches Thema ist die so genannte Muskoka-Initiative von 2010, die 2015 ausläuft und gegebenenfalls verlängert wird. Hierbei handelt es sich um ein Programm zur Reduzierung der Kinder- und Müttersterblichkeit.

Atomprogramm, dem syrischen Bürgerkrieg sowie den Krisen in der Ukraine und der Krim zu klären. Außen- und sicherheitspolitisch dürfte Paris entsprechenden Initiativen innerhalb der G7 offen gegenüber stehen, sofern die französische Rolle nicht zu kurz kommt und sich die finanziellen Belastungen in Grenzen halten.

Italien: Das Kabinett um Ministerpräsident Matteo Renzi regiert nach zahlreichen vorangegangenen Regierungsbildungen erst seit Februar 2014. Seine Hauptaufgabe ist es – wie in Frankreich – die Wirtschaftskrise zu überwinden und als stabile Regierung im Amt zu bleiben. Die verkrusteten Strukturen auf dem Arbeitsmarkt aufzubrechen, ist eine besonders drängende Aufgabe. Doch stellt sie Renzis Partei, die Demokratische Partei, vor eine Zerreißprobe. Außenpolitisch ist Italien nach wie vor als einer der weltweit größten Truppensteller engagiert. Renzi brachte auf europäischer Ebene erfolgreich seine Kandidatin für das Amt der EU-Außenbeauftragten, Federica Mogherini, durch. Wichtig sind Italien gute Beziehungen zu Russland. Als großer G7-Initiator ist Rom bislang nicht in Erscheinung getreten, dürfte aber für neue Initiativen auch kein Hemmschuh sein, sofern die Kostenfrage auf breiten Schultern steht.

Japan: Premierminister Shinzo Abe vollzieht mit seiner Strukturpolitik, bekannt als „Abenomics“, eine wirtschafts- und außenpolitische Neuausrichtung. So soll die stagnierende Wirtschaft angekurbelt und das Land mit Blick auf China als Großmacht positioniert werden. Dieser Ansatz stieß jedoch mit Abes Besuch am Yasukuni-Schrein im Dezember 2013 international auf Kritik. Der Schrein gilt als Zeichen des japanischen Nationalismus und symbolisiert aufgrund der Heldenverehrung japanischer Kriegsgefallener eine mangelnde Auseinandersetzung mit der Vergangenheit, insbesondere mit Blick auf die Kriegsverbrechen Japans im Zweiten Weltkrieg. Mit Handlungen dieser Art riskiert Japan gerade jetzt den

Angesichts des Bestrebens Chinas, sich zur weltweiten Militärmacht zu etablieren, braucht Japan die Unterstützung seiner Nachbarn und der G7 mehr denn je.

Unmut seiner internationalen Partner. Denn angesichts des chinesischen Vorgehens im Südchinesischen Meer und des Bestrebens der Volksrepublik, sich zur führenden weltweiten Militärmacht zu etablieren, braucht Japan die Unterstützung seiner Nachbarn und des Westens mehr denn je.

Das G7-Treffen im Jahr 2015 ist damit für Tokio wichtig, um zu beweisen, dass man bei den wichtigen Playern wohl gelitten ist.

SCHLUSSFOLGERUNGEN FÜR DIE AGENDA

Deutschland hat die G7-Präsidentschaft auf dem Gipfel in Brüssel im Juni 2014 übernommen. Die Treffen der Außen-, Finanz- und Energieminister finden bereits statt und die Vorbereitungen für den Gipfel im Juni 2015 laufen in den Ministerien auf Hochtouren.¹⁹ Welche Themen tatsächlich in Elmau beraten werden, hängt von den dann anstehenden aktuellen Herausforderungen ab. Zudem

Bundeskanzlerin Merkel hat Themen der deutschen G7-Präsidentschaft benannt: nachhaltiges Wirtschaften, ein neues Klima-Abkommen, Entwicklung der Millennium Development Goals.

darf eines nicht vergessen werden: Die G7 sind nach wie vor als informelles Format gedacht, das den Staats- und Regierungschefs Gestaltungsspielraum gerade hinsichtlich der zu diskutierenden Fragen lässt. Bundeskanzlerin Merkel hat bereits Themen benannt, für die Deutschland sich innerhalb der G7 einsetzen soll: nachhaltiges Wirtschaften, Lebensqualität und Steuergerechtigkeit sowie ein neues Klima-Abkommen und die Weiterentwicklung der Millennium Development Goals.²⁰ Im Hinblick auf die „neue internationale Verantwortung“ Deutschlands und die aktuelle Phase „Krisenmanagement“, in der sich die G7 gerade befindet, werden hier zusätzliche weitere Agendapunkte vorgeschlagen:

1. Wertegemeinschaft und transatlantische Freundschaft: Wie in der Übersicht zu den einzelnen G7-Ländern skizziert, befinden sich vier G7-Länder vor großen wirtschaftspolitischen Herausforderungen. Dies kann sie für extreme politische Positionen anfällig machen (siehe den Erfolg rechtspopulistischer Parteien in Frankreich). Damit einher geht die Frage nach der Führungsverantwortung bei internationalen Krisen: Deutschland möchte diese Verantwortung noch nicht, Großbritannien will sie gerade nicht mehr, Frankreich übernimmt

19 | Bei den Vorschlägen für die Agenda sollen neben den bekannten Themen weitere Schwerpunkte und Impulse gesetzt werden.

20 | Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, „G7-Agenda: nachhaltiges Wirtschaften“, *Die Kanzlerin direkt*, Podcast, http://bpa.fms-dnl.eviscomedia.com/mpeg4/2014/Die_Kanzlerin_direkt_21_14.mp4 [27.10.2014].

sie derzeit zusammen mit den USA, die hier dankbar für einen Ansprechpartner in Europa sind. Russland betreibt in seinen Nachbarländern aktiv Geopolitik, und angesichts der Scharmützel im Südchinesischen Meer wird auch die Politik Pekings allen offiziellen Beteuerungen zum Trotz nach außen hin aggressiver. Hinzu kommt, dass in zahlreichen arabischen Ländern die Situation weiterhin angespannt und die Region von Stabilität weit entfernt ist. In den Ländern, in denen Demokratisierungsbemühungen („Arabischer Frühling“) erkennbar sind, wird deren Stärkung naturgemäß einige Zeit in Anspruch nehmen. Der Bürgerkrieg in Syrien gefährdet die Region dramatisch und fördert das Entstehen islamistischer terroristischer Vereinigungen.

Dazu gesellt sich in Deutschland der Spaltpilz NSA-Skandal, der bei aller berechtigten Kritik bedauerlicherweise einen latent vorhandenen Anti-Amerikanismus wieder salonfähig gemacht hat. Dieser entzündet sich zudem am „Chlorhühnchen“ im Rahmen des zu verhandelnden Freihandelsabkommens (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP), das für einige Deutsche eine ähnliche Symbolkraft zu entfalten scheint wie der „Juchtenkäfer“ beim Bau des Stuttgarter Hauptbahnhofs.²¹ Die gemeinsamen Werte zwischen den G7-Ländern hervorzuheben, verbunden mit einem Bekenntnis zur transatlantischen Partnerschaft, ist angesichts dieser Ausgangslage unabdingbar. Der Kritik, dass hiermit gegenüber Russland eine Blockbildung gefördert würde, ist zu entgegnen, dass es in der internationalen Politik immer Machtblöcke geben wird. Für den Einzelnen ist damit die Frage verbunden: Lebt man lieber in einem transatlantisch, freiheitlichen Land oder in einem russisch oder chinesisch autokratisch dominierten Land?

Das Bekenntnis zur transatlantischen Partnerschaft ist angesichts diverser internationaler Krisen und einer vielerorts angespannten Situation unabdingbar.

21 | Im Jahr 2011 stoppte der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg das von erheblichen Protesten begleitete Bauprojekt Stuttgarter Hauptbahnhof. Es sollte überprüft werden, inwieweit dabei der Artenschutz ausreichend berücksichtigt worden war. Zu den potenziell bedrohten Arten gehörte der Juchtenkäfer, der zum Symbol der Gegner des Bauprojekts wurde.

Im Rahmen der G7 bekennen sich die Regierungen bei jedem Abschlussdokument zu den gemeinsamen Werten. Diese formelhafte Begründung muss mit aktivem Handeln und einer entsprechenden, in diesem Fall positiven Symbolpolitik flankiert werden. Hier hat Deutschland die Aufgabe, einen internationalen Führungsanspruch zu zeigen und in Elmau ein Forum für ein Bekenntnis zur gemeinsamen Wertegemeinschaft und zur transatlantischen Freundschaft zu schaffen, bei dem die Aufmerksamkeit der Weltpresse gewiss ist.

