

AUSLANDSINFORMATIONEN

A photograph of Angela Merkel and Xi Jinping walking side-by-side on a curved, light-colored stone staircase. They are both looking towards the left. The background is a large, curved wall made of light blue and white stone tiles. The lighting is soft and even.

Aufstieg und Fall
regionaler Mächte

AUSLANDSINFORMATIONEN

3|2016

Liebe Leserinnen und Leser,

ein stetes Ringen um Macht und Einfluss zwischen Staaten gehört von jeher zu den prägenden Merkmalen der internationalen Politik. Regionalmächte sind dabei gewissermaßen das *middle management* der Weltpolitik: mächtig genug, um innerhalb einer Region prägend Einfluss und eine politische und wirtschaftliche Führungsrolle zu übernehmen, jedoch noch nicht bzw. nicht mehr mächtig genug, um diese Rolle auch global ausfüllen zu können.

Besonders viel Aufmerksamkeit wird in diesem Zusammenhang jenen Staaten zuteil, denen es gelungen ist, sich zu einer Macht mit bedeutendem regionalen Gewicht zu entwickeln und davon ausgehend ihren Einflussbereich noch weiter auszudehnen. Bestes Beispiel ist China, das innerhalb weniger Jahrzehnte politisch, wirtschaftlich und auch militärisch deutlich wichtiger geworden ist. Eines der Vehikel, mit denen China seine weltpolitischen Ziele verfolgt, ist der BRICS-Verbund, dem sich mehrere Autorinnen und Autoren zum Auftakt dieser Ausgabe widmen. Trotz der mitunter durchaus unterschiedlichen Perspektiven auf BRICS wird dabei vor allem eines deutlich: Die jüngsten wirtschaftlichen Schwierigkeiten in den meisten Mitgliedstaaten haben die chinesische Dominanz innerhalb der Staatengruppe noch weiter verstärkt.

Auch die wirtschaftliche Entwicklung Vietnams – des zweiten in dieser Ausgabe behandelten Aufsteigers in Asien – innerhalb der letzten drei Jahrzehnten hat dazu geführt, dass das Land in der Region eine zunehmend wichtige Rolle spielt. Das hat neben Vietnams Wirtschaftskraft vor allem mit seiner regional- und geopolitisch wichtigen Lage am Südchinesischen Meer zu tun, die allerdings nicht nur Chancen, sondern durchaus auch einige Risiken birgt, wie Peter Girke in seinem Beitrag zu berichten weiß.

Auf dem afrikanischen Kontinent stehen gleich mehrere potenzielle regionale Schwergewichte bereit. Terence McNamee widmet sich in seinem Beitrag Nigeria, Kenia und Südafrika und geht dabei vor allem der Frage nach, welche Voraussetzungen geschaffen werden müssen, damit diese Länder zukünftig ihr volles Potenzial entfalten und die Entwicklungen in ihrer Nachbarschaft erfolgreich mitgestalten können.

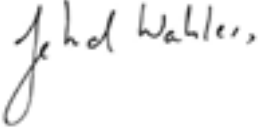
Diskussionswürdig ist auch die Bilanz, die die Türkei als Regionalmacht aufzuweisen hat, wie Hüseyin Bağcı und Çağlar Kurç erläutern. Einst ein erfolgreicher Mittler in regionalen Konflikten hat sich das Land mit seiner Außenpolitik in den letzten Jahren in eine

problematische Lage „zwischen alle Stühlen“ hineinmanövriert. Nur wenn es der Türkei gelingt, zu einer konstruktiven regionalen und internationalen Rolle zurückzufinden, wird sie wieder an Glaubwürdigkeit und Einfluss in der Region gewinnen, so die Autoren.

Besonders im Rampenlicht ist auch das lateinamerikanische Venezuela. Trotz des vorhandenen Rohstoffreichtums steht das Land mittlerweile am Rand des wirtschaftlichen Ruins, von den politischen Verhältnissen ganz zu schweigen. Ohne eine fundamentale Kurskorrektur, so die Prognose von Henning Suhr, wird es Venezuela trotz des Ölreichtums schwer haben, zu einer wichtigen Rolle in der Region zu finden.

Ob Aufsteiger wie China und Vietnam oder Absteiger wie Venezuela, stets haben wir es lediglich mit einer Momentaufnahme im ständigen Ringen um Macht und Einfluss zu tun. Und weil bekanntlich nichts so beständig ist wie der Wandel, werden Aufstieg und Fall von Regionalmächten das internationale System auch weiterhin prägen.

Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre.

Ihr 

Dr. Gerhard Wahlers ist Herausgeber der Auslandsinformationen (Ai), stellvertretender Generalsekretär und Leiter der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung (gerhard.wahlers@kas.de).

Aufstieg und Fall regionaler Mächte

8 ●●●●●

Eins plus Vier

Der BRICS-Verbund zwischen geopolitischem Reformmehrgeiz und chinesischer Dominanz

[Christian E. Rieck](#) / [Lars Peter Schmidt](#) /
[Mark Alexander Friedrich](#) / [Jan Woischnik](#) /
[Alexandra Steinmeyer](#) / [Tilman Feltes](#) /
[Claudia Crawford](#) / [Thomas Awe](#) /
[Tim Wenniges](#)

36 ●

Nur Probleme

Wie die Türkei wieder zu einem ehrlichen Makler im Nahen Osten werden kann

[Hüseyin Bağcı](#) / [Çağlar Kurç](#)

48 ●●●

Was wäre, wenn Afrikas Regionalmächte erfolgreicher wären?

Südafrika, Nigeria und Kenia als potenzielle Motoren für Frieden und Wohlstand

[Terence McNamee](#)

61 ●

Abgewirtschaftet

Venezuelas Weg in den Ruin

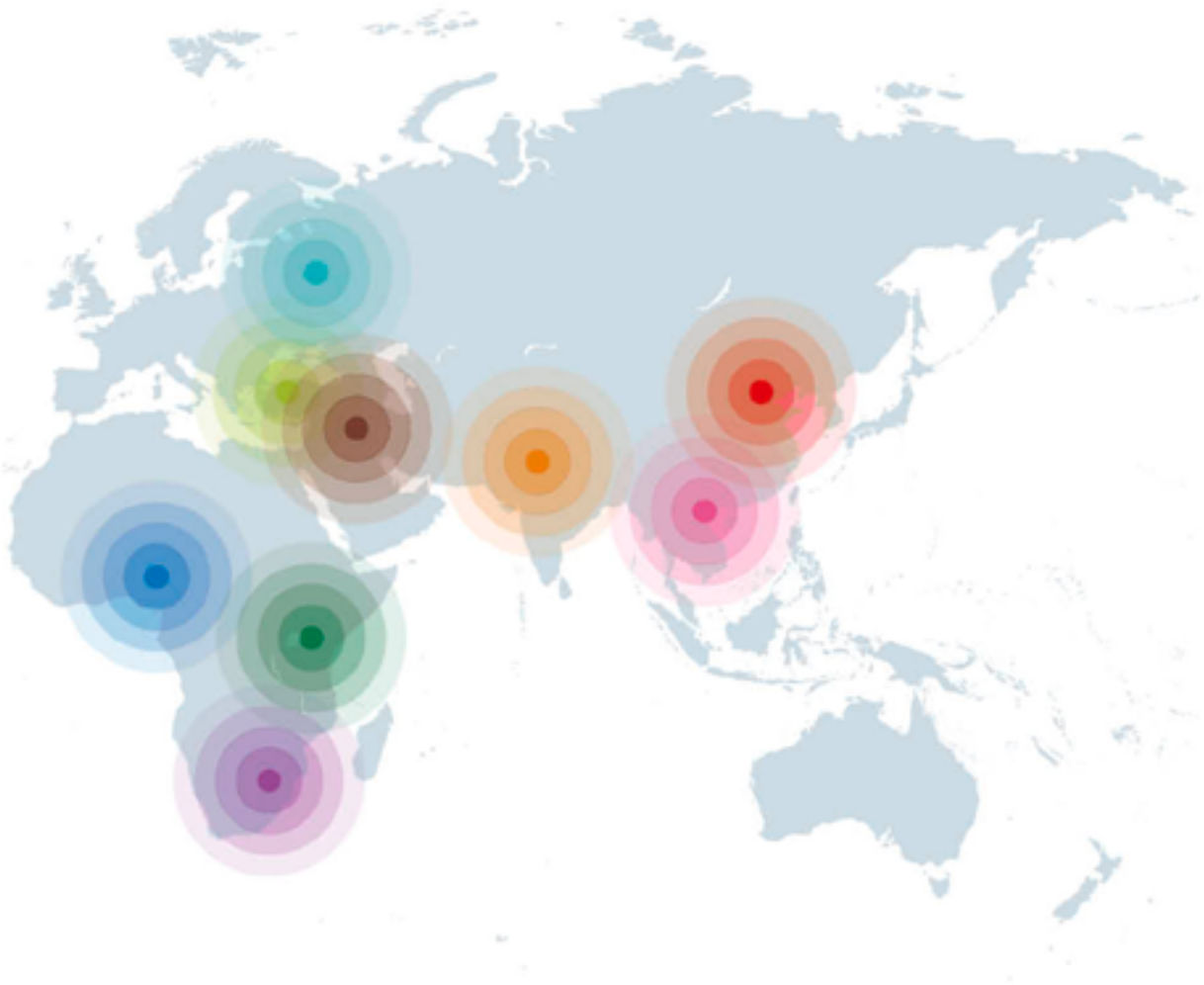
[Henning Suhr](#)

77 ●

Mächtig oder nur wichtig?

Vietnam als aufstrebender Akteur in Südostasien

[Peter Girke](#)



WEITERE THEMEN

90 ●

Krieg gegen Symptome

Warum der sogenannte Islamische Staat (IS)
noch lange nicht besiegt ist

[Nils Wörmer / Lucas Lamberty](#)

Eins plus Vier

Der BRICS-Verbund zwischen geopolitischem Reformehrgeiz
und chinesischer Dominanz

Christian E. Rieck / Lars Peter Schmidt / Mark Alexander Friedrich /
Jan Woischnik / Alexandra Steinmeyer / Tilmann Feltes /
Claudia Crawford / Thomas Awe / Tim Wenniges



Der BRICS-Verbund befindet sich in der Krise. Die wirtschaftliche Malaise in den meisten Mitgliedstaaten verstärkt die Asymmetrien und damit die chinesische Dominanz in der Gruppe. Zwar nutzen alle Mitglieder den Verbund, um eigene ökonomische Interessen zu verfolgen und um eine Isolation bei umstrittenen außenpolitischen Entscheidungen zu verhindern. Doch es ist Peking, das seinen wachsenden Einfluss, der ihm durch die Kontrolle des Zugangs zu den eigenen Märkten und Investitionen zukommt, strategisch einsetzt.

1. Hinführung: Internationale Ambitionen und nationaler Reformstau

Christian E. Rieck

Vom 15. bis zum 16. Oktober 2016 findet der achte BRICS-Gipfel unter indischer Präsidentschaft in Panaji, Goa, statt. Die Bilder, die diese jährlichen Gipfeltreffen auch dieses Mal wieder produzieren werden, sollen die Einigkeit der „postwestlichen Welt“ symbolisieren, eine produktive Verbindung zwischen ehrgeizigen und machtvollen Regionalmächten, die mit vereinten Kräften (und ohne den Westen) die Zukunft gestalten wollen. Nach der Jahrtausendwende schien die Machtverschiebung weg vom erschöpften Westen hin zu jener dynamischen Gruppe von Aufsteigerstaaten ohne Alternative und ein findiger Investmentbanker versah die neue „Anlageoption“ prompt mit dem eingängigen Akronym BRIC (später BRICS). Solange die Wirtschaft florierte, konnten sich Brasilien, Russland, Indien, China und (seit 2011) Südafrika als politische, wirtschaftliche und militärische Zentralmächte, gar als Sprechernationen ihrer Weltregionen verstehen.¹

Bis vor Kurzem noch schien der „Aufstieg der Anderen“ unaufhaltsam: Der BRICS-Verbund definiert sich selbstbewusst als „Schlüsselement eines neuen Systems globaler Ordnungspolitik, vor allem im Finanz- und Wirtschaftssektor“, sowie als „neues Modell globaler Beziehungen, das die alten Trennlinien zwischen

Ost und West, Nord und Süd überwindet“.² Die Integration der Gruppe hat mit der *New Development Bank BRICS* (NDB BRICS) einen vorläufigen Höhepunkt erreicht. Dieses Selbstbewusstsein sowie das damit verbundene Mobilisierungspotenzial unter Schwellen- und Entwicklungsländern haben die BRICS-Mitglieder bereits mehrfach in konkrete Vetomacht übersetzt. Sicherheitspolitisch stecken die BRICS-Staaten ebenfalls eigene Einflusssphären ab.

Das nichtwestliche Aufstiegsnarrativ hat sich im Wirtschaftsabschwung der BRICS-Staaten jedoch als wenig belastbar erwiesen. Die BRICS-Euphorie hat denn auch ihren Zenit überschritten. In der andauernden Wirtschaftskrise – zu der sich bei einigen Mitgliedern mittlerweile auch eine politische Krise gesellt – haben sich zudem die Machtverhältnisse innerhalb der Gruppe weiter und dauerhaft in Richtung China verschoben, der mit Abstand größten (und weiter wachsenden) Volkswirtschaft im Verbund. Die wirtschaftlichen Asymmetrien zwischen China und den anderen BRICS-Mitgliedern waren schon immer ein Strukturmerkmal des Verbunds. Doch in der Schwäche der nichtchinesischen BRICS-Staaten offenbart sich, wie zielstrebig und geschickt vor allem China die Plattform für seine eigene Interessenpolitik und Großmachtambitionen nutzt. Interessant wird zu beobachten sein, inwieweit sich diese chinesische Präponderanz für die anderen Mitglieder (und damit für den Verbund als ganzen) zu einem Strukturproblem entwickelt. Denn gerade Peking stehen auch andere Plattformen zur Großmacht-



Nicht auf Augenhöhe: In der Schwäche der nichtchinesischen BRICS-Staaten offenbart sich, wie zielstrebig und geschickt vor allem China die Plattform für seine eigene Interessenpolitik und seine Großmachtambitionen nutzt.
Quelle: © Kim Kyung Hoon, Reuters.

projektion zur Verfügung – nicht zuletzt die ehrgeizige Seidenstraßeninitiative (*One Belt – One Road*, OBOR), eine Entwicklungsagenda, mit der Peking ein gigantisches Infrastruktur- und Transportnetz etablieren will, das letztendlich ganz Kontinentalasien und Europa umspannen soll.

Die BRICS-Staaten behaupten trotz der chinesischen Dominanz im Verbund weiter von sich, aus den Legitimationsreserven im globalen Süden zu schöpfen. Dennoch steht der Verbund nicht in der Tradition klassischer (und oft wenig effizienter) Institutionen der organisierten Gemeinschaft des globalen Südens wie der Blockfreien-Bewegung oder der G77: Zwar werden sensible Themen wie demokratische und menschenrechtsorientierte Entwicklung auch innerhalb des BRICS-Verbundes nicht verhandelt. Die demokratischen Mitglieder des Verbundes haben diese Themen in das IBSA-Dialogforum ausgelagert, das 2003 für den Austausch von Wissen, Fähigkeiten und Technologie zwischen Indien, Brasilien und Südafrika gegründet wurde. Das BRICS-Format ähnelt in seiner losen, wenig institutionalisierten Form vielmehr den G7, mit denen es den regionalen und globalen Ordnungsanspruch gemeinsam hat, der von der ökonomischen und politischen Stärke seiner Mitglieder herrührt.³

Der folgende Beitrag soll vor diesem Hintergrund aus Sicht der fünf beteiligten Staaten den Status quo und die Zukunftsperspektiven in den Blick nehmen – und zwar sowohl der einzelnen BRICS-Mitglieder als auch des Verbundes insgesamt. Leitfragen sind dabei:

- Wie stellt sich die wirtschaftliche Entwicklung des jeweiligen Mitgliedstaates dar?
- Welche konkreten Hoffnungen und Ziele verbinden die Mitglieder mit dem BRICS-Verbund?
- Welche Rolle spielt für die Mitgliedstaaten im Verbund die Nähe zu China?

Die BRICS-Staaten haben seit der Jahrhundertwende viel Staub aufgewirbelt. Ist die Ausdehnung westlich-liberaler Institutionen – der viel-

zitierte „unipolare Moment“⁴ – also an ihr Ende gekommen? Oder erweist sich auch das Parallelprojekt der BRICS-Mitglieder 15 Jahre nach seiner Gründung als wenig dauerhaftes und nachhaltiges Projekt?

2. Indien:

Der BRICS-Verbund als Baustein einer multipolaren Welt

Lars Peter Schmidt /
Mark Alexander Friedrich

Während Kritiker monieren, der BRICS-Verbund sei nicht mehr als eine willkürlich zusammengestellte Gruppe von Staaten ohne Gemeinsamkeiten und folglich ein rein symbolischer Zusammenschluss,⁵ kann von einer solchen Bedeutungslosigkeit aus indischer Sicht nicht gesprochen werden. Indien hofft weiterhin auf eine verstärkte Zusammenarbeit innerhalb des Verbundes und setzt seine Hoffnungen insbesondere auf die vor zwei Jahren gegründete NDB BRICS sowie auf eine Reihe eigener Initiativen. Chinas großes Gewicht im Verbund wird durchaus zur Kenntnis genommen. Jedoch stellt der Zusammenschluss aus indischer Sicht durch die entstandenen institutionellen Strukturen, stetigen Konsultationen und die Schaffung von Konfliktlösungsmechanismen in einem multipolaren internationalen System ein Forum zur Zusammenarbeit mit China dar. Diese ist zudem im Kontext weiterer internationaler Kooperationsmechanismen zu betrachten.

Selbstbewusstsein indischer Führungsanspruch

Seit Amtsantritt der Regierung Modi (*Bharatiya Janata Party*, BJP) 2014 ist Indien aus der politischen und wirtschaftlichen Starre erwacht, die während der zweiten Regierung Singh herrschte. Auch wenn um viele Reformen aufgrund der fehlenden Mehrheit im Oberhaus noch gerungen wird, konnten erste Neuerungen schon umgesetzt werden: So gibt es zwischenzeitlich eine neue Insolvenzgesetzgebung und eine historische Mehrwertsteuerreform. Eine Landreform und eine Überarbeitung der Beschäftigungsgesetze stehen noch auf Modis Agenda.

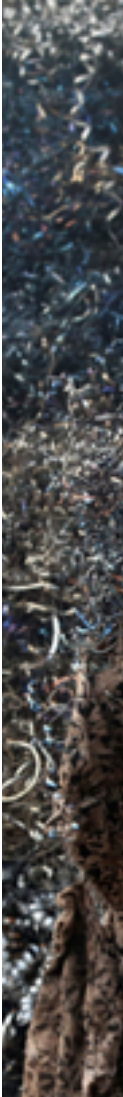
Vor allem ging mit dem Regierungswechsel ein Stimmungsumschwung einher. Hiervon, aber auch von den weltweit niedrigen Rohstoffpreisen beflügelt, nahm das indische Wirtschaftswachstum zu, sodass dieses laut Weltbank für das Fiskaljahr 2016 7,6 Prozent⁶ beträgt.⁷ Damit unterscheidet sich Indien von den zuletzt von wirtschaftlichen Problemen, politischen Unruhen oder militärischen Konflikten gebeutelten übrigen BRICS-Staaten. Entsprechend konnte das Land den BRICS-Vorsitz in diesem Jahr selbstbewusst angehen und hat sich anspruchsvolle Ziele gesetzt.

Dass Indien den Zustand des BRICS-Verbundes weniger kritisch betrachtet als der Westen, hat unterschiedliche Gründe. Für die Inder erfüllt die BRICS-Staatengemeinschaft vor allem vier Funktionen: Erstens soll die auswärtige Politik mit Ländern, mit denen man auf Grund ähnlicher Größe und wirtschaftlicher Potenziale Interessen teilt, koordiniert und abgestimmt werden. Zweitens begreift man sich als Entwicklungs- und Lerngemeinschaft. So möchte Indien ein gegenseitiges Lernen und den Austausch von Erfahrungen und Erfolgskonzepten hinsichtlich des sozialen Wandels, der Armutsbekämpfung, der sozialen Gerechtigkeit, der Urbanisierung und des guten Regierens erreichen. Drittens gibt es in der indischen Bevölkerung, resultierend aus den kolonialen Erfahrungen, nach wie vor gewisse Vorbehalte gegenüber dem Westen. Entsprechend legt das Land Wert darauf, auf eine multipolare Weltordnung hinzuwirken und politische, wirtschaftliche und institutionelle Absicherungen jenseits bestehender westlicher Institutionen und Kooperationsmechanismen zu schaffen. Der BRICS-Verbund leistet aus indischer Sicht einen Beitrag zu diesem stärker multipolar geprägten System. Die Beteiligung am BRICS-Verbund geht einher mit dem Engagement Indiens für eine Reform des Weltsicherheitsrates sowie für regionale, bi- und multilaterale Zusammenarbeit und Institutionen wie die Asiatische Entwicklungsbank (ADB). Viertens – und dies hängt mit dem Misstrauen gegenüber den einstigen Kolonialmächten zusammen – soll zu den aus indischer Sicht westlich dominierten Institutionen der *Global Governance* ein Gegengewicht

geschaffen werden. Die NDB BRICS ist dabei sicherlich das prominenteste, jedoch nicht das einzige Beispiel. Im Juni 2016 wurde ein *Memorandum of Understanding* für den Beitritt Indiens zur Shanghai Organisation für Zusammenarbeit (SCO) unterzeichnet. Weiterhin soll auch auf Ebene der technischen Infrastruktur, etwa durch ein geplantes gemeinsames BRICS-Satellitensystem zur Katastrophenbekämpfung, mehr Unabhängigkeit von anderen Akteuren erreicht werden.

Heterogene Partnerschaftsprofile

Die starke Heterogenität der BRICS-Staaten wird beim Blick auf die Beziehungen Indiens zu seinen Partnerländern deutlich. Zugleich zeigt sich aber auch, dass Indien mit allen anderen BRICS-Staaten Gemeinsamkeiten und Interessen teilt. Das Verhältnis zu Brasilien ist geprägt durch gemeinsame Werte, die sich aus dem Charakter beider Länder als liberale Demokratien und Verfassungsstaaten ergeben. Darüber hinaus existieren gemeinsame Interessen und Vorstellungen, etwa hinsichtlich der Gestaltung des globalen Handels, globaler Umweltstandards und der Reform internationaler Institutionen, allen voran der Vereinten Nationen und des Weltsicherheitsrats. Die wirtschaftlichen Verbindungen zwischen den beiden Ländern sind im letzten Jahrzehnt stetig gewachsen. So hat sich der indisch-brasilianische Handel zwischen 2008 und 2014 mehr als verdoppelt⁸ und soll durch regelmäßige Konsultationen auf Ministerialebene überwacht und angeregt werden. Beide Länder haben zum Teil große Herausforderungen im Infrastrukturbereich zu meistern, sodass hier Ansatzpunkte für eine engere Zusammenarbeit bestehen. Gemeinsam mit Südafrika arbeiten Brasilien und Indien zudem auf der Ebene des IBSA-Dialogforums zusammen. Neben der demokratischen Staatsform einen die Länder eine steigende gesellschaftliche Ungleichheit trotz – zumindest im langfristigen Trend – wachsender Volkswirtschaften sowie der Wille, unabhängiger vom Westen zu werden. Als Verbund aufstrebender, multiethnischer und -kultureller Demokratien ist die Konstellation zwar homogener als bei den BRICS-





Ein hartes Stück Arbeit: Heute ist Indien auf einem guten Weg, eine prosperierende Volkswirtschaft zu werden. Auch deshalb nimmt das Land den diesjährigen BRICS-Vorsitz selbstbewusst wahr. [Quelle: © Shailesh Andrade, Reuters.](#)

Gruppe, jedoch reicht er nicht ansatzweise an deren Bedeutung heran. Dies wird auch dadurch deutlich, dass IBSA gezielt die Zusammenarbeit mit Russland und China sucht.

Als Teile des ehemaligen britischen Kolonialreichs können Indien und Südafrika auf eine gemeinsame Geschichte zurückblicken. Neben der Mitgliedschaft im Commonwealth zeigt dies vor allem die große und lebendige indische Minderheit in Südafrika. Nachdem Indien eine Vorreiterrolle im diplomatischen Kampf gegen das Apartheid-Regime gespielt hatte, nahmen Südafrika und Indien ihre diplomatischen Bezie-

hungen 1993 wieder auf. Seitdem findet ein reger Austausch auf den Gebieten Verteidigung, Kultur, Gesundheit, Siedlungspolitik, öffentliche Verwaltung, Wissenschaft, Bildung und Technologie statt. Die Beziehungen zu Südafrika sind für Indien von großer Bedeutung. So unterstützt Südafrika etwa im Gegensatz zu China einen Beitritt Indiens zur Gruppe der Kernmaterial-Lieferländer (NSG). Wirtschaftlich gibt es trotz der guten Beziehungen noch viel Potenzial: Zwar wuchs das Handelsvolumen beider Länder seit der Unabhängigkeit Südafrikas stetig, dennoch beträgt es derzeit nur ein Drittel des chinesisch-südafrikanischen Güteraustausches.

Die indischen Beziehungen zu Russland sind traditionell gut. Trotz nomineller Blockfreiheit stand Indien bündnispolitisch der Sowjetunion während des Kalten Krieges näher als den USA. Dieses über Jahrzehnte aufgebaute Vertrauen prägt die Beziehungen beider Länder bis in die Gegenwart. Wie Südafrika unterstützt Russland einen indischen Beitritt zur NSG. Indien wiederum beteiligt sich nicht an den Sanktionen gegen Russland. Traditionell ist vor allem die militärische Zusammenarbeit eng. So machten russische Waffen zwischen 2004 und 2014 etwa drei Viertel der indischen Waffenimporte mit einem Gesamtwert von 30 Milliarden Dollar aus. Das bilaterale Handelsvolumen ist in den letzten anderthalb Jahrzehnten stark gestiegen, zuletzt jedoch, auch wegen der gefallen Rohstoffpreise, wieder gesunken.⁹ Beide Länder haben sich zum Ziel gesetzt, das Handelsvolumen bis 2025 auf 30 Milliarden US-Dollar anzuheben. Dies erscheint optimistisch, würde es doch annähernd eine Vervierfachung des gegenwärtigen Handels bedeuten. Für Indien bedeutet ein starkes Russland einen weiteren, freundlich gesinnten Akteur in einer multipolaren Welt und damit ein zusätzliches Gegengewicht zu China.

Für Indien ist der BRICS-Verbund nicht nur ein wirtschaftliches Projekt, sondern auch ein wichtiges außenpolitisches Instrument in einer multipolaren Welt.

Die Beziehungen Indiens zu China sind komplexer als jene zu den übrigen BRICS-Staaten. Lange Zeit war der Kontakt von Handel und kulturell-philosophischem Austausch sowie von einem überwiegend friedlichen Nebeneinander geprägt. Heute dagegen bergen ungelöste Grenzfragen, geo- und wirtschaftspolitische Konkurrenz, die Tibetfrage und das Vordringen der chinesischen Marine in den Indischen Ozean Herausforderungen für die Beziehungen. Gleichzeitig liegen in den wachsenden wirt-

schaftlichen Verbindungen und gemeinsamen Interessen in der Region – bspw. beim Infrastrukturausbau – auch Chancen für eine engere Zusammenarbeit. Diese bieten sich besonders durch die *Make in India*-Kampagne, etwa im Bereich des Schienenverkehrs, beim Bau von Atomkraftwerken und bei der Nutzung von erneuerbaren Energien.

Indien hat Interesse an der Stärkung der Wirtschaftsbeziehungen zur Volksrepublik und hofft auf weitere chinesische Investitionen. So werden etwa Investitionen in die IT-Branche, den Wohnungsbau und die Infrastruktur benötigt. Bereits jetzt werden indische Projekte und Firmen, insbesondere im IT-Sektor, durch chinesische Banken und Investoren finanziert. Das Handelsvolumen stieg zu Beginn des Jahrzehnts stark an, stagniert jedoch seitdem.¹⁰ Indien weist seit Jahren ein deutliches Handelsdefizit auf. Durch institutionalisierte Zusammenarbeit, wie bspw. im Rahmen des BRICS-Verbundes, sollen weitere Handelskanäle eröffnet werden. Darüber hinaus gibt es sowohl auf ministerialer als auch auf Arbeitsebene regelmäßige Konsultationen.¹¹ Aus indischer Sicht ist eine Einbindung Chinas in institutionelle Strukturen, eine stetige Koordination und die Schaffung von Konfliktlösungsmechanismen, wie der BRICS-Verbund dies aus indischer Sicht ermöglicht, ebenso notwendig wie eine Absicherung durch eine Zusammenarbeit mit weiteren Regionalmächten. Entsprechend baut die Regierung die Beziehungen zu potenziellen pazifischen Partnern wie den USA, Japan, Vietnam und Australien aus.

Kein Ende der BRICS-Kooperation in Sicht

Um die künftige Zusammenarbeit unter den BRICS-Staaten zu vertiefen, schlug Premierminister Modi 2015 seinen Plan „Das Kadam – 10 Schritte für die Zukunft“¹² vor. Dieser beinhaltet eine BRICS-Handelsmesse, ein BRICS-Eisenbahnforschungszentrum, die Zusammenarbeit der obersten Rechnungsprüfungsbehörden, eine verbundseigene digitale Initiative, ein BRICS-Landwirtschaftsforschungszentrum, ein Verwaltungsforum der Bundesstaaten und Selbstverwaltungen der BRICS-Mitgliedstaaten, eine

bessere Zusammenarbeit der Städte in den BRICS-Ländern bei der Urbanisierung, einen BRICS-Sport-Rat und eine jährliche, bisher nicht näher spezifizierte BRICS-Sportveranstaltung, ein BRICS-Film Festival sowie den Vorschlag, dass das erste große Projekt der NDB BRICS im Bereich der erneuerbaren Energien liegen solle. Die indische Regierung plant, diese Initiative während ihres Vorsitzes und im Rahmen des Gipfels voranzutreiben. Darüber hinaus besitzt die Regierung Modi für den Vorsitz weitreichende Ambitionen, zu denen gegenseitige Visa-Erleichterungen und eine Zusammenarbeit bei der Förderung kleiner und mittelständischer Unternehmen gehören.

Die von einigen Wirtschaftsexperten vertretene These, dass das Zeitalter des BRICS-Verbundes aufgrund der aktuellen wirtschaftlichen Situation vorüber sei, muss aus indischer Sicht befremdlich erscheinen. Indien versteht den Verbund nicht nur als wirtschaftliches, sondern auch als politisches Projekt, das einen Austausch in gesellschaftlichen Fragen unter den zentralen Akteuren der nichtwestlichen Welt beinhaltet. Wirtschaftliche Gesichtspunkte allein sind für die Bemessung des Wertes der Zusammenarbeit somit nicht entscheidend. Viele indische Wirtschaftsexperten sind zudem der Ansicht, dass die BRICS-Mitgliedschaft Indien schon heute international zu mehr Einfluss verholfen hat. Unabhängig von der wirtschaftlichen Komponente stellt der BRICS-Verbund für Indien ein Instrument aktiver Außenpolitik in einer zunehmend multipolaren Welt dar.