2. G7, NATO und Russland: Parallel zu dem dargestellten Wertebekenntnis und zur transatlantischen Freundschaft bietet es sich an, sicherheitspolitische Zeichen zu setzen. Dabei geht es nicht um Kriegstreiberei, sondern darum, sich mit dem militärischen Bündnis NATO und dessen Ausrichtung auseinanderzusetzen. Schließlich sind sechs Mitglieder der G7 auch Schlüsselakteure in der NATO (Japan ist dort kein Mitglied). Da sich in den letzten Monaten die Frage im Verhältnis zu Russland immer wieder auf das Verhältnis NATO-Russland reduziert hat, bietet sich die G7 als informelles Treffen an, hier darüber zu beraten, wie eine Entschärfung der Situation erreicht werden kann.

3. Anti-Korruptionsplan für die Ukraine: Die Ukraine in ihren Bestrebungen zu unterstützen, ihre politische Ausrichtung selbst zu bestimmen, war eine richtige Entscheidung. Tatsache ist jedoch, dass auch der neue Präsident Poroschenko Teil des alten Systems ist. In diesem System ist eine der tragenden Säulen eine schwindelerregende Korruption, die verhindert, dass in der Ukraine Reformen nachhaltig greifen. Demokratie kann nicht davon abhängen, wie viel man für einen Abgeordnetensitz zahlen kann bzw. muss. Möchte die G7 die Ukraine also auf ihrem Weg unterstützen und die Situation nutzen, dass sich ukrainische Oligarchen aus Angst vor russischer Übernahme gerade kompromissbereiter zeigen, ist jetzt der Zeitpunkt zum Handeln gekommen. Denkbar ist es, zusammen mit Kiew einen Anti-Korruptionsplan zu entwerfen, dessen Implementierung innerhalb der nächsten fünf Jahre regelmäßig überprüft wird. Dies kann mit finanziellen Anreizen für die Ukraine verbunden werden, wie es der

Internationale Währungsfonds bereits vor der Ukraine-Krise bei seiner Kreditvergabe praktiziert hat.



Auf der Agenda der G7 stehen brisante, aber auch grundsätzliche Fragen: Flüchtlings- und Entwicklungspolitik, das Verhältnis zu Russland sowie die Stärkung der Wertegemeinschaft. Auf Deutschland kommt hier während seiner G7-Präsidentschaft besondere Verantwortung zu. | Quelle: Crown, Premierminister des Vereinigten Königreichs, flickr ©133.

4. Flüchtlingshilfe: Der Kampf gegen den terroristischen Islamismus wird ein wichtiger Punkt in Elmau sein. Ein Bekenntnis zur besseren Zusammenarbeit im Kampf gegen den Terrorismus ist sehr wahrscheinlich. Damit muss jedoch auch die Herausforderung einhergehen, dem terroristischen Islamismus den Nährboden zu entziehen. Terroristische Organisationen nutzen das sichtbare Leid der Zivilbevölkerung in Krisengebieten aus, um neue „Kämpfer“ zu rekrutieren. Kann man es sich angesichts der Bedrohungssituation in den G7-Ländern tatsächlich leisten, hier nicht signifikant mehr in die Flüchtlingshilfe zu investieren? Neben den notwendigen militärischen sind deshalb weitere entwicklungspolitische Maßnahmen dringend notwendig. Mit Nahrungshilfen, Medikamenten und vor allem Schulbildung muss die Situation der Flüchtlinge in den Krisengebieten und in den Flüchtlingscamps verbessert werden. Nur so kann dem terroristischen Islamismus der Nährboden entzogen werden. Dies im großen Rahmen anzustoßen und auch finanziell zu untermauern ist eine Führungsaufgabe für Deutschland. Zudem sollten hierzu

Jordanien, Libyen und die Türkei, die gegenwärtig immense Flüchtlingszahlen bewältigen müssen, sowie Ägypten als Regionalmacht zum G7-Gipfel eingeladen und in die Initiative eingebunden werden.

5. Pandemie-/Ebola-Aktionsplan: Ein weiterer wichtiger Punkt wird und muss die Bekämpfung von Pandemien wie der momentan in Westafrika grassierenden höchst ansteckenden Krankheit Ebola sein. Die Weltgesundheitsorganisation hat im Juli 2014 bereits einen Aktionsplan zur Bekämpfung mit einem Budget von 100 Millionen US-Dollar ins Leben gerufen. Die USA haben die Entsendung von mindestens 3.000 Soldaten in die betroffene Region angekündigt. Deutschland sollte für die Bekämpfung dieser Krise ebenfalls medizinisches Fachwissen und zusätzliche finanzielle Mittel bereitstellen. Ein Pandemie-/Ebola-Aktionsplan muss auf G7-Ebene erarbeitet und dessen Umsetzung schnellstmöglich veranlasst werden. Denn die Gefahr einer Ausbreitung auf weitere Länder ist bislang nicht gebannt.

Es gibt Inhalte, bei denen Deutschland seiner neuen internationalen Verantwortung gerecht werden kann, ohne die traditionellen Linien bisheriger Außen- und Sicherheitspolitik zu verlassen. 25 Jahre nach dem Fall der Berliner Mauer muss Deutschland jetzt mit entschlossenem Handeln unter Beweis stellen, dass es dieser Herausforderung gewachsen ist.

EIN NEUER LANGER KRIEG?

DIE HERAUSFORDERUNG DURCH DAS ISLAMISCHE KALIFAT

Dustin Dehez

Der Zeitpunkt war bewusst gewählt. Am ersten Abend des diesjährigen Ramadan verkündete der Sprecher des islamischen Staats in Irak und Syrien (ISIS)¹ die Errichtung eines neuen Kalifats. Damit verband er die Aufforderung an alle Muslime, ihre Loyalität gegenüber Abu Bakr al-Baghdadi zu erklären, dem Führer und selbsterklärten neuen Kalifen. Die Gruppe versucht damit, die Brücke zum ursprünglichen Kalifat zwischen 632 und 661 zu schlagen und den eigenen Herrschaftsanspruch zu legitimieren. Schon kurz zuvor ließen die Kämpfer der ISIS Bulldozer an der Grenze zwischen dem Irak und Syrien auffahren und vor laufenden Kameras die Grenzwälle einreißen. ISIS erklärte nicht weniger als das Ende der alten staatlichen Grenzen, die 1916 im Abkommen von Sykes-Picot gezogen worden waren.² Dem waren schnelle Vorstöße der Miliz in den Irak vorangegangen, die in der Einnahme vieler Städte im sunnitischen Teil des Landes gipfelten.

Mosul, Falludscha und Tikrit fielen als erstes in die Hand der ISIS, und in Syrien kontrolliert die Miliz die Stadt ar-Raqqa und Teile der Provinzen Deir ez-Zour und Aleppo. Im



Dustin Dehez ist Managing Partner bei Manatee Global Advisors, einer deutschen Strategie- und Politikberatung. Er ist außerdem Mitglied im Arbeitskreis Junge Außenpolitiker der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 | Für den Islamischen Staat sind inzwischen vielerlei Abkürzungen und Bezeichnungen in Gebrauch: vom hier verwendeten ISIS zu Da'ish oder ISIL (Islamischer Staat im Irak und der Levante).
- 2 | Im Sykes-Picot-Abkommen einigten sich Frankreich und Großbritannien auf die Aufteilung des Mittleren Osten nach dem Ende des Ersten Weltkriegs, benannt ist es nach den verhandelnden Diplomaten Mark Sykes und François Georges-Picot. Die in dem zunächst geheimen Dokument festgelegten Grenzen haben das Ende der Kolonialzeit überdauert und werden daher von vielen als illegitim angesehen. Vgl. statt vieler Pankaj Mishra, *From the Ruins of Empire*, London, 2013, 264-267. Allerdings gibt es durchaus Beobachter, die die Rolle des Abkommens für überbewertet halten, vgl. Toby Dodge, „Can Iraq Be Saved?“, *Survival*, 56, 2014, 7-20.

Oktober schließlich begann sie einen konzentrierten Angriff auf eine der letzten kurdischen Enklaven in Syrien nahe der türkischen Grenze: die Stadt Kobane (Ain al-Arab) konnte nur dank alliierter Luftangriffe gehalten werden. Weniger öffentlichkeitswirksam begann gleichzeitig ein Vormarsch der Miliz in der irakischen Provinz Anbar, die inzwischen zu achtzig Prozent von ISIS kontrolliert wird. Mit der Ausrufung des Kalifats hatten einige Beobachter zunächst vermutet, dass ISIS sich auf die Konsolidierung der eigenen Stellung in den besetzten Gebieten konzentrieren würde. Allerdings zeigten die weiteren Offensiven, dass die Miliz beides anstrebt: die Konsolidierung ihrer Herrschaft und die gleichzeitige Ausdehnung ihres Territoriums.

Abb. 1

Mutmaßliches Herrschaftsgebiet der Terrormiliz Islamischer Staat



Quelle: Eigene Darstellung nach Peter Mühlbauer, „Salafisten greifen syrisches Kurdengebiet an“, *Telepolis*, 08.07.2014, http://heise.de/tp/bild/42/42198/42198_1.html [06.11.2014], Karte © Lesniewski/Fotolia, racken.

Seit dem Sturz der Taliban 2001 war kaum eine islamisch-fundamentalistische Gruppe so nah an der Kontrolle eines de facto eigenständigen Staates. Die Konsequenzen gehen allerdings weit über den Irak und Syrien hinaus. Nicht nur der zügige Vormarsch der Miliz durch weite Teile des Irak und Syriens, sondern auch die vielen Gräueltaten und die ambitionierten Regierungsstrukturen sind Anlass zur Sorge, denn sie demonstrieren, wie weit die totalitären Vorstellungen der Miliz gehen. Gemessen an dem

bisherigen territorialen Gewinn von ISIS fallen die internationalen Reaktionen auf ihren Vormarsch noch zu verhaltend aus. Zwar haben die Vereinigten Staaten erneut die Initiative ergriffen, eine internationale Koalition gegen die Miliz geschmiedet und gemeinsam mit Alliierten Luftangriffe auf die ISIS-Stellungen geflogen. Doch die Obama-Administration hat bereits erklärt, sich auf Luftangriffe beschränken zu wollen. Auch wenn sich Frankreich und Großbritannien sowie einige arabische Staaten den Luftangriffen angeschlossen haben, Teil einer kohärenten Strategie zum Sieg gegen ISIS sind die Luftangriffe noch nicht.

Die Vereinigten Staaten haben erneut die Initiative ergriffen, eine internationale Koalition gegen ISIS geschmiedet und gemeinsam mit Alliierten Luftangriffe auf deren Stellungen geflogen.

MILITÄRISCHER GELÄNDEGEWINN

Wie groß die Gefahr ist, die von ISIS ausgeht, wurde deutlich, als deren Kämpfer im Juni in einem schnellen Vorstoß Mosul einnahmen. Die Offensive kam so zügig voran, dass irakische Sicherheitskräfte die Stadt aufgaben und in einem unkoordinierten Rückzug Material und Waffen zurückließen. Die irakische Regierung verlor die Kontrolle über die Grenzen zu Syrien und Jordanien. Eigentlich müsste überraschen, dass die irakischen Regierungs- und Militärstrukturen sich derart schnell auflösten. Allerdings ist das Zusammenschmelzen der Sicherheitskräfte in dreierlei Hinsicht durch die Politik Bagdads begünstigt worden. Erstens hat die Marginalisierung der sunnitischen Landestelle dazu geführt, dass die irakischen Sicherheitsorgane keine nachrichtendienstlich wertvollen Informationen mehr aus den sunnitischen Stämmen erhielten und folglich auch die Situation in jenen Gebieten nicht mehr richtig einschätzen konnten. Die Aufgabe Mosuls macht das besonders deutlich. Schon Monate bevor ISIS die schwarze Fahne der Fundamentalisten hissen konnte, war sie in die Stadt eingedrungen. Ihre Anhänger trieben Steuern von lokalen Geschäftsleuten ein und liquidierten potenzielle Gegner. Die irakischen Sicherheitskräfte, die Regierung und Staatsanwaltschaften sahen meist nur zu, wie sich das Gewaltmonopol des Staates auflöste, noch bevor die ersten ISIS-Einheiten zum Sturm auf die Stadt angesetzt hatten.³

3 | Vgl. Letta Tayler, „Before the Fall. ISIS was wreaking havoc in Mosul long before it took over the city“, *Foreign Policy*, 13.06.2014, http://foreignpolicy.com/articles/2014/06/12/before_the_fall_iraq_isis_mosul [03.11.2014].

Zweitens ist die irakische Armee in den vergangenen Jahren – trotz aller amerikanischen Ausrüstungshilfe – keine kohäsive Streitmacht geworden. Ihre Zusammensetzung folgt im Wesentlichen der schiitisch geprägten Agenda des ehemaligen irakischen Ministerpräsidenten al-Maliki. Ihre Offiziersränge wurden nicht nach Qualifikation, sondern gegen Geld vergeben. Das wiederum hatte zur Folge, dass die Offiziere die Ausgaben durch *ghost soldiers* wieder ausglich: Diese Soldaten standen nur auf den Soldlisten, deren Sold und Ausrüstung ging jedoch an korrupte Offiziere.⁴ Schon deswegen hatten die irakischen Streitkräfte nie die Stärke, über die sie dem Papier nach verfügen sollten. Andererseits fehlte der irakischen Armee vor allem eine innere Kohäsion, der bei Weitem wichtigste Faktor, der die Kampfkraft einer Armee bestimmt.⁵



Fragile Struktur: Der irakischen Armee fehlt vor allem innere Kohäsion. Korruption und eine ineffiziente Befehlsstruktur rauben den Streitkräften ihre Kampfkraft. | Quelle: James Selesnick, U.S. Army, flickr ©.

Drittens hat die Marginalisierung der sunnitischen Gebiete zur Folge gehabt, dass den Sicherheitskräften entging, wie ISIS gezielt moderate sunnitische Führungspersönlichkeiten liquidierte. Gerade Stammesälteste, die sich während der alliierten Besatzung mit den amerikanischen

4 | So soll z.B. der Besetzung eines Generalsrangs in der irakischen Armee etwa 30.000 US-Dollar kosten. Vgl. Dodge, Fn. 2, 12.

5 | Vgl. Florence Gaub, *Rebuilding Armed Forces: Learning from Iraq and Lebanon*, Carlisle, 2011.

Truppen und der irakischen Regierung arrangiert hatten, um Sicherheit und Stabilität wiederherzustellen, schaltete ISIS gezielt aus. Damit sind deren Geländegewinne erstens vorbereitet worden und zweitens wurde dadurch die Befreiung der Gebiete deutlich erschwert. Drittens haben die zuerst von der irakischen Regierung eingesetzten Taktiken gegen ISIS die Situation unnötig erschwert, wobei die Einsätze von *barrel bombs* (zu Bomben umfunktionierte Ölfässer) besonders kontraproduktiv gewesen sind.⁶ Im September 2014 begann ISIS mit ähnlichen Zersetzungsoperationen am nördlichen Rand Bagdads. Dort sind Sprengstoffanschläge seit dem Sommer wieder an der Tagesordnung. Selbst das Hauptquartier des irakischen Militärnachrichtendienstes wurde im September angegriffen. Trotz alliierter Luftschläge rückt die Miliz näher an die irakische Hauptstadt heran.

Schätzungen zur Stärke der ISIS variieren stark, aber die meisten Beobachter gehen von 20.000 bis 50.000 Kämpfern aus, von denen ein nicht unerheblicher Teil aus dem Ausland stammt.⁷ Das erklärt auch die aus-

Dass die ISIS-Miliz die kurdischen Peschmerga, die irakische wie auch die syrische Armee in die Defensive drängen konnte, deutet auf eine besondere Organisationsfähigkeit hin.

ufernde Agenda des selbst proklamierten Kalifats. Denn dass die Miliz mit dieser Zahl bewaffneter Kräfte an derart vielen Fronten gleichzeitig Krieg führen und sowohl die kurdischen Peschmerga, die irakische wie auch die syrische Armee in die Defensive drängen und gleichzeitig gegen andere Rebellengruppen in Syrien kämpfen konnte, deutet auf eine besondere Organisationsfähigkeit hin. Die kämpfenden Einheiten werden offenbar zwischen den verschiedenen Fronten rotiert und brauchen dafür relativ wenig Zeit, was auf hohe Mobilität und gute Versorgung der Truppen schließen lässt. Die Offensive an der Grenze zur Türkei gegen die Stadt Kobane und der zeitgleiche Vormarsch im irakischen Anbar zeigen die Ausdauer der Islamisten, die

6 | Andrew McGregor, „Iraqi Counter-Insurgent Tactics under Fire“, *Terrorism Monitor*, Bd. 12, Nr. 12, 13.06.2013, 1, <http://jamestown.org/uploads/media/TerrorismMonitorVol12Issue12.pdf> [06.11.2014].

7 | David Ignatius nimmt an, dass fast die Hälfte der Kämpfer weder aus Syrien noch aus dem Irak stammt. David Ignatius, „The Islamic State’s challenge to the United States“, *The Washington Post*, 31.07.2014, <http://wapo.st/1xbJRsi> [03.11.2014]; „Islamic State ,has 50,000 fighters in Syria“, *Al Jazeera*, 19.08.2014, <http://aje.me/1EkX5Fr> [03.11.2014].

selbst unter konstanten alliierten Luftangriffen in der Lage sind, offensive Operationen an mehreren Fronten durchzuführen.



Aus Angst vor ISIS und aufgrund des anhaltenden Bürgerkriegs fliehen Tausende Menschen aus ihrer Heimat Syrien. Sie suchen in den Nachbarländern Jordanien, Libanon oder wie hier in der Türkei Schutz. | Quelle: EU/ECHO, flickr ©©©.