3. Brasilien: Krisengelähmt nimmt die Abhängigkeit von China zu

Jan Woischnik /
Alexandra Steinmeyer

Die massive Krise der brasilianischen Wirtschaft und Politik macht die strukturellen Probleme des ehemaligen Boom-Lands deutlich. Innenpolitisch gelähmt, bleibt wenig Aufmerksamkeit für außenpolitische Projekte. Innerhalb der Region gelingt es Brasilien zudem nicht, sich als

Führungsmacht zu etablieren. So ist heute nicht mehr das antihegemoniale Narrativ das stärkste Argument für Brasiliens BRICS-Mitgliedschaft, sondern ein privilegierter Zugang zu seinem größten Handelspartner China.

Wirtschaft und Politik in der Krise

Nach der Jahrtausendwende boomte die brasilianische Wirtschaft und wuchs von 2002 bis 2014 auf das Doppelte. Dies ist vor allem auf den Anstieg der Weltmarktpreise von *Commodities*, wie etwa Erze, Öl, Soja und Fleisch, zurückzuführen, die 2014 64 Prozent des brasilianischen Exports ausmachten.¹³ Von der Weltwirtschafts- und Finanzkrise erholte sich die brasilianische Wirtschaft sehr schnell, da das aufstrebende Schwellenland für Investoren, die ihr Kapital aus den krisengeplagten USA und Europa abzogen, attraktiv wurde und die Regierung durch große Investitionsprojekte die Nachfrage künstlich steigerte. Das Wirtschaftswachstum wurde durch Sozialprogramme wie das *Conditional-Cash-Transfer*-Programm *Bolsa Familia* für einen breiten Teil der brasilianischen Bevölkerung spürbar – die Haushaltseinkommen stiegen von 2002 bis 2014 auf das 1,7-Fache.

Doch der Boom der größten Volkswirtschaft Lateinamerikas war nicht nachhaltig, sondern auf den Export von *Commodities* und im Inland zu großen Teilen auf die extreme Ausweitung von Konsumkrediten statt langfristiger Investitionen gebaut. Dementsprechend läutete der Einbruch der *Commodity*-Preise auf den Weltmärkten ab 2014 in Brasilien die größte Wirtschaftskrise seit den 1930er Jahren ein: Inflation und Arbeitslosigkeit stiegen 2016 in den knapp zweistelligen Bereich, während das Pro-Kopf-Einkommen allein 2015 stärker sank als während der gesamten „verlorenen Dekade“ der 1980er Jahre. In Brasilien, das trotz eigener industrieller Basis strukturell importabhängig¹⁴ ist, verschlechterte diese Preisentwicklung zusammen mit der Währungsabwertung¹⁵ die *Terms of Trade* und ließ die Inflation ansteigen. Zudem nahm die Auslandsverschuldung, auch wegen mangelnder Haushaltsdisziplin der Regierung, in den vergangenen 15 Jahren um

fast zwei Drittel zu. Die Währungseffekte hätten die Exporte ankurbeln können, doch diese sind seit 2012 rückläufig, da sie wegen langjähriger protektionistischer Maßnahmen international kaum wettbewerbsfähig sind.¹⁶ Auch wenn Brasilien etwa Weltmarktführer für Orangensaft und Zucker ist (bei gentechnisch modifizierten Pflanzen belegt das Land den zweiten Platz), machten Exporte in den vergangenen Jahren durchschnittlich nur etwa ein Achtel der brasilianischen Wertschöpfung aus. Der Binnenmarkt bleibt demnach vorrangiger Wachstumsmotor der brasilianischen Wirtschaft, und dieser ist aktuell krisengeplagt.

Die strukturellen Ursachen dieser Krise liegen jedoch nicht nur in der Wirtschaft, sondern umfassen eine ausufernde Bürokratie,¹⁷ ein abgesehen von wenigen Eliteschulen qualitativ unzureichendes Bildungssystem und eine Staatsquote, die sich fast auf deutschem Niveau befindet, ohne den enormen sozialen und wirtschaftlichen Ungleichheiten ausreichend mit sozialstaatlichen Leistungen zu begegnen. Im politischen Bereich treffen kaum programmatisch verankerte Parteien auf klientelistische Strukturen. Das Verfahren zur Amtsenthebung der Präsidentin Dilma Rousseff (*Partido dos Trabalhadores*, PT) und das anhängige Verfahren zur Annullierung der letzten Präsidentschaftswahlen sind klarer Ausdruck der Krise im Land und machen die zukünftige (wirtschafts-)politische Situation in Brasilien unberechenbar. Die Enthüllungen im Rahmen der Aufdeckung des *Lava Jato*-Skandals, des größten Korruptionsnetzwerks der Geschichte Brasiliens, haben zudem das Vertrauen der Bevölkerung in die Politik erschüttert.

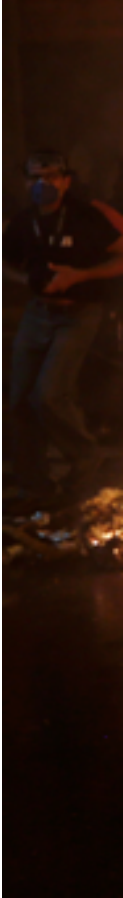
Orientierung nach China statt regionaler Führungsrolle

Innenpolitisch gelähmt, sind außenpolitische Angelegenheiten momentan in Brasilien nachrangig. Seit der Re-Demokratisierung im Jahr 1985 setzte die brasilianische Außenpolitik unterschiedliche Schwerpunkte. Zunächst stark nach Europa und den USA hin orientiert, setzte Luiz Inácio Lula da Silva (PT) während seiner

Präsidentschaft (2002 bis 2009) Akzente der Süd-Süd-Kooperation innerhalb und außerhalb der Region Südamerikas. Während dieser Zeit strebte das Land danach, seine durch Wirtschaftsleistung, Bevölkerungszahl und Fläche gegebene Vormachtstellung innerhalb der Region auch politisch auszufüllen – unter anderem im Rahmen regionaler Integrationsvorhaben.

Der Mercosur,¹⁸ der 1991 mit dem Ziel gegründet worden war, einen gemeinsamen südamerikanischen Binnenmarkt zu schaffen, brachte zwar Visa-Erleichterungen für die Bevölkerung mit sich, doch die erhoffte wirtschaftliche Integration kam nicht in Schwung. Spätestens mit der Aufnahme Venezuelas im Jahr 2012 sanken die Hoffnungen auf eine Wiederbelebung des Forums, zumal die Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit der Europäischen Union seit mehr als zwei Jahrzehnten ergebnislos bleiben. Daraufhin wurde 2008 in Brasília das politische Integrationsvorhaben UNASUR¹⁹ ins Leben gerufen, das einige diplomatische Erfolge erzielen konnte und Infrastrukturprojekte auf den Weg brachte. In beiden Foren forcierte Brasilien seinen regionalen Führungsanspruch und setzte eigene Akzente. Allerdings blieben beide Versuche der regionalen Integration – und damit auch Brasiliens Führungsrolle innerhalb Südamerikas – abhängig von einzelnen Staats- und Regierungschefs und wurden nicht gesellschaftlich-administrativ konsolidiert. Innerhalb der Region ist Brasiliens Führungsrolle nicht unumstritten und wurde historisch beispielsweise von Venezuela oder Argentinien herausgefordert.

Lulas Nachfolgerin Rousseff (von 2010 bis zu ihrer Amtsenthebung im August 2016 Staatspräsidentin) verfolgte keine nennenswerten außenpolitischen Projekte. Stattdessen blickte Brasilien, vor allem angetrieben von der Wirtschaft, nach China: Seit 2009 ist das Land größter Handelspartner²⁰ und wichtiger Gläubiger Brasiliens. 2016 wird Brasilien voraussichtlich die meisten chinesischen Direktinvestitionen in Lateinamerika erhalten, besonders im Rohstoff- und Energiesektor²¹ sowie im Infrastrukturbereich.²² Diese starke wirtschaftliche Bindung verstärkt den Bedarf nach einem politischen





Brennpunkt Innenpolitik: Die massiven wirtschaftlichen und politischen Probleme Brasiliens lähmen das Land innenpolitisch. Auch deshalb steht die BRICS-Mitgliedschaft heute nur am Rande der öffentlichen Wahrnehmung.
Quelle: © Ricardo Moraes, Reuters.

Dialog Brasiliens mit China. Die Beziehungen zwischen den beiden Ländern sind jedoch von Asymmetrie geprägt: China schafft nicht nur im wirtschaftlichen Bereich Fakten durch strategisches Investment. Brazilianische Experten stellen zudem fest, dass Brasilien eine ausreichende China-Expertise fehlt und sich die Asymmetrie dadurch langfristig noch zu verstärken droht. Die Priorität der neuen brasilianischen Regierung liegt in der Wirtschaftspolitik, und hier könnte China durch seine Investitionen einen Ausweg aus der Krise aufzeigen. Die Abhängigkeit Brasiliens vom ungleichen Partner würde dadurch jedoch noch größer werden.

*Brasilien im BRICS-Verbund:
Viel Rhetorik, weniger Engagement*

Die strukturellen wirtschaftlichen Probleme Brasiliens und sein weder akzeptierter noch

konsolidierter Führungsanspruch innerhalb Südamerikas stehen im starken Kontrast zu den globalen Ambitionen, die das Land etwa im Rahmen des BRICS-Verbunds einfordert. Der damalige Staatspräsident Lula brachte sein Land in der BRICS-Gruppe mit dynamischen Volkswirtschaften zusammen und nutzte das globale *window of opportunity*, um die zunehmende wirtschaftliche Bedeutung Brasiliens in einen Statusgewinn auf der internationalen politischen Bühne umzusetzen. Für Brasiliens BRICS-Mitgliedschaft war die Person Lulas also ein wichtiger Faktor: Die BRICS-Euphorie in Brasilien ging vor allem auf das von Lula vertretene Narrativ einer neuen, multipolaren Weltordnung in Zeiten einer globalen Wirtschafts- und Finanzkrise zurück. Auch nach außen fand das Projekt in ihm einen artikulationsmächtigen Werber, an dessen Charisma kein anderer Gründungsvater der BRICS-Gruppe heranreichte. Für den

Westen interessant ist, dass sich Brasilien, wenn auch mit Einschränkungen, historisch-kulturell bedingt als Teil des Westens versteht und damit innerhalb der BRICS-Staaten eine moderierende Sonderstellung einnimmt. Für Irritationen sorgte Lula allerdings, als er 2009 einen Atomdeal mit Iran aushandelte, der im Westen nicht auf Zustimmung stieß.

Die aus wirtschaftlichen Gründen notwendige Nähe zu China ist ein Hauptmotiv der BRICS-Mitgliedschaft Brasiliens.

Unter Lula war Brasiliens Mitgliedschaft im BRICS-Projekt motiviert durch den Wunsch, Gehör auf der internationalen Bühne zu finden. Allerdings wurde schnell deutlich, dass die anderen Mitgliedstaaten mit Brasilien neben der Reform internationaler (Finanz-)Organisationen wenige Interessen teilten. Trotzdem konnte Brasilien eigene Akzente setzen und verstärkte etwa die Intra-BRICS-Kooperation in den Bereichen Sicherheitspolitik, *Public Health* und Bekämpfung des Klimawandels.²³ Doch besonders während Rousseffs Präsidentschaft blieb Brasiliens Außenpolitik hinter seiner globalen Verantwortung als immerhin viertgrößte Demokratie der Welt zurück – auch innerhalb der BRICS-Gruppe: Unter Rousseff brachte Brasilien kaum eigene Initiativen in das BRICS-Forum ein und versäumte, etwa die Flüchtlingsfrage als aktuell größte globale Herausforderung entschieden zu thematisieren. Das gilt auch für das IBSA-Format, das eigentlich das angemessene Forum für Debatten über Menschenrechte wäre. Stattdessen hat sich die Motivation, am BRICS-Projekt festzuhalten, gewandelt hin zur wirtschaftlich begründeten Notwendigkeit direkter Beziehungen zu China. Bilateral hätte Brasilien kaum einen ähnlich privilegierten Zugang zu dem Land, für das es hauptsächlich Nahrungsmittel- und Rohstofflieferant sowie Absatzmarkt darstellt – und damit weitgehend ersetzbar ist.

Allerdings vergab Brasiliens neuer Präsident Michel Temer (*Partido do Movimento Democrático Brasileiro*, PMDB) das Amt des Außenministers nicht, wie zuvor üblich, an einen Diplomaten, sondern an den Parteipolitiker und ehemaligen Bundesminister José Serra (*Partido da Social Democracia Brasileira*, PSDB). Dies deutet darauf hin, dass Außenpolitik eine Priorität der neuen Regierung werden soll, wenn auch bisher hauptsächlich in Form bilateraler Kooperationen.²⁴ Der BRICS-Verbund ist aktuell kaum präsent in der brasilianischen Debatte – zu sehr ist das Land mit der massiven Krise beschäftigt, die Politik und Wirtschaft aktuell durchmachen, und auch in den kommenden Jahren wird die politische Agenda wohl innenpolitisch dominiert bleiben. Das wäre durchaus zu begrüßen, da Brasilien nur durch strukturelle Reformen die Voraussetzungen für seine globalen Ambitionen schaffen kann. Sofern jenseits der innenpolitischen Baustellen noch Raum für eine außenpolitische Agenda bleibt, wird Brasilien weiter am BRICS-Format festhalten, das ihm politischen Zugang zum Wirtschaftsriesen China garantiert. So könnte es weiterhin die Funktion einer Brücke zwischen dem Westen und den vornehmlich asiatischen aufstrebenden Schwellenländern darstellen.

4. Südafrika: Am Kap der enttäuschten Hoffnung

Tilman Feltes

Als jüngstes BRICS-Mitglied hat Südafrika die allgemeinen Erwartungen seit seinem Beitritt nicht erfüllen können. Sollten zudem die großen Potenziale des Landes in Zukunft nicht genutzt werden, wird neben der ökonomischen auch die politische Bedeutung Südafrikas im BRICS-Verbund schwinden.

Der gatekeeper als underachiever

Südafrika befindet sich in einer Phase der Ernüchterung. Das unter den ehemaligen Präsidenten Mandela und Mbeki Erreichte (wirtschaftliche Stabilisierung, soziale Kohäsion, regionale Führungsrolle) wird in Frage gestellt, tiefgreifende Krisen erfassen viele Bereiche des

gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Lebens. Nach der mühevoll überwundenen Apartheid und der noch immer nicht abgeschlossenen Transition zur Demokratie nehmen nun sowohl intern als auch extern Sorge und Skepsis hinsichtlich der Entwicklungsorientierung und der Stabilität des einst als Erfolgsmodell betrachteten Landes zu.²⁵ Unter allen BRICS-Staaten besitzt Südafrika die höchste Arbeitslosenquote (über 25 Prozent²⁶ sowie geschätzt über 50 Prozent unter Jugendlichen), die größte Ungleichheit zwischen Arm und Reich²⁷ sowie eines der schlechtesten öffentlichen Grundbildungssysteme.²⁸ Unter anderem aufgrund des vom IWF für 2016 prognostizierten, nahezu stagnierenden Wachstums von 0,1 Prozent²⁹ sowie aufgrund der für Südafrika ungewöhnlichen politischen Turbulenzen³⁰ sind die ausländischen Direktinvestitionen im letzten Jahr um 74 Prozent im Vergleich zum Vorjahr eingebrochen. Es wird davon ausgegangen, dass sich diese Lage bis zur internen Neuwahl des Präsidenten des regierenden ANC (*African National Congress*) Ende 2017 nicht ändern wird. Bis dahin wird Südafrika wohl in einem Warte- bzw. Wankelmodus verharren.

Die BRICS-Staaten in Afrika

Es hatte verheißungsvoll begonnen, als mit der Aufnahme Südafrikas im Jahr 2011 der BRICS-Verbund seinen Einflussbereich auf den Kontinent mit den größten Wachstumspotenzialen auszuweiten versuchte. Südafrikas Präsident Jacob Zuma (ANC) bezeichnete sein Land als „Tor nach Afrika“, das Unternehmen aus den anderen BRICS-Staaten den besten Zugang zu Rohstoffen und Absatzmärkten der Region bieten würde. Wirtschaftlich konnte Südafrika jedoch mit den anderen Mitgliedern von Anfang an nicht mithalten. Voller Euphorie wurde nach dem Beitritt ein Anstieg des Handels zwischen Afrika und den BRICS-Staaten auf 500 Milliarden US-Dollar für das Jahr 2015 prognostiziert. Doch eingetreten ist letztlich lediglich ein Anstieg auf knapp 300 Milliarden US-Dollar.³¹ Zudem erscheint im Jahr 2016 die Theorie des *gatekeeper* mehr als fragwürdig. Nach Meinung vieler Analysten³² würden

die BRICS-Staaten auch ohne eine Mitgliedschaft Südafrikas auf dem Kontinent investieren.³³ Schon jetzt sind die fünf Staaten hier mit jeweils eigenen „Afrikastrategien“ aktiv. So verfolgt Brasilien beispielsweise wirtschaftliche Interessen vor allem in den PALOP-Staaten (z.B. im Bergbausektor), Indien vorzugsweise in Ostafrika und China auf dem gesamten Kontinent.

Für Südafrika ist das BRICS-Mitglied China nicht nur ökonomisch, sondern auch ideologisch ein zunehmend wichtiger Partner.

Ein chinesischer Wirtschaftsimperialisismus in Afrika?

Beachtlich ist vor allem das wachsende Engagement Chinas auf dem Kontinent. 2011 hatte die Volksrepublik die USA erstmals als größten Handelspartner Afrikas abgelöst. Allein in den kommenden drei Jahren will China über 60 Milliarden US-Dollar in Afrika investieren.³⁴ Unter dem Motto „Rohstoffe gegen Infrastruktur“ wurde in der Vergangenheit oftmals chinesische Hilfe beim Ausbau staatlicher Infrastruktur jeglicher Art angenommen, die Auswirkungen auf Nachhaltigkeit und gute Regierungsführung blieben aber überschaubar. Gleichzeitig vertritt auch Südafrika eigene Interessen auf dem Kontinent aktiv und hat jenseits des BRICS-Verbunds ein Regionalprojekt im südlichen Afrika gestartet: Regionale Entwicklungskorridore sollen die Subregion verbinden. Bislang halten sich Interessenkonflikte der beiden Akteure in Afrika aber in Grenzen. Südafrika versteht seine Führungsrolle eher politisch, China konzentriert sich (noch) verstärkt auf den Handel und die Wirtschaft. Solange dies so bleibt, sind keine größeren Interessenkonflikte zu erwarten.

In Südafrika selbst ist China schon seit 2009 der größte Handelspartner, wobei dies der Volks-



republik derzeit größere wirtschaftliche Vorteile bringt als Südafrika: Im März 2016 lagen die chinesischen Einfuhren nach Südafrika beispielsweise doppelt so hoch wie die südafrikanischen Ausfuhren nach China.³⁵ Nach der Unterzeichnung einiger Kooperationsabkommen, die vor allem den halbstaatlichen südafrikanischen Eisenbahn- und Minenunternehmen den Zugang zum chinesischen Markt erleichtern sollen, könnte sich dies allerdings ändern.

Neben den Wirtschaftsbeziehungen ist es vor allem aber die politisch-ideologische Affinität zu China, die seit einigen Jahren eine unübersehbare Rolle in der südafrikanischen Außenpolitik spielt. Südafrika nutzt geschickt und wo immer möglich die verbindende BRICS-Mitgliedschaft dazu, die bilateralen Beziehungen zu China zu verfestigen und sich China als ideologischem Partner mit teils stark antiwestlicher Rhetorik anzubiedern. Wie sich diese Rhetorik auf die künftigen politischen Handlungsmaximen Südafrikas auswirken wird, bleibt abzuwarten. Des Öfteren kam es jedoch schon zu politisch fragwürdigen Entscheidungen wie zum Beispiel Einreiseverboten für den Dalai Lama.

Der wirtschaftliche Zugang zu chinesischem Kapital, Know-how und Investitionen spielt in Südafrika eine Rolle, jedoch keine so bedeutende wie in anderen afrikanischen Entwicklungsländern. Insgesamt ist das BRICS-Engagement Südafrikas zwar für eine Diversifizierung der südafrikanischen Absatzmärkte nützlich, die Handelsstruktur der afrikanischen Staaten mit den BRICS-Mitgliedern bleibt dabei jedoch oftmals die gleiche wie mit den westlichen Partnern: unverarbeitete Rohstoffe gegen Dienstleistungen und Industriegüter. In einer künftigen Verarbeitung vor Ort liegen hierbei die Zukunftschancen sowohl für Afrika insgesamt als auch

für Südafrika. Als das am meisten industrialisierte Land Afrikas hat Südafrika hierbei gute Voraussetzungen. Gerade im Bereich der Weiterverarbeitung der beliebtesten Exportprodukte des Landes (hochwertige Mineralien wie Gold, Diamant, Platin) besteht großes Wertschöpfungspotenzial.

Antikoloniales Instrument und innenpolitische Verhärtung

Das Auftreten der BRICS-Staaten in Subsahara-Afrika beinhaltet zunehmend Elemente klassischer Süd-Süd-Kooperationen, die der Verringerung der Abhängigkeit der Länder des globalen Südens von den westlichen Industrieländern dienen sollen.³⁶ In Abgrenzung zu den klassischen Geber-Nehmer-Beziehungen mit dem Westen machen sich die fünf Regionalmächte dabei zunutze, dass sie auf den ersten Blick nicht mit einer imperialen Vergangenheit belastet sind, da sie teils selbst europäische Kolonien waren. Ungeachtet dessen, dass Südafrika diesem postkolonialen Anspruch nicht immer gerecht wird und oft selbst in seinem Auftreten als Hegemon wahrgenommen wird, macht sich diese antikoloniale Ausrichtung verstärkt in der derzeitigen Tagespolitik Südafrikas bemerkbar. Westliche Akteure bzw. kritische südafrikanische Stimmen werden als „Agenten“ oder „CIA-Agenten“ gebrandmarkt.³⁷ Zudem stellt sich Südafrika oftmals zumindest symbolisch hinter seine BRICS-Partner, z.B. im Falle der Wirtschaftssanktionen gegen Russland.

Die Kooperation und Freundschaft zwischen Russland und Südafrika sind hierbei historisch bedingt. Die Sowjetunion hatte zu Apartheitszeiten vielen, zum Teil noch heute aktiven ANC-Politikern Exil gewährt, einschließlich Ausbildung und Waffenlieferung. Zuletzt wurde neben einem Atomabkommen auch ein Abkommen zur Ausbildung südafrikanischer Ärzte in Russland unterzeichnet, das den Ärztemangel in Südafrika bekämpfen soll. In Bezug auf Indien ist es vor allem die große indische Diaspora in der Hafenstadt Durban, die für einen regen kulturellen und wirtschaftlichen Austausch mit bedeutenden indischen Investitionen, vor allem

← Bruchstelle: Die gravierende Ungleichheit zwischen Arm und Reich kennzeichnet Südafrika innerhalb der BRICS-Gruppe und gefährdet die politische Stabilität, die das Land bräuchte, um seine Rolle innerhalb dieser Gruppe wirkungsvoll wahrzunehmen.

Quelle: © Johnny Miller / Millefoto, unequalscenes.com, fb.com/unequalscenes, twitter.com/unequalscenes.

im südafrikanischen Technologie- und Medien-sektor, sorgt. Die Beziehungen zu Brasilien stagnieren nach der euphorischen Anfangsphase unter Präsident Lula, was zu großen Teilen auch an der innenpolitischen Fokussierung der Regierung Rousseff liegt. Insgesamt geht es Südafrika im Rahmen der BRICS-Mitgliedschaft vor allem um zunehmende außenpolitische Sichtbarkeit und darum, als Fürsprecher eines ganzen Kontinents das *Africa Rising*-Narrativ prominenter zu vertreten.

Die südafrikanische Demokratie gerät zunehmend nicht nur innen-, sondern auch außenpolitisch unter Druck. Generell wankt die Ausrichtung der südafrikanischen Wirtschaftspolitik derzeit zwischen Vernunft (Soziale Marktwirtschaft) und Ideologie (Verstaatlichung). Hatten in den letzten beiden Jahrzehnten noch die liberalen Prinzipien in Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung sowie die IBSA-Beziehungen zu Brasilien und Indien eine größere Rolle gespielt, so setzt der regierende ANC seit Beginn der Zuma-Jahre 2009 verstärkt auf staatliche Steuerung und Intervention.

Dennoch stellt die Aufnahme Südafrikas in die Reihe der BRICS-Staaten eine der größten außenpolitischen Erfolge des Landes dar und trägt dazu bei, Südafrikas Ansprüche als Regionalmacht abzusichern. Darüber hinaus dürfen die großen Potenziale des Landes nicht außer Acht gelassen werden: Die derzeitige Bevölkerungsmehrheit der unter 25-Jährigen stellt ein zukünftiges Arbeitskräftepotenzial dar, das relativ zur Gesamtbevölkerung betrachtet so groß ist wie in keinem anderen BRICS-Staat sowie in den kommenden Jahrzehnten zu steigenden Wachstumsraten und Stabilität führen kann.³⁸ Zudem bieten die prognostizierte Verdoppelung der Bevölkerung Afrikas bis 2050 und die damit einhergehende Urbanisierung das Potenzial für neue Absatzmärkte für Industriegüter aus den BRICS-Staaten. Bleiben diese und weitere Potenziale jedoch unausgeschöpft, besteht die Gefahr eines anstelle des *Africa Rising*- einsetzenden *Africa Falling*-Narrativs. Dies würde sich auch negativ auf die Interessen der anderen BRICS-Staaten an Afrika, vor allem von China, auswirken.

5. Russland: Ein ambitioniertes Mitglied im BRICS-Verbund

Claudia Crawford

Auf den ersten Blick ist es verwunderlich, dass sich Russland mit viel Enthusiasmus bei der Etablierung des BRICS-Verbunds auf die Zuordnung als Schwellenland einließ. Denn Russland als Führungsnation der früheren Sowjetunion war einst eine Weltmacht. Sowohl der Lebensstandard und das Bildungsniveau der Bevölkerung als auch die wirtschaftliche und technologische Entwicklung ragen noch immer deutlich gegenüber dem Stand von Schwellenländern heraus. Allerdings erscheint die Basis für das hohe Wirtschaftswachstum in Russland in den 2000er Jahren fragiler als bei den übrigen BRICS-Mitgliedern: Zum einen stagniert die demografische Entwicklung. Russland weist eine alternde Gesellschaft auf, wie Westeuropa auch. Bei allen anderen BRICS-Staaten ist das anders. Die Ausnahme ist China, wobei dort aber allein schon die große Bevölkerung für eine stetige Nachfrage sorgen wird. Die demografische Entwicklung in Russland lässt hingegen sowohl eine ausreichend dynamische Binnennachfrage als auch ein ausreichendes Innovationspotenzial in der Zukunft fraglich erscheinen. Zum anderen war das hohe Wachstum vor allem den rasant steigenden Rohstoffpreisen in diesem Zeitraum zu verdanken und nicht einer besonders dynamischen und wettbewerbsfähigen Volkswirtschaft. Diese enormen Mehreinnahmen wurden jedoch nicht dazu genutzt, die Wirtschaft zu diversifizieren und somit die Einnahmenstruktur dauerhaft zu verbreitern. Damit ist die russische Volkswirtschaft in einem höheren Maße als die der anderen vier BRICS-Mitglieder von den Weltmarktpreisen abhängig. Die derzeitigen Ölpreise stellen aufgrund der geringen Diversifizierung für Russland daher ein besonders großes Problem dar.

Russische Rückkehr auf die Weltbühne und Gegenmachtbildung

Auf den zweiten Blick gibt es sehr wohl Gründe für die politische Führung in Russland, sich

bewusst mit dem BRICS-Verbund zu identifizieren. Schon aus Imagegründen ist es sinnvoll, einer Ländergruppe anzugehören, der international viel Potenzial zugeschrieben wird. Dabei ist diese Zuschreibung nicht nur gegenüber der internationalen Gemeinschaft von Bedeutung, sondern auch innenpolitisch wichtig. Ein positives Bild im Ausland hilft, die eigene Bevölkerung vom Erfolg der eigenen Politik zu überzeugen. Präsident Putin hat zudem früh erkannt, dass sich dieses Bündnis der sonst sehr heterogenen BRICS-Mitglieder dafür nutzen lässt, sich der wahrgenommenen Dominanz der westlichen Welt zu widersetzen.

Für Russland ist die BRICS-Mitgliedschaft außen- wie innenpolitisch von großer Bedeutung.

Die BRICS-Staaten haben gute Argumente auf ihrer Seite, die die Dominanz des Westens zu belegen scheinen. Sie stellen 40 Prozent der Weltbevölkerung. Gemeinsam machen sie heute mehr als 20 Prozent der globalen Wirtschaftsleistung aus. Die BRICS-Staaten sind demgegenüber aber nicht adäquat in den globalen Finanzinstitutionen wie Weltbank und IWF repräsentiert. Hier fordern sie Veränderungen der Stimmgewichte. Bisherige Schritte, die in den letzten Jahren diesbezüglich unternommen wurden, gehen zwar in die richtige Richtung, stellen aber die Regionalmächte noch nicht zufrieden.³⁹

Für Russland und seine Außenpolitik wiegt besonders schwer, dass es nach dem Zerfall der Sowjetunion einen enormen Bedeutungsverlust hinnehmen musste. Zwar behielt das Land als Rechtsnachfolger der UdSSR den ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, aber häufig kam dieser politisch nicht zum Tragen. Ebenso war die große wirtschaftliche Schwäche unter Präsident Boris Jelzin in den 1990er Jahren prägend und wurde als Demütigung empfunden, auch wenn der Westen für diese schwierige wirtschaftliche Situation nicht verantwortlich war.

Erhoffte Schuldenerlasse wurden durch den Westen allerdings nicht erteilt, die liberale Regierung unter Michail Kassjanow (von Mai 2000 bis Februar 2004) fühlte sich im Stich gelassen.

Der Amtsantritt Wladimir Putins als russischer Präsident fiel zusammen mit einem ungeahnten Anstieg des Ölpreises. Dies gab dem neuen Präsidenten größere Spielräume als sie sein Vorgänger Boris Jelzin je hatte. Nicht nur, dass die Rückzahlung der Schulden möglich wurde. Es konnten sogar die Sozialleistungen ausgeweitet werden. Zudem führte eine kluge Finanzpolitik zur Schaffung von Nachhaltigkeitsfonds, von denen Russland in den heutigen Krisenzeiten zehrt. Erst diese Entwicklung schuf die Voraussetzungen für die zunehmende Stärke Russlands und schließlich auch für die Zuordnung zu den aufstrebenden BRICS-Regionalmächten.