Angesichts der schnellen Geländegewinne und der Fähigkeit, die irakischen Truppen in die Flucht zu schlagen, haben einige Stämme und Milizen in Syrien Verhandlungen mit ISIS gesucht, wohl auch um dem Schicksal einer Eroberung zu entgehen. In der Provinz Deir ez-Zour haben gleich mehrere Milizen ihre Loyalität gegenüber dem neuen Kalifat ausgesprochen. Einige Stämme haben ebenfalls ihre Unterstützung ausgedrückt oder eine kampflose Aufgabe ausgehandelt. ISIS hilft dabei ihr brutales Vorgehen gegen jede Art des Widerstands. Mitte August exekutierte die Gruppe 700 Angehörige des Sheitat-Stammes in der syrischen Provinz Deir ez-Zour, nur einhundert davon waren Kämpfer.⁸ Die Versuche der irakischen Armee, verlorenes Terrain zurückzuerobern, laufen noch immer ins Leere. Die nächste Stufe der Eskalation war erreicht, als die Islamisten an der langen Front zum kurdischen Teil des Iraks eine neue Offensive eröffneten und in schneller Folge die Städte Sinjar, Zumar und Wana einnahmen. Allerdings hat sich der Islamische Staat dadurch auch mächtige Gegner geschaffen. Die Flucht der religiösen Minderheit der Jesi-

8 | Vgl. „Islamic Sate group ‚executes 700‘ in Syria“, *Al Jazeera*, 17.08.2014, <http://aje.me/1siZ1qe> [03.11.2014].

den in kurdisch kontrolliertes Gebiet rief die Vereinigten Staaten und Europa auf den Plan, die nun versuchen, mit Hilfe kurdischer Kräfte und eigener Luftangriffe den ISIS-Vormarsch zu stoppen. Zwar haben die kurdischen Peschmerga ein Vordringen der Miliz in den kurdischen Teil des Iraks stoppen können, doch trotz der alliierten Luftangriffe erobert ISIS noch immer weitere Teile Syriens und konsolidiert ihre Kontrolle im Irak.

Zwar haben die kurdischen Peschmerga das Vordringen der ISIS in den kurdischen Teil des Iraks stoppen können, doch konsolidiert die Terrormiliz ihre Kontrolle im Irak.

ISIS-STRUKTUR UND ABGRENZUNG ZU AL-QAIDA

Viele Beobachter führen die Wurzeln der ISIS auf die al-Qaida im Irak (AQI) zurück, jener Organisation unter der Führung des jordanischen Terroristen Abu Musab al-Zarqawi, die nach dem Sturz Saddam Husseins bereits weite Teile des Iraks mit Anschlägen überzog. Al-Zarqawi, dem al-Qaida den Titel des „Emirs im Land der zwei Flüsse“ verlieh, operierte aber weitgehend unabhängig von al-Qaida und war nicht nur für Anschläge im Irak verantwortlich. 2005 verübte seine Organisation drei simultane Anschläge auf Hotels in Jordanien. Im Juni 2006 starb al-Zarqawi bei einem amerikanischen Bombenangriff und die kurz darauf von den Vereinigten Staaten begonnene Counterinsurgency-Strategie der Alliierten, verbunden mit der Verlegung zusätzlicher Soldaten in den Irak, entzog al-Qaida dort rasch den Boden. Zwar gibt es zwischen ISIS und AQI eine personelle Schnittmenge, doch gehen beide Gruppierungen inzwischen getrennte Wege.

Damit ist ISIS die erste islamistische terroristische Organisation, die gar nicht erst versucht, den ideologischen Ritterschlag durch al-Qaida zu erhalten. Denn obwohl beide Organisationen wesentliche Ziele teilen, hat ein Streit zwischen dem ISIS-Führer Abu Bakr al-Baghdadi und al-Qaida-Oberhaupt Ayman al-Zawahiri eine formale Allianz bislang verhindert. Zwar waren beide Organisationen noch bis 2004 fast eine Zweckgemeinschaft eingegangen.⁹

9 | Vgl. Yoram Schweitzer, „ISIS: A Risk Assessment“, *INSS Insight*, Nr. 564, 23.06.2013, <http://inss.org.il/index.aspx?id=4538&articleid=7116> [03.11.2014]; detaillierter: Aaron Y. Zelin, „The War between ISIS and al-Qaeda for Supremacy of the Global Jihadist Movement“, Washington Institute for Near East Policy, Research Notes, 20, 6/2014, http://washingtoninstitute.org/uploads/Documents/pubs/ResearchNote_20_Zelin.pdf [03.11.2014].

Doch als al-Baghdadi im April 2013 bekanntgab, dass seine Organisation nach Syrien expandieren und sich nicht mehr Islamischer Staat im Irak, sondern Islamischer Staat im Irak und in Syrien nennen würde, entstand ein Konkurrenzkampf um die Vorherrschaft in fundamentalistischen Kreisen. Insbesondere Abu Muhammad al-Jawlani, Kopf der ebenfalls islamisch-fundamentalistischen al-Nusra, lehnte diesen Schritt ab und erhielt beim Versuch, ISIS aus Syrien herauszuhalten, Unterstützung von al-Zawahiri, der seinerseits ISIS aufforderte, nur im Irak zu kämpfen.¹⁰ Al-Baghdadi ignorierte die Aufforderung, nicht zuletzt weil sie eine Anerkennung der verhassten Sykes-Picot-Linien impliziert hätte. Im Januar 2014 führte die Rivalität schließlich zum offenen Bruch, wiederholt haben al-Nusra-Kämpfer, ihrerseits noch mit al-Qaida affiliert, gegen ISIS-Einheiten gekämpft. Al-Nusra lehnt die Etablierung eines neuen Kalifats ab.

Hinter dem Ringen um die Führungsrolle in den fundamentalistischen Kreisen steht ein alter Konflikt um die Strategie zur Errichtung eines neuen Kalifats. Während die al-Qaida angehörige Strömung den so genannten fernen Feind – also die Staaten des Westens – zuerst bekämpfen will, kehrt ISIS zu den Methoden der islamisch-fundamentalistischen Kräfte der 1990er Jahre zurück und zielt zuerst auf die nahen Feinde, rivalisierenden Milizen und säkularen

Regime.¹¹ Al-Qaida hält daher die Ausrufung

Al-Qaida hält die Ausrufung eines Kalifats für verfrüht; erst wenn die internationalen Gegner neutralisiert seien, könne sich ein neues Kalifat behaupten.

eines Kalifats für verfrüht; erst wenn die internationalen Gegner neutralisiert seien, könne sich ein neues Kalifat behaupten. Die jüngste Ankündigung al-Qaidas, nun auch

eine Zelle in Indien gründen zu wollen, ist daher wohl auch ein Zeichen, dass al-Qaida die Führungsrolle nicht einfach aufgegeben will. Allerdings darf die Spaltung von ISIS und al-Qaida nicht zu strikt interpretiert werden. Da al-Qaida selbst nicht mehr jene zentrale Organisation wie zwischen 2001 bis 2007 ist und ihre Kraft mehr oder weniger aus der Stärke der verschiedenen, ihr angegliederten Gruppen bezieht – von al-Qaida im Islamischen Maghreb (AQIM) bis zu al-Qaida auf der Arabischen Halbinsel (AQAP) – sind Zweckallianzen zwischen ihren Ablegern und ISIS auch in

10 | Vgl. Zelin, ebd., 4.

11 | Vgl. Fawaz A. Gerges, *The Far Enemy. Why Jihad Went Global*, Cambridge, 2005.

Zukunft denkbar. Insbesondere die alliierten Luftangriffe könnten Bemühungen Auftrieb geben, eine Art Burgfrieden unter den Islamisten zu schließen.

Der schnelle Vormarsch hat zudem Vermutungen Auftrieb gegeben, es handele sich bei den Rebellen um eine kohärente und straff geführte Gruppierung. Das trifft freilich nicht zu. Vielmehr sind die Geländegewinne möglich geworden, weil eine Reihe sunnitischer Gruppierungen den Kampf gegen die irakische Regierung aufgenommen hatte und mit den ISIS-Milizen ein Zweckbündnis eingegangen war. Zu jenen Gruppierungen gehört unter anderem der Militärische Rat irakischer Revolutionäre, der vor allem aus ehemaligen Offizieren der aufgelösten irakischen Armee Saddam Husseins besteht und dessen Zweckbündnis mit ISIS nur vorübergehend sein dürfte. Der Militärrat der revolutionären Stämme, der vor allem in den Städten Falludscha und Ramadi Unterstützung haben soll, sowie der Militärrat der Stämme Anbars, der die verbliebenen Kräfte des Anbar Awakenings vereint, gehören ebenso zu dieser Allianz wie einige eher religiös motivierte Gruppen.¹² Jam'at Ansar al-Islam (JAI) dürfte die wohl bekannteste sein. Wie kohärent ISIS im Irak also tatsächlich auftreten kann, lässt sich daher noch nicht mit Gewissheit sagen.

Sicher ist indes, dass die Ausrufung des Kalifats eine Wachablösung auf Seiten der fundamentalistischen Organisationen eingeleitet hat. Al-Qaidas Aufstieg war untrennbar mit der Rückkehr der Kämpfer aus dem Afghanistan-Krieg gegen die Sowjetunion verknüpft, der inzwischen aber Jahrzehnte zurückliegt. Für die jüngste Generation der Fundamentalisten, gerade diejenigen, die aus Europa in den Nahen und Mittleren Osten ziehen, ist jener Krieg gegen die Sowjetunion nicht einmal mehr eine Erinnerung. Zudem gelangen al-Qaida in den vergangenen Jahren auch keine größeren Anschläge mehr, womit man für sich hätte werben können. Die Führungsfigur Ayman al-Zawahiri dient zwar noch als Spiritus rector, aber andere Schlüsselpersonen sind längst tot, während die verbleibenden, siehe al-Zawahiri, nicht charismatisch genug auftreten.

12 | Eine ausführliche Untersuchung der Gruppen findet sich bei Bashdar P. Ismaeel, „A Marriage of Convenience: The Many Faces of Iraq's Sunni Insurgency“, *Terrorism Monitor*, Bd. 12, Nr. 15, 25.07.2014, 4-6, http://jamestown.org/uploads/media/TerrorismMonitorVol12Issue15_01.pdf [06.11.2014].

Dagegen stellt die Ausrufung eines neuen Kalifats al-Qaida in den Schatten, da es weitaus eher geeignet ist, als das zu dienen, was al-Qaida dem Namen nach immer sein wollte: eine Basis. Seit ISIS al-Qaida herausfordert, sortiert sich die islamistische Szene neu. Der Führer der somalischen al-Shabaab, Mukhtar al-Zubir, wiederholte seinen Loyalitätsschwur gegenüber al-Qaida, während sich andere nun an ISIS orientieren, wie etwa Ansar al-Sharia aus Libyen.¹³ Wie weit diese Neuorientierung geht, wird sich erst mit der Zeit zeigen und vor allem davon abhängen, ob sich ISIS auf Dauer in großen Teilen Syriens und des Iraks etablieren kann.

REGIERUNGSSTRUKTUREN DES ISLAMISCHEN STAATES

ISIS verfolgt eine Doppelstrategie. In den von ihr kontrollierten Gebieten beginnt sie unmittelbar mit dem Aufbau eigener, zum Teil recht umfangreicher Regierungsstrukturen. Studieren lassen sich die Vorstellungen vor allem an der syrischen Stadt ar-Raqqa, die seit Beginn des Jahres vollständig in den Händen von ISIS liegt. Seitdem diese im November 2013 den letzten Stützpunkt syrischer Regierungskräfte einnehmen konnte, kontrolliert sie die Stadt und die Region vollständig. Den toten Regierungssoldaten wurden die Köpfe abgetrennt und diese anschließend zur Schau gestellt. Mit dieser makabren Machtdemonstration signalisierte ISIS, keinen Widerstand zu dulden. Gleichzeitig begann man damit, Steuern zu erheben und neue Polizei- und Justizstrukturen einzuführen.¹⁴ Polizeiliche Aufgaben werden von al-Hisba wahrgenommen, einer Religionspolizei, die auf die Einhaltung der Scharia, des Ramadan und strenger Bekleidungs-vorschriften achtet.

Polizeiliche Aufgaben werden von al-Hisba wahrgenommen, einer Religionspolizei, die auf die Einhaltung der Scharia, des Ramadan und strenger Bekleidungs-vorschriften achtet.

13 | Anfang Oktober folgten die Tehrik-e-Taliban Pakistan (TTP) diesem Schritt und erklärten ebenfalls ihre Loyalität. Auch die ebenso in Pakistan ansässige Islamische Bewegung Usbekistans gratulierte al-Baghdadi. Vgl. Jacob Zenn, „Islamic State Finds new Ally in Pakistan’s TTP“, *Terrorism Monitor*, Bd. 12, Nr. 19, 10.10.2014, S. 2-3, <http://jamestown.org/uploads/media/TerrorismMonitorVol12Issue19.pdf> [06.11.2014]. TTP erklärte außerdem, dass Gotteskrieger nach Syrien entsandt würden.

14 | So sollen Geschäfte mit zwei US-Dollar im Monat besteuert werden. Borzou Daragahi und Erika Solomon, „Fuelling Isis Inc“, *Financial Times*, 22.09.2014, 7.

Eigentlicher Pfeiler der Regierungsstrukturen sind aber die Gerichte, mit denen ISIS zwei Funktionen verbindet. Erstens sorgen sie dafür, dass das islamische Rechtssystem alle Teile der Gesellschaft erfasst. Rechtsprechung folgt damit allein religiös begründeten

Rechtsprechung unter ISIS ist allein religiös begründet; Alkohol- und Drogenkonsum werden verfolgt, Familien- und Geschäftsstreitigkeiten werden prinzipiell nach islamischem Recht entschieden.

Gesetzen; Alkohol-, Tabak- und Drogenkonsum werden verfolgt, Familien- und Geschäftsstreitigkeiten werden prinzipiell nach islamischem Recht entschieden. Zweitens sorgt die schnelle Einsetzung dieser Gerichte aber auch für eine spürbare Wiederherstellung semi-staatlicher Strukturen. Auch die harschen Urteile selbst für Kleinstdelikte haben abschreckenden Charakter. Damit will die Miliz eine Art Rechtssicherheit herstellen, die zumindest vorübergehend einen Legitimationsgewinn verheißt.¹⁵ Obwohl ISIS die Weitergabe aller Fälle an diese Gerichte anstrebt, ist davon auszugehen, dass unter der Terrormiliz Folter und Mord auch außerhalb der Gerichte an der Tagesordnung sind. Die Urteile dieser Gerichte sowie die Rechtspraxis unter ISIS haben daher keinerlei rechtsstaatlichen Charakter.

In materieller Hinsicht hat ISIS es verstanden, seine Aktivitäten finanziell abzusichern. Die Einnahme Mosuls verschaffte zusätzliche Mittel, die von den fliehenden Sicherheitskräften des Irak nicht mehr mitgenommen oder vernichtet wurden. Darüber hinaus kontrollieren die Islamisten die Produktion von inzwischen fast 80.000 Barrel Öl am Tag, die entweder über Mittelsmänner unter Marktpreisen verkauft werden oder möglichst direkt an den Endverbraucher geliefert werden und die Organisation stetig mit Geld versorgen.¹⁶ Mit Entführungen und Plünderungen kultureller Schätze in den von ihr kontrollierten Gebieten gelangt ISIS zu weiteren Einkünften, so dass ihr, je nach Schätzungen, Mittel im Wert von fast einer Milliarde US-Dollar zur Verfügung stehen sollen.¹⁷ Um die Ölquellen und die Raffinerien kämpften ISIS und der al-Qaida-Ableger al-Nusra, aber auch hier scheint sich ISIS durchgesetzt zu ha-

15 | Vgl. Charles C. Caris und Samiel Reynolds, „ISIS Governance in Syria“, *Middle East Security Report*, Nr. 22, 07/2014, http://understandingwar.org/sites/default/files/ISIS_Governance.pdf [06.11.2014].

16 | Die *Financial Times* schätzt, dass täglich 3,2 Millionen US-Dollar aus dem Verkauf dieses Öls generiert werden. Vgl. Daragahi und Solomon, Fn. 14.

17 | Vgl. Sam Jones, „Unrivalled riches help Isis aspire to role of state“, *Financial Times*, 23.06.2014, 3.

ben. Zudem verdankt ISIS der raschen Eroberung weiterer Gebiete im Irak sowie dem unkoordinierten Rückzug der irakischen Sicherheitskräfte zahlreiche Beutewaffen, ohne im großen Umfang eigene Mittel für Rüstung ausgeben zu müssen. Im Kampf gegen andere syrische Rebellengruppen verschafft dieser Umstand eine militärische Überlegenheit, die nur schwer wieder auszugleichen ist.

Nach der Etablierung justizieller Strukturen konzentriert sich die Miliz nunmehr auf die Umgestaltung des Bildungswesens. Jungen werden so früh wie möglich mit dem Koran und dem Umgang mit Waffen vertraut gemacht. Aber der Gestaltungsanspruch von ISIS geht darüber hinaus. So hat der Islamische Staat eigene Strukturen für kommunale Aufgaben geschaffen. Wartung und Bau von Wasser- und Stromleitungen werden ebenso organisiert wie der Betrieb von Bäckereien. Allerdings ist fraglich, ob dieser Grad an institutioneller Durchdringung aufrechterhalten werden kann. Mittelfristig ist ISIS darauf angewiesen, dass ausländische Freiwillige das fehlende Fachwissen mitbringen.