Putin ist seit Beginn seiner Präsidentschaft entschlossen, Russland zurück auf die Weltbühne zu führen. Wo immer möglich, unterstreicht er den Anspruch seines Landes, ein eigener Pol in einer multipolaren Welt zu sein. Neben der BRICS-Mitgliedschaft erfüllt diese Funktion vor allem das noch junge Integrationsprojekt der Eurasischen Wirtschaftsunion. Als politisches Projekt vom russischen Präsidenten vorangetrieben, weichen die nichtrussischen Mitgliedsländer einer Politisierung der Wirtschaftsunion jedoch aus und betonen die rein wirtschaftliche Natur dieses Zusammenschlusses. Dies kommt zum Beispiel dadurch zum Ausdruck, dass sie die Lebensmittelsanktionen Russlands gegenüber dem Westen im Zuge der Ukraine Krise nicht mittragen.

Obwohl die Mitgliedschaft in der Eurasischen Wirtschaftsunion – ebenso wie im BRICS-Verbund – nicht zu einer Koalitionsbildung führen dürfte, verhalten sich die nichtrussischen Mitglieder außenpolitisch dennoch auffallend passiv. Dies ist etwa bei der russischen Annexion der Krim der Fall, welche die anderen Mitglieder nicht verurteilen, aber auch nicht anerkennen. Beide Integrationsformate scheinen also zu einer für Russland vorteilhaften „Neutralisierung“ der anderen Partner zu führen.



Abgehängt: Die Zahl der Russen, die unterhalb der Armutsgrenze leben, ist allein zwischen 2013 und 2015 um fast vier Millionen angewachsen. [Quelle: © Sergei Karpukhin, Reuters.](#)

Vertiefung der Beziehungen zu China

Der BRICS-Verbund ist für Russland ein Integrationsprojekt, das noch mehr als die Eurasische Wirtschaftsunion zeigen soll, dass Russland einen anerkannten Platz in der Weltgemeinschaft einnimmt und auf globaler Ebene mitspielt. Die Beziehungen zu China spielen in diesem Zusammenhang eine besondere Rolle, da mit China bereits eine langjährige (wenngleich nicht unproblematische) Zusammenarbeit existiert. China hat Europa als wichtigsten Wirtschaftspartner Russlands abgelöst.⁴⁰ Die

Tatsache, dass beide Staaten Vetomächte im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen sind und dem westlichen Gesellschaftsmodell distanzieren gegenüberstehen, schafft zudem eine größere politische Verbundenheit und lässt zumindest derzeit die ebenfalls bestehende Rivalität zwischen beiden Ländern in den Hintergrund treten. Es gibt sie natürlich weiterhin: Besonders mit dem OBOR-Projekt macht China sein Interesse an Zentralasien deutlich – einer Region, die Russland aufgrund der gemeinsamen Sowjetzeit als seine natürliche Einflusszone betrachtet. Mit seiner beeindruckenden Wirtschaftsdynamik



und dem zunehmenden Ausbau seiner technologischen Fähigkeiten hat China Russland jedoch bereits hinter sich gelassen.

China erhofft sich von Russland vor allem die Stillung seines Energiehungers. Ob Moskau daraus Kapital schlagen kann, ist indes nicht sicher. Nach einem halben Jahr der Hinwendung zu China haben sich viele russische Unternehmen enttäuscht abgewendet und ein starkes Interesse geäußert, die wirtschaftlichen Beziehungen mit dem Westen (vor allem auch mit Deutschland) wieder zu verstärken: wegen der größeren Verlässlichkeit und der besseren Qualität der Produkte.⁴¹ Öffentlich hält man jedoch an der Orientierung nach Osten fest. Jede Seite zieht ihren Nutzen aus der derzeitigen Hinwendung zueinander, wobei jedoch auch Beobachtern in Moskau klar ist, dass auf längere Sicht Russland den Wettlauf mit China verlieren wird. Aber die Alternativen für Russland auf der Weltbühne sind begrenzt.

Die schwierige wirtschaftliche Lage Russlands schwächt dessen Position innerhalb des BRICS-Verbunds.

Das kommt in besonderer Weise in den letzten zwei Jahren zum Tragen, in denen sich Russlands Verhältnis zum Westen dramatisch verschlechtert hat. Als Reaktion auf die Annexion der Krim im März 2014 belegten die USA und die EU Russland mit Sanktionen, die auf Personen der russischen Führungsriege, Banken, Dual-Use-Produkte und Hightech-Bereiche der Ölwirtschaft zielen. Daraufhin führte Russland umgekehrt diesen Ländern gegenüber Einfuhrverbote für viele Lebensmittel ein, was die wirtschaftlichen Verbindungen zum Westen weiter schwächte. Seit 2014 wurden seitens des Westens darüber hinaus auch die meisten Dialogforen und Gesprächsplattformen eingestellt. Russland musste die G8 verlassen, der NATO-Russland-Rat stellte seine Arbeit ein, Deutschland sagte die deutsch-russischen Regierungs-

konsultationen ab und die Parlamentarische Versammlung des Europarats entzog der russischen Delegation ihr Stimmrecht. Russland warf vor diesem Hintergrund den USA und der EU vor, es aus der europäischen Sicherheitsarchitektur herauszudrängen und auch international isolieren zu wollen. Der BRICS-Verbund hat so als alternatives geopolitisches Forum an Wert noch gewonnen.

Die BRICS-Gruppe als alternative Plattform ohne den Westen

Eine aktive Rolle Russlands innerhalb der Gruppe soll deshalb nicht zuletzt belegen, dass Russland international nicht isoliert werden kann. Besonders zu spüren war dies auf dem BRICS-Gipfel in Ufa im Juli 2015. Auf der Internetpräsenz der russischen BRICS-Präsidentschaft⁴² hieß es beispielsweise, dass Russland an einer Stärkung der Kooperation unter den Mitgliedstaaten und an der Entwicklung neuer Kooperationsmechanismen interessiert sei. Zeitgleich mit dem Gipfel nahm die NDB BRICS ihre Arbeit auf, die vor allem Infrastrukturprojekte in ihren Ländern fördern soll. Russland hatte die Schaffung der Bank dabei sehr unterstützt. Es ist jedoch nicht ersichtlich, wie langfristig das BRICS-Engagement Moskaus tatsächlich angelegt ist und welcher konkreten Integrationsvision es folgt.

Präsident Putin nutzte das genannte Gipfeltreffen vor allem innenpolitisch. Die Anwesenheit der ausländischen Staatsgäste wurde medial stark wahrgenommen und sollte die Stärke Russlands und seine Unabhängigkeit vom Westen unterstreichen. Die Schwierigkeit für die russische politische Elite besteht allerdings darin, dass solche Medienbilder nicht sehr langlebig sind und vor allem von der Realität des Alltags schnell überlagert werden. Diese gestaltet sich für die Bevölkerung seit Mitte 2013 zunehmend schwierig. Dafür sind in erster Linie nicht die Wirtschaftssanktionen verantwortlich, sondern der fallende Ölpreis in einer gering diversifizierten Volkswirtschaft und der damit einhergehende Rubelverfall.⁴³ Die Zahl der Menschen, die in die Armut abrutschen, wächst schnell.

Während 2013 15,5 Millionen Russen (10,8 Prozent) unter der Armutsgrenze lebten, waren es Ende 2015 bereits 19,2 Millionen (13,4 Prozent).⁴⁴ Russland hatte sich vor diesem Hintergrund im BRICS-Bündnis mehr Solidarität von China erhofft.

Die wirtschaftliche Schwäche Russlands bekommt dabei nicht nur die russische Bevölkerung zu spüren, sie wird auch vom Ausland wahrgenommen. Damit ist Russland in Gefahr, hinter seine eigenen weltpolitischen Ansprüche zurückzufallen. Denn wenn der Wille zur Macht nicht auch durch eine starke Wirtschaftsleistung untermauert werden kann, ist die russische „Rückkehr auf die Weltbühne“ gefährdet. Das gilt natürlich auch für Russlands Rolle innerhalb des BRICS-Verbands: Denn je schwächer Russland ist, und damit ist zu einem großen Teil seine Wirtschaftskraft gemeint, umso weniger Gestaltungskraft kommt ihm im Verbund zu.

6. China: Zugpferd unter ungleichen Partnern

Thomas Awe / Tim Wenniges

Chinas Aufstieg zu einer regionalen und globalen Macht wurde lange Zeit medial eher am Rande behandelt. Vielmehr lag der Fokus der internationalen Wahrnehmung Chinas auf den erstaunlichen ökonomischen Wachstumsraten, die das Land Jahr für Jahr produzierte. Zunächst auf internationaler Ebene vorsichtig agierend und dabei bemüht, den wohlwollenden und friedlichen Charakter des chinesischen Aufstiegs zu zeigen (*peaceful rise*), manifestierte sich mit Beginn des neuen Jahrtausends aber zugleich ein zunehmendes Streben Pekings nach mehr Mitsprache in internationalen Organisationen. In diesem Zusammenhang ergab sich auch die Möglichkeit einer strategischen Zusammenarbeit mit aufstrebenden Mächten, die China recht schnell vor allem in der BRIC- bzw. BRICS-Gruppe erkannte.

Dieser „Club aufstrebender Regionalmächte“ lag dabei insbesondere im Blickfeld Chinas, wenn es darum ging, Bündnisse zu schmieden, mit deren

Hilfe Pekings Interessen wirksamer in multilaterale Verhandlungen eingebracht werden konnten. Getrieben von der Vision, der von den USA dominierten hegemonialen Struktur der internationalen Beziehungen ein Gegengewicht entgegenzusetzen, hat sich die Volksrepublik dabei nach und nach als Sprachrohr der Entwicklungsländer hervorgetan und zieht zunehmend auch die Fäden unter den BRICS-Staaten. Mit 85 Prozent Anteil am Handelsvolumen innerhalb der Gruppe,⁴⁵ einer zunehmenden *going out*-Strategie chinesischer Unternehmen und der auch dadurch bedingten größeren Interessen an





Nebenan statt mit dabei: Zu den Schattenseiten des rasanten Wirtschaftswachstums in China gehören immer deutlicher ausgeprägte Disparitäten innerhalb des Landes. [Quelle: © Jianan Yu, Reuters.](#)

globalen Ordnungsfragen ist die VR China prägender Akteur im BRICS-Verbund. Dem stehen aber auch konkrete geopolitische Streitfragen mit Russland und Indien gegenüber, weswegen eine zu dominante Rolle Chinas unter den anderen BRICS-Ländern auch Skepsis hervorruft.⁴⁶

Diese Motivation zeigt sich im Moment sehr deutlich an Chinas geopolitischen Initiativen rund um die OBOR-Strategie, der für deren Finanzierung vorgesehenen *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB), der NDB BRICS und der starken Rolle Chinas in den G20.

Chinas Wirtschaft im Wandel

Nachdem die Volksrepublik im vergangenen Jahrzehnt noch mit spektakulären Wachstumszahlen von bis zu knapp 15 Prozent für Schlagzeilen sorgte, hat sich die chinesische Wirtschaft in den letzten Jahren hin zur sogenannten „neuen Normalität“ entwickelt und bei etwa sechs bis acht Prozent jährlichem Wachstum eingependelt. Durch den Boom der frühen 2000er Jahre schaffte man es, Millionen von Menschen aus der absoluten Armut zu befreien und das Land, gemessen an der Größe seiner Volkswirtschaft,

an die Spitze der Weltgemeinschaft zu katapultieren – 2010 verdrängte China Japan, ungeachtet des Pro-Kopf-Einkommens, als zweitgrößte Volkswirtschaft der Welt. Doch das rasante Wachstum brachte seine Schattenseiten mit sich: Abgesehen von immer deutlicher ausgeprägten Disparitäten innerhalb des Landes (starkes Stadt-Land-Gefälle) litt vor allem die Umwelt unter dem kaum nachhaltigen Wirtschaftskonzept. Immerhin wurde dieses Problem inzwischen erkannt und die „grüne Entwicklung“ als Teil der nationalen Entwicklungsstrategie deklariert. Um von der umweltschädlichen, arbeitsintensiven und exportgetriebenen Wirtschaftsstruktur wegzukommen, versucht die Regierung zurzeit, ein moderates ökonomisches Wachstum durch eine Stärkung des Binnenkonsums und des Dienstleistungssektors zu erreichen. Ob dies allerdings wie vorgesehen im Laufe des aktuellen Fünfjahresplanes (2016 bis 2020) umsetzbar sein wird, ist fraglich. Vor allem die fragile Situation an den chinesischen Aktienmärkten könnte die Wirtschaftslage des Landes ins Wanken bringen. Wie schnell dies gehen kann, zeigte sich, als die Börsen in Shanghai und Shenzhen 2015 innerhalb nur eines Monats um bis zu 30 Prozent einbrachen und Millionen von Privatanlegern in eine finanzielle Krise stürzten. Nachdem die Staatsführung in den Jahren zuvor die Bevölkerung dazu animiert hatte, ihr Geld in Aktien anzulegen und die Kurse entsprechend in die Höhe getrieben wurden, sorgte ein neuer Erlass der Börsenaufsicht zur Regulierung von Aktienankäufen auf Pump im Juni 2015 dafür, dass unzählige Kleinanleger ihre Anteile verkaufen mussten. Weltweit riss der Börsencrash Aktienkurse in den Keller und übte durch den Abzug vieler internationaler Investoren aus dem asiatischen Raum sowie eine Schwächung des *Renminbi* insbesondere auf bereits wirtschaftlich angeschlagene Schwellenländer – darunter auch einige BRICS-Staaten – enormen Druck aus.

Das BRICS-Projekt als Testfeld für Chinas globale Gestaltungsambitionen?

Abgesehen von einer besseren wirtschaftlichen Zusammenarbeit und stärker vernetzten Handelspolitik zwischen den Mitgliedsländern, die durch

die regelmäßigen BRICS-Gipfel und eine Reihe von ständigen Arbeitsgruppen erreicht werden sollen, hat die Volksrepublik den Verbund jedoch auch zur Erreichung ihrer geopolitischen Ziele genutzt. Das auf internationaler Ebene langsame Vorantasten Pekings an eine globale Führungsrolle wurde vor allem im Rahmen des BRICS-Verbunds getestet: In Form von Forderungen nach einer stärkeren Regulierung der globalen Finanzarchitektur (2009),⁴⁷ vehementen Bemühungen, den Internationalen Währungsfonds zu entsprechenden Quoten- und *governance*-Reformen zu bewegen,⁴⁸ oder der Koordinierung in der Eurokrise 2012. Damals schickte man sich an, ein entsprechendes Rettungspaket des IWF zu schnüren, bei dem die BRICS-Staaten allein 70 Milliarden US-Dollar beisteuerten (Anteil Chinas: 43 Milliarden US-Dollar).⁴⁹ Es lassen sich also einige Beispiele finden, die ein entschiedenes, koordiniertes Vorgehen unter Führung der BRICS-Länder aufzeigen. Als „Anwälte des globalen Südens“ setzen sich China und der Verbund auch die Aufgabe, für die Belange der Entwicklungsländer einzutreten, die sich beispielsweise bei der Frage der „gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung“ im Kampf gegen den Klimawandel zeigt, mit der die historische Verantwortung der Industrieländer gegenüber den Entwicklungsländern betont wird. Dass die Mitglieder des Verbundes von ihrer internen Verfasstheit, durch ihre Einbettung in regionale und überregionale Machtverhältnisse sowie in Bezug auf ihre Gestaltungsmacht in der internationalen Politik allerdings völlig unterschiedliche Voraussetzungen mit sich bringen, ist offensichtlich. Die Gestaltungsmacht des BRICS-Verbundes ist genau dann am größten, wenn sich dahinter ein entsprechend wichtiges Anliegen Chinas befindet. Konkret wird dies am Beispiel der Internationalisierung des *Renminbi*, bei der China mit der Aufnahme des chinesischen „Volksgeldes“ in den Währungskorb des IWF 2015 ein erster Teilerfolg gelang.

Stärker als je zuvor definiert sich die Volksrepublik – gerade in der Auseinandersetzung mit den USA – als Vertreter des globalen Südens. Vor diesem Hintergrund ist auch die Rolle des BRICS-Verbunds zu betrachten. China nutzt

diese Plattform vor allem im Hinblick auf deren globale Ausstrahlungsfähigkeit zur Beschaffung von Mehrheiten in Debatten und Abstimmungen in internationalen Organisationen.⁵⁰

Der BRICS-Verbund – zentraler Bestandteil der chinesischen Außenpolitik?

In offiziellen Stellungnahmen der chinesischen Regierung oder den staatlich kontrollierten Medien sind kaum kritische Töne gegenüber dem Verbund zu hören. Dies liegt vor allem daran, dass die Volksrepublik selbst der entscheidende Treiber hinter den jüngsten Initiativen (z.B. NDB BRICS sowie Sonderrücklage in Höhe von 100 Milliarden US-Dollar) ist. Spätestens seit der Bekanntgabe des OBOR-Projekts 2013 sowie der Gründung der AIIB 2014 hat Chinas Interesse an der BRICS-Gruppe jedoch deutlich abgenommen.⁵¹

Trotz schwindenden Interesses und der Schwäche einzelner BRICS-Staaten wird China am Verbund festhalten.

Besonders im Vergleich zu Pekings Rolle in den G20 sowie in regionalen Bündnissen wie der Asiatisch-Pazifischen Wirtschaftsgemeinschaft (APEC), der sicherheitspolitisch orientierten SCO und der ASEAN+3 ist der Verbund der fünf Regionalmächte in den letzten Jahren ins Hintertreffen geraten. Die Gründe hierfür sind vielfältig: Zum einen ist Chinas Rolle im selbst-initiierten OBOR-Projekt sowie in der AIIB noch zentraler und vor allem prestigeträchtiger als die im BRICS-Verbund, zum anderen konzentriert sich die Volksrepublik lieber auf regionale Institutionen, in denen gleich mehrere Nachbarländer vertreten sind, als auf ein Bündnis, welches eine große geografische Distanz zwischen den meisten Mitgliedstaaten aufweist. Dabei geht es der Pekinger Führung vor allem darum, ein stabiles und für China positives Umfeld zu schaffen.⁵² Zudem sind alle anderen BRICS-Staaten, genau wie China selbst, Mitglied in der eben-

falls auf wirtschaftliche Entwicklung konzentrierten G20. Da die Volksrepublik in diesem Jahr den Vorsitz dieser Gruppe innehat, wird deren Bedeutung für Peking auch im Hinblick auf die Themensetzung und Berücksichtigung der internationalen Entwicklungsagenda im Sinne Pekings auch weiter zunehmen. Das hohe Interesse an den thematischen Schwerpunkten Deutschlands, das den G20-Vorsitz im kommenden Jahr übernehmen wird, lässt erkennen, wie wichtig Peking dabei die Vorbereitung und Ausarbeitung einer erfolgsversprechenden Agenda für das Gipfeltreffen in Hangzhou im September 2016 ist.

Im Gegensatz dazu stehen die ökonomischen Schwächen der BRICS-Staaten Russland und Brasilien, aber auch Südafrika, welches im vergangenen Jahr ein Wachstum von unter einem Prozent aufwies (Mangel an diversifizierten Wirtschaftswachstumsmodellen), die internationale Isolierung Russlands (Krimkrise, Verfall des Ölpreises) sowie das politische Chaos in Brasilien und in kleinerem Maße auch in Südafrika (gesellschaftliche Frustration mit dysfunktionaler Staatlichkeit) der Wiedererlangung einer größeren Bedeutung des Verbunds im Wege.

Insgesamt ist aber ersichtlich, dass der Erfolg des BRICS-Verbundes und dessen strategischer Ausbau maßgeblich von der Initiative Pekings abhängen und dabei die Stärken der informellen, auf geringen Kosten beruhenden Absprache innerhalb der Plattform im Vordergrund stehen. Damit lassen sich aufgrund der wachsenden globalen Vernetzung Pekings gemeinsame Interessen erfolgsversprechend auf die Agenda bringen. Hierbei werden auch in Zukunft vereinzelt Initiativen der BRICS-Gruppe zu sehen sein, nämlich dann, wenn sich aus der ungleichen Partnerschaft erfolgsversprechende Ergebnisse erwarten lassen. Trotz der seit 2015 in Shanghai ansässigen NDB BRICS und einem Finanzierungsaufkommen, das dem der AIIB gleicht, ist im Moment jedoch nicht absehbar, dass der BRICS-Verbund wieder stärker in den Fokus des chinesischen Interesses rücken wird. Auch die Herausbildung einer darüber hinaus reichenden gemeinsamen BRICS-Identität, wie es

früher die G5 oder nun die G7 veranschaulichen, ist nicht zu erwarten. Dafür sind die BRICS-Mitgliedsländer in ihrer Struktur und regionalen Ordnungsrolle zu verschieden. Auch unterminieren die divergierenden Interessen und bilateralen Konfliktpunkte der Mitglieder weitaus größere Entfaltungsmöglichkeiten.

7. Fazit:

Strukturelle Probleme bleiben, die chinesische Übermacht ebenso

Christian E. Rieck

Das BRICS-Projekt ist ein neuartiges Integrationsformat zwischen großen nichtwestlichen Regionalmächten, die weder territorial zusammenhängen noch eine politisch-ideologische Affinität zueinander aufweisen. Die globale Aufmerksamkeit, die das Format auch 15 Jahre nach seiner Gründung genießt, verdeckt, dass die Machtpotenziale der Gruppe – ebenso wie deren Blockaden – weiter auf der nationalen Ebene liegen. Das nichtwestliche Aufstiegsnarrativ hat sich in der Wirtschaftskrise der BRICS-Staaten jedenfalls als wenig belastbar erwiesen.

Wie stellt sich die wirtschaftliche Entwicklung des jeweiligen BRICS-Mitgliedstaates dar?

Trotz der aktuellen wirtschaftlichen Eintrübung in fast allen Mitgliedstaaten bleibt der BRICS-Verbund ein Zusammenschluss ehrgeiziger Regionalmächte, die alle für sich betrachtet beträchtliche Ressourcen und (meist regionalen) Einfluss besitzen. Die Krise in den Einzelstaaten hat unterschiedliche Gründe, und doch bleibt der Befund, dass der geopolitische Reformehrgeiz der Gruppe keine innenpolitischen Pendanten besitzt. Der entsprechende Investmentfonds von Goldman Sachs wurde mittlerweile geschlossen,⁵³ was die gesunkene Attraktivität als Investitionsstandort noch unterstreicht.

Mit dem Verlust der ökonomischen Vorbildfunktion wird auch ein Rückgang der Mobilisierungsfähigkeit der BRICS-Staaten im globalen Süden einhergehen. Denn die symbolische Macht des

Verbundes in den internationalen Beziehungen hängt stark vom perzipierten Erfolg seiner Mitglieder ab. Auffällig ist bei alledem, wie sehr das wirtschaftlich dynamische China in dieser Gruppe einen besonders ehrgeizigen und erfolgreichen Part spielt.

Die aktuelle Wirtschaftskrise zeigt obendrein, wie sehr eine dynamische Volkswirtschaft auch in einer „postwestlichen Welt“ eine außenpolitische Ressource erster Güte ist. Die dadurch verstärkte Machtverschiebung innerhalb des Verbunds zugunsten Chinas stellt ein kaum lösbares Strukturproblem des BRICS-Formats dar.

Welche konkreten Hoffnungen und Ziele verbinden die Mitglieder mit dem BRICS-Projekt?

Eine Mitgliedschaft im BRICS-Verbund hat wenige Kosten und zahlreiche Vorteile: Zunächst einmal verschafft der Verbund als Plattform seinen Mitgliedern internationale Sichtbarkeit und damit Prestige, das sie für ihre eigenen Verhandlungen auf globaler und regionaler Ebene nutzbar machen können. Darüber hinaus erhöht eine Mitgliedschaft auch deren Blockademacht gegenüber anderen, stärker etablierten oder mächtigeren Akteuren in internationalen Verhandlungsformaten. Die Flexibilität des Verbundes erlaubt auch eine Strategie der Risikominimierung, indem eine parallele Beteiligung an westlich geprägten Organisationen weiterhin möglich bleibt (*hedging, forum shopping*).

Die BRICS-Mitgliedschaft hat wenig Kosten und zahlreiche Vorteile.

Strukturelle Probleme im Verbund bleiben jedoch bestehen: Zwar haben sich alle BRICS-Staaten um den Verbund in verschiedenen Handlungsfeldern verdient gemacht, so etwa Russland bei der Institutionalisierung der Gruppe ab 2009, Brasilien bei den Themen Klimawandel und Armutsbekämpfung oder China beim Thema Entwicklungsbank und Finanzsektor. Doch diese



Weiter aufwärts? Angesichts massiver Krisen in einzelnen BRICS-Ländern kann von einem unaufhaltbaren Aufstieg der Gruppe heute keine Rede mehr sein. Anders ist dies bei Indien und vor allem China, dessen wirtschaftliche Macht für die übrigen Mitglieder ein starker Anreiz ist, am BRICS-Format festzuhalten.

Quelle: © RIA Novosti, Reuters.

individuellen Beiträge lassen sich wegen der großen Differenzen zwischen den BRICS-Staaten im Hinblick auf Wirtschaftskraft, politisches System, Entwicklungsstand, außenpolitische Orientierung und klassische Machtressourcen kaum in ein kohärentes Ganzes überführen.

Solange es den Mitgliedern an einer gemeinsamen geopolitischen Vision für den BRICS-Verbund mangelt, wird auch dieser selbst weit hinter den Hoffnungen zurückbleiben, die manche seiner Mitglieder einst mit seiner Gründung verbanden. Zu einem tragfähigen nicht- oder gar antiwestlichen Gegenentwurf zur gegenwärtigen Weltordnung wird der Verbund nicht

heranreifen: Moskaus Streben nach antiwestlicher Gegenmachtbildung und dem indischen Selbstverständnis als antiimperialistischer Sprechernation stehen in Brasília und – zumindest bis vor Kurzem – auch in Pretoria prowestliche Interessen entgegen, die eher für eine Neutralität gegenüber dem Westen und seinen globalen Strukturen plädieren.

Zu heterogen sind also die Interessenprofile seiner Mitglieder auf regionaler wie auf globaler Ebene wie auch deren Ausstattung mit außenpolitischen Machtressourcen.⁵⁴ Oder anders gewendet: Für einen klaren Konsens über die Ausrichtung der BRICS-Plattform ist die chine-

sische Präponderanz im Verbund zu ausgeprägt, denn sie hält die anderen Partner auf Distanz. Dennoch bleibt eine Mitgliedschaft für China weiter grundsätzlich von Interesse (Abb. 1).

Die BRICS-Staaten werden es immer schwerer haben, Gefolgschaft aus dem globalen Süden zu organisieren, je mehr sich ihre Interessenprofile in den Bereichen Handel, Klima, Energie und Sicherheit von denen der Entwicklungsländer entfernen bzw. sich denen der etablierten Großmächte annähern und sie somit selbst zu Status quo-Mächten reifen. Es wird also keinen globalen „Beijing Consensus“ geben (können). Das bedeutet zwar nicht, dass der BRICS-Verbund vor dem Ende stünde, doch die Interessendivergenzen zwischen den Mitgliedern werden diesen auch in Zukunft weiter lähmen, so dass er auch auf lange Sicht nicht mehr sein wird als die Summe seiner Einzelteile.

Das Ende der Utopien ist gekommen. Doch die vielfältigen Versuche, die Integration im Verbund voranzutreiben, zeigen, dass die BRICS-Staaten weiter an einer selektiven und pragmatischen Zusammenarbeit untereinander interessiert sind. Diese politikfeldorientierte Allianzenbildung kann aber lediglich der selektiven Gegenmachtbildung dienen. Nach dem Ende der Schwellenlandeuphorie der Jahrtausendwende wird offenbar, wie schwierig die Transformation von Blockierern zu Gestaltern der *Global Governance* noch immer ist. Eine „G7 der Regionalmächte“

reift so nicht heran, doch in den Mühen der Ebene der pragmatischen, technischen Zusammenarbeit kann und wird der BRICS-Verbund zweifellos noch wachsen.

Welche Rolle spielt für die Mitgliedstaaten im Verbund die Nähe zu China?

Zur Erwartungskonkurrenz zwischen den BRICS-Mitgliedern gehört auch die Definition der Rolle des Verbunds im Binnenverhältnis zu China als größter Macht in der Gruppe. Es mag vermessen erscheinen, dass die kleineren BRICS-Partner hoffen, durch ihren privilegierten Zugang zu China Einfluss auf Pekings Politikformulierung nehmen zu können. Den Verbund im Umkehrschluss aber als chinesischen „Selbstbedienungsladen“ zu begreifen, griffe zu kurz: Er würde die Dynamiken der Intra-BRICS-Kooperation verkennen.

Ein gewichtiges Argument für die Beteiligung am BRICS-Verbund (gerade in der aktuellen Krise) bleibt die Nähe der Mitglieder zu China und Indien, den kommenden geoökonomischen und geopolitischen Supermächten: China ist schon heute einer der wichtigsten Handelspartner für alle BRICS-Staaten. Eine gemeinsame Mitgliedschaft führt hier zu einem besseren Verständnis der chinesischen Interessen und Visionen (beispielsweise im Bereich Entwicklung), aber auch zu möglichen Vorteilen im direkten Verhältnis mit China. Als BRICS-

Abb. 1: Ziele der Mitglieder im BRICS-Verbund

Interessen	China	Restliche BRICS-Länder
Zugehörigkeit zum Club aufstrebender Regionalmächte	Nachweis von Gestaltungsmacht, symbolische Macht	Nachweis von Gestaltungsmacht, symbolische Macht
Privilegierter Zugang zu den Partnern	Privilegierter Marktzugang, Aktivierung von Investitionskapital der Partner (z.B. NDB BRICS, AIIB)	Privilegierter Zugang zu chinesischen Märkten, Kapital und Investitionen (z.B. Infrastruktur)
Außenpolitische Neutralität	Öffentliche Zurückhaltung in Bezug auf die Machtprojektion im Südchinesischen Meer	Öffentliche Zurückhaltung in Bezug auf im Westen umstrittene Politiken (z.B. Ukraine, demokratisches backsliding)

Quelle: Eigene Zusammenfassung des Autors.

Mitglied fällt es leichter, sich an diese neuen Realitäten anzupassen, ohne jedoch in allen Fällen dem chinesischen Beispiel folgen zu müssen (so beispielsweise im Bereich *Internet Governance*).⁵⁵ Gleichzeitig wird aber auch deutlich, wie geschickt China die BRICS-Plattform für seine eigenen globalen Ziele zu nutzen versteht. Für China überwiegen die wirtschaftlichen und geopolitischen Vorteile einer BRICS-Mitgliedschaft – sie erscheinen gar ausgeprägter als im Falle der anderen Mitglieder.

Wird China das BRICS-Projekt weiter unterstützen, auch wenn sich Pekings außenpolitische Prioritäten auf ein anderes Format (z.B. OBOR) richten sollten? Ja, denn die technische Zusammenarbeit unterhalb der Ebene der Staats- und Regierungschefs weist darauf hin, dass die Kooperation auf gemeinsamen, zumindest technischen Interessen fußt (z.B. bei der Standardsetzung). Das bedeutet jedoch nicht, dass es eine geopolitische Übereinkunft gäbe – oder gar eine echte „BRICS-Identität“ jenseits der eloquenten Gipfeldokumente.