Die „Reinigung“ der Gesellschaft hat nach den fundamentalistischen Vorstellungen der Miliz Vorrang. Dazu schreckt sie nicht vor massenhaften Hinrichtungen zurück.

Deshalb schloss Abu Bakr al-Baghdadi an die Ausrufung des Kalifats eine Aufforderung an die Muslime weltweit, ihrer religiösen Pflicht nachzukommen und in das Kalifat auszuwandern (der Hidschra).¹⁸ Zwar zielen

einige ISIS-Aktionen auf das Wohlwollen der Bevölkerung in den eroberten Orten und Städten, aber dies scheint meist von kurzer Dauer. Fühlt sich die Miliz in einem Ort sicher, hat die „Reinigung“ der Gesellschaft nach den fundamentalistischen Vorstellungen der Gruppierung Vorrang. Dazu schreckt sie nicht vor massenhaften Hinrichtungen zurück. Noch werden in Raqqa Christen unter Zahlung einer Zwangssteuer geduldet, in anderen von ISIS gehaltenen Gebieten aber werden alle Andersgläubigen mit der Aufforderung konfrontiert, zu konvertieren. Bei Weigerung droht die Exekution. Das Schicksal der irakischen Jesiden ist daher durchaus ein Vorbote auf das, was auch anderen Religionsgemeinschaften drohen könnte. Dagegen nehmen sich die Entweihungen von christlichen Kirchen und die Zerstörung schiitischer Moscheen schon als Kleinigkeiten aus.

18 | Vgl. Stephan Rosiny, „Des Kalifen neue Kleider“. Der Islamische Staat in Irak und Syrien“, *GIGA Focus Nahost*, Nr. 6, 2014, 5, http://giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf_nahost_1406.pdf [06.11.2014].

Das vom selbst proklamierten Islamischen Staat kontrollierte Gebiet ist inzwischen so groß, dass al-Baghdadi nicht direkt regiert, sondern das Land in so genannte Wilayat geteilt hat. Mit ihnen ist eine föderale Regierungsstruktur angelegt, auch wenn die Gebiete voneinander nicht streng abgegrenzt sind – ar-Raqqa, wo die Kontrolle besonders streng ist, befindet sich in der Hand eines eigens ernannten Emirs, Abu Luqman. Allerdings liegt in den weitreichenden Regierungsvorstellungen der ISIS auch eine Chance für die irakische Regierung und die internationale Gemeinschaft. Was die Miliz in den syrischen Provinzen ar-Raqqa und Aleppo bereits umgesetzt hat, lässt erahnen, was sie für Mosul und andere im Irak kontrollierten Gebiete anstrebt. Gerade für die irakischen Stämme, die nur aus Frustration über al-Malikis Regierung überhaupt eine Zweckallianz mit ISIS eingegangen sind, dürften die Vorstellungen eines islamischen Staates, der jeden Aspekt des religiösen und politischen Lebens aufs Strengste regelt, kaum erstrebenswert sein. ISIS scheint dies als Gefahr erkannt zu haben und versucht, die Loyalität der Stämme zu sichern. In der Provinz Aleppo unterhält die Organisation ein Büro für Stammesangelegenheiten und öffentliche Kommunikation, um die Stämme in dem von ihr kontrollierten Gebiet nicht zu verlieren. Überhaupt betreibt ISIS einen beachtlichen Aufwand für öffentlichkeitswirksame Aktivitäten. Seit 2012 wird ein Jahresbericht herausgegeben, nachdem mehr als 10.000 Operationen auf das Konto von ISIS gingen, bevor sie ihre Offensive gegen die irakische Armee überhaupt startete. Dennoch bleibt fraglich, ob die Mischung aus absolutem Herrschaftsanspruch, Terror und rudimentären Regierungsdiensten auf Dauer stabil sein kann. Der Alleinvertretungsanspruch des Islamischen Staats bringt unausweichlich Konflikte mit sich.

Gerade für die irakischen Stämme dürfte ein islamischer Staat, der jeden Aspekt des religiösen und politischen Lebens aufs Strengste regelt, kaum erstrebenswert sein.

IRAKISCHE UND REGIONALE REAKTIONEN

Die Offensive der ISIS im Irak hat die irakische Armee überrascht und in weiten Abschnitten ist ihre militärische Struktur praktisch über Nacht zusammengefallen. Im vollständig unkoordinierten Rückzug der irakischen Streitkräfte sind große Mengen moderner, oft aus amerikanischen Beständen stammender Waffen in die Hände von ISIS gefallen. Die Auflösungserscheinungen der Streitkräfte hatte

Angesichts der Auflösungserscheinungen der irakischen Streitkräfte fand der politische Prozess im Irak wieder internationale Aufmerksamkeit.

zwischenzeitlich Sorgen Auftrieb gegeben, dass selbst Bagdad fallen könnte. Angesichts dieser bedrohlichen Entwicklung fand der politische Prozess im Irak wieder internationale Aufmerksamkeit. Schnell herrschte Einigkeit zwischen fast allen Akteuren, dass Premierminister Nouri al-Maliki erheblichen Anteil an der dramatischen Verschlechterung der Situation hatte. Dass dieser nicht beabsichtigte, das Land zu einigen, sondern es weiter spalten würde, wurde 2011 just an dem Tag deutlich, an dem der damalige amerikanische Verteidigungsminister Leon Panetta den Irak besuchte, um das formale Ende der amerikanischen Truppenpräsenz im Irak zu begleiten. Die US-Truppen wurden seit dem so genannten Surge von vielen Sunniten als Garantie für ihre Sicherheit und ihre Beteiligung am politischen Prozess wahrgenommen.¹⁹ Erst diese Garantie ermöglichte es, den Rückhalt der al-Qaida im Irak zu unterlaufen und das Land einigermaßen zu befrieden.²⁰ Als Panetta den Abzug der letzten amerikanischen Soldaten beobachtete, versuchten irakische Sicherheitskräfte, den irakischen Vizepräsidenten und Kurden Tariq al-Hashemi festzunehmen,²¹ der sich allerdings in den kurdischen Norden des Iraks absetzen konnte.

Aber al-Maliki hatte damit bereits erreicht, was er erreichen wollte. Der Haftbefehl und die späteren Todesurteile in absentia gegen den sunnitischen Vizepräsidenten des Landes ließen keinerlei Zweifel zu: Die Zeit der Versuche, das Land durch politischen Ausgleich zu vereinen, waren vorbei. Schon in den Jahren zuvor hatte Maliki genug Signale ausgesandt, die zu verstehen gaben, dass er nach der uneingeschränkten Macht streben würde. Die Verfassung, die eine Abstimmung über den endgültigen Status der Stadt Kirkuk vorsah, wurde nicht nur in diesem Punkt

19 | Vgl. Linda Robinson, *Tell Me How This Ends. General David Petraeus and the Search for a Way out of Iraq*, New York, 2008.

20 | Mit dem Surge wird die 2007 begonnene Strategie der Vereinigten Staaten beschrieben, die Truppen im Irak zu verstärken und gleichzeitig eine Aufstandsbekämpfungsstrategie (Counterinsurgency) zu beginnen. Vgl. Peter R. Mansoor, *Surge. My Journey with General David Petraeus and the Remaking of the Iraq War*, New Haven, 2013.

21 | Vgl. Bill Park, *Turkey-Kurdish Regional Government Relations After the U.S. Withdrawal from Iraq: Putting the Kurds on the Map?*, Carlisle, 2014, 16-17.

ignoriert. Die Verständigung von Erbil vom November 2010 schob Maliki ebenso zur Seite. Fraglich war allerdings, ob auch die schiitischen Kräfte im Land und in der Region al-Maliki ihre Unterstützung entziehen würden.



Streben nach Autonomie: Die irakische Stadt Erbil ist der Sitz der Regierung der Autonomen Region Kurdistan. Präsident Masoud Barzani zeigte sich zum Kampf gegen ISIS entschlossen, nachdem auch kurdische Städte eingenommen wurden. | Quelle: Jeffrey Beall, flickr .

Den Auftakt dazu machte der wichtigste Geistliche des schiitischen Islam, Ajatollah Ali al-Sistani. Al-Sistani hatte schon bei der Stabilisierung des Landes unter amerikanischer Präsenz eine wesentliche Rolle gespielt und sich für die konfessionelle Aussöhnung eingesetzt. Er forderte Freiwillige auf, sich für die Sicherheitskräfte zu melden, um den Vormarsch der ISIS-Terroristen zu stoppen. Gleichzeitig verlangte er von der Regierung, die irakischen Sunniten nicht länger zu benachteiligen, sondern sie am politischen Prozess und an den Einnahmen aus den Rohstoffverkäufen teilhaben zu lassen. Absetzbewegungen vom Regime al-Malikis gab es auch von Seiten des Irans, der wichtigsten Schutzmacht der Regierung in Bagdad. Darüber hinaus versuchte die Obama-Administration schon seit Juni al-Maliki zum Rückzug zu bewegen. Andererseits war al-Maliki dank seiner konfessionellen Agenda der Spagat gelungen, am Ende sowohl die Unterstützung Washingtons als auch Teherans zu verlieren.