Anders als es die BRICS-Gipfel suggerieren, erschöpft sich die Kooperation der Mitglieder nicht in großen Deklarationen und Strategien, die an die Weltöffentlichkeit gerichtet sind: Eine ganze Reihe von Arbeitsgruppen ist innerhalb des Verbundes gegründet worden, die sich vor allem mit Themenfeldern der technischen Zusammenarbeit beschäftigen und sowohl weitere Integration vorbereiten (insbesondere im Wirtschaftsbereich) als auch dem politischen Lernen untereinander dienen sollen (in Politikfeldern wie der Armutsbekämpfung und dem Umweltschutz). Darüber hinaus existieren BRICS-Begleitprozesse (*track II integration*), etwa im Bereich Think Tanks und Städtepartnerschaften. Diese sogenannte Intra-BRICS-Kooperation verleiht dem Integrationsformat schon heute eine gewisse Tiefe und einen Horizont, der über die aktuelle Krise hinausreicht. Dass das BRICS-Format in seinen Mitgliedstaaten innenpolitisch nicht nachhaltig unter Druck geraten ist, weist ebenfalls darauf hin, dass mit der Intra-BRICS-Kooperation konkrete Hoffnungen auf (wirtschaftliche) Integration verbunden werden.

All das – neben den geringen Kosten der Teilnahme – sollten den Verbund in die Lage versetzen, auch einen außenpolitischen Prioritätenwechsel in Peking zu überleben. Wahrscheinlich ist jedoch, dass die andauernde Wirtschafts- und Strukturkrise einzelner BRICS-Staaten deren Relevanz für die *Global Governance* weiter negativ beeinträchtigen wird.

Christian E. Rieck ist Referent für Entwicklungspolitik und Menschenrechte im Team Politikdialog und Analyse der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Dr. Lars Peter Schmidt ist Leiter des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Indien.

Mark Alexander Friedrich ist Trainee im Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Indien.

Dr. Jan Woischnik ist Leiter des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Brasilien.

Alexandra Steinmeyer ist Trainee im Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Brasilien.

Tilmann Feltes ist Trainee im Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Südafrika.

Claudia Crawford ist Leiterin des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Russland.

Thomas Awe ist Leiter des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Peking, China.

Tim Wenniges ist Leiter des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Shanghai, China.

- 1 Mit dem BRICS-Projekt war in den Augen vieler *emerging powers* auch die Hoffnung verbunden, das Stigma „armer Süden“ (*poor south*) könne möglicherweise durch ein neues Etikett, das eines „machtvollen Südens“ (*power south*), abgelöst werden. Vgl. Acharya, Amitav: The End of American World Order, Polity Books 2014. Acharya spricht dort von der „Power South vs. Poor South“-Dynamik.
- 2 Vgl. Itamaraty 2014: Sixth Summit Fortaleza Declaration and Action Plan, <http://brics.itamaraty.gov.br/category-english/21-documents/223-sixth-summit-declaration-and-action-plan> [23.08.2016].
- 3 Weiterführendes bei: Rieck, Christian E. 2014: Gegenmodell zum Westen? Ambitionen und Potenziale von BRICS als Verbund aufstrebender Regionalmächte, in: Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) (Hrsg.): Reader Sicherheitspolitik, Nr. 12/2014, in: <http://bit.ly/2ccjffx> [23.08.2016].
- 4 Krauthammer, Charles 1990: The Unipolar Moment, in: Foreign Affairs, Nr. 70 1/1990, S. 23–33.
- 5 The Economist 2010: The trillion-dollar club, 15.04.2010, in: <http://econ.st/jwNUJT> [23.08.2016].
- 6 Weltbank 2016: India Development Update – June 2016, 20.06.2016, in: <http://goo.gl/j4lhDq> [23.08.2016].
- 7 Laut Weltbank hatte das Wirtschaftswachstum im Fiskaljahr 2015 7,2 Prozent und im Vorjahr 6,1 Prozent betragen.
- 8 Botschaft Indiens in Brasilien 2016: Bilateral Trade, in: <http://indianembassy.org.br/en/india-brazil/bilateral-trade> [23.08.2016].
- 9 Botschaft Indiens in Russland 2016: Bilateral Relations, in: <http://indianembassy.ru/index.php/bilateral-relations/bilateral-relations-india-russia> [23.08.2016].
- 10 Botschaft Indiens in China 2016: Economic and Trade Relations, in: <http://indianembassy.org.cn/DynamicContent.aspx?MenuId=97&SubMenuId=0> [23.08.2016].
- 11 Joint Economic Group on Economic Relations and Trade, Science and Technology (JEG) auf Ministerial-, sowie India-China Strategic Economic Dialogue (SED) auf Arbeitsebene.
- 12 Dipanjan Roy Chaudhury 2015: Ten Steps for the Future: PM Narendra Modi's 10-point initiative for BRICS nations, in: The Economic Times, 10.07.2015, in: <http://articles.economictimes.indiatimes.com/2015-07-10/news/64282835> [23.08.2016].
- 13 Vgl. Lyons, John / Kiernan, Paul 2015: How Brazil's China-Driven Commodities Boom Went Bust, in: The Wall Street Journal, 27.08.2015, in: <http://on.wsj.com/1JmXnMT> [23.08.2016].
- 14 Insbesondere ist die Einfuhr von Industriegütern und Rohstoffen wie raffiniertem Öl gemeint.
- 15 Im Juni 2016 erreichte die Landeswährung Real mit rund 0,25 US-Dollar wieder etwa ihr Tief von 2002.
- 16 Eine der wenigen Ausnahmen ist Embraer, dem weltweit viertgrößten Flugzeugbauer.
- 17 Im Doing Business Index 2016 der Weltbank belegt Brasilien den 116. Platz (von 189). Vgl. Weltbank 2016: Doing Business Index Brazil, in: <http://doingbusiness.org/data/exploreconomies/brazil> [23.08.2016].
- 18 Dies umfasst die Mitgliedstaaten Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay und Venezuela sowie weitere assoziierte Mitglieder.
- 19 Zu den Mitgliedstaaten der Union Südamerikanischer Nationen zählen die Mitgliedstaaten des Mercosur und des Andenpakts (Bolivien, Kolumbien, Ecuador und Peru) sowie Chile, Guyana und Suriname und weitere assoziierte Mitglieder.
- 20 Dies bezieht sich auf Einzelstaaten – übertroffen nur von der Europäischen Union.
- 21 So investiert allein das Energieunternehmen China Three Gorges 17 Mrd. BRL (ca. fünf Mrd. Euro) hauptsächlich in Staudammprojekte in Brasilien.
- 22 Vgl. House, Richard / McLeod-Roberts, Luke 2016: China takes long view on Latin American infrastructure investment, in: Financial Times, 26.05.2016, in: <http://on.ft.com/2ctlsL5> [23.08.2016].
- 23 Vgl. Stuenkel, Oliver 2015: The BRICS and the Future of Global Order, Lexington Books.
- 24 Vgl. Stuenkel, Oliver 2016: Brazil: Towards a New Foreign Policy?, in: Post-Western World, 20.05.2016, in: <http://postwesternworld.com/2016/05/20/brazil-towards-foreign> [16.08.2016].
- 25 So z.B. Gumede, William 2016: BRICS Feeling the Strain: South Africa in BRICS – Salvation or Ruination, Kapstadt.
- 26 Statistics South Africa 2016: Quarterly Labour Force Survey, Quarter 1/2016, in: <http://statssa.gov.za/publications/P0211/P02111stQuarter2016.pdf> [23.08.2016]. Nicht nachhaltig ist hierbei v.a. die geringe Steuerzahlerbasis des Landes (5,5 Millionen Steuerzahler stehen 17 Millionen Empfängern gegenüber), das die wachsenden Sozialtransfers sowie den ausufernden öffentlichen Dienst dauerhaft nicht finanzieren kann.
- 27 CIA 2016: The World Factbook, in: <https://cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/sf.html> [23.08.2016]. Mit einem steigenden Gini-Koeffizient von 62,5 hat Südafrika mittlerweile Brasilien (51,9) eingeholt.
- 28 Schwab, Klaus et al. 2015: The Global Competitiveness Index 2014-2015, Weltwirtschaftsforum, in: <http://wef.ch/1HkOiGG> [10.07.2016].
- 29 Internationaler Währungsfonds 2016: Country Report South Africa 217: 16, 07/2016, in: <http://imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16217.pdf> [23.08.2016].
- 30 Siehe hierzu Dix, Holger 2016: Verfassungsgericht verstärkt Krise des südafrikanischen Präsidenten, KAS-Länderbericht, in: <http://kas.de/wf/de/33.44858> [23.08.2016] sowie Feltes, Tilmann 2016: Südafrikas „born-free“-Generation rebelliert, KAS-Länderbericht, in: <http://kas.de/wf/de/33.45200> [23.08.2016].

- 31 Freemantle, Simon 2016: BRICS-Africa: the hype is gone, but much remains, in: Standard Bank Africa Macro, 12.02.2013, S. 6.
- 32 Ebd.
- 33 Im aktuellen Doing Business Index 2016 der Weltbank haben die ostafrikanischen Länder Kenia, Uganda und Ruanda die höchsten Sprünge nach vorne gemacht und befinden sich in Reichweite Südafrikas (Kenia, Uganda) bzw. schneiden sogar besser ab (Ruanda).
- 34 Deutsche Welle 2015: China sagt 60 Milliarden Dollar an Hilfen für Afrika zu, in: <http://dw.com/a-18895432> [23.08.2016].
- 35 Rabothata, Sello 2016: SA's relations with Brics nations questioned, in: The New Age, 16.05.2016, S. 16.
- 36 Vgl. Fontaine, Dana de la / Seifert, Jurek 2010: Die Afrikapolitik Brasiliens. Was steckt hinter der Süd-Süd-Kooperation?, in: Stehnen, Franziska et al. (Hrsg.): Afrika und externe Akteure: Partner auf Augenhöhe?, Baden-Baden, S. 157–174, hier: S. 157.
- 37 Mail&Guardian 2014: Madonsela accused of being a CIA spy, 08.09.2014, in: <http://bit.ly/2cayjSC> [23.08.2016].
- 38 OECD/ADB/UNDP 2016: African Economic Outlook 2016, Paris, S. 42.
- 39 Zeit Online 2015: USA verhindern Einfluss von Schwellenländern im IWF, 10.10.2015, in: <http://bit.ly/2d2ayxp> [23.08.2016]; auch: Kruber, Klaus-Peter 2012: Internationaler Währungsfonds und Weltbankgruppe, Bundeszentrale für politische Bildung, 16.01.2012, in: <http://bpb.de/55457> [23.08.2016].
- 40 Vgl. Russische Zollbehörde, in: http://customs.ru/index2.php?option=com_content&id=23646 [15.08.2016].
- 41 Siehe hierzu auch Triebe, Benjamin 2016: Russland blickt nüchtern nach China, Neue Zürcher Zeitung, 05.05.2014, in: <http://nzz.ch/ld.18118> [15.08.2016].
- 42 Siehe <http://en.brics2015.ru> [23.08.2016].
- 43 Nach etwa 7,8 Prozent im Jahr 2014 betrug die durchschnittliche Inflationsrate 2015 rund 15,5 Prozent. Vgl. Weltbank, World Data Bank, in: <http://databank.worldbank.org> [29.08.2016]. Für 2016 wird allerdings eine Inflationsrate von erneut sechs Prozent erwartet. Vgl. Russische Zentralbank, in: http://cbr.ru/dkp/inf_com/INF_2016-06.pdf [15.08.2016].
- 44 Vgl. Weltbank 2016: Russia Economic Report No. 35, 04/2016, in: http://worldbank.org/eca/pubs/rer35_ENG.pdf [23.08.2016].
- 45 Vgl. Zhao, Minghao 2015: What is China's role in the BRICS?, 20.07.2015, S. 3, Weltwirtschaftsforum, in: <https://weforum.org/agenda/2015/07/what-is-chinas-role-in-the-brics> [23.08.2016].
- 46 Neben den wirtschaftspolitischen Erwägungen werden hierbei immer wieder geostrategische Interessen Chinas als Makulatur aufgeführt. Vgl. ebd.
- 47 Vgl. Itamaraty 2009: First Summit: Joint Statement of the BRIC Countries Leaders, 06/2009, in: <http://brics.itamaraty.gov.br/category-english/21-documents/114-first-summit-2> [23.08.2016].
- 48 Vgl. Itamaraty 2013: Fifth Summit: eThekwini Declaration and Action Plan, 03/2013, in: <http://brics.itamaraty.gov.br/category-english/21-documents/69-fifth-summit> [23.08.2016].
- 49 Spiegel Online 2012: China, Indien und Russland: Schwellenländer geben Milliarden für Krisenfonds, 19.06.2012, in: <http://spon.de/adGau> [23.08.2016].
- 50 Siehe umfangreiche Absichtserklärung: Center for BRICS Studies & BRICS Business Council 2015: The Strategy for BRICS Economic Partnership, 12/2015, in: <http://brics-info.org/the-strategy-for-brics-economic-partnership> [23.08.2016].
- 51 Humphrey, Chris 2015: China's AIIB bank set to become major player while new BRICS bank lags behind, Overseas Development Institute, 01.05.2015, in: <http://odi.org/comment/9524-chinas-aiib-bank-set-become-major-player-while-new-brics-bank-lags-behind> [23.08.2016].
- 52 Vgl. Wang, Zheng 2015: China's Institution Building. Leading the Way to Asian Integration, in: Georgetown Journal of Asian Affairs, 2015, S. 2, in: <https://repository.library.georgetown.edu/handle/10822/761161> [23.08.2016]; Wacker, Gudrun 2014: China's role in G20/BRICS and Implications, Heinrich Böll Stiftung, 27.07.2014, in: <https://cn.boell.org/en/2014/07/27/chinas-role-g20-brics-and-implications> [23.08.2016].
- 53 Chefvolkswirt Jim O'Neill, der „Erfinder“ des Kürzels BRIC, hatte 2001 einen entsprechenden Schwellenland-Investmentfonds aufgelegt.
- 54 Drei „Thesen zur Entwarnung“ mit mehr empirischem Material finden sich bei Rieck, N. 3.
- 55 Vgl. Stuenkel, N. 23.

Nur Probleme

Wie die Türkei wieder zu einem ehrlichen Makler
im Nahen Osten werden kann

Hüseyin Bağcı / Çağlar Kurç



Aus der einstigen „Null Probleme mit den Nachbarn“-Politik der Türkei sind „Probleme mit allen Nachbarn“ geworden, seitdem das Land von der Idee besessen ist, eine Regionalmacht zu werden. Trotz ihrer außenpolitischen Fehlleistungen könnte die Türkei immer noch zu einem Hort des Friedens und der Stabilität in der Region werden. Sie muss nur zu den Grundsätzen der türkischen Außenpolitik zurückkehren: Umsicht, Neutralität und Frieden.

Als die Türkei ihre neue Außenpolitik unter dem Motto „Null Probleme mit den Nachbarn“ vorstellte, glaubte ihre Regierung, historische und wirtschaftliche Bande reichten aus, dem Land eine Führungsrolle in der Region zu verschaffen. Gute Beziehungen zu den arabischen Staaten und Israel gleichermaßen sowie eine wachsende Zahl bilateraler Handelsabkommen bildeten seinerzeit für die Türkei ein solides Fundament, um zwischen Konfliktparteien zu vermitteln, Frieden zu stiften und Demokratie zu fördern. Jedoch hat das Land seine Chance verspielt. Zunächst war es zunehmend darauf fokussiert, eine Regionalmacht zu werden, mit dem Ziel, die Nachfolge des Osmanischen Reiches im Nahen Osten anzutreten. Zum Zweiten war die Türkei auf die explosive und unberechenbare Natur der nachfolgenden Entwicklungen nicht vorbereitet. Als diese beiden Faktoren zusammentrafen, hatte die Türkei bereits kaum mehr eine Chance, ein Faktor zur Konfliktlösung in der Region zu werden. Das Land gab seine Rolle als unparteiische Macht auf und entfernte sich somit vom Hauptziel seiner neuen außenpolitischen Agenda. Trotz dieser außenpolitischen Fehler könnte die Türkei immer noch zu einem Pol des Friedens und der Stabilität in der Region werden. Sie muss nur zu den Grundsätzen der türkischen Außenpolitik zurückkehren: Umsicht, Neutralität und Frieden.

Die Ursprünge der „Null Probleme“-Politik

Die neue türkische Außenpolitik des „Null Probleme mit Nachbarn“ wurde als beispielloser neuer Antrieb für ein nach innen gewandtes

Land begrüßt,¹ obgleich ihre Wurzeln auf Vorgängerregierungen zurückgehen. Die „neue“ Politik zielte auf eine proaktive, unabhängige Außenpolitik ab, mit der das Verhältnis der Türkei zu den Nachbarn auf eine neue Grundlage gestellt, die Beziehungen mit einer Reihe von Nachbarstaaten verbessert sowie regionale Konflikte eingedämmt und gelöst werden sollten. Ahmet Davutoglu, der Vater der „neuen“ türkischen Außenpolitik, war zutiefst davon überzeugt, dass ihr historisches Erbe die Türkei verpflichtet, bei Konflikten außerhalb des türkischen Staatsgebiets zu deren Lösung zu intervenieren, aber auch die Interessen des Landes zu schützen. Hierzu sollten die politischen, wirtschaftlichen und geistigen Kräfte der Türkei zur Stärkung der eigenen Position gebündelt und miteinander harmonisiert werden. In seiner Konzeption schloss ein solches Machtpotenzial auch eine leistungsfähige Rüstungsindustrie und damit eine größere militärische Stärke ein.² Dementsprechend sah sich die Türkei nun aufgerufen, die Rolle einer Regionalmacht und eines globalen Akteurs zu übernehmen. Jedoch war die Regierung der Partei für Gerechtigkeit und Entwicklung (*Adalet ve Kalkınma Partisi*, AKP) nicht die erste, die eine Verbesserung der türkischen Beziehungen zu den Nachbarn und die Übernahme einer regionalen Führungsrolle anstrebte.

Obgleich der Wunsch nach guten Beziehungen zu Europa und den Vereinigten Staaten traditionsgemäß eine der Säulen ihrer Außenpolitik ist, zeigte die Türkei stets eine gewisse Flexibilität im Umgang mit anderen Ländern der Region. Als das Land aufgrund des Streits um Zypern in

den 1960er Jahren in der internationalen Politik zunehmend isoliert wurde, entschloss man sich zu einem „multidimensionalen“ Ansatz in der Außenpolitik. Im Zuge dieser neuen Politik war die Türkei um eine Verbesserung der Beziehungen zu den Nachbarstaaten bemüht. Die Annäherung an die Sowjetunion begann, als der türkische Außenminister Feridun Erkin im Oktober 1964 Moskau besuchte. Ab 1966 verbesserten sich die türkisch-sowjetischen Wirtschaftsbeziehungen mit der Bereitschaftserklärung der Sowjetunion, die Türkei finanziell sowie beim Aufbau ihrer Industrie zu unterstützen. Bis Ende der 1960er Jahre erhielt das Land mehr Unterstützung als alle Warschauer-Pakt-Staaten zusammen.³ Darüber hinaus bemühte sich Ankara darum, die eigenen Beziehungen zur arabischen Welt zu verbessern. Die stärkere Hinwendung zu diesen Ländern fand ihren Ausdruck in der Teilnahme des Landes an der ersten islamischen Gipfelkonferenz 1969, auf der der Brandanschlag auf die Al Aqsa-Moschee und der Status Jerusalems nach dem Sechs-Tage-Krieg 1967 erörtert wurde. Während des Jom-Kippur-Krieges von 1973 ersuchte die Türkei die Vereinigten Staaten, ihre Militärstützpunkte auf dem eigenen Territorium nicht zur Unterstützung der israelischen Kriegführung zu nutzen, erlaubte aber angeblich der Sowjetunion, den türkischen Luftraum für Lieferungen an Ägypten zu überfliegen. Nach dem dreijährigen amerikanischen Waffenembargo von 1975 intensivierte Ankara den Ausbau der Beziehungen zu den arabischen Staaten.⁴ Zwar schadete die Unterstützung dieser Staaten den türkischen Beziehungen zu Israel, jedoch kam die Verbesserung der Beziehungen sowohl zur Sowjetunion als auch zu den arabischen Ländern der türkischen Wirtschaft zugute. Das saudische Angebot eines Kredits über 250 Millionen US-Dollar sowie eine Ausdehnung des bilateralen Handels stützten zwischen 1979 und 1981 die schwache türkische Wirtschaft.⁵ Als die Türkei erkannte, dass es keine arabische Unterstützung im Streit um Zypern geben würde, und sich mit dem Irak und Syrien Meinungsverschiedenheiten wegen des Zugangs zu Wasserressourcen und deren Unterstützung für die PKK abzeichneten, wandte sich die Türkei Israel zu. Die bilaterale Annäherung nahm ihren

Anfang 1986, und die Beziehungen erreichten in den 1990er Jahren durch verschiedene Verteidigungsabkommen ihren Höhepunkt.⁶ Nach dem Ende des Kalten Krieges verfolgte Ankara weiter eine aktive Außenpolitik, wenngleich diese durch eigene innenpolitische Probleme zeitweise aus der Spur geriet. Während der Amtszeit Turgut Özals als Ministerpräsident sowie später als Staatspräsident (1983 bis 1993) verfolgte das Land eine engagierte, multidimensionale Außenpolitik mit „neoosmanischem“ Einschlag – geprägt von dem Glauben, das eigene geschichtliche und kulturelle Erbe verpflichte zur Übernahme einer Führungsrolle im Nahen Osten. Angesichts der türkischen Fokussierung auf den Kampf gegen die PKK war dieses Element jedoch von kurzer Dauer, da man die Sicherheit zum Hauptanliegen der türkischen Außenpolitik erhob.⁷ Ismail Cem, Außenminister der Koalitionsregierung zwischen 1999 und 2002, trat ebenfalls für die multidimensionale proaktive Außenpolitik ein, die den Weg für eine Normalisierung der Beziehungen zu Griechenland und Syrien ebnete.⁸ Als daher 2002 die AKP die Regierung übernahm, hatte die Türkei den Prozess einer Verbesserung der Beziehungen zu den Nachbarstaaten bereits angestoßen und verfügte über eine gewisse Erfahrung in der Verfolgung einer proaktiven Außenpolitik. Die AKP profitierte in hohem Maße vom Vermächtnis und den Erfahrungen der Vorgängerregierungen, als sie ihren „neuen“ Ansatz in der türkischen Außenpolitik formulierte.

Die islamischen Wurzeln und die konservative Ausrichtung der AKP-Regierung erleichterten die Annäherung zwischen der Türkei und den arabischen Staaten.

Das Novum an der „neuen“ Außenpolitik war, dass die Regierung eine Führungsrolle der Türkei in der Region anstrebte. Im Kern ist hiermit die Überzeugung gemeint, die Türkei könne die



Großwetterlage: Gute Beziehungen zu den Vereinigten Staaten und zu Europa sind traditionell eine wichtige Säule türkischer Außenpolitik. Zuletzt war das Verhältnis zu den westlichen Partnern jedoch deutlich angespannt.
 Quelle: Jason Reed, Reuters.

Politik im Nahen Osten ihren Interessen entsprechend gestalten, anstatt sich auf eine reine Verbesserung der nachbarschaftlichen Beziehungen zu beschränken. Hierin zeigte sich ein deutliches Abrücken vom vorherigen Modell, das die Herstellung guter Beziehungen zu den Nachbarn und die Intervention in regionale Konflikte und Streitigkeiten vorsah. Vermittlung wurde daher als Schlüssel zur Erlangung eines größeren Einflusses in der Region betrachtet. Die AKP-Regierung hatte in dieser Frage einen gewissen Vorteil gegenüber der Vorgängerregierung. Ihre islamischen Wurzeln und konservative Ausrichtung erleichterten die Annäherung zwischen der Türkei und den arabischen Ländern und damit den Aufbau engerer kultureller, diplomatischer und wirtschaftlicher Beziehungen, da sich die AKP-Regierung im Umgang mit

den arabischen Staaten und der islamischen Welt allgemein kaum schwer tat.⁹ Außerdem zeigte die Partei – auch wenn frühere Regierungen ebenfalls eine multidimensionale proaktive Außenpolitik betrieben hatten – eine deutliche Tendenz, unabhängig vom westlichen Bündnis zu agieren, insbesondere im Hinblick auf größere regionale und internationale Konflikte.¹⁰ Dies schwächte eine der traditionellen Säulen der türkischen Außenpolitik. In Verbindung mit den Normalisierungsbemühungen der Vorgängerregierungen und deren multidimensionaler Außenpolitik ermöglichten es die islamischen Wurzeln und die Tendenz zu unabhängigem Handeln der Türkei, ihre kulturellen und wirtschaftlichen Beziehungen zum Nahen Osten zu verbessern und somit die eigene Vermittlerrolle in der Region zu stärken.

Auf der Grundlage der kulturellen und, inzwischen verbesserten, wirtschaftlichen Beziehungen brachte sich die Türkei somit als Vermittler in der Region ein. Ihr Ansehen als neutraler und glaubwürdiger Akteur war bei diesen Bemühungen der entscheidende Faktor.¹¹ Solange das Land im Konflikt der involvierten Parteien neutral blieb, zeigten sich die betroffenen Adressaten gegenüber einer türkischen Vermittlung offen. Syrien und Israel etwa traten 2008 auf türkische Vermittlung hin in indirekte bilaterale Gespräche ein. Die Türkei initiierte im September 2005 darüber hinaus ein Treffen zwischen den Außenministern Israels und Pakistans – der erste Kontakt zwischen den beiden Ländern.¹² 2010 wollte Ankara als Mittler eines Nuklearabkommens zwischen dem Iran und der P5+1 auftreten – ein beredtes Beispiel dafür, dass die vermutlich guten Absichten der Türkei zum Teil als ein den westlichen Interessen zuwiderlaufendes Agieren wahrgenommen wurden.¹³ Nach der Bekanntgabe des ausgehandelten Kompromisses warfen die USA der Türkei und Brasilien vor, die Bemühungen, Druck auf den Iran auszuüben, unterminiert zu haben.¹⁴ Trotz westlicher Kritik begrüßte der Iran das türkische Handeln und bekräftigte seine Bereitschaft, die Vermittlungsversuche der Türkei zu akzeptieren, auch wenn zwischen den Parteien keine Einigung erzielt werden konnte.¹⁵ Während der Krise in Bahrain 2011 regte Ankara Gespräche zwischen den Konfliktparteien Saudi-Arabien, Iran und den Vereinigten Arabischen Emiraten sowie zwischen dem bahrainischen Staat und den Oppositionsgruppen an – erneut aus einer neutralen Position heraus.¹⁶ Die Länder in der Region akzeptierten und begrüßten daher die türkische Vermittlerrolle, solange sich die Türkei gegenüber den Konfliktparteien neutral verhielt. Während Neutralität und multilaterales Engagement die Stärken der „neuen“ türkischen Außenpolitik unter der AKP waren, liefen sie jedoch dem Streben nach einer Führung in der Region zuwider.

Was ist da schiefgelaufen?

Das erklärte Ziel eines Status als Regionalmacht trübte den Blick der Türkei für die sich ständig wandelnden Realitäten und Machtspiele der

internationalen Akteure im Nahen Osten. Die verantwortlichen Politiker der Türkei mit ihrem neosmanischen Ansatz glaubten, eine türkische Führung könne den Nahen Osten gestalten. Diese Haltung schreckte zweifellos die arabischen Entscheidungsträger ab, in deren Augen die Osmanen eher eine Kolonial- als eine wohlwollende Schutzmacht waren. Der türkische Aktivismus warf keinerlei Probleme auf, solange sich die Türkei den arabischen Staaten nicht aufdrängte und Abstand wahrte. Dies ist nicht zuletzt der Hauptgrund, warum die Türkei überhaupt als Vermittler in der Region anerkannt wurde. Unglücklicherweise verfolgte die Türkei das Ziel, den Nahen Osten nach den eigenen Vorstellungen zu gestalten, obwohl sie auf eine Einbindung in die nahöstliche Politik nur unzureichend vorbereitet war. Im Endeffekt war das Land zu taktischen Entscheidungen gezwungen, die seine Politik bestimmten und seinen Einfluss in der Region schmälerten.

Die türkische Unterstützung für die Muslimbruderschaft in Ägypten beeinträchtigte das Verhältnis zu einigen arabischen Ländern in der Region.

So etwa ergriff die Türkei für die Muslimbruderschaft in Ägypten und Tunesien Partei, da sie mit deren Hilfe ihre Macht ausweiten zu können glaubte und da ideologische Affinitäten zwischen der Bruderschaft und der türkischen Regierung bestehen. Als Präsident Morsi entmachtet wurde, reagierte die Türkei spontan und brach die Brücken zu Ägypten ab. Da das Land sein politisches Kapital in die Muslimbruderschaft investierte anstatt eine neutrale Haltung einzunehmen, wurde durch Morsis Entmachtung der türkische Einfluss neutralisiert. Die türkische Unterstützung für die Bruderschaft schreckte nicht nur die Regierung al-Sisi ab und beeinträchtigte die türkisch-ägyptischen Beziehungen; auch Saudi-Arabien und die VAE nahmen daran Anstoß.¹⁷ Nachdem Morsi des Amtes enthoben

worden war, kritisierte die Türkei ihre westlichen Verbündeten, die Golfstaaten, die Arabische Liga und die Organisation für Islamische Zusammenarbeit wegen ihrer stillschweigenden Billigung der Lage.¹⁸ Mit der Entmachtung der Bruderschaft waren die türkischen Chancen auf einen größeren Einfluss in der Region verspielt. Seitdem hat sich die Lage weiter verschlimmert.

Als es in Libyen zur Rebellion kam, brachte die Türkei ihre Staatsbürger erfolgreich aus dem Land. Ein solcher Erfolg blieb ihr jedoch bei der Reaktion auf die folgenden Entwicklungen in Libyen versagt. Anfangs achtete die Türkei darauf, nicht in den Konflikt verwickelt zu werden, was angesichts diverser Unwägbarkeiten das richtige Vorgehen war – vor allem im Hinblick darauf, dass Ankara beträchtliche wirtschaftliche Interessen in dem Land verfolgt und keineswegs klar war, welche Seite gewinnen würde. Das Problem war indes, dass es die Türkei versäumte, ihre Politik zu korrigieren, als europäische Mächte – Frankreich und das Vereinigte Königreich – in den libyschen Konflikt eingriffen und eine Flugverbotszone errichteten. Anfangs stellte sich die Türkei gegen diese Maßnahme und warf dem Westen nicht zuletzt Doppelmoral vor.¹⁹ Obwohl Ankara schließlich Gaddafis Sturz forderte und türkische Einrichtungen für NATO-Unternehmungen zur Verfügung stellte, registrierten die Aufständischen in Libyen das türkische Agieren. Von daher kam der türkische Sinneswandel zu spät. Die Beziehungen zwischen dem Land und den libyschen Rebellen verschlechterten sich, als die Türkei beschuldigt wurde, die der Muslimbruderschaft nahe stehende *Fajr Libya*-Miliz sowie die dschihadistische Gruppe *Ansar Al-Scharia* zu unterstützen. Zwar stritt die Türkei diese Verbindungen ab, jedoch hatte das Land in den Augen der libyschen Aufständischen bereits seine Glaubwürdigkeit eingebüßt. Letztere drohten nun, ein türkisches Flugzeug abzuschießen, dem man eine Unterstützung der Operation *Dignity* unterstellte.²⁰ Fehlerhaftes und inkonsequentes Handeln schreckte die Aufständischen ab und führte dazu, dass die Türkei ihre Stellung und ihren potenziellen Einfluss bei der Gestaltung der Zukunft Libyens verlor.