Spaltung überwinden: Seit dem 8. September 2014 amtiert Haider al-Abadi (l.) als neuer Ministerpräsident des Iraks, hier zusammen mit seinem italienischen Amtskollegen Matteo Renzi. Der irakische Regierungschef steht vor der Aufgabe, inklusiver zu regieren und die Sicherheitslage in den Griff zu bekommen. | Quelle: Tiberio Barchielli, Filippo Attili, flickr ©@@@.

Dass al-Maliki letztlich seinen Anspruch aufgeben musste, hängt auch mit seinem Bestreben zusammen, den eigenen Machtanspruch und die Dominanz der Schiiten im Irak in den Regierungsstrukturen zu zementieren. So hat er von Beginn an die formelle Kommandohierarchie der Streitkräfte unterlaufen. Er richtete ein Büro ein, das ihm direkten Zugriff auf die irakische Armee verschaffte. Seit dem Abzug der amerikanischen Truppen 2011 hat er zudem schiitische Milizen und reguläre Kräfte der Armee an vielen Orten verschmolzen. Der Versuch, die Streitkräfte für seinen Machterhalt zu instrumentalisieren, kostete ihn letztlich den Rückhalt. Nachdem sowohl der Iran als auch vom Iran unterstützte schiitische Milizen – vor allem die Asa'ib Ahl al-Haq (AHH) – und darüber hinaus die schiitischen Parteien al-Maliki die Gefolgschaft verweigerten und vielmehr dessen innerparteilichen Rivalen Haider al-Abadi unterstützten, war auch ein Staatsstreich mit Hilfe der Armee nicht mehr möglich. Für seinen Regierungsstil ist es durchaus bezeichnend, dass es nicht die Lage im Land selbst war, die den Ministerpräsidenten zum Rückzug bewogen hat. Inzwischen hat al-Abadi den Auftrag zur Regierungsbildung umgesetzt, wenngleich zunächst wesentliche Ämter – das des Inneren und der Verteidigung – unbesetzt

blieben.²² Die Hoffnungen der internationalen Gemeinschaft ruhen nun darauf, dass es ihm gelingt, besser und inklusiver zu regieren.

Nachdem ISIS auch kurdische Städte erobert hatte, erklärte Masoud Barzani, Präsident der kurdischen Regionalregierung im Norden Iraks, die Terroristen bis zum letzten Atemzug bekämpfen zu wollen. Ursprünglich hatte ISIS erklärt, nicht gegen die kurdische Regionalregierung und deren Peshmerga kämpfen zu wollen. Nach dem Zusammenbruch der irakischen Regierungsarmee und deren Rückzug aus Gebieten, die von den Kurden beansprucht werden, bezogen die Peshmerga auch dort Stellung. Insbesondere schuf die Regionalregierung in der schon länger umstrittenen Stadt Kirkuk Fakten. Indirekt wird so immerhin die irakische Verfassung umgesetzt, denn für die zwischen Bagdad und Erbil umstrittenen Gebiete Kirkuk, Diyala, Salah al-Din und Ninawa waren eigentlich Abstimmungen vorgesehen.²³ Die kurdische Regionalregierung unterläuft außerdem schon länger den Anspruch Bagdads, irakisches Öl nur über die Iraqi Oil Marketing Company zu verkaufen. Stattdessen wird es zum Teil direkt in die Türkei verkauft. Unter al-Maliki waren die Kurden im Irak auf dem besten Weg zur Unabhängigkeit. Nun zwingt sie die Bedrohung durch den Islamischen Staat zu stärkerer Kooperation mit Bagdad. Die Ironie liegt darin, dass die irakische Armee zwar die Waffen hatte, ISIS zu bekämpfen, nicht aber den erforderlichen Zusammenhalt und die Disziplin. Darüber wiederum verfügen die Kurden, denen es im Gegenzug an der nötigen Ausrüstung mangelt, um einer durch Beutewaffen gut ausgestatteten Armee entgegenzutreten. Klar ist allerdings auch, dass die Hoffnung des Westens auf die Kampfkraft der Kurden zwar gerechtfertigt ist. Allerdings werden die Peshmerga nicht mehr erreichen können, als den Vormarsch von ISIS aufzuhalten bzw. zu verlangsamen und diejenigen Städte zu befreien, die in den Kurdengebieten liegen.

22 | Die Besetzung dieser Ämter erfolgte erst am 18.10.2014 mit der Ernennung des sunnitischen Politikers Khalid al-Obeidi zum Verteidigungsminister und Mohammed Salim zu al-Ghabban zum Innenminister.

23 | Vgl. Maksut Kosker, „Oil Fuels the Kurdistan-ISIS Conflict“, *Terrorism Monitor*, Bd. 12, Nr. 14, 10.07.2014, 6-7, http://jamestown.org/uploads/media/TerrorismMonitorVol12Issue14_01.pdf [06.11.2014].

Die Offensiven von ISIS konzentrieren sich bislang auf den Irak und Syrien, aber die Agenda der Islamisten geht über diese Territorien hinaus. Zumindest in einzelnen Gefechten ist bereits deutlich geworden, dass der Islamische Staat bereit ist, sich weitere Feinde zu schaffen. Anfang August fielen ISIS-Kämpfer kurz im Libanon ein, um Angehörige der eigenen Miliz aus den Händen libanesischer Sicherheitskräfte zu befreien.²⁴ Mit iranischen Grenztruppen waren die Angehörigen der Miliz bereits Mitte Juni in Kampfhandlungen verwickelt. Halt gemacht hat sie bislang nur vor den jordanischen und türkischen Grenzen. Allerdings legt die bisherige Vorgehensweise nicht den Schluss nahe, dass diese Zurückhaltung gegenüber Jordanien von Dauer sein wird. Bereits jetzt sind fast 600.000 Flüchtlinge des syrischen Bürgerkrieges in Jordanien, und das anhaltende, äußerst gewaltsame Vorgehen von ISIS wird die Fluchtbewegungen erneut anschwellen lassen.



Bündnispartner: Um das NATO-Mitglied Türkei vor Angriffen aus dem Bürgerkriegsland Syrien zu schützen, beschloss das Bündnis im Dezember 2012 die Stationierung von Flugabwehrsystemen, hier vom Typ Patriot, im Grenzgebiet. Die Bundeswehr ist an der Operation Active Fence seit Anfang 2013 beteiligt. | Quelle: © Carsten Vennemann, Bundeswehr.

24 | Vgl. James Traub, „The Arab War on Terror“, *Foreign Policy*, 22.09.2014, http://foreignpolicy.com/articles/2014/09/22/the_arab_war_on_terror_egypt_emirates_saudi_arabia_islamic_state [03.11.2014].

DIE INTERNATIONALE KOALITION

Für den Kampf gegen ISIS haben die Vereinigten Staaten inzwischen eine Koalition von inzwischen fast 60 Staaten geformt. Allerdings variieren die Beiträge der Staaten in dieser Koalition der Willigen ganz erheblich und selbst die Vereinigten Staaten, die die Allianz anführen, betonen vor allem die Grenzen ihres eigenen Einsatzes. So machte die Obama-Administration von Beginn an klar, dass sich ihr unmittelbares Engagement auf Luftangriffe gegen ISIS-Stellungen und die Ausbildung für die irakische Armee sowie moderate syrische Rebellen beschränken würde. Obwohl vor allem die Luftangriffe rund um das syrische Kobane im Zentrum der Medienaufmerksamkeit standen, setzen die Vereinigten Staaten den Schwerpunkt ihrer Aktivitäten in Irak.

Im Kampf gegen ISIS setzt die Obama-Administration auf Luftangriffe gegen ISIS-Stellungen und die Ausbildung für die irakische Armee.

Allerdings war Washington nur nach langem Zögern zum militärischen Handeln in Syrien bereit.²⁵ Erst am 10. September kündigte Obama an, eine internationale Koalition gegen ISIS zu formen und die Angriffe nach Syrien auszuweiten. Vor dem Hintergrund der klar artikulierten Grenzen des eigenen Mitteleinsatzes muss das ambitionierte Ziel der Strategie überraschen. ISIS zu zerstören, wie Präsident Obama ankündigte, dürfte ohne Bodentruppen nicht möglich sein, zumal die Effektivität der Luftangriffe unter mangelnder Bodenaufklärung leidet. Der Präsident hat den bereits pensionierten General John Allen zum Koordinator des Kampfes gegen ISIS ernannt und ihm den erfahrenen Irak-Kenner Brett McGurk zur Seite gestellt. Dennoch hat es Monate gedauert, bis das 500 Millionen US-Dollar umfassende Paket für die syrische Opposition den Kongress passierte. Dieser ist seinerseits unter republikanischer Führung zwar bereit, der Administration zu helfen, verlangt aber regelmäßig Bericht.