Als weiteres Beispiel zeigt der Syrien-Konflikt, wie unvorbereitet die Türkei auf die Komplexität der Situation im Nahen Osten war. Hier war die Türkei eines der ersten Länder, das klar Stellung gegen Assad bezog und begann, die syrischen Aufständischen zu unterstützen. Die Türkei wollte sich ihren aktiven Part sichern, wenn es um die Gestaltung der Zukunft Syriens ging, und mutmaßte wohl, der Konflikt werde innerhalb einiger Monate ausgestanden sein, wovon man auch im Falle Libyens ausgegangen war. Folgerichtig versuchte Ankara, und dies zeitgleich zum eigenen Bemühen, Assad von Reformen und einer Beendigung der Konfrontation zu überzeugen – so zumindest der syrische Außenminister Walid Muallim –, die seit 1963 verbotene Muslimbruderschaft beim politischen Prozess in Syrien mit ins Spiel bringen.²¹ Die Vermittlung war zum Scheitern verurteilt, als der syrischen Regierung klar wurde, dass die Türkei einen politischen Akteur positionieren wollte, der eine existenzielle Bedrohung des Assad-Regimes darstellte.

Ein weiteres Problem bestand darin, dass die Türkei abermals die internationale Politik missdeutete. Im Falle Libyens arbeiteten die europäischen Mächte auf eine Intervention hin, und den Rebellen gelang es, trotz eigener Fragmentierung unter dem gemeinsamen Kommando von Mahmoud Jebriil zu agieren.²² In Syrien hingegen war niemand willens, sich durch Waffenlieferungen an die Freie Syrische Armee zu engagieren, die inzwischen von einem Zerfall in kleinere Gruppierungen mit unterschiedlichen Zielsetzungen betroffen war. Zudem stellte sich Russland von Beginn des Konflikts an eindeutig auf die Seite Assads. Während die Türkei auf einem Sturz Assads beharrte, hatten sich die Realitäten grundlegend verändert. Angesichts der Zurückhaltung der westlichen Verbündeten verfehlten die türkischen Forderungen nach einer Flugverbotszone und humanitären Korridoren im nördlichen Syrien sowie die wachsende Unterstützung für gemäßigte Rebellen ihre Wirkung.²³ Der sogenannte Islamische Staat (IS), der durch die Schwäche der syrischen Rebellenbündnisse gestärkt wurde, brachte weite Landstriche in Syrien und im Irak unter seine Kontrolle. Der



auf einer äußerst radikalen Auslegung des Islam basierende IS stellte sowohl für den Westen als auch für Russland die größere Bedrohung dar. Indes erkannte Ankara die Bedrohung durch den IS nicht und blieb auf das Assad-Regime fokussiert. Trotz des unverkennbaren Wandels im syrischen Konflikt war man nicht willens, die eigene Haltung zu überdenken. Hätte man umsichtiger gehandelt und versucht, eine gemeinsame Basis mit Syrien und den Aufständischen zu finden, hätte sich zumindest für die Türkei selbst eine völlig andere Lage ergeben können. Aber Ankara entschied sich für ein starkes Engagement in dem Konflikt und unterstützte Rebellengruppen von zweifelhafter Zuverlässigkeit. Mit anderen Worten: Aufgrund der eigenen Selbsttäuschung und der Fehleinschätzung der Entwicklungen im Nahen Osten darf die Türkei bislang wohl als einer der großen Verlierer der Entwicklungen in Syrien betrachtet werden.

Mit dem immer vehementeren Vorgehen der Türkei gegen die PKK verschlechtern sich auch die Beziehungen zu den Kurden in der Region.

Nicht zuletzt finden die konfliktbehafteten Beziehungen der Türkei zu den Kurden im Land ihren Niederschlag auch in den politischen Entscheidungen des Landes im Syrienkonflikt. Die Türkei ist besorgt angesichts des sich abzeichnenden Sonderstatus der Kurden in Syrien und im Irak. Sie betrachtet das mögliche Entstehen eines kurdischen Staates in der Region als größte Bedrohung ihrer nationalen Sicherheitsinteressen. Aus türkischer Sicht könnte ein unabhängiger Kurdenstaat sowohl in Syrien als auch im Irak zu irredentistischen

Strömungen in Südostanatolien führen.²⁴ Die Regierung befürchtet zudem, dass eine starke kurdische Einheit das Machtgefüge bei den Friedensverhandlungen in der Türkei verändern könnte. Salt führt aus: „Erdogan möchte aus einer Position der Stärke heraus verhandeln, und das heißt, er muss die Kurden beiderseits der türkisch-syrischen Grenze kontrollieren.“²⁵ Aus sicherheits- und machtpolitischen Erwägungen heraus hat Ankara gegen eine Stärkung der Kurden in Syrien Stellung bezogen. Um eine solche Stärkung zu verhindern, verweigerte man den Kurden die Hilfe – wann immer sie diese brauchten. Als ein erstes Beispiel mag die türkische Untätigkeit während der Belagerung von Kobane (Ayn-Al Arab) gelten. Als sich der IS im Oktober 2014 der genannten Stadt näherte, reiste Saleh Muslim, Anführer der Demokratischen Einheitspartei (PYD), in die Türkei, um militärischen Beistand gegen den IS zu ersuchen. Ankara forderte ein Zusammengehen der syrischen Kurden mit der Freien Syrischen Armee, die von der Türkei unterstützt wurde. Dies war für Saleh inakzeptabel und er musste mit leeren Händen nach Kobane zurückkehren.²⁶ Ferner verbot die Türkei lange Zeit, Verstärkung für die Kurden über türkisches Staatsgebiet zu transportieren. Mit der Intensivierung des türkischen Kampfes gegen die PKK wurden die schwierigen Beziehungen mit den Kurden in der Region noch komplizierter.

Durch die neuerlichen Kämpfe mit der PKK fühlt sich die türkische Regierung von kurdischen Gruppen und Politikern gleichermaßen „verraten“. Obwohl die PKK und die mit ihr verbundenen TAK (Freiheitsfalken Kurdistans) von westlichen Verbündeten als terroristische Organisation eingestuft werden,²⁷ ist es aus Sicht der türkischen Regierung besorgniserregend zu sehen, dass die eigenen Verbündeten nicht in der Lage sind, das Land im – aus offizieller türkischer Sicht – legitimen Kampf gegen den Terrorismus zu unterstützen. Darüber hinaus treiben die Kämpfe in den Städten, auch wenn die Regierung den Kampf gegen den Terrorismus als legitim betrachtet, einen Keil zwischen Regierung und kurdische Bevölkerung. Infolgedessen verhindern die andauernden Zusammenstöße

← Unter Beschuss: Das türkische Vorgehen gegen die PKK – wie hier in Diyarbakır – treibt einen Keil zwischen die Regierung in Ankara und die kurdische Bevölkerung. *Quelle: Sertac Kayar, Reuters.*



Grenzziehung: Die Türkei fürchtet die Etablierung eines eigenen Kurdenstaates im Grenzgebiet zu Syrien und Irak. Auch deshalb gingen türkische Streitkräfte kürzlich gegen kurdische Milizen im Norden Syriens vor.

Quelle: Fatih Saribas, Reuters.

den Beginn eines von der AKP-Regierung 2013²⁸ initiierten umfassenden „Friedensprojekts“. Demgegenüber erwartet auch der nordirakische Kurdenführer von der Türkei die Bekämpfung der PKK. Gelingt ihr das nicht, könnten sich die Beziehungen der Türkei zum Nordirak verschlechtern. Die zeitweise enge Zusammenarbeit der Türkei mit Barzani hat die irakische Zentralregierung befremdet. So war Letztere etwa besorgt über die zunehmende Anzahl türkischer Soldaten im Lager Bashika, zu der sie nicht konsultiert worden war. Ankara hätte hingegen einen anderen Weg einschlagen können, der zu einem wirklichen Frieden und zu Stabilität in der Region hätten führen können – ein Weg, der dem Land nach wie vor offensteht.

Die Lösung?

Der Versuch, sich als Regionalmacht zu etablieren, ist ein unrealistisches, die Türkei schädigendes und gewagtes Projekt, dem sich das Land nicht länger verschreiben sollte. Die Türkei muss keine Regionalmacht sein, um in der Region eine wichtige Rolle zu spielen. Mit anderen Worten: Das Land kann ein einflussreicher Akteur in der Region sein, ohne ständig seinen Willen durchzusetzen und in regionalen Konflikten Partei zu ergreifen. Auf der weltpolitischen Bühne hätte sich die Türkei an Schweden und Norwegen orientieren können, die sich mit Konfliktparteien auseinandersetzen und dabei neutral und glaubwürdig bleiben. Hätte Ankara



diese Haltung gezeigt, hätte es etwa den eigenen Einfluss auf die Muslimbruderschaft in Ägypten nutzen können, um mäßigend auf deren Politik einzuwirken und dabei zu versuchen, eine gemeinsame Basis für die verschiedenen Akteure zu schaffen. Die Türkei hätte die Kurden bei der Belagerung von Kobane unterstützen können, was den Weg für eine Versöhnung mit ihnen sowohl in der Region als auch in der Türkei bereitet hätte. Dies hätte dem Land eine weitaus stärkere Position verschafft. Jedoch wurden diese Möglichkeiten vergeben.

Noch kann die Türkei zu ihrer früheren Position eines „ehrlichen Maklers“ zurückkehren, obgleich dies angesichts der in den vergangenen

Jahren eingenommenen Haltung keine leichte Aufgabe wäre. Dennoch ist dies die einzige Position, die dem Land ebenso wie der internationalen Staatengemeinschaft zum Vorteil gereichen würde. Vor allem die europäischen Länder sollten die Türkei ermutigen, sich zurückzuhalten und sich aus dem syrischen Konflikt zurückzuziehen. Dies gilt umso mehr, als türkische Truppen kürzlich von den USA unterstützte kurdische Milizen im nördlichen Syrien beschossen haben.

Sowohl die USA als auch Russland begrüßten und unterstützten die auf den G20-Gipfel folgende türkische Militäroperation in Syrien (*Euphrates Shield*), weil sie nicht gegen die territoriale Integrität Syriens gerichtet ist. Ihr Ziel ist es, die Südgrenze der Türkei von Terrororganisationen freizuhalten. Das Problem besteht darin, dass die beteiligten Akteure den Begriff Terrororganisation unterschiedlich definieren und verschiedene Prioritäten haben. Die USA und Russland unterstützen die Türkei, solange diese sich auf den Kampf gegen den IS fokussiert. Demgegenüber sorgt sich die Türkei mehr um die Präsenz kurdischer Einheiten am Westufer des Euphrats. Die unterschiedliche Prioritätensetzung hat zu einigen Spannungen zwischen der Türkei und den USA geführt. So haben die Vereinigten Staaten die jüngsten Zusammenstöße zwischen türkischen Streitkräften und von den USA unterstützten kurdischen Milizen kritisiert und Ankara gedrängt, sich auf den Kampf gegen den IS zu konzentrieren.²⁹ Obwohl sich die kurdischen Einheiten vom Westufer des Euphrats inzwischen zurückgezogen haben und die Krise damit beigelegt werden konnte, wird die schwierige Beziehung zwischen der Türkei und den Kurden im Norden Syriens auch weiterhin ein potenziell destabilisierender Faktor in der Region bleiben. Dieses schwierige Verhältnis hindert die Türkei auch daran, als „ehrlicher Makler“ und Stabilisator im Nahen Osten aufzutreten.

Selbst wenn die Türkei ihre außenpolitische Haltung ändert und sich um Neutralität in regionalen Konflikten bemüht, werden die schwierigen Beziehungen zu den Kurden ein Problem bleiben. Dies wird weiterhin die türkische Bedro-

hungswahrnehmung und die damit verbundenen Interessen bestimmen. Zwar hat das Land den Friedensprozess mit den türkischen Kurden in Gang gesetzt, die jüngsten Zusammenstöße in den Städten haben diesen jedoch zum Erliegen gebracht. Darüber hinaus sind die Kämpfe ein Hindernis für eine potenzielle kurdisch-türkische Annäherung in Syrien, die dem Kampf gegen den IS zugutekäme. Die Türkei muss mit ihrer kurdischen Minderheit Frieden schließen; die europäischen Länder und die Vereinigten Staaten müssen die Türkei dabei unterstützen, Frieden innerhalb der eigenen Grenzen zu schaffen. Ohne Frieden im Inneren wird die Türkei keinen Einfluss auf externe Konflikte ausüben und eine friedliche Beilegung unterstützen können.

Die Erfolglosigkeit der Türkei ist das Resultat einer Abkehr von der eigenen Rolle als „Gewissen des Nahen Ostens“ hin zu einem „einsamen Land“, eine Folge der Abkehr von der eigenen „Null Probleme“-Politik hin zu einer Politik, die dem Land „Probleme mit allen Nachbarn“ beschert hat. Das Ansehen der Türkei ist auf dem tiefsten Punkt seit der Gründung der Republik 1923 angelangt. Solange die AKP-geführte Regierung ihre „unnachgiebige“ Politik nicht aufgibt, wird sich das „Scheitern“ der türkischen Außenpolitik fortsetzen.

Prof. Dr. Hüseyin Bağcı ist Professor für internationale Beziehungen an der Middle East Technical University in Ankara, Türkei.

Dr. Çağlar Kurç ist Visiting Research Scholar am Arnold A. Saltzman Institute of War and Peace Studies der Columbia University in New York, USA.

- 1 Aras, Bülent 2009: Turkey's Rise in the Greater Middle East: Peace-Building in the Periphery, *Journal of Balkan and Near Eastern Studies* 11: 1, S.29–41, hier: S.29.
- 2 Davutoğlu, Ahmet 2010: *Stratejik Derinlik: Türkiye'nin Uluslararası Konumu*, 43. Auflage, Istanbul, S.41–44.
- 3 Bölükbaşı, Süha 1988: The Superpowers and the Third World: Turkish-American Relations and Cyprus, Lanham, MD, S.188–189.
- 4 Bölükbaşı, Süha 1999: Behind the Turkish-Israeli Alliance: A Turkish View, *Journal of Palestine Studies* 29: 1, S.21–35, hier: S.26–27.
- 5 Ebd., S.28.
- 6 Ebd., S.30–31.
- 7 Criss, Nur Bilge 2010: Parameters of Turkish Foreign Policy Under the Akp Governments, UNISCI Discussion Papers, Nr.23 (05/2010), S.9–22, hier: S.13.
- 8 Pope, Hugh 2010: Pax Ottomana? The Mixed Success of Turkey's New Foreign Policy, *Foreign Affairs* 89: 6, S.161–71, hier: S.164; Önis, Ziya 2011: Multiple Faces of the „New“ Turkish Foreign Policy: Underlying Dynamics and a Critique, *Insight Turkey* 13: 1, S.47–65, hier: S.49.
- 9 Önis, ebd., S.57.
- 10 Ebd., S.50.
- 11 Akpınar, Pinar 2015: Mediation as a Foreign Policy Tool in the Arab Spring: Turkey, Qatar and Iran, in: *Journal of Balkan and Near Eastern Studies* 17, hier: S.257; Bağcı, Hüseyin 2009: Die Türkei und der Nahe Osten: Vermittler mit Vertrauensbonus, *Dialog mit der Islamischen Welt*, 09.04.2009, in: <http://de.qantara.de/inhalt/die-tuerkei-und-der-nahe-osten-vermittler-mit-vertrauensbonus> [21.09.2016].
- 12 Altunışık, Meliha B./Martin, Lenore G. 2011: Making Sense of Turkish Foreign Policy in the Middle East under AKP, in: *Turkish Studies* 12: 4, S.569–587, hier: S.573.
- 13 Önis, N.8, S.52–53.
- 14 Dombey, Daniel/Morris, Harvey/Dyer, Geoff 2010: Clinton Attacks Turkey-Brazil Deal with Iran, *News, Financial Times*, 18.05.2010, in: <http://on.ft.com/2dojTBO>, [21.09.2016]; Sanger, David E./Slackman, Michael 2010: U.S. Is Skeptical on Iranian Deal for Nuclear Fuel, *The New York Times*, 17.05.2010, in: <http://nyti.ms/2czMv9j> [21.09.2016]; Dougherty, Jill/Keyes, Charley 2010: Obama administration tries to dampen dispute with allies over Iran, *CNN*, 29.05.2010, in: <http://cnn.it/2doQozr> [21.09.2016].
- 15 Bonab, Rahman G. 2009: Turkey's Emerging Role as a Mediator on Iran's Nuclear Activities, *Insight Turkey* 11: 3, S.161–175, hier: 170.
- 16 Akpınar, Pınar. 2015: Mediation as a Foreign Policy Tool in the Arab Spring: Turkey, Qatar and Iran. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies* 17: 3, S.252–268, hier: S.254.
- 17 Salt, Jeremy 2015: Turkey's Counterrevolution: Notes from the Dark Side, *Middle East Policy* 22: 1, S.123–141, hier: S.134.

- 18 Park, Bill 2015: Turkey's Isolated Stance: An Ally No More, or Just the Usual Turbulence?, *International Affairs* 91: 3, S. 581–600, hier: S. 593.
- 19 Ebd., S. 587.
- 20 Ebd., S. 593.
- 21 Salt, N. 17, S. 135.
- 22 Jacob, Jijo 2011: Who are the real Libyan opposition?, *International Business Times*, 28.03.2011, in: <http://ibtimes.com/who-are-real-libyan-opposition-277421> [21.09.2016].
- 23 Park, N. 18, S. 584.
- 24 Martin, Lenore G. 2009: Turkey and Gulf Cooperation Council Security, *Turkish Studies* 10: 1, S. 75–93, hier: S. 86.
- 25 Salt, N. 17, S. 137.
- 26 Ebd., S. 136–137.
- 27 Council Decision (CFSP) 2015: 2015/2430, L 334; U.S. Department of State 2009: Foreign Terrorist Organizations, Bureau of Counterterrorism, in: <http://state.gov/j/ct/rls/other/des/123085.htm> [18.08.2016].
- 28 Bağcı, Hüseyin 2015: Terör zehirinden Kürt şerbetine mi?, *Anayurt*, 04.04.2013, in: <http://anayurtgazetesi.com/yazar/Terror/19286> [21.09.2016]; Goksel, Nigar 2015: A New Cycle Begins in Turkey-PKK Conflict, 11.08.2015, in: <http://go.shr.lc/2cRZHT7> [21.09.2016].
- 29 RT International 2016: US slams Turkey over 'unacceptable clashes' with Syria opposition, says they aid ISIS, 29.08.2016, in: <http://on.rt.com/7nvy> [22.09.2016].

Was wäre, wenn Afrikas Regionalmächte erfolgreicher wären?

Südafrika, Nigeria und Kenia als
potenzielle Motoren für Frieden und Wohlstand

Terence McNamee



Nigeria, Kenia und Südafrika gehören zu den wichtigsten Regionalmächten in Afrika. Trotz ihrer beachtlichen wirtschaftlichen und politischen Potenziale gelingt es ihnen jedoch nicht, diese auch zu nutzen. Ganz im Gegenteil: Afrika ist die am wenigsten integrierte Region der Weltwirtschaft und steht sicherheitspolitisch vor großen Herausforderungen. Die Bewältigung der zahlreichen innenpolitischen Probleme könnte daher ein erster Schritt sein, jene Hindernisse zu überwinden, die die afrikanischen Regionalmächte bisher davon abhalten, eine bedeutendere Rolle in der globalen Politik zu spielen.

Einleitung

Seit vielen Jahren sind die erfolgreichen Staaten in Afrika die sogenannten Kleinen. In vielen wichtigen Entwicklungsindizes stehen die Seychellen, Mauritius und – der „Große“ in der Gruppe – Botswana an der Spitze. Dem *Ibrahim Index of African Governance* (IIAG) von 2015 zufolge kann neben Mauritius und Botswana der winzige Inselstaat Cabo Verde mit der besten Regierungsführung aufwarten. Von den fünf Ländern mit dem höchsten Bruttoinlandsprodukt pro Kopf ist Botswana mit etwas mehr als zwei Millionen Einwohnern bevölkerungsmäßig das größte – dies entspricht gerade einmal einem Zehntel der Einwohner von Lagos, der bevölkerungsreichsten Stadt Nigerias.

Abgesehen von den Vorteilen für die eigene Bevölkerung – die üblicherweise sicherer, gesünder und wohlhabender ist und zudem besser regiert wird¹ – reicht der Einfluss der „Kleinen“ allerdings bisher kaum über die eigenen Grenzen hinaus. Die einzigen Länder, die in dieser Hinsicht Einfluss nehmen können, sind die sogenannten Regionalmächte.² Solche Staaten sind in der Lage, – positiv wie negativ – politisch und wirtschaftlich auf eine Region, möglicherweise einen ganzen Kontinent, Einfluss zu nehmen, was kleineren Staaten in der Regel nicht gelingt. Daher kommt den Regionalmächten auch besondere Aufmerksamkeit zu. Man denke etwa an die Vereinigten Staaten, Japan und Deutschland.

Afrikas Regionalmächte sind seit der Unabhängigkeit allerdings nicht sehr erfolgreich gewesen. Dabei ist die Herkules-Aufgabe, vor der die erste Generation politischer Entscheidungsträger in diesen Staaten nach der Unabhängigkeit stand, durch deren großes Staatsgebiet und enorme Bevölkerungszahlen zusätzlich erschwert worden. Ungeachtet eigener Fehler wäre darüber hinaus wohl niemand darauf vorbereitet gewesen, die Beziehungen zwischen zersplitterten ethnischen Gruppen, ein gefährliches Vermächtnis der Kolonialherrschaft, in den Griff zu bekommen. Dabei ist es eigentlich ein grundlegendes ökonomisches Prinzip, davon auszugehen, dass große Staaten Vorteile haben, wenn es um das Erzeugen von Skaleneffekten und das Senken von Handelskosten geht. Aber: Aus bestimmten Gründen sind die größeren afrikanischen Staaten nicht in der Lage, ihr Potenzial zu entfalten. Deshalb befassen wir uns auch nur selten mit der Frage, wie der Kontinent aussehen *könnte*, wenn das Gegenteil der Fall wäre.

Im afrikanischen Kontext gibt es drei spezifische Gründe, warum die Leistung von Regionalmächten besondere Beachtung verdient. Der erste betrifft das Thema regionale Integration. Die wirtschaftlichen Zukunftsaussichten Afrikas hängen in hohem Maße davon ab, wie effektiv es regionalen Staatengruppen auf dem Kontinent gelingt zusammenzuarbeiten, Ressourcen zu bündeln und einander zu unterstützen. Eine Studie der *Yale University*



Schicksalhafter Erbe: Über ihrem Streben nach Frieden und Wohlstand liegen für die drei aussichtsreichen Regionalmächte Nigeria, Kenia und Südafrika die Schatten der eigenen Vergangenheit. [Quelle: © Zohra Bensemra, Reuters.](#)

kam unlängst zu dem Ergebnis, dass Afrika die am wenigsten integrierte Region der Weltwirtschaft ist. Komparative Vorteile gäbe es in vielen Bereichen – Aufbau von Infrastruktur, Diversifizierung der Beschaffungskette, Zusammenlegung von Tourismusprodukten –, aber sie werden so gut wie nie genutzt. Der zweite Grund betrifft das Thema Sicherheit. Erfahrungen in anderen Weltregionen lassen annehmen, dass Regionalmächte dazu tendieren, diplomatische und, wenn erforderlich, auch militärische Macht zur Bekämpfung regionaler Sicherheitsbedrohungen einzusetzen, was im Allgemeinen eher „stabilisierend“ wirkt als Eingriffe von außen. Der dritte Grund ist Afrikas Rolle im internationalen System. Der Kontinent steht am Rand der weltpolitischen Bühne. Nach wie vor haben die Interessen der Großmächte bei internationalen Rechts-, Finanz- und Sicher-

heitsfragen Vorrang. Jedoch ist die globale Machtverteilung keineswegs statisch. Das ressourcenreiche Afrika mit einer Bevölkerung von voraussichtlich zwei Milliarden im Jahr 2040 muss eine größere Rolle bei der Gestaltung dieser neuen Zukunft spielen. Die Stärkung der Stimme des Kontinents auf globaler Ebene wird dabei in erheblichem Maße von der Fähigkeit der Regionalmächte abhängen, ein gemeinsames Narrativ und eine gemeinsame Herangehensweise für Fragen zu entwickeln, die für Afrika und die Welt bedeutsam sind, etwa die Reform des VN-Sicherheitsrats. Idealerweise käme diese Rolle der Afrikanischen Union (AU) zu. Diese aber steckt noch in den Kinderschuhen und ist nicht in der Lage, Afrikas Anliegen nach innen oder global so wirksam zu vertreten, wie dies ein Zusammenschluss von Regionalmächten zu tun in der Lage wäre.



Damit das katalytische Potenzial der afrikanischen Regionalmächte gewinnbringend zum Wohle ihrer Regionen, des Kontinents und der Welt eingesetzt werden kann, muss dieses Potenzial jedoch zunächst einmal entfaltet werden. Wer die eigenen, dysfunktionalen Volkswirtschaften nicht im Griff hat, kann keine regionalen Wirtschaftsorganisationen führen. Wer selbst unter internen Konflikten und gewaltsamen Auseinandersetzungen leidet, kann nicht als stabilisierende Kraft in der Region wirken, sondern exportiert stattdessen Unsicherheit. Wem es nicht gelingt, als Führungsnation und Förderer gemeinsamer Werte und Interessen anerkannt zu werden, kann auch nicht innerhalb der Region oder auf dem Kontinent für Konsens in den wichtigen Fragen unserer Zeit sorgen.

In diesem Artikel werden drei Länder in Subsahara-Afrika – Südafrika, Kenia und Nigeria –, die beispielhaft die Bedeutung der Regionalmächte für das Wohlergehen des Kontinents veranschaulichen, untersucht. Ihr relatives wirtschaftliches und diplomatisches Gewicht, ihre Lage und das Maß an internationaler (regionaler und globaler) Integration sind Schlüsselfaktoren, die diese Länder zu Motoren für regionales Wachstum und Stabilität machen *könnten*. Allerdings gilt das nicht nur für die hier untersuchten Länder. Auch Äthiopien, Angola und sogar der ressourcenreiche Kongo – sowohl wegen seines Potenzials zur Verbreitung von Unsicherheit als auch wegen seiner impulsgebenden Kraft für das Wirtschaftswachstum in Zentralafrika und darüber hinaus (sofern es gelänge, die inneren Angelegenheit zu regeln) – könnten sich zu vielversprechenden Regionalmächten entwickeln.

Nigeria

Bis 2016 war Nigeria mit einem BIP von 510 Milliarden US-Dollar – was mehr als das BIP aller Länder der ECOWAS (Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft) zusammengenommen ist – die größte Volkswirtschaft Afrikas. Das Land hat mit 180 Millionen Einwohnern die mit Abstand höchste Bevölkerungszahl in Afrika. Sowohl das BIP als auch die Zahl der Einwohner werden voraussichtlich weiter steigen. Schätzungen

zufolge wird die Einwohnerzahl bis 2040 etwa 320 Millionen erreichen, was das Land nach China, Indien und den USA zum viertbevölkerungsreichsten Land der Welt machen wird. Im selben Zeitraum soll die Wirtschaft auf ein Volumen von 4,2 Billionen US-Dollar anwachsen. Angesichts dessen wird Nigeria als „afrikanischer Riese“ bezeichnet, schließlich ist es das einzige Land des Kontinents mit dem Potenzial, in Zukunft zu einer Weltmacht aufzusteigen. In einem kürzlich veröffentlichten Bericht des Instituts für Sicherheitsstudien heißt es mit Blick hierauf: „to a large extent, the increase in Africa’s role globally will therefore be driven by the future weight of Nigeria“.³

Langzeit-Prognosen für Nigerias Wirtschaft bescheinigen dem Land das Potenzial einer Weltmacht.

Bisher schlagen sich die „beeindruckenden Zahlen“ allerdings nicht in echten Erfolgen nieder, weder national noch regional. Vielmehr wird der Diskurs inner- und außerhalb des Landes von einer (beständigen) Krise und von der Fragilität des Staates beherrscht. Nigeria wurde mehr als die Hälfte der Zeit seit seiner Unabhängigkeit 1960 von einer Militärregierung geführt und Gewaltausbrüche entlang der zahlreichen ethnischen, religiösen und sozialen Bruchlinien des Landes waren eher die Regel. Allein der Biafra-Krieg (1967 bis 1970) forderte über eine Million Todesopfer und auch wenn der Boko Haram-Aufstand im Nordosten Nigerias, der seit 2009 über 17.000 Menschenleben forderte, in mancherlei Hinsicht ein Sonderfall ist, sind seine Ursachen und seine Intensität doch in höchstem Maße symptomatisch für das umfassende Versagen des nigerianischen Staates. Als sich 2016 eine Deeskalation im Zusammenhang mit Boko Haram anbahnte, drohte eine militante Gruppe in der nigerianischen Erdölregion Niger Delta mit einem neuen Aufstand im erdölproduzierenden Südosten – mit potenziell vernichtenden Folgen für die Wirtschaft des Landes.

Die strukturellen Probleme, die den Staat Nigeria historisch prägen, sind hinlänglich bekannt: die endemische Korruption (im jüngsten Korruptionsindex setzt *Transparency International* Nigeria auf Rang 136 von 175), die Fehlleitung von Ressourcen, ein hohes Maß an Armut, der sogenannte Ressourcenfluch (zwischen 90 und 95 Prozent der nigerianischen Exporteinnahmen stammen auch heute noch aus dem Geschäft mit Öl) und die große innere Unsicherheit. Dass Nigeria weit hinter seinem enormen Potenzial zurückgeblieben ist, steht außer Frage. Die berüchtigt schlechte Regierungsführung und eine entsprechende Außenpolitik verringerten den internationalen Einfluss des Landes. Die internen Herausforderungen sind derart groß, dass es fraglich erscheint, ob Nigeria jemals effektiv wird Macht projizieren können. Obwohl Nigeria das größte Geberland der ECOWAS ist und eine der treibenden Kräfte bei der Gründung in den 1970er Jahren war, ist es dem Land nicht gelungen, maßgeblichen Einfluss auf die fünfzehn Mitglieder des Blocks auszuüben. Die Fälle, in denen es von kleineren, „clevereren“ Mitgliedern des Blocks in verschiedenen Bereichen kaltgestellt wurde, häufen sich – zum Schaden des Landes. Der relativ geringe Einfluss Nigerias ist dabei zum Teil bedingt durch den Leitsatz „ein Land, eine Stimme“ der ECOWAS und auch durch die Vorherrschaft der nicht-englischsprachigen Mitgliedstaaten (es gibt acht französisch- und zwei portugiesischsprachige Mitgliedsländer), die einander tendenziell stärker unterstützen und besser zusammenarbeiten als Nigeria und die vier weiteren englischsprachigen Mitglieder.

Wenn es Nigeria dagegen einmal gelang, diplomatische Macht einzusetzen, waren die Ergebnisse durchaus beeindruckend. In den 1970er Jahren war das Land führend in der globalen Anti-Apartheid-Bewegung und in den 2000er Jahren war es ein zentraler Akteur bei zahlreichen friedenssichernden und diplomatischen Missionen auf dem gesamten Kontinent. Der damalige Präsident Olusegun Obasanjo stand zusammen mit dem südafrikanischen Präsidenten Thabo Mbeki in der ersten Reihe der Gründer der Neuen Partnerschaft für Afrikas

Entwicklung (NEPAD). Für Millionen von Menschen standen sie gemeinsam für die Idee einer „afrikanischen Renaissance“ auf dem Kontinent. Obasanjos Wahl 1999 bildete den Wendepunkt hin zu einer Demokratisierung, die sich trotz aller Unzulänglichkeiten immer nachhaltiger im Land verwurzelt. Die friedlichen Wahlen 2015 und der anschließende geordnete Machtwechsel könnten sich insofern durchaus als Schlüsselmoment in der nigerianischen Geschichte erweisen.

Wirtschaftlich hat Nigerias historische Abhängigkeit von den Petrodollars die Entwicklung der industriellen Produktion, der kommerziellen Landwirtschaft und anderer Wirtschaftsbereiche behindert. 70 Prozent der gesamten Beschäftigung im Land entfallen weiterhin auf den informellen Sektor. Die niedrigen Ölpreise haben die Wirtschaft 2015 schwer getroffen. Als Folge kam es zu einer Schwächung der Landeswährung, was wiederum dazu führte, dass sich ausländische Investoren von den Aktien- und Anleihemärkten des Landes zurückzogen. Auch in der ersten Hälfte des Jahres 2016 setzte sich dieser Trend fort, zumal der neue Präsident Muhammad Buhari Schwierigkeiten hatte, sein Versprechen, die Korruption zurückzudrängen und die Wirtschaft zu stabilisieren, einzulösen. Infolge des Absturzes der Währung hat Südafrika Nigeria überholt und ihm den Rang als größte afrikanische Volkswirtschaft abgelaufen.

Dennoch gibt es Anzeichen für eine bessere Zukunft Nigerias. Trotz nicht verstummender Kassandrarufer und stetiger Ankündigungen eines unmittelbar bevorstehenden Zusammenbruchs bleibt das Land handlungsfähig. Die Zahl der Unternehmer, Innovationen und Entwicklungen im Dienstleistungssektor ist explosionsartig gestiegen. Die Durchdringung des Landes mit Mobiltelefonen liegt derzeit bei 100 Prozent. In den Sektoren Banking, Unterhaltung, Telekommunikation, Landwirtschaft und Baustoffproduktion zeigen sich erste Erfolge einer stärker diversifizierten Wirtschaft. Deren zunehmende Dynamisierung und ein offeneres politisches Klima bilden einen sehr guten Nährboden für neue Unternehmen in der Region, die auf dem größten Verbrauchermarkt Afrikas



Hoffnungsschimmer: Die friedlichen Wahlen von 2015 könnten ein Meilenstein auf Nigerias schwierigem Weg in Richtung Demokratie sein. [Quelle: © Finbarr O'Reilly, Reuters.](#)

mitmischen möchten. Nichtsdestotrotz wird Nigeria, wenn die zunehmende Armut, die Ungleichheit und die Unsicherheit nicht konsequent angegangen werden, ein ewig unruhiger volatiler *swing state* bleiben.

Kenia

Betrachtet man die Zahlen, ist Kenia keineswegs eine unstrittige Regionalmacht wie Nigeria oder Südafrika. Seine Nachbarländer Tansania und Äthiopien haben mehr Einwohner, Äthiopien sogar doppelt so viele. Acht afrikanische Länder verfügen über größere Volkswirtschaften. In der Vergangenheit war Kenia weder eine politische noch eine wirtschaftliche Macht auf dem Kontinent. Das Land spielte keine wesentliche Rolle

bei der Gründung der wichtigsten Organe wie der Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU) oder der AU, und seine politische Führung war, im Gegensatz zu Tansanias langjährigem Präsidenten Julius Nyerere, international nicht besonders einflussreich.

Allerdings: Seit seiner Unabhängigkeit 1963 stand Kenia für einen großen Teil der Welt außerhalb des Kontinents für *das* Afrika schlechthin: außergewöhnliche Landschaften mit einer besonderen Fauna, eine pulsierende und aufgeschlossene Gesellschaft und soziale Harmonie.⁴ Die westlichen Länder sahen Kenia als ihresgleichen, als eine politische Oase inmitten des afrikanischen Chaos – bis zur strittigen Wahl im Jahre 2007. Die anschließenden landesweiten



Ruf nach Rechenschaft: Das Missmanagement öffentlicher Gelder sorgt in der kenianischen Öffentlichkeit für anhaltende Empörung. 2013 verbrannten Aktivisten vor dem Parlamentsgebäude leere Särgе, um gegen einen Gesetzesentwurf zu protestieren, der auch Mitgliedern des Parlaments Staatsbegräbnisse zugestehen sollte.

Quelle: © Thomas Mukoya, Reuters.

Gewaltausbrüche zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen ersetzen das gängige Bild des Westens durch eine realistische Sicht auf das eigentliche Kenia, ein komplexes Land mit enormen sozialen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Problemen – und eben auch auf die Regionalmacht Kenia, die beispielhaft steht für die Geschichte des Aufstiegs Afrikas.

Kenia verfügt über die stärksten internationalen Handels- und Investitionsbeziehungen in Ostafrika und dient, unterstützt durch eine beachtliche Entwicklung der Infrastruktur, als dessen Transport-, Logistik-, Tourismus-, Banking- und Dienstleistungs-Zentrum. Das Land hat sich mit der „Vision 2030“ ein starkes Zukunftskonzept verordnet. Das Humankapital ist dabei vielleicht Kenias größte Stärke und das Land ist seit Langem stolz auf seine gut ausgebildeten Akade-

miker. Es gibt eine starke und wachsende Innovationskultur. Daher ist es kein Zufall, dass das weltweit führende mobile Geldsystem, M-PESA, in Kenia entstanden ist. M-PESA und die Technologie im Allgemeinen haben das Leben in Kenia so stark wie beinahe nirgendwo sonst in Afrika geprägt. Diese Innovationskraft ermöglicht es Kenia, den Zugang der Bevölkerung zu zahlreichen Leistungen immer weiter auszubauen und Entwicklungs- und Industrialisierungsphasen zu überspringen, wie es nur wenigen afrikanischen Ländern möglich ist. Kenia wird zunehmend durch einen multiethnischen Privatsektor geprägt, der möglicherweise der dynamischste Afrikas ist. Dass die Wahlen 2013 trotz erschreckender Gewaltankündigungen friedlich verliefen, war zumindest zum Teil dem ehrgeizigen Friedensprogramm des Privatsektors zur Gewährleistung freier und fairer Wahlen zu verdanken.

Der intraregionale Handel ist in der Ostafrikanischen Gemeinschaft (EAC) entwickelter als in jeder weiteren Region auf dem Kontinent. Kenia ist Hauptprofiteur des Handels mit Industrieprodukten, aber durch die Förderung einer tieferen Integration in anderen Bereichen erzeugte es Übernahmeeffekte und half mit, die benachbarten Volkswirtschaften aufzubauen, auch wenn das Wachstum sehr ungleichmäßig verteilt war. Die Regierung von Präsident Kenyatta hat eine stärkere Integration innerhalb der EAC zum Schwerpunkt ihrer Außenpolitik gemacht und bemüht sich um die Vermarktung der Region als einem Markt gegenüber potenziellen Investoren. Im jüngsten *Visa Africa Integration Index* erzielt Kenia den höchsten Wert für wirtschaftliche Integration in Ostafrika. Global verfolgt das Land einen pragmatischen Ansatz und verbindet bei Investitionen und Marktexpansion „the best from China and the best from the U.S.“.

Kenia wird gemeinhin als „burning platform for change“ bezeichnet, jedoch zeigen sich nach wie vor erhebliche Probleme. Zu Zeiten der Unabhängigkeit zählte das Land rund fünf Millionen Einwohner, heute sind es neun Mal so viele, und das Bevölkerungswachstum beträgt eine Million pro Jahr. Große Sorge verursachen hierbei die steigenden Schulden Kenias und es bestehen Zweifel an seiner Fähigkeit zur Finanzierung des Unterhalts oder des Ausbaus öffentlicher Strukturen. Das Land ist entschlossen, in den nächsten Jahren ein Wirtschaftswachstum von mehr als sechs Prozent pro Jahr zu erzielen, allerdings entfiel bisher der Großteil davon auf „beschäftigungsfreies Wachstum“, d.h. die am schnellsten wachsenden Sektoren sind nicht beschäftigungsintensiv. Ebenso wie in Nigeria und Südafrika nimmt auch in Kenia die soziale Ungleichheit zu. Im letzten VN-Index der menschlichen Entwicklung (HDI) liegt Kenia nur auf Platz 147 von 187. Ebenso wie in Nigeria wird die institutionalisierte Korruption häufig als Hauptfaktor für die schlechte Entwicklungsleistung Kenias herangezogen. Gravierende finanzielle Unregelmäßigkeiten und Missmanagement öffentlicher Gelder durch Staatsbedienstete haben ein bedenkliches Ausmaß angenommen, und der Rechnungskontrollbericht benennt dies entspre-

chend deutlich: „1.2% of the country’s \$10bn (£6.4bn) budget was correctly accounted for. About \$600m could not be accounted for at all“.⁵ Kenias Präsident Uhuru Kenyatta erklärte kürzlich, die Korruption sei so allgegenwärtig, dass sie eine Bedrohung für die nationale Sicherheit darstelle.

Kenias 2010 verabschiedete neue Verfassung soll die ökonomische Situation verbessern, eine aktivere Beteiligung der Bürger fördern und nationalen Zusammenhalt aufbauen – und tatsächlich gibt es greifbare Anzeichen für eine Stärkung der Demokratisierung. Allerdings besteht nach wie vor die Gefahr, dass eine offenere und wettbewerbsfähigere Politik die Spaltungen entlang der Religions- und Stammesgrenzen verschärft, um deren Abbau sich Kenia seit seiner Unabhängigkeit bemüht. Eine anhaltende Flüchtlingskrise und Angriffe der in Somalia ansässigen islamistischen Extremistenverbindung *Al Shabaab* erschweren weiterhin die Staatenbildung, zumal sich diese Angriffe seit dem Einsatz kenianischer Soldaten in Somalia 2011 – zur Unterstützung der Mission der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM), zur Bekämpfung von Piraterie am Horn von Afrika und zur Stabilisierung des Landes – weiter intensiviert haben. Kenia steht im weltweiten Kampf gegen den islamischen Extremismus an vorderster Front. In Teilen des Landes wird eine effektive Regierungsführung immer schwieriger und der interne Zusammenhalt des Landes ist erheblichem Druck ausgesetzt. Angesichts der für 2017 angesetzten Wahlen hat die Opposition in der ersten Hälfte des Jahres 2016 Tausende Menschen bei verschiedenen Protesten mobilisiert. Insgesamt konnte jedoch der innere Friede gewahrt werden. Das kenianische Parlament hat strenge Gesetze zum Verbot von Hassreden erlassen. Das Schüren ethnischer Spannungen zum Stimmenfang – bei Wahlen in der Vergangenheit immer wieder eingesetzt – ist für Politiker nun schwieriger geworden. Meinungsumfragen aus dem Jahr 2016 zufolge befürworten die meisten Kenianer die Regierung von Präsident Jubilee – eine Mehrparteien-Koalition – als die Kraft, die größere Harmonie in einem Land fördern kann, in dem Stammesloyalitäten traditionell über politischer Ideologie stehen.

Südafrika

Vor 1994 war Südafrika jahrzehntelang eine vor allem in negativer Hinsicht Einfluss nehmende Regionalmacht. Während der Apartheid (1948 bis 1994) beschränkte das weiße Regime seine perfiden Methoden nicht auf das eigene Staatsgebiet, sondern provozierte auch Instabilität in den Nachbarländern, um die eigene innenpolitische Ordnung zu festigen. Sein weit überlegenes Militär wurde häufig im Ausland zur Bekämpfung von vermeintlichen Bedrohungen der Herrschaft im eigenen Land eingesetzt. Südafrika übertraf auch wirtschaftlich seine Nachbarländer, aber die Apartheid verhinderte eine ökonomische Integration, und der Handel fand zum Großteil (wenn auch nicht ausschließlich) innerhalb der Region der damaligen Südafrikanischen Entwicklungskonferenz (SADCC) statt.

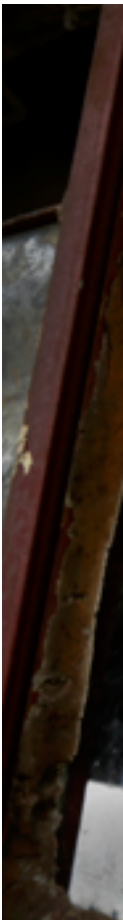
Erst nach dem Ende der Apartheid konnte sich Südafrika zu einer positiven Macht entwickeln. Das Land startete eine aufwändige Initiative zur Förderung von Investitionen und Handel in der Region und auf dem Kontinent. Nach der Aufhebung der von der Apartheid erlassenen Restriktionen verbreiteten sich die vergleichsweise hochentwickelten Unternehmen des Landes über zahlreiche Märkte. Weltweit hatte Südafrika einen für ein Land seiner Größe einzigartigen Einfluss, hauptsächlich aufgrund des beinahe mystischen Rufes seines politischen Befreiers und Führers Nelson Mandela und des bemerkenswerten Übergangs des Landes von einem international geächteten Staat zu einer Demokratie ohne Rassenschränken. Nach 1994 lenkte Mandelas Vizepräsident und späterer Präsident der Republik, Thabo Mbeki, das Land durch 15 Jahre makroökonomischer Stabilität mit einem unspektakulären, aber gesunden Wirtschaftswachstum. Die damit einhergehende Veränderung in den südafrikanischen Außenbeziehungen lässt sich gut wie folgt zusammenfassen:

„Feindschaft wurde abgelöst von Freundschaft und auf Isolation folgte Integration. Die ehemals marodierende Regionalmacht ohne Freunde verwandelte sich (anfäng-

lich widerwillig) in eine regionale Größe mit äußerst altruistischen Absichten [...] die von dem Dogma des Überlebens in einer feindlichen Welt geprägte Denkweise des „alten“ Südafrika wurde abgelöst von einem liberalen idealistischen Ansatz, auf dessen Basis das demokratische Südafrika eine ehrgeizige Reformagenda, gestützt auf seinen nationalen Erfahrungen und Werten, vorantreiben sollte.“⁶

Die wiedergewonnene internationale Achtung Südafrikas half, den Weg für die Beilegung anhaltender Konflikte in der Region, insbesondere in Namibia und Mozambique, zu ebnen. Heute ist Südafrika die am höchsten entwickelte Wirtschaftsmacht Afrikas. Es ist als einziges afrikanisches Land Mitglied der G20 und der BRICS-Staaten⁷ sowie einer der zehn strategischen Partner der Europäischen Union.

Die schillernden Farben der sogenannten Regenbogennation sind seitdem jedoch deutlich verblasst. Der Krisendiskurs ist allgegenwärtig und es entbrennen Diskussionen, wie weit Südafrika von einem Umkippen entfernt ist. 2015 war geprägt von Massenprotesten, von Chaos und Gewalt im Landesparlament, von belasteten Arbeitsbeziehungen, nationalen Elektrizitätsengpässen, einer Zunahme fremdenfeindlicher Übergriffe sowie von einer zunehmend rassifizierten Politik, von kritischem Versagen staatlicher Unternehmen und wachsender Korruption. Parteiinterne Streitigkeiten und ein Machtvakuum im seit 1994 regierenden Afrikanischen Nationalkongress (ANC) behinderten die Umsetzung politischer Maßnahmen seitens der Regierung. Die Wachstumsaussichten des Landes sind deutlich schlechter geworden und das Anlegervertrauen ist zutiefst erschüttert. Unlängst gaben in einer Umfrage, dem *Ipsos Socio-Political Trends Survey*, nur 44 Prozent der Südafrikaner an, sie glaubten, ihr Land bewege sich in die richtige Richtung. 1994 waren es 76 Prozent und im Jahre 2004 immerhin noch 71 Prozent. Sicherlich gibt es zahlreiche Daten und Fakten, die sich hierfür als Begründung anführen ließen, aber allein die Arbeitslosenquote spricht eine deutli-



che Sprache: 40 Prozent der schwarzen Südafrikaner, die beinahe 80 Prozent der Gesamtbevölkerung ausmachen, sind arbeitslos.

Mehr als zwei Jahrzehnte nach dem Ende der Apartheid lebt Südafrika, im Gegensatz zu Nigeria und Kenia, immer noch in Frieden mit den regionalen Nachbarn. Aber der südafrikanischen Außenpolitik fehlen die Klarheit und Stärke aus dem ersten demokratischen Jahrzehnt. Bei seinem Amtsantritt versprach Mandela, Südafrika würde der Welt mit einer prinzipientreuen und hoch moralischen Außenpolitik begegnen, und eine Zeit lang schien dies tatsächlich mehr als eine Phrase zu sein. Das Land wurde zum Vor-

kämpfer für den Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NPT), Anführer der Bewegung der blockfreien Staaten und Friedensstifter in Burundi, im Sudan, in der DRC und in Zimbabwe.⁸

Heute steht Südafrika vor zahlreichen Legitimitätsproblemen. Höchst fragwürdige Gefälligkeitsernennungen haben das Bild des einst vielgerühmten diplomatischen Dienstes befleckt. Kritiker führen an, die moralische Haltung und diplomatische Finesse auf dem Kontinent nach dem Ende der Apartheid seien plumpem Exzptionalismus und Mobbing gewichen, wie sich beispielhaft an der aggressiven Kampagne zur



Wolken am Horizont: Nach dem Tod Mandelas blickt die südafrikanische Jugend pessimistisch auf die rückschrittliche Politik der Regierungspartei. Deren Führungselite scheint es mehr auf die Mehrung ihrer Macht und ihres Reichtums als auf die Wahrung des politischen Vermächnisses Mandelas abgesehen zu haben.

Quelle: © Yannis Behrakis, Reuters.

Wahl einer Südafrikanerin – Nkosazana Dlamini-Zuma – zur Präsidentin der Afrikanischen Union 2012 festmachen lässt. Jakkie Cilliers führt an, dass Südafrika sich äußerst ungeschickt und plump auf dem diplomatischen Feld bewege und der Eindruck bestehe, das Land rede in Afrika mehr als es zuhöre.⁹ Weltweit ist der Glanz von Mandelas Regenbogennation verblasst. Der *Economist* schreibt, Südafrikas Außenpolitik könne zum Gegenstand von Spott („laughing stock“) werden, und bezeichnete ein 2015 veröffentlichtes ANC-Diskussionspapier als unbedarft und unmoralisch („clueless and immoral“).¹⁰ Wenn Südafrika – einst als selbstverständliche Führungsmacht Afrikas bezeichnet – „regressiver“ wird und Ideologie über Inhalte und Ergebnisse stellt, was bedeutet dies dann für das südliche Afrika und den gesamten Kontinent, wie zwei Analytiker unlängst fragten?¹¹

Der wirtschaftliche Einfluss Südafrikas in der Südafrikanischen Entwicklungsgemeinschaft (SADC) ist mit dem Gewicht Deutschlands im Euro-Raum vergleichbar. In beinahe allen Schlüsselsektoren wie Telekommunikation, Einzelhandel, Finanzen und Bergbau sind südafrikanische Unternehmen in der gesamten Region äußerst aktiv. Sie treiben das Wachstum dieser Wirtschaftsbereiche voran und haben auf unterschiedlichste Weise Einfluss auf Zivilgesellschaften und die Menschen vor Ort. Es steht außer Frage, dass Südafrikas Wirtschaft ein „wichtiger Pfeiler der wirtschaftlichen Stabilität“ im südlichen Afrika und sogar für darüber hinausgehende Teile des Kontinents ist.¹²

Wie werde ich eine erfolgreiche Regionalmacht?

So banal es klingen mag – Erfolg im eigenen Land ist der Schlüssel für den Aufstieg zu einer erfolgreichen Regionalmacht. „Erfolg“ bedeutet dabei nicht, auf allen Ebenen gleichermaßen hervorragend zu sein. Fortschritt ist zwangsläufig ungleichmäßig und mit Rückschlägen verbunden, insbesondere in Afrika, wo die Staatswerdung noch am Anfang steht. Die grundlegenden Erfolgsvoraussetzungen – effektive und umfassende Institutionen, politische Stabilität, ver-

nünftige politische Entscheidungen – zu schaffen, ist darüber hinaus zweifellos eine Herausforderung. Historiker erinnern immer wieder daran, dass der Verlauf der Geschichte ungewiss ist. Unter den Herausforderungen, denen sich Kenia, Nigeria und Südafrika gegenübersehen, ist es vor allem ein Widerspruch – von Peter Lewis von der Johns Hopkins-Universität elegant formuliert –, den alle drei beherzt angehen müssen: Transparenz ohne Rechenschaft. In allen drei Ländern gibt es eine Vielzahl an Kommissionen und Untersuchungen zu Themen, die für künftigen Wohlstand entscheidend sind – darunter staatliche Korruption, Polizeiarbeit, staatliche Unternehmen. Die Liste ist lang und wächst weiter. Auch die Transparenz, ein entscheidender Faktor für gute Regierungsführung, nimmt zu. Dies ist allerdings bedeutungslos, wenn es nicht zu mehr Anklagen, Reformen und *wirklicher* Rechenschaft führt, was derzeit noch bei keiner der Regionalmächte der Fall ist.

Kenia war beim Ausbau seines regionalen und kontinentalen Einflusses am erfolgreichsten.

Eine wesentliche Hürde besteht für alle Länder – wenngleich für Kenia in geringerem Maße – darin, die Nachbarländer und den Kontinent als Ganzes zu überzeugen, dass ihre außenpolitischen Zielsetzungen nicht eigennützig sind. Man sollte nicht unterschätzen, wie tief die mittleren und kleineren Staaten Afrikas von der Furcht vor Beherrschung durchdrungen sind. Der starke Geist des Panafrikanismus existierte schon immer neben stark ausgeprägten nationalen Tendenzen. Afrikas politische Führer waren und sind der Abgabe von Souveränität zugunsten einer supranationalen Institution gegenüber – trotz des Konzepts der „afrikanischen Einheit“ – äußerst abgeneigt. Dies ist zum Teil auf die Furcht zurückzuführen, dass die mächtigeren Staaten die regionalen Wirtschaftsgemeinschaften (REC) in Afrika zur Stärkung ihrer regionalen Hegemonie nutzen könnten. Südafrika steht in der SADC unter besonderer Beobachtung, da seine Wirt-

schaftspolitik von manchen Staaten als „aggressiv“ empfunden wird und da es seine eigenen globalen Bestrebungen – festgemacht an seiner BRICS-Mitgliedschaft – über seine regionalen Verpflichtungen stellt. Die westafrikanischen Staaten befürchteten lange Zeit, Nigeria würde die ECOWAS zum Ausbau der eigenen Vorherrschaft nutzen, was zumindest zum Teil erklärt, warum andere Mitgliedstaaten so häufig gemeinsam die nigerianischen Anliegen unterlaufen.

Kenia war beim Ausbau seines regionalen und kontinentalen Einflusses mit Hilfe von stiller Diplomatie und Kooperationen am erfolgreichsten. Die Anklage des kenianischen Präsidenten und anderer Regierungsmitglieder vor dem Internationalen Strafgerichtshof belegen dies, wie immer man die (später zurückgenommenen) Anschuldigungen bewerten mag. Kenia versammelte geschickt zahlreiche afrikanische Unterstützer hinter sich, ohne sich von den Institutionen oder seinen internationalen Partnern zu entfernen, die es förderten. Auf diese Weise kam das Land relativ unbeschadet aus einer Situation heraus, die sich zu einer möglicherweise verheerenden diplomatischen Krise hätte entwickeln können. Kenia hat offensichtlich besser als andere verstanden, dass Regionalmächte in Afrika die besondere Verpflichtung haben, Vertrauen in den Strukturen des Kontinents aufzubauen (oder diese zu reparieren), nicht zuletzt, weil ihre eigenen Interessen häufig in Frage gestellt werden. Kenias nachweisbares Engagement beim Aufbau und bei der Stärkung der EAC – dem am nachhaltigsten integrierten Block in Afrika – erteilt dem übrigen Kontinent eine heilsame Lektion hinsichtlich der Vorteile einer Integration. Vor allem zeigt dies, was möglich ist, wenn es nicht mehr nur um die eigenen Interessen, sondern um praktische Lösungen geht.

Die Förderung des Regionalismus im Privatssektor sollte in Zukunft eine Hauptpriorität sein. Bereits jetzt treiben Unternehmen regionale Schlüsselinitiativen voran. Der Panafrikanismus von Unternehmen, beispielhaft verkörpert durch grenzüberschreitende Großinvestitionen des nigerianischen Zementmoguls Aliko Dangote, von SABMiller aus Südafrika oder den keniani-

schen IKT-Unternehmen, schafft neue Identitäten und eine neue Vernetzung außerhalb der traditionellen Sphären. Durch die Vermeidung von Protektionismus und die Förderung von größerer Bewegungsfreiheit im Wirtschaftsbereich helfen die Regionalmächte Afrika bei der Überwindung des abträglichen Gegensatzes zwischen „uns“ (Regierung) und „denen“ (Wirtschaft, Gesellschaft).

Die Beziehungen zwischen den Regionalmächten sind für den Erfolg kontinentaler Organisationen entscheidend. Der Erfolg der Europäischen Union wäre ohne den radikalen Wandel der Beziehungen zwischen Frankreich und Deutschland in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts nicht möglich gewesen. Der führende Handelsblock Südamerikas, Mercosur, wäre nicht entstanden, wenn die Wirtschaftsriesen Argentinien und Brasilien nicht in den 1980er Jahren ihre Feindseligkeiten und einen gefährlichen nuklearen Wettstreit beigelegt hätten. Sowohl EU als auch Mercosur stehen derzeit vor den wohl größten politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen seit ihrer Gründung. Die Aufgabe, einen Ausweg aus den derzeitigen Krisen zu finden, wird überproportional den stärksten Mitgliedstaaten zufallen. Ebenso hängen der künftige Erfolg der AU und die Umsetzung ihrer Agenda 2063 – dem Streben nach einem „integrierten, gedeihenden, friedlichen und von seinen Bürgern getragenen Afrika als dynamische Kraft auf der Weltbühne“¹³ – erheblich davon ab, wie sich Staaten wie Nigeria, Kenia und Südafrika untereinander verstehen und ggf. zusammenarbeiten.

Beziehungen zwischen Menschen spielen hierbei eine Schlüsselrolle. Derzeit sind diese Beziehungen unsicher und instabil. Der Austausch in den Bereichen Bildung und Kultur sowie andere Formen des Austauschs zwischen den jeweiligen Bürgern sind im internationalen Vergleich gering und hauptsächlich auf die Geschäftswelt beschränkt. Was das Verhältnis von Südafrikanern und Nigerianern angeht, ist das Vertrauen gering. In Südafrika lebende Nigerianer werden häufig als Gangster oder Drogendealer karikiert; der Ruf der Südafrikaner hat unter den Ausbrüchen von Fremdenfeindlichkeit gegen andere

Afrikaner und dem eigenen „Exzeptionalismuswahn“ stark gelitten. In der Geschäftswelt sind südafrikanische Unternehmen in Nigeria sehr aktiv, jedoch gleicht dies einer Einbahnstraße: Nigerianische (und andere afrikanische) Unternehmen führen häufig die protektionistischen Maßnahmen und BEE-Regulierungen an, wenn es um Hindernisse für den Marktzugang im intra-kontinentalen Handel geht.

Auf Regierungsebene lässt die Rhetorik häufig vermuten, dass beide Länder um die wirtschaftliche Vormacht in Afrika und globale Machtprojektion kämpfen. Sollte der intensiven Zusammenarbeit von Präsident Thabo Mbeki und seinem nigerianischen Amtskollegen Olusegun Obasanjo – den Vätern von NEPAD – neues Leben eingehaucht werden können, gibt es einiges zu reparieren. Die Ansätze Nigerias und Südafrikas unterscheiden sich von Kenias „weicherer“ Diplomatie, obgleich sich auch die Beziehungen zwischen Kenia und Südafrika verschlechtert haben. Grund sind vor allem die strengen Visaanforderungen in Südafrika, mit denen Geschäfts- und Tourismusströme ausgebremst werden. Die afrikanischen Regionalmächte müssen mehr zur Förderung der Interaktion zwischen ihren Bürgern tun und zwar nicht nur in den Bereichen Wirtschaft und Handel, sondern auch im Hinblick auf die Mobilität von Menschen und Ideen. Anders sind eine gemeinsame Agenda und eine bessere Verständigung nicht zu erreichen.

Auf quantitative Daten und Trendanalysen gestützte Prognosen lassen mit großer Wahrscheinlichkeit annehmen, dass Afrika auch in den nächsten 25 Jahren dort bleibt, wo es sich derzeit befindet: am Rand der globalen Machtverteilung. Regionalmächte könnten diese Prognose jedoch erheblich beeinflussen, wenn sie – in Ermangelung eines besseren Begriffs – endlich „erfolgreich“ werden. Es liegt im Interesse aller, darüber nachzudenken, wie dieses Ziel erreicht werden kann.

Dr. Terence McNamee ist stellvertretender Direktor der Brenthurst Foundation in Johannesburg, Südafrika.