25 | Schon im November 2013 bat Nouri al-Maliki die Vereinigten Staaten, zumindest der irakischen Luftwaffe mehr Unterstützung zukommen zu lassen. Vgl. Eli Lake, „Why the White House Ignored All Those Warnings About ISIS“, *Daily Beast*, 06.07.2014, <http://thedailybeast.com/articles/2014/07/06/why-the-white-house-ignored-all-those-warnings-about-isis.html> [03.11.2014].



Am 10. September kündigte Präsident Obama an, eine internationale Koalition gegen ISIS zu formen und die Angriffe nach Syrien auszudehnen. Den bereits pensionierten Vier-Sterne-General John Allen, hier auf eine Pressekonferenz im Pentagon im März 2012, ernannte er zum Koordinator des Einsatzes. | Quelle: Kap Kim, U.S. Army, flickr @Ø.

Überhaupt stehen hinter der Strategie eine Reihe ungeklärter Fragen: Erstens sieht die Regierung die rechtliche Grundlage für die Luftangriffe in der Autorisierung kriegerischer Mittel (Authorization for Use of Military Force, AUMF) aus dem Jahr 2001, obwohl sie noch vor wenigen Monaten den Kongress gebeten hat, diese Genehmigung aufzuheben. Für eine Novellierung hat der Präsident den Kongress dennoch nicht angerufen. Zweitens wollen die Vereinigten Staaten die Koalition nicht zu sehr dominieren, doch warten gerade die arabischen Alliierten auf stärkeren amerikanischen Einsatz. Und drittens ist unklar, wie lange Washington die Koalition zusammenhalten kann, zumal schon jetzt deutlich wird, dass die Alliierten in der Region zum Teil ganz eigene Ziele verfolgen. So greift Ägypten lieber in Libyen ein, als sich am Kampf gegen ISIS zu beteiligen. Saudi-Arabien kämpft zwar an der Seite Washingtons, fürchtet aber, dass die Vereinigten Staaten gegenüber Teheran zu kompromissbereit auftreten, um die iranische Unterstützung für die Strategie im Irak zu erhalten. Und der NATO-Alliierte Türkei hadert vor allem mit der Irak-First-Strategie der Vereinigten Staaten und verlangt ein Vorgehen gegen den syrischen Machthaber Assad, den Ankara für das größere Problem hält. Vor diesem Hintergrund droht ein jahrelanger Krieg, der ohne klare Sieger bleiben könnte. Diese Einschätzung scheinen zumindest die amerikanischen Nachrichtendienste zu teilen, die von einem

langanhaltenden Konflikt ausgehen.²⁶ Grundsätzlich gilt, dass eine Strategie gegen den selbst proklamierten Islamischen Staat nicht erfolgreich sein kann, wenn das Problem nur als ein irakisches behandelt wird. Und die Koalition wird nicht erfolgreich sein können, solange keine Einigkeit darüber besteht, was für eine Lösung in Syrien angestrebt wird.

AUSBLICK

Der Historiker und Soziologe Charles Tilly prägte einst die Formel, dass Kriege Staaten schaffen. Damit spielte er auf den Umstand an, dass die Entwicklung belastbarer staatlicher Strukturen in Kriegszeiten oft beschleunigt wird, weil Regierungen nur so die Ressourcen aufbringen können, Kriege durchzuhalten und für sich zu entscheiden. Mit Blick auf ISIS ist dieses Diktum nicht gänzlich abwegig. Der Führung der Miliz scheint bewusst zu sein, dass sie all die Fronten, an denen sie mittlerweile Krieg führt, nur dann halten kann, wenn in dem von ihr kontrollierten Gebiet ausreichend Unterstützung und Nachschub vorhanden sind. Gleichwohl ist die Schaffung quasi-staatlicher Strukturen nicht nur die Antwort auf die Notwendigkeiten eines Viel-Fronten-Krieges gegen die irakische und libanesische Regierung, kurdische Peschmerga, syrisches Regime, andere Rebellengruppen und die Vereinigten Staaten bzw. den Westen insgesamt. ISIS hat von Beginn an versucht, eine eigene Regierungsvision – die des neuen Kalifats – zu implementieren, unabhängig von der militärischen Situation.

Die quasi-staatlichen Strukturen sind aus westlicher Perspektive relevant. Der Kampf gegen ISIS kann nicht erfolgreich sein, wenn diese dabei als gewöhnliche Terrororganisation behandelt wird. Sie hebt sich von ideologisch verwandten Organisationen gerade dadurch ab, dass sie ihren gesellschaftlichen Gestaltungsanspruch nicht hinter den Sieg über den Feind zurückstellt, sondern eben beides miteinander verknüpfen will. Für die gegen ISIS kämpfenden Akteure bedeutet dies, dass sie sich auf

Die gegen ISIS kämpfenden Akteure müssen sich auf einen langen Konflikt einstellen, der in befreiten Gebieten mit dem Aufbau staatlicher Strukturen verbunden sein sollte.

26 | Vgl. David Ignatius, „The Islamic State’s Potential Weakness“, *The Washington Post*, 14.08.2014, <http://wapo.st/1uAjnSi> [03.11.2014].

einen langen und harten Konflikt einstellen müssen, der in befreiten Gebieten mit dem Aufbau staatlicher Strukturen verbunden sein sollte. Hier gilt das aus der Debatte um Counterinsurgency-Strategien bereits bekannte Diktum, dass dieser Gegner nicht besiegt, sondern „ausregiert“ werden muss. Der Irak muss ISIS also bessere Regierungsstrukturen entgegensetzen und darauf bauen, die verlorengegangene staatliche Legitimation zurückzuerlangen. Eine neue Regierung unter einem neuen Ministerpräsidenten ist dafür ein wichtiger, aber nicht ausreichender Schritt. Nach dem Beginn der amerikanischen Counterinsurgency-Strategie im Irak 2007 gelang es den Alliierten, die sunnitischen Gruppen von al-Qaida zu lösen. Für die Sunniten garantierte die amerikanische Präsenz im Land das Versprechen auf Beteiligung am politischen Prozess. Ob sie ohne eine vergleichbare Garantie noch einmal bereit wären, ein solches Versprechen anzunehmen, ist allerdings fraglich. Dennoch gilt, dass der Schlüssel zum Sieg gegen den Islamischen Staat weiterhin in den Händen der Sunniten liegt.

Sollte es nicht gelingen, im Irak eine bessere, inklusivere Regierung zu etablieren, die alle Gruppen des Landes am politischen Prozess beteiligen kann, dann könnte durchaus ein neuer Staat entstehen und sich das Diktum des Historikers Tilly bestätigen. Denn die Bedrohung durch ISIS sorgt zumindest dafür, dass die kurdischen Parteien zusammenfinden und die Grundlage für einen säkularen Staat tatsächlich gelegt wird. Die erste erfolgreiche Gegenoffensive kam schließlich auch nicht von irakischen Regierungskräften oder anderen syrischen Rebellen, sondern von kurdischen Kräften. Die Geschichte nähme einen bemerkenswerten Verlauf, sollte die Ausrufung des Kalifats zur Schaffung eines unabhängigen kurdischen Staates führen.

Das Manuskript wurde am 19. Oktober 2014 abgeschlossen.

PERSPEKTIVEN DEUTSCHER AUSSENPOLITIK

Die öffentliche Diskussion zu Fragen der internationalen Politik passt nicht zu den Herausforderungen, denen sich Deutschland gegenüber sieht. Entwicklungen im Nahen Osten, in Afrika, aber auch in Asien und den Amerikas können uns nicht gleichgültig sein. In welchen Bereichen sollte sich deutsche Außenpolitik stärker engagieren, welche Themen müssen stärker in die deutsche Öffentlichkeit hineingetragen werden?

DIE DEUTSCHE G7-PRÄSIDENT- SCHAFT (III)

Klimapolitik –
Emissionshandel,
Technologiewen-
de, Anpassung

DIE DEUTSCHE G7-PRÄSIDENT- SCHAFT (II)

Wirtschaftliche
Akzente für
Entwicklung und
Wohlstand

DIE DEUTSCHE G7-PRÄSIDENT- SCHAFT (I)

G7 als Chance –
Rückkehr zum
Kern einer werte-
basierten Global
Governance

DIE INTER- VENTIONS- BRIGADE DER VEREIN- TEN NATIO- NEN IN DER DR KONGO

GLOBALE MEGA- TRENDS (III)

Rohstoffe –
Alternativen
erschließen und
neue Paradigmen
schaffen

ANFORDE- RUNGEN AN DIE POST-2015 AGENDA

Diskutieren Sie mit uns:
politikdialog@kas.de

Alle Ausgaben online:
kas.de/perspektiven



Konrad
Adenauer
Stiftung

11/12|14



Konrad
Adenauer
Stiftung