- 1 Die drei Länder mit der höchsten Lebenserwartung in Afrika – Cabo Verde (75), Mauritius (74) und die Seychellen (74) – weisen einen deutlichen Abstand zum nächstplatzierten Land, Namibia (68), auf. Der Ausreißer Botswana landet nur auf dem zehnten Platz in Afrika (64), allerdings ist anzunehmen, dass das Land ohne die verheerenden Auswirkungen von HIV/AIDS in den letzten beiden Jahrzehnten mit an der Spitze liegen würde. Botswana hat derzeit die dritthöchste HIV-Infektionsrate der Welt, und die Lebenserwartung ist erst kürzlich auf ein etwas niedrigeres Niveau als 1990 gestiegen, nachdem sie 2005 auf 35 abgesunken war. Zwischen 1995 und 2002 ist die Gesamtlebenserwartung aufgrund von HIV/AIDS um 36 Prozent gesunken, vgl. World Life Expectancy 2016: Life Expectancy Africa in: <http://worldlifeexpectancy.com/life-expectancy-africa> [16.08.2016].
- 2 Für die Zwecke dieses Artikels wird der Begriff „Regionalmächte“ verwendet. Eine längere Abhandlung sowie eine Konferenz, auf die sich dieser Artikel stützt, verwenden den Begriff „Swing States“, allerdings gibt es konzeptuell keine wesentlichen Unterschiede zwischen beiden Bezeichnungen.
- 3 Cilliers, Jakkie/Schünemann, Julia/Moyer, Jonathan D. 2015: Power and Influence in Africa: Algeria, Egypt, Ethiopia, Nigeria and South Africa, 25.03.2015, in: African Futures Paper 14.
- 4 McNamee, Terence 2015: Why Kenya Matters, The Strategist, 15.01.2015, in: <http://aspistrategist.org.au/why-kenya-matters> [26.08.2016].
- 5 Githongo, John 2015: Kenya's Rampant Corruption Is Eating away at the Very Fabric of Democracy, The Guardian, 06.08.2015 in: <http://gu.com/p/4b93g/stw> [16.08.2016].
- 6 Geldenhuys, Deon 2008: The Idea-Driven Foreign Policy of Regional Power: The Case of South Africa, 01/2008, in: <http://bit.ly/2cKtz6> [16.08.2016].
- 7 Vgl. den Beitrag von Rieck, Christian E. et al. in dieser Ausgabe (S.8).
- 8 Die Rolle Südafrikas als „Friedenstifter“ in Zimbabwe wird von Kritikern des Ansatzes der „stillen Diplomatie“ von Mbeki heftig bestritten. Zu seiner Zeit wurde er im Allgemeinen als Deckung für Mugabes Regime gegenüber dem, was Mbeki als externe Einmischung in afrikanische Angelegenheiten bezeichnete, dargestellt.
- 9 Louw-Vaudran, Liesl 2015: Nigeria will be Africa's first global superpower, Mail&Guardian, 02.04.2015, in: <http://j.mp/vaudran> [29.09.2016].
- 10 The Economist 2015: Clueless and immoral, 05.09.2015, in: <http://econ.st/2dCuUuF> [29.09.2016].
- 11 Ferguson, Malcolm / Mills, Greg 2015: South Africa's foreign policy: Progress or 'Progressive'?, Daily Maverick, 23.09.2015, in: <http://j.mp/ferguson-mills> [16.08.2016].
- 12 Alessi, Christopher 2013: South Africa's Economic Fault Lines, CFR Backgrounders, Council on Foreign Relations, 17.05.2013, in: <http://on.cfr.org/1d7kGkZ> [29.09.2016].
- 13 African Union o.J.: Vision and Mission, in: <http://au.int/en/about/vision> [29.09.2016].

Abgewirtschaftet

Venezuelas Weg in den Ruin

Henning Suhr



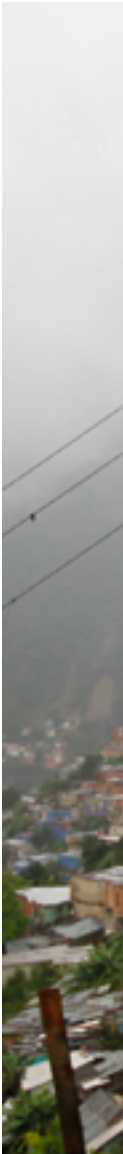
Venezuela steht vor dem wirtschaftlichen und sozialen Kollaps, doch die Regierung hält eisern an ihrem gescheiterten Kurs und der Macht fest. Daher haben sowohl das von der Opposition initiierte Abberufungsreferendum als auch internationale Dialogbemühungen bisher nur geringe Aussichten auf Erfolg. Sollte sich keine politische Lösung finden, drohen dem Land angesichts der voranschreitenden Krise katastrophale Konsequenzen.

Menschenrechtsverletzungen, Mangelwirtschaft, Ladenplünderungen, Gewaltkriminalität, Zusammenbruch der Gesundheitsversorgung, Stromausfälle, Trinkwasserknappheit, Massenauswanderung, dreistellige Inflationsraten, Rekorddefizit und demnächst womöglich der Zahlungsausfall: Aus Venezuela kommen schon lange keine guten Nachrichten mehr und alles deutet darauf hin, dass es sogar noch schlimmer kommen könnte. Statt robuster Volkswirtschaft und prosperierendem Wohlfahrtsstaat, wie man ihn der Welt lange vorgegaukelt hat, erinnert das Land heute an ein Paradebeispiel fragiler Staatlichkeit. Unfähig zu ökonomischen Reformen, führt Staatspräsident Nicolás Maduro die Politik seines Vorgängers und einstigen Hoffnungsträgers der internationalen Linken, Hugo Chávez Frías, fort und riskiert den wirtschaftlichen wie sozialen Zusammenbruch des Landes. Während die historische Krise von der Regierung mit der üblichen Propaganda geleugnet wird und sogar Angebote aus dem Ausland für dringend notwendige Hilfslieferungen ausgeschlagen werden, leidet die Bevölkerung in zunehmendem Maße. Angesichts der desaströsen Politik ist es kaum verwunderlich, dass die internationale Solidarität für die Regierung in Caracas schwindet. Dabei könnte das Land mit seinem Reichtum an Erdöl und anderen Ressourcen eine deutlich wichtigere Rolle spielen, sei es in der Region oder an den internationalen Rohstoffbörsen. Wie konnte es dazu kommen, dass sich Venezuela von einem ehemals einflussreichen Akteur in Lateinamerika zu einem Stör- und Instabilitätsfaktor in der Region entwickelt hat?

Der Aufstieg von Hugo Chávez

In Venezuela bestand bis 1999 über vier Jahrzehnte hinweg ein Zweiparteiensystem, in dem sich die sozialdemokratische Partei *Acción Democrática* (AD) und die christsoziale Partei *Comité de Organización Política Electoral Independiente* (COPEI) an der Macht abwechselten. Nicht mehr das Militär, sondern eine zivile Elite dominierte die Staatsgeschäfte auf Basis einer repräsentativen Demokratie.¹ Der sozialdemokratische Präsident Carlos Andrés Pérez verstaatlichte 1975 die Ölindustrie und formte mit dem Ölkonzern *Petróleo de Venezuela S.A.* (PDVSA) eines der rentabelsten Staatsunternehmen der Welt. Große Infrastrukturprojekte und Sozialprogramme konnten – dank einer steten Ölrente – finanziert werden und brachten Venezuela den Ruf eines lateinamerikanischen Musterschülers in Sachen Wirtschaftspolitik und Demokratiestandards ein.

Allerdings fusionierten mit der Verstaatlichung des Ölsektors erst recht politische und wirtschaftliche Macht, wodurch sich die „Rentementalität“ in der Politik verstärkte und die Gesellschaft veränderte.² Staatliche Ineffizienz sowie Korruption, Veruntreuung und der Klientelismus einer Parteienelite, die sich schrittweise von den Wählern entfernte, führten dazu, dass man der sozialen Frage im Land zu wenig Aufmerksamkeit schenkte. Erstmals entlud sich der Unmut im Jahr 1989 in einem blutig niedergeschlagenen Aufstand, der als *Caracazo* (in etwa „großer Caracas-Aufstand“) in die Geschichtsbücher einging. In der Folge gerieten die traditionellen Parteien zunehmend unter Druck, da





Am Abgrund: Dieses Bild eines von Erdbeben zerstörten Hauses in Caracas hat Symbolgehalt. Nach jahrzehntelanger Misswirtschaft steht Venezuela trotz seines Rohstoffreichtums mittlerweile kurz vor dem Kollaps.
Quelle: © Jorge Silva, Reuters.

es ihnen nicht gelang, die wirtschaftliche Krise zu lösen und das Vertrauen der Wähler zurückzugewinnen.³ Im Jahr 1992 sah der damalige Offizier Hugo Chávez erstmals die Möglichkeit eines Putsches, der aber kläglich scheiterte und dem späteren Präsidenten eine Gefängnisstrafe einbrachte. 1998 startete der inzwischen begnadigte Chávez einen weiteren Versuch. Als Außenseiter trat er in das Präsidentschaftsrennen ein

und ging daraus als Sieger hervor. Seine Zielstrebigkeit und scharfe Rhetorik gegenüber der in Verruf geratenen Parteiendemokratie imponierten vielen Venezolanern, die sich nach einem politischen Wechsel sehnten.⁴ Anders als seine Konkurrenten entstammte Chávez der überwiegend dunkelhäutigen Unterschicht und verstand es, besonders diese Wählerklientel rhetorisch und emotional zu binden. Er bediente sich dabei

klassischer populistischer Instrumente, beispielsweise einer einfachen Sprache, Simplifizierungen, der Betonung der Opferrolle sowie ausgeprägter Freund-Feind-Schemata. Ein langjähriger Wegbegleiter von Hugo Chávez beschrieb ihn als „primitiv und unbelesen“, jedoch als einen Führer mit einer „schnellen Auffassungsgabe und hoher emotionaler Intelligenz“, der „unabhängig handelte, sogar gegenüber den Castro-Brüdern“.⁵

Chávez verfolgte von Beginn an einen Staatsumbau, zunächst etwas kopflos, doch mit den Jahren zunehmend planvoller und radikaler. Die systematische Destruktion von Institutionen, die Schaffung neuer Institutionen zu eigenen, parteipolitischen Zwecken sowie eine voranschreitende Marginalisierung Andersdenkender bildeten dabei das Fundament.⁶

Ein Militär an der Macht

Mit der neuen Verfassung von 1999 leitete Chávez grundlegende Veränderungen ein, die – der militärischen Logik ihres Initiators folgend – auf eine Zentralisierung des politischen Systems abzielten.⁷ Die Exekutive wurde deutlich gestärkt, wie im Fall des Nationalen Wahlrats, des Obersten Gerichts, des Obersten Rechnungsprüfers und des Generalstaatsanwalts. Der Senat wurde als zweite Kammer des Parlaments abgeschafft – und damit die Möglichkeit der Präsidentenanlage mit Hilfe dieses Organs.⁸ Chávez verfolgte zwar nicht von Beginn an die Einführung eines sozialistischen Modells, allerdings liebäugelte er mit sozialistischen Ideen und machte aus seiner Bewunderung für Fidel Castro, der ihn wiederum tatkräftig unterstützte, keinen Hehl.

Der politische Widerstand, den Chávez hervorrief, gipfelte 2002 in dem gescheiterten Putsch unter Führung von Pedro Carmona, mit dem sich keineswegs alle Oppositionsvertreter einverstanden zeigten. Kurz darauf folgte mit dem Ziel der Absetzung Chávez' der *Paro Nacional*, der im Kern ein Generalstreik der Ölindustrie war. Der Präsident reagierte, indem er Streikbrecher organisierte und 20.000 Mitarbeiter von PDVSA entließ. Die Ereignisse der Jahre 2002/2003 sollten Chávez verändern und dienen den Machthabern

bis heute als Legitimation für die Bekämpfung und Marginalisierung der Opposition, die sich überwiegend aus freiheitlich-demokratischen Gruppen, Parteien und Aktivisten zusammensetzt.

Ein von der Opposition 2004 initiiertes Abberufungsreferendum führte ebenfalls nicht zum Erfolg. Chávez rächte sich, indem er Wähler, die in dem Referendum gegen ihn gestimmt hatten, aus dem Staatsdienst entfernte. Mindestens 65.000 Venezolaner verloren nachweislich ihre Arbeit.⁹ Aufgrund dieser Erfahrungen befürchteten viele Bürger noch heute bei Wahlgängen Repressionen.

Machterhalt vor Ideologie

Erst nach dem gewonnenen Referendum 2004 begann man im Präsidialamt, eine konzeptuell-ideologische Grundlage für die „bolivarianische Revolution“ zu entwickeln. Davor hatte die Richtung, in die Chávez den Staat entwickeln wollte, nicht eindeutig festgestanden.¹⁰ Als Militärs waren er und seine Mitstreiter schon immer extrem nationalistisch ausgerichtet. Sozialistisches Gedankengut, dem Chávez von jeher nicht abgeneigt war, floss durch linke Ideengeber ein.¹¹ Die eindeutige Hinwendung zum Sozialismus erfolgte in dieser Zeit und wurde durch das Konzept *El Salto Adelante* („Der Schritt vorwärts“) von Chávez' Vordenker Haiman El Troudi ideologisch untermauert.¹² Mit blumiger Sprache und vagen Formulierungen wurde ein neuer, „noch nie dagewesener“ Sozialismus angekündigt. Während unklar bleibt, wie diese Utopie zu erreichen ist, geht das Basiskonzept konkret darauf ein, wie die Macht konzentriert, konsolidiert und gegenüber den Feinden der „Revolution“ verteidigt werden kann. Staatsräson ist in erster Linie die Absicherung der Macht und weniger der soziale und wirtschaftliche Fortschritt. Das Dokument würdigt ausdrücklich den politischen Nutzen des pragmatischen Handelns, wenn es dem Zweck des Machterhalts dient.

Als die demoralisierten Oppositionsparteien bei den Parlamentswahlen 2005 aus Protest nicht antraten, war es keineswegs überraschend, dass



Mic drop: Hugo Chávez, der von einigen Wegbegleitern als „primitiv und unbelesen“ beschrieben wird, verstand es von Anfang an, vor allem die Unterschicht rhetorisch und emotional zu binden. *Quelle:* © Jorge Silva, Reuters.

die Chavisten diese Chance für sich nutzten. Mit der Mehrheit im Parlament konnte Chávez seine Macht erst recht ausbauen und scheindemokratisch legitimieren. Auch die Präsidentschaftswahlen 2006 gewann er mit großem Vorsprung. Im Wahlkampf machte er unmissverständlich deutlich, dass er ab sofort ein sozialistisches Staatsmodell anstrebe.

Der Ausbau staatlicher Wohlfahrt und die populistische Verkleidung bestehender Sozialprogramme in einem neuen, roten Gewand ließen eine euphorisierte Chávez-Anhängerschaft im In- und Ausland davon träumen, nach dem Niedergang der Sowjetunion und des Ostblocks ein neues sozialistisches Alternativmodell gefunden zu haben. Freilich half ein historisch hoher Ölpreis der neuen Regierung, ihre Wohltaten zu finanzieren. Anstatt die Ölrente zukunftssträchtig

zu investieren, förderte Chávez gezielt, aber keineswegs nachhaltig den Konsum. Insbesondere die bisher vernachlässigte Unterschicht profitierte von den Wohltaten des Staates und dankte es Chávez mit treuer Gefolgschaft. Redistributive Maßnahmen schufen eine große Abhängigkeit von Sozialprogrammen, aus der der *Líder Máximo* Chávez großes elektorales Kapital zu schlagen vermochte.¹³ Wahlgänge hatte er daher nicht zu fürchten.

Unmittelbar nach dem Wahlsieg 2006 nutzte Chávez seine unglaubliche Machtfülle und verkündete, den „Sozialismus des 21. Jahrhunderts“ in Venezuela einzuführen.¹⁴ Seinen Ankündigungen folgte eine aggressive Enteignungswelle von Immobilien und Unternehmen, vor allem in der Medienbranche sowie der Agrar- und Lebensmittelindustrie. Für die soziale und politische

Kontrolle der armen Bevölkerungsschicht waren diese Bereiche strategisch besonders wichtig. Meist wurden treue Militärs als Unternehmenslenker eingesetzt, die weniger vom Geschäft verstanden, dafür jedoch rasch eine ausgeprägte Selbstbereicherungsmentalität entwickelten. Zwar konnte Chávez seine Verfassungsreform, die (s)eine unbegrenzte Wiederwahl vorsah, per Volksabstimmung nicht durchsetzen, allerdings gab der „Sozialismus des 21. Jahrhunderts“ die künftige Regierungslinie vor. Jegliches politische Handeln wurde der Kontrolle und dem Machterhalt durch die Zentralregierung untergeordnet.

Nach seinem Wahlsieg 2006 verkündete Chávez die Einführung eines „Sozialismus des 21. Jahrhunderts“.

Gleichschaltung von Öffentlichkeit und Medien

Die Medienlandschaft wurde schrittweise vom Staat vereinnahmt, sei es durch Enteignung, Gängelung, Entzug der Lizenz oder sonstige Formen der Behinderung. Dabei ging es nicht nur um die Kontrolle von Fernsehen und Presse, sondern auch um die Durchsetzung einer im Orwellschen Sinne vereinheitlichten Sprache und bestimmter Kommunikationsformen. Der Zuschnitt auf Chávez nahm dabei messianische Züge an.

Der Regierung war und ist es wichtig, die Definitionshoheit über bestimmte Begriffe zu erlangen oder neue Begrifflichkeiten zu etablieren und mit Leben zu füllen. In den Jahren verstärkte sich in Venezuela die Verfolgung kritischer Journalisten und führte zu einer Autozensur, die bis heute weit verbreitet ist.¹⁵ Eine Zensur findet auch insofern statt, als über bestimmte Ereignisse nicht mehr berichtet wird bzw. berichtet werden darf. Die wenigen verbliebenen kritischen Medien lässt die Regierung gewähren, da sie größtenteils für ihre Wählerklientel irrelevant sind und auch nach außen den Schein wahren, es gäbe in Venezuela eine unabhängige, freie Presse. Die Medien

wandelten sich über die Jahre zu einem gigantischen Propagandaapparat im Dienste der Regierung. Die „bolivarianische Revolution“ wurde dabei als großes Spektakel inszeniert. In einer Art „Politainment“ werden angebliche „Revolutionserfolge“ der Regierung übertrieben dargestellt oder erfunden mit dem Ziel, ein verzerrtes Bild der venezolanischen Realität zu zeichnen.¹⁶ Die auf bildungsferne Schichten zugeschnittenen Informations- oder besser Manipulationssendungen des Staates nahmen dabei groteske Formen an, etwa der mehrstündige *Cadenas*, schier endlose Direktübertragungen von unvorbereiteten Reden des Staatspräsidenten, die wöchentliche Live-Sendung *¡Alo Presidente!* von Chávez oder die seines Nachfolgers *En Contacto con Maduro* und schließlich die Fernsehsendung *Con el Mazo dando* („Mit dem Knüppel gebend“), in der der ehemalige Parlamentspräsident Diosdado Cabello wahlweise Geheimdienstberichte über Oppositionelle verliest, Drohungen ausspricht, Rührseliges über den verstorbenen Staatslenker Chávez zum Besten gibt oder Klassendenken propagiert. Die Regierungsrhetorik bedient sich dabei der üblichen Idealisierung des Unterschichtenlebens, die in Venezuela Tradition hat und eher zur Verfestigung als zur Überwindung bestehender sozialer Verhältnisse beiträgt.¹⁷

Autokratie auf allen Ebenen

Der sozialistische Kommunalstaat, der bereits in dem Konzept *Salto Adelante* Erwähnung fand, wurde in den Jahren 2009 und 2010 mittels eines Gesetzesbündels schrittweise eingeführt.¹⁸ Unter dem Deckmantel der „politischen Partizipation“ wurde eine Vielzahl sozialistischer Kommunen gegründet, die parallel zu den demokratisch gewählten Gemeinderäten und Bürgermeistern existieren und mit staatlichen Mitteln ausgestattet sind. Relativ unbemerkt gelang es der Regierung so, auf der lokalen Ebene eine Struktur zu entwickeln, die direkt von ihr abhängig ist und der sozialen und politischen Kontrolle an der Basis dient. In dem neuen Kommunalstaat soll das „Volk“, das im Sinne der Regierungspropaganda im Allgemeinen als Anhänger des Chavismus interpretiert wird und einem „rechten Bürgertum“ gegenübersteht, angeblich über

eigene Belange entscheiden. Tatsächlich ist es jedoch von den Zuwendungen der Regierung abhängig.¹⁹ Der massive Einsatz staatlicher Mittel für parteipolitische Zwecke bzw. chavistische Gruppen wurde gesetzlich verankert und spielt hinsichtlich der Wählermobilisierung eine gewaltige Rolle. Politologen wie Ángel Álvarez und Benigno Alarcón Deza ordnen Venezuela daher als „kompetitive Autokratie“ ein: Der Wahlprozess spielt für die Legitimierung noch eine gewichtige Rolle, wird im Zweifel jedoch durch unlautere Methoden für sich entschieden.²⁰

Petrodiplomatie im Sinne des Chavismus

Venezuela hat mit seinem Erdölreichtum zwar traditionell regionale Politik betrieben, allerdings ordnete Chávez die Petrodiplomatie seinen ideologischen Zielen und der Absicherung seiner Macht in der Region unter. Es wurden neben einer Reihe bilateraler Energiebündnisse auch regionale Allianzen geschmiedet.²¹ In den meisten Fällen sah die Kooperation verbilligte Erdöllieferungen im Gegenzug für politische Unterstützung des Regimes in Caracas vor. Zusammen mit Kubas Castro-Brüdern verfolgte Chávez das Ziel, eine breite anti-US-amerikanische Allianz zu bilden. Caracas versucht fortwährend, regionale Foren mit starkem US-Einfluss, wie die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), zu lähmen, während zugleich neue ideologische Bündnisse aus der Taufe gehoben wurden. Dazu zählt in erster Linie die „Bolivarianische Allianz für die Völker unseres Amerikas“ (ALBA), die von Venezuela dominiert wird. Auch in anderen Bündnissen, wie der „Union südamerikanischer Nationen“ (UNASUR) oder dem „Gemeinsamen Markt des Südens“ (Mercosur), konnte Venezuela bisher geschickt seinen Einfluss geltend machen.

Der Antiamerikanismus ist seit 1999 Leitlinie venezolanischer Außenpolitik. Damit ging die Regierung in Caracas auch zunehmend Kooperationen mit US-kritischen Staaten, wie etwa Russland, Weißrussland, Iran oder China, ein. Mit Peking wurde die Zusammenarbeit so weit vertieft, dass man einen gemeinsamen Entwicklungsfonds gründete. Die meisten chinesischen Entwicklungsprojekte zahlt Venezuela in Form

von Erdöllieferungen, die jedoch mit dem Verfall des Erdölpreises immer üppiger ausfallen und die Staatseinnahmen der Regierung in Caracas mindern. Seit 2005 hat sich gegenüber China ein Schuldenberg von rund 65 Milliarden US-Dollar angehäuft.²²

Nach wie vor sind die USA einer der wichtigsten Abnehmer venezolanischen Öls und einer der wichtigsten Handelspartner. Der Antiamerikanismus bietet außenpolitisch keine Vorteile; innenpolitisch erfüllt er jedoch die wichtige Funktion, dem Volk ein Szenario angeblicher ausländischer Bedrohung vorzutäuschen sowie linke Gruppen im In- und Ausland für sich zu gewinnen. Das politische Geplänkel zwischen Caracas und Washington nutzt die venezolanische Regierung immer wieder, um vom eigenen Versagen abzuweichen oder internationale Kritik abzuwehren, beispielsweise mit Blick auf die gravierenden Menschenrechtsverletzungen im eigenen Land. Durch eine Reihe traditioneller Fürsprecher, darunter Bolivien, Ecuador, Kuba oder Nicaragua, über gekaufte Schweiger, allen voran die Karibikstaaten, bis hin zu einigen Relativierern, darunter bis vor Kurzem Brasilien unter Lula und Rousseff, verstand es Caracas, internationalen Druck abzuwehren. Je mehr das Regime in ökonomisch schwieriges Fahrwasser kam und der Protest im Inland zunahm, desto stärker wurde die Repression. Unter den Augen der internationalen Staatengemeinschaft kam es 2014 zur Niederschlagung von Unruhen, die hauptsächlich von Studenten initiiert worden waren. Statt eindeutige Signale an die venezolanische Regierung zu senden, verloren sich die lateinamerikanischen, aber auch die europäischen Regierungen in Debatten über die richtige Interpretation der Proteste und ließen Präsident Maduro und die Militärs de facto weiter gewähren.

Das Militär als Staat im Staate

Mit dem Konzept einer „zivil-militärischen Union“ verfolgte Chávez das Ziel, das Militär zur Speerspitze seiner „bolivarianischen Revolution“ zu machen. Die Politisierung und Gleichschaltung des Militärs waren die Folge, sodass Chávez von dieser Seite keine Bedrohung zu

fürchten hatte. Als er 2011 an Krebs erkrankte, drängten jedoch zunehmend mehr Militärs in politische Ämter. Fühlten sich die Militärs durch Chávez zu Genüge repräsentiert, so schien das bei dessen Nachfolger Nicolás Maduro weniger der Fall zu sein. Als jemand, der selbst nicht aus den Reihen des Militärs stammte, musste sich Maduro deren Loyalität teuer erkaufen und ihnen mehr Einfluss zugestehen. Rund ein Drittel aller Ministerposten des Kabinetts und deutlich mehr Vizeministerposten werden deshalb heute von Militärs bekleidet. Auch an der Spitze von Staatsunternehmen oder im diplomatischen Dienst finden sich Angehörige des Militärs. Der Historiker Luis Alberto Buttó, der ein Experte

für die Zusammenhänge zwischen Militär und Zivilgesellschaft ist, merkt an, dass die venezolanischen Generäle – im Gegensatz zu ihrem Selbstverständnis – von Staats- und Unternehmensführung oftmals keine Ahnung hätten und höchst ineffizient verwalteten.²³

Das Militär verfügt nicht nur über eigene Versorgungssysteme mit Nahrungsmitteln und Medikamenten – oft zulasten der Bevölkerung –, sondern auch über eine neu gegründete Bank, einen Fernsehsender und seit diesem Jahr auch über ein eigenes Erdöl- und Bergbauunternehmen, die *Compañía Anónima Militar de Industrias Mineras, Petrolíferas y de Gas* (CAMIMPEG), über die aus-



schließlich das Militär Kontrolle hat, einschließlich der Erlöse. Für die Leiterin der Nichtregierungsorganisation *Control Ciudadano*, Rocio San Miguel, ist es eindeutig, dass sich Maduro mit diesem Schritt zusätzliche Gefolgschaft der Militärs erkaufte hat. Zudem dürfe das Militär laut Verfassung gar keine Erdölförderung und keinen Bergbau betreiben, denn damit begünstige man lediglich die Korruption im Militär.²⁴

Die Militarisierung der venezolanischen Gesellschaft ist in den Regierungsjahren unter Chávez und Maduro deutlich vorangeschritten. Nicht nur in der Regierung, sondern auch im Alltag sind die Militärs omnipräsent und übernehmen oft polizeiliche Funktionen. Die Militärführung lässt sich gerne folkloristisch im Staatsfernsehen als „Erben Simón Bolívars“ feiern und hält gelegentliche Übungsmanöver ab, die dem US-amerikanischen „Imperium“ zur zweifelhaften Abschreckung dienen sollen. Der Machtanspruch und die Bevorteilung von Militärs sind allgegenwärtig, werden von der Bevölkerung selbst bei einfachen Soldaten hingenommen, wie etwa bei der Zuteilung von Nahrungsmitteln, und lassen in Vergessenheit geraten, dass es bis 1999 fast vier Jahrzehnte lang eine zivile Republik gab. Neben dem politisch motivierten Eingreifen von Militärs geht heute aber eine deutlich höhere Gefahr von den allseits gefürchteten *Colectivos* aus. Dabei handelt es sich um meist motorisierte Gangs, die von der Regierung bewaffnet wurden. Bei Bedarf verbreiten die Gruppen unter Oppositionellen und Abweichlern Angst und Schrecken. Da die *Colectivos* in ihrem Viertel auch „soziale Arbeit“ verrichten, werden sie von Chavisten und linken Ideologen verbrämt und idealisiert. Mit den Jahren wandelten sich jedoch viele *Colectivos* zu kriminellen Organisationen, die jenseits des Gesetzes stehen und sich überwiegend illegalen Aktivitäten widmen. Aus politischem Kalkül lässt die Regierung sie gewähren. Dasselbe gilt auch für das allmächtige Militär bzw. den Sicherheitsapparat, der die

Regierung vereinnahmt hat. In einem Klima der Recht- und Strafflosigkeit wurden zudem viele Bindungen mit der „klassischen“ Mafia eingegangen, sodass Venezuela heutzutage hoffnungslos im Sumpf der organisierten Kriminalität versunken zu sein scheint.²⁵

Das Rechtsempfinden der herrschenden Elite in Staat und Militär sowie in den Kreisen ihrer Handlanger hat mit dem Rechtsstaat westlicher Prägung immer weniger gemein. Hierfür finden sich zahlreiche Belege.²⁶ Die Exekutive wird in Venezuela längst nicht mehr kontrolliert, weshalb es kaum verwundert, dass es allorts zu staatlicher Willkür im Interesse der Machthaber kommt. Die Veruntreuungs- und Korruptionskultur nimmt in diesem Kontext endemische Ausmaße an. So zählt *Transparency International* Venezuela 2016 zu den zehn korruptesten Ländern der Welt.

Auf dem Weg in den wirtschaftlichen Ruin

Mit den Enteignungswellen, die im Staatsfernsehen populistisch zur Schau gestellt wurden, leitete Chávez den wirtschaftlichen Ruin des Landes ein. Weitere Maßnahmen, wie die Preisbindung für Tausende von Produkten und vor allem die Fixierung des Wechselkurses, trugen zum Niedergang der Volkswirtschaft maßgeblich bei. In völliger Ignoranz wirtschaftlicher Zusammenhänge entpuppten sich Chávez und seine Mitstreiter vor allem auch als miserable Volkswirte.

In Venezuela, das aufgrund der starken Ausrichtung seiner Volkswirtschaft auf die Ölförderung seit vielen Jahrzehnten ein Diversifikationsproblem hat, erhöhte sich seit 1999 die Abhängigkeit von der Erdölförderung. Unglaubliche 96 Prozent betrug 2015 der Anteil der Erdölexporte an den gesamten Ausfuhren.²⁷ Die Devisenerwirtschaftung liegt somit in den Händen des Staates und damit ebenfalls fast die gesamte Importkontrolle.

Viele Unternehmen, die verstaatlicht wurden, produzieren heute weniger oder haben den Betrieb eingestellt. Besonders wichtige Bereiche wie die Landwirtschaft sind davon betroffen. Die

← Protest der Jugend: Vorwiegend Studenten protestierten 2014 wochenlang gegen die venezolanische Regierung. Die Unruhen wurden blutig niedergeschlagen. Quelle: © Christian Veron, Reuters.

Versorgung der Bevölkerung mit vielen lebenswichtigen Produkten muss somit durch Importe aufrechterhalten werden, zu denen nur der Staat in der Lage ist, da er fast als einziger Devisen erwirtschaftet. Dieser Effekt verstärkt sich durch ein System unterschiedlicher Wechselkurse. Der Realwert der Währung entfernte sich zunehmend vom festgelegten Wechselkurs, weshalb sich ein Schwarzmarkt für Devisen entwickelte. Durch ständig steigende Staatsausgaben und Ineffizienz wuchs das Haushaltsdefizit stetig und erreichte 2015 rund 20 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Das Haushaltsloch musste die Regierung durch weitere Mittelabflüsse aus dem Staatsunternehmen PDVSA, durch das Aufbrauchen der Währungs- und Goldreserven und durch das Drucken der heimischen Währung Bolivares gegenfinanzieren. Dadurch erreicht die Inflation ständig neue Höhen. Die Nachfrage nach Devisen kann die Regierung mit den US-Dollars aus den Erdöleinnahmen längst nicht mehr decken. Der Schwarzmarktpreis für den US-Dollar erreichte 2016 das über Hundertfache des festgelegten Wechselkurses. Die Produktionskosten in Venezuela steigen daher seit Jahren kontinuierlich, u.a. auch, da Vorprodukte teuer eingeführt werden müssen, während die Preisdeckelung der Produkte durch die Regierung kaum Schritt hält. Tausende privater und staatlicher Unternehmen können unter den derzeitigen Bedingungen kaum mehr Gewinn erwirtschaften. Betriebsschließungen und Arbeitsplatzvernichtung sind die Folge und verschärfen die Abhängigkeit des Landes von Importen, die die Regierung nicht mehr finanzieren kann. Das Erlahmen der heimischen Produktion trägt zusätzlich zur Inflation bei und vergrößert die Schere zwischen dem offiziellen Kurs und dem Schwarzmarktwechselkurs des US-Dollar.²⁸ Für 2016 prognostiziert der Internationale Währungsfonds für Venezuela eine Inflationsrate von 500 Prozent, 2017 soll sie gar bei 1.700 Prozent liegen.²⁹

Maduro als Verwalter eines kranken Systems

Noch bevor Hugo Chávez 2013 starb, erkor er Nicolás Maduro zu seinem Nachfolger. Dieser wurde im April 2013 mit zweifelhaftem Ergebnis

zum Staatspräsidenten gewählt und führt seitdem die Amtsgeschäfte weiter, ohne wirkliche Reformen durchzuführen.

Angesichts der Unterversorgung mit Nahrungsmitteln und Medikamenten droht eine humanitäre Katastrophe.

Die Mehrheit der Bevölkerung kann sich heute nur noch Waren leisten, die vom Staat zum festgesetzten Wechselkurs importiert oder produziert und in den staatlichen Geschäften angeboten werden. In der Hoffnung, knappe, preisregulierte und erschwingliche Waren zu ergattern, bilden sich vor vielen Supermärkten täglich enorme Warteschlangen. Millionen von Venezolanern leben vom Kauf und Weiterverkauf dieser Waren und verdienen damit mehr als mit ihrer regulären Arbeit, da die Löhne durch die Inflation aufgezehrt werden. Der Regierung kommt diese systembedingt geschaffene Abhängigkeit nicht ungelegen, da sie auch der sozialen Kontrolle dient. Allerdings hat in den vergangenen Monaten die Unterversorgung der Bevölkerung – vor allem mit Nahrungsmitteln und Medikamenten – ein derartiges Ausmaß erreicht, dass es immer häufiger zu Plünderungen von Geschäften kommt. Um eine vierköpfige Familie zu ernähren, war 2013 noch der Gegenwert von 4,7 Mindestlöhnen notwendig, 2016 liegt diese Rate bei rund 17 Mindestlöhnen.³⁰

Wirtschaftlich steht Venezuela vor dem Ruin. Ökonomen warnen bereits vor den gravierenden Folgen, die auf das Land im Fall einer Zahlungsunfähigkeit zukommen. Schon jetzt schlagen die Abgeordneten der Opposition Alarm: Die meisten Medikamentenimporte können nicht mehr finanziert werden, da es an Devisen fehlt. Jeden Tag häufen sich die Nachrichten von sterbenden Menschen in den Krankenhäusern und zunehmendem Hunger in den Armenvierteln. Eine humanitäre Katastrophe droht, die die Regierung jedoch vehement leugnet. Realitätsverlust und ideologische Verbohrtheit führen



Lebensmittelgrenze: Sobald der Grenzübergang nach Kolumbien geöffnet ist, strömen an einem einzigen Wochenende mehr als 100.000 Menschen in das Nachbarland, um sich mit dem Nötigsten zum Leben einzudecken. [Quelle: © Carlos Eduardo Ramirez, Reuters.](#)

sogar soweit, dass dem katholischen Hilfswerk Caritas untersagt wurde, Hilfslieferungen aus dem Ausland nach Venezuela einzuführen.

Düstere Aussichten

Mit den gewonnenen Parlamentswahlen vom Dezember 2015 wähnte sich die demokratische Opposition, die sich im „Tisch der demokratischen Einheit“ (MUD) zusammenschloss, einen Schritt näher an der Ablösung von Nicolás Maduro. Anstatt den haushohen Sieg der MUD

als Zeichen der Zeit zu erkennen, wählte der reformresistente Präsident den Weg noch stärkerer politischer Repression. Das Parlament wurde de facto entmachtet, indem jede Entscheidung von dem von der Regierung kontrollierten Obersten Gerichtshof für nichtig erklärt wurde. Insgesamt verabschiedete das neue Parlament in der ersten Jahreshälfte 2016 sogar mehr Gesetzesvorschläge als das vorige Parlament in der gesamten Legislaturperiode. Unter Missachtung der Verfassung wurden die Gesetzesnovellen jedoch nicht nur kassiert, sondern zusätzliche



Kein Silberstreif am Horizont: Das Bild zeigt Bewohner des wahrscheinlich höchsten Slums der Welt – einer 45-stöckigen Bauruine im Herzen von Caracas. Trotz einer notleidenden Bevölkerung spielt die Regierung auf Zeit – Zeit, die das Land nicht hat. [Quelle: © Jorge Silva, Reuters.](#)

Verordnungen von Präsident Maduro erlassen, mittels derer er sich selbst uneingeschränkte Rechte einräumt, wobei er sich zynischerweise auf die Verfassung selbst beruft. Während Chávez sich zumindest noch demokratisch legitimieren konnte, macht Maduro nun von dem dem Chavismus inhärenten Machtpragmatismus Gebrauch, um sich abzusichern und politisch zu überleben.

Von der gravierenden Situation in Venezuela alarmiert, versuchte der Generalsekretär der OAS, Luis Almagro, die Demokratie-Charta der

OAS zu aktivieren. Diese hätte ein kollektives Vorgehen gegen die anhaltenden Menschenrechtsverletzungen, die schrittweise Abschaffung der Demokratie und die katastrophale humanitäre Situation ermöglicht. In seinem 130-seitigen Begründungsschreiben an den Präsidenten des Ständigen Rates der OAS beschreibt Almagro detailliert die dramatische Situation in Venezuela und wirft der Regierung vor, individuelle über kollektive Interessen zu stellen. Er ruft die amerikanischen Staaten dringend zu einem gemeinsamen Handeln gegenüber der Regierung in Caracas auf.³¹ Die außenpolitische Absicherung



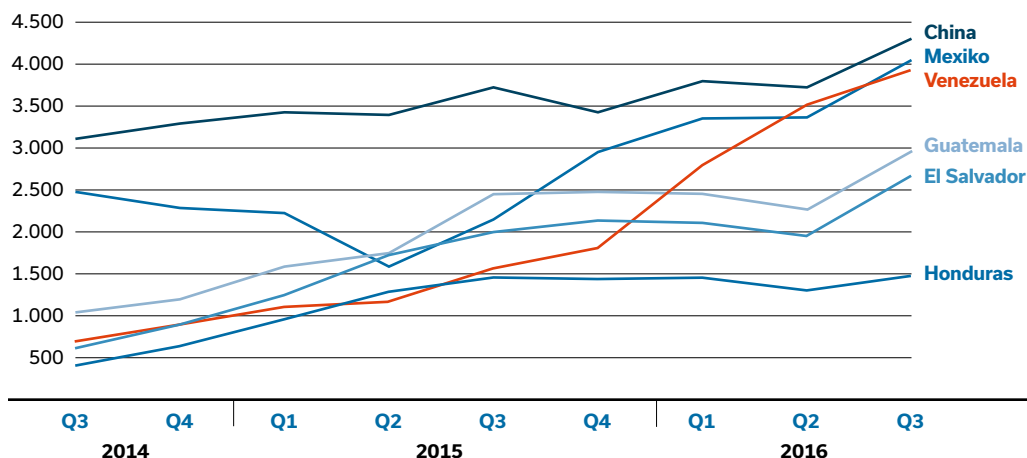
Venezuelas, die Uneinigkeit im Hinblick auf die Bewertung des Ausmaßes der Krise sowie die Ansicht, dass Konfrontation und Sanktionierung nicht immer erfolgreich sind, führten dazu, dass die OAS die Demokratie-Charta gegenüber Venezuela nicht aktivierte, sondern in einer um Ausgleich bemühten Erklärung zu einem Dialog aufrief. Präsident Maduro und Außenministerin Delcy Rodríguez feierten die Erklärung erwartungsgemäß als diplomatischen Sieg.

Die Opposition, ihrer politischen Handlungsoptionen im Parlament beraubt, initiierte im April 2016 ein Abberufungsreferendum. Die Verfassung sieht vor, dass sich in allen Bundesstaaten mindestens ein Prozent aller im Wählerregister eingeschriebenen Wähler auf Unterschriftenlisten für die Aktivierung des Abberufungsreferendums aussprechen muss. Nach nur einem Tag wurde diese Hürde genommen. In einem zweiten Schritt wurden die Unterschriften von einem Teil der Wähler persönlich in den regionalen Zentren des Nationalen Wahlrates (*Consejo Nacional Electoral*, CNE) validiert. Die Unterschriften des Großteiles der Wähler wurden ohne Angaben von Gründen nicht zur Validierung zugelassen. Der dritte Schritt sieht nun einen landesweiten Abstimmungsprozess vor, bei dem sich mindestens 20 Prozent der Stimmberechtigten, etwa vier Millionen Wähler, für ein

Abberufungsreferendum aussprechen müssen. Das eigentliche Abberufungsreferendum folgt in einem vierten Schritt, bei dem sich mehr Venezolaner für die Abwahl von Maduro aussprechen müssen als dieser Stimmen bei der vergangenen Wahl erhalten hat – rund 7,6 Millionen Wähler. Sollte das Referendum nicht vor dem 10. Januar 2017 abgehalten werden, würde es im Fall eines Rücktritts oder einer Abwahl Maduros nicht zu Neuwahlen kommen, sondern der Vizepräsident würde die letzten zwei Jahre der Legislaturperiode als Präsident beenden. Es ist mehr als offensichtlich, dass dies die Taktik Maduros ist, der unverhohlen bereits in einer Fernsehansprache ankündigte, dass es dieses Jahr kein Referendum geben werde. Angesichts der unlauteren Praktiken des Regierungslagers ist es gut möglich, dass eine Volksabstimmung über den Verbleib des Präsidenten bis in das nächste Jahr hinein verschoben wird, obwohl es hierfür keinen administrativen oder technischen Grund gibt und dadurch die Verfassungsregeln missachtet werden würden.

Parallel zum Abberufungsreferendum wurden verschiedene Dialogversuche auf internationaler Ebene initiiert. Einerseits bemüht sich der Vatikan schon seit geraumer Zeit, hinter den Kulissen zwischen der Regierung und der Opposition zu vermitteln, andererseits gibt es eine Initiative der UNASUR, die von den sozialdemokratischen

Abb. 1: Asylanträge in den USA nach Herkunftsland und Geschäftsquartal



Anmerkung: Dargestellt sind nur die bestätigten Asylanträge. Das Finanzjahr beginnt im Oktober.
Quelle: Pew Research Center.

Ex-Staatschefs Zapatero, Torrijos und Fernandez angeführt wird. Die Opposition verschließt sich einem Dialog nicht, befürchtet aber, dass die Regierung gar keinen echten Dialog führen, sondern lediglich Zeit gewinnen will, um das Abberufungsreferendum bis in das nächste Jahr aufschieben zu können. Mit Blick auf den letzten Dialogversuch zwischen Opposition und Regierung nach den Unruhen von 2014 ist dieser Verdacht nicht unbegründet. Über soziale Netzwerke machte sich die chavistische Führung bereits damals über die Opposition öffentlich lustig, während man zeitgleich einen „Dialog“ führte. Die jahrelange Erniedrigung, politische Verfolgung, Gewaltanwendung und psychische Zermürbung – noch heute sitzen etliche Oppositionspolitiker ohne Grund oder nach Schauprozessen im Gefängnis – haben bei der MUD Spuren hinterlassen und riefen großes Misstrauen hervor. Die Erfolgsaussichten für einen Dialog dürften daher sehr gering sein.

Venezuela steht kurz vor dem Kollaps, doch die chavistische Führung hält an ihrem Machtanspruch unbeirrt fest.

Da die Regierungselite und die obersten Militärs im Falle eines Machtwechsels vor allem wegen der Veruntreuung von Steuermitteln und illegaler Selbstbereicherung juristische Verfolgung zu befürchten haben, müssen sie sich zwangsläufig an die Macht klammern, um ihre Pfründe zu wahren. Weder die Durchführung eines Abberufungsreferendums noch ein ernsthafter Dialog sind für sie primäre Handlungsoptionen. Sollte der internationale Druck weiterhin verhältnismäßig gering bleiben, wird die Regierung keine Notwendigkeit verspüren, ernsthaft in Verhandlungen zu treten. Viel eher scheint die chavistische Führung geneigt, Maduro im kommenden Jahr vorzeitig aus dem Amt zu verabschieden und einen Präsidenten einzusetzen, der ihr nicht gefährlich werden kann. Doch auch dieses Kalkül ist nicht ohne Risiko: Die notleidende Bevölkerung ist auf schnelle Hilfe

und grundlegende Reformen angewiesen, da sie sonst der Hunger auf die Straße treiben wird. Während die Politik keine Eile hat, läuft dem Land die Zeit davon.

Henning Suhr ist Leiter des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Venezuela.

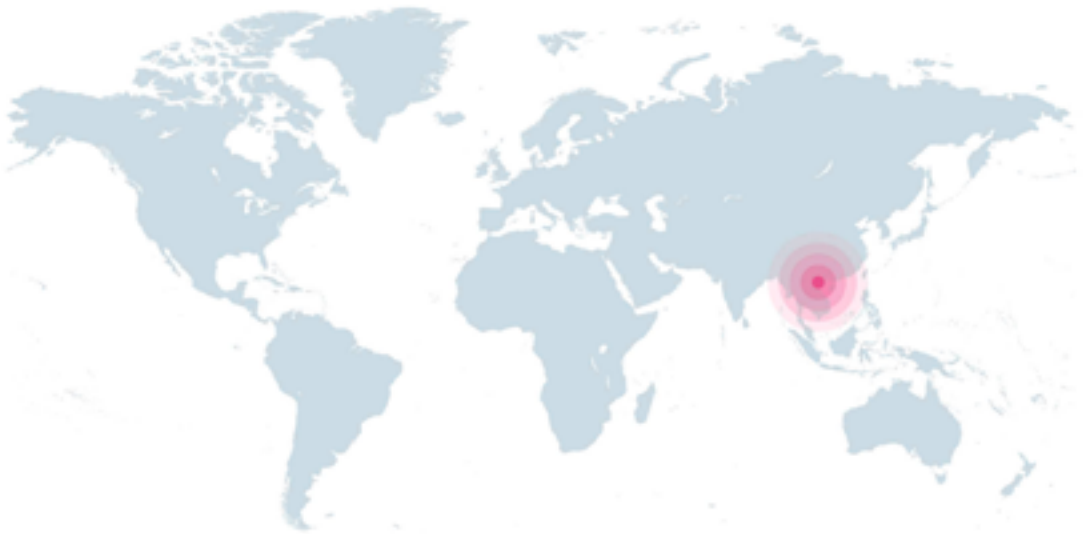
- 1 Vgl. Caldera, Rafael 2013: De Carabobo a Puntofijo – Los Causahabientes, Caracas, S. 121ff.; Zeuske, Michael: Kleine Geschichte Venezuelas, München 2007, S. 159 ff.
- 2 Vgl. Bautista Urbaneja, Diego 2013: La Renta y el Reclamo – Ensayo sobre Petróleo y Economía Política en Venezuela, Editorial Alfa, Caracas sowie Briceño-León, Roberto 2014: Los efectos Perversos del Petróleo, Caracas, S. 20 ff.
- 3 Vgl. Zeuske, N. 1, S. 172 ff.
- 4 Ebd. S. 175 f.
- 5 Aus einem Gespräch des Autors mit einem Geistlichen, Caracas, 05/2014.
- 6 Vgl. Martínez Meucci, Miguel Ángel 2012: Apaciguamiento – El Referéndum Revocatorio y la Consolidación de la Revolución Bolivariana, Caracas, S. 38 ff.
- 7 Vgl. ebd. Obwohl in der Verfassung nicht vorgesehen, ließ Chávez eine Volksabstimmung über die Einberufung einer Verfassungsgebenden Versammlung abhalten, an der sich die Mehrheit der Venezolaner nicht beteiligte. Die Mitglieder dieser Versammlung waren zu 95 Prozent Anhänger von Hugo Chávez.
- 8 Zeuske, N. 1, S. 181.
- 9 Vgl. Hsieh, Chang-Thai / Miguel, Edward / Ortega, Daniel / Rodríguez, Francisco 2011: The Price of Political Opposition: Evidence from Venezuela's Maisanta, in: American Economic Journal: Applied Economics, Bd. 3 Nr. 2, 04/2011, S. 196–214.
- 10 Vgl. Silva-Ferrer, Manuel 2014: El cuerpo dócil de la cultura: Poder, cultura y comunicación en la Venezuela de Chávez, Frankfurt a.M. / Madrid, S. 84 ff.
- 11 Vgl.: Despacho del Presidente 2004: Para Comprender la Revolución Bolivariana in: http://ceofanb.mil.ve/images/documentos/pdf/Doctrina/Para_Comprender_la_Revolucion_Bolivariana.pdf [16.08.2016]
- 12 Vgl. El Troudi, Haiman 2005: El Salto Adelante – La Nueva Etapa de la Revolución Bolivariana, in: Colección Participación Protagónica y Revolución Bolivariana, Caracas.
- 13 Vgl. Bautista Urbaneja, Diego, N. 2, S. 421 und España N., Luis Pedro: Una Política Social para la Transición Democrática, in: Balza Guanipa, Ronald (Hrsg.) 2015: Venezuela 2015 – Economía, Política y Sociedad, Publicaciones UCAB, Caracas, S. 136 ff.
- 14 Es besteht weithin Unklarheit über den Begriff „Sozialismus des 21. Jahrhunderts“. Chávez wollte ihn mit fünf „Motoren“ einführen: Erstens einem Ermächtigungsgesetz für den „Führer“, d.h. den Staatspräsidenten, um den „direkten Weg zum Sozialismus“ zu ermöglichen; zweitens eine Verfassungsreform, um den „sozialistischen Rechtsstaat“ einzuführen, drittens „Moral und Aufklärung“ durch sozialistische Erziehung und Bildung, viertens eine „neue Machtgeometrie durch eine sozialistische Neuordnung der nationalen Geopolitik“ und fünftens einen neuen sozialistischen Kommunalstaat. Vgl. Bautista de Alemán, Paola 2014: A callar que llegó la Revolución, La Hoja del Norte, Caracas, S. 85 f.
- 15 Vgl. Bautista de Alemán, Paola 2014: A callar que llegó la Revolución, La Hoja del Norte, Caracas, S. 85 f.
- 16 Vgl. Silva-Ferrer, N. 10, S. 197–237.
- 17 Vgl. España, Luis Pedro 2015: Desiguales entre iguales: Radiografía Social de la Venezuela Actual, Libros El Nacional, Caracas, Prolog.
- 18 Wichtigste Grundlage waren das „Gesetz der Kommunalräte“ (Ley Orgánica de Consejos Comunales), das „Gesetz zur öffentlichen und Volksplanung“ (Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular) und das „Kommunen-Gesetz“ (Ley de Comunas).
- 19 Vgl. López Maya, Margarita 2014: La expresión „poder popular“ y el cambio en la naturaleza del estado, in: Alarcón Deza, Benigno (Hrsg.): El desafío venezolano: continuidad revolucionaria o transición democrática, Caracas, S. 123–145; Curiel Leidenz, Claudia 2014: El arreglo político: ¿camino al punto de no retorno?, in: ebd., S. 146–180.
- 20 Vgl. Álvarez, Ángel E. / Alarcón Deza, Benigno 2014: Un caso de autoritarismo competitivo, in: Alarcón Deza, N. 19, S. 67–95.
- 21 Zum Beispiel: das Abkommen über Energiekooperation von Caracas (Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas), die Integrale Vereinbarung für Kooperation (Convenio Integral de Cooperación) oder Petrocaribe.
- 22 Vgl. Hornby, Lucy / Schipani, Andres 2016: China seeks to renegotiate Venezuela loans, Financial Times, 19.06.2016, in: <http://on.ft.com/2cqfKHB> [16.08.2016].
- 23 Vgl. Von Bergen, Franz 2015: Militares controlan más Ministerios con Maduro que con Chávez, El Nacional, 25.10.2015, http://el-nacional.com/siete_dias/Militares-controlan-ministerios-Maduro-Chavez_0_725927455.html [16.08.2016].
- 24 Control Ciudadano 2016: La FANB no puede explotar recursos naturales de acuerdo a la Ley, 25.02.2016, in: <http://controlciudadano.org/coyuntura/control-ciudadano-la-fanb-no-puede-explotar-recursos-naturales-de-acuerdo-a-la-ley> [16.08.2016].

- 25 Vgl. Observatorio de Delito Organizado 2015: El Delito organizado se apodera de Venezuela, 30.11.2015, in: <http://observatorioidot.org.ve/cms/index.php/item/120-el-delito-organizado-se-apodera-de-venezuela> [16.08.2016].
- 26 Vgl. die Publikation von Landaeta, Héctor 2015: Chavismo, Narcotráfico y Militares, Editorial Libros Marcados, Caracas, die erschreckende Zusammenhänge zwischen Militär und dem internationalen Drogenhandel offenlegt, sowie die Investigativarbeit über das System extremer Selbstbereicherung der Regierungselite von Tablante, Carlos / Tarre, Marcos 2015: El gran Saqueo, La Hoja del Norte, Caracas.
- 27 Vgl. Gonzalez, Diego: Elementos para una propuesta para una política energética e Industria Petrolera Nacional (IPN) que encaje en esta, in: Balza Guanipa, Ronald (Hrsg.): Venezuela 2015: Economía, Política y Sociedad Caracas, S. 13-24, hier: S. 14; Marcano, Ender 2013: Dependencia del Petroleo se potenció en la última década, El Universal, 10.03.2013, in: <http://bit.ly/2c8rUGz> [16.08.2016].
- 28 Vgl. MonitorProDaVinci 2015: 60 Economistas se pronuncian sobre la crisis económica en Venezuela, Prodavinci, 22.01.2015, in: <http://prodavinci.com/2015/01/22/actualidad/60-economistas-se-pronuncian-sobre-la-tesis-economica-en-venezuela-monitorprodavinci> [16.08.2016].
- 29 Vgl. El Nacional 2016: FMI: Venezuela cerrará en 2017 con 1600% de inflación, 13.04.2016, in: http://el-nacional.com/economia/FMI-Venezuela-cerrara-inflacion_0_829117096.html [16.08.2016].
- 30 Gutiérrez Rodríguez, Félix 2016: Nuevos precios justos volvieron insignificante el último aumento salarial, El Nacional, 14.06.2016, in: http://el-nacional.com/economia/aumento_de_precios-precios-sueldo_minimo-leche-carne-pollo-toallas_sanitarias-Cendas_0_865713559.html [16.08.2016].
- 31 Vgl. Organisation Amerikanischer Staaten 2016: OSG/243-16, 30.05.2016, in: <http://scm.oas.org/pdfs/2016/CP36379E.pdf> [16.08.2016].

Mächtig oder nur wichtig?

Vietnam als aufstrebender Akteur in Südostasien

Peter Girke



Auf der politischen Weltkarte ist Vietnam eines der wenigen verbliebenen kommunistischen Länder. Es nimmt in Rankings zu Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit regelmäßig hintere Plätze ein und die „sozialistisch orientierte Marktwirtschaft“ feiert ihren dreißigsten Geburtstag. Im Südchinesischen Meer droht Vietnam zwischen Chinas aggressivem Auftreten und dem amerikanischen Führungsanspruch in der Region zerrieben zu werden. Dennoch gibt es Anzeichen dafür, dass sich Vietnam mittelfristig als einflussreicher Akteur in der Region Südostasien wird etablieren können.

„Ich bin hier, weil Vietnam extrem wichtig ist, nicht nur für die Region, sondern meiner Meinung nach für die Welt. [...] Vietnam ist ein großes, vitales, wachsendes Land in einer großen, vitalen und wachsenden Weltregion.“ Auch wenn hinsichtlich dieser Aussage Obamas bei seinem Staatsbesuch in Vietnam im Frühjahr 2016 ein politischer Höflichkeitsbonus eingerechnet werden muss, so ist die Grundaussage doch deutlich: Dieses Land hat sich in der Region Südostasien zu einem wichtigen und einflussreichen Akteur entwickelt. Diese Ansicht mag auf den ersten Blick erstaunen, denn in der Liste der Großen und Mächtigen würde man für die erweiterte Region China, Japan, Indien, Australien und wohl auch Singapur und Indonesien weit oben erwarten. Worin besteht und begründet sich dann also dieser hohe Stellenwert eines Landes, das vor gut 40 Jahren den Wirren eines in jeder Hinsicht teuren Krieges entkam, das vor 25 Jahren noch eine Armutsrate von rund 60 Prozent verzeichnete und das mit seiner zentralen Planwirtschaft weitgehend von der Außenwelt abgeschnitten war? Und wie verhält es sich mit den Gefahren und Kosten dieses Aufstiegs? Die Antworten dazu finden sich, wenn man Vietnams Wirtschaftsentwicklung, seinen multilateralen Politikansatz, die geostrategische Lage und die erforderliche Langfristigkeit des politischen Handelns ebenso wie die Lage der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit näher betrachtet.

Wirtschaftlicher Aufschwung

Vietnam ist einer der asiatischen Staaten, deren wirtschaftliches Wachstum sich seit rund drei Jahrzehnten fast ununterbrochen fortgesetzt hat. Dieser andauernde Aufschwung wird auch inner- wie außerhalb Südostasiens anerkannt und ist einer der Gründe dafür, dass die regionale Bedeutung Vietnams im Laufe der Zeit deutlich zugenommen hat. Eine der tragenden Säulen für den wirtschaftlichen Erfolg des Landes ist das seit der zweiten Hälfte der 1980er Jahre umgesetzte *Doi-Moi*-Programm, das schrittweise wirtschaftspolitische Reformen einleitete. Der Spagat zwischen kommunistischem System und einer zumindest teilweise marktorientierten, modernen Wirtschaftsstruktur ist schwierig, scheint aber grundsätzlich zu gelingen. Jedenfalls müssen in der sogenannten „sozialistisch orientierten Marktwirtschaft“ die zentral gesteuerten und subventionierten Staatsbetriebe die Konkurrenz mit einem Privatsektor akzeptieren, der enorm dynamisch und von starkem Unternehmergeist geprägt ist. Mittlerweile wird dieser Wettbewerb auch in Bereichen ausgetragen, die von strategischer Bedeutung sind. Frau Thao jedenfalls, die wohlhabendste Frau des Landes, hat ihren Reichtum der Gründung der ersten privaten Fluggesellschaft zu verdanken: Vietjet hat erst kürzlich Boeing einen Auftrag zur Lieferung von 100 Zivilflugzeugen erteilt, mit einem Volumen von über einer Milliarde Euro. Aber nicht nur Privatisierungen von Staatsbetrieben, sondern auch Verbesserungen bei den Bedingungen für



Star without stripes: Rund 40 Jahre nach Ende des Vietnamkriegs betonte US-Präsident Barack Obama bei seinem Besuch im Mai 2016 die Bedeutung Vietnams als wirtschaftlichem Akteur in der Region.

Quelle: © Carlos Barria, Reuters.

ausländische Direktinvestitionen, das Vorantreiben der Industrialisierung sowie der Wegfall von Staatsmonopolen haben dazu beigetragen, dass das Wirtschaftswachstum seit 1990 im Schnitt bei ca. sieben Prozent liegt.

Der Kommunistischen Partei Vietnams dient die gute wirtschaftliche Lage auch als Legitimitätsgrundlage, frei nach dem Motto: „Euch Bürgern geht es doch gut, also unterstützt uns weiterhin.“ Oder anders formuliert: Haben die Menschen ein vernünftiges Einkommen und eine solide Basis zum Leben, so ist der Anreiz, das Korsett der Alleinherrschaft der Kommunistischen Partei zu hinterfragen, geringer. Immerhin spielt Vietnam nach Weltbankberechnungen bereits seit 2012 in der Liga der Länder mit unteren mittleren Ein-

kommen, und die vietnamesischen Beschäftigten haben den Ruf, die Preußen Asiens zu sein. Die „Wirtschaftsmedaille“ hat allerdings auch eine zweite, risikobehaftete Seite. Entwickelt sich die Wirtschaft über einen längeren Zeitraum deutlich schwächer als prognostiziert, so kann die Legitimitätsbegründung zum Bumerang für Partei und Regierung werden.

Eine der Strategien, das Wirtschaftswachstum langfristig zu gestalten und zu sichern, besteht darin, die Internationalisierung der Wirtschaftsbeziehungen Vietnams weiter voranzutreiben. Kürzlich wurden die Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit der EU abgeschlossen, die Ratifizierung wird für 2016 oder 2017 erwartet. Vietnam ist auch Mitglied der *Trans-Pacific*

Partnership (TPP), einem Freihandelsabkommen von zwölf Pazifik-Anrainerstaaten, das neben den USA und Vietnam unter anderem auch Japan, Australien, Kanada, Singapur und Mexiko umfasst; es wurde im Februar 2016 unterzeichnet und muss von allen Mitgliedstaaten innerhalb von zwei Jahren ratifiziert werden. Diese Handelsabkommen versprechen eine multilaterale strategische Partnerschaft und unter anderem die Absenkung von Zöllen sowie den Abbau regulatorischer Handelshemmnisse. Allerdings können sich die Freihandelsabkommen für Partei und Regierung auch als zweischneidiges Schwert erweisen. Denn mit den Abkommen gehen weitere Privatisierungen und Investitionsschutz – und damit Rechtssicherheit – einher, die von den

Partnerländern eingefordert werden dürften. Und es ist nicht zu vergessen: Die Arbeitsproduktivität ist in Vietnam verhältnismäßig gering. Agrarwirtschaft und Fischerei sind nach wie vor die größten Wirtschaftszweige. Obwohl Vietnam innerhalb der Zehn-Staaten-Gemeinschaft Südostasiens ASEAN wirtschaftlich eines der dynamischsten Länder ist, hat es im Vergleich mit den anderen südostasiatischen TPP-Mitgliedstaaten die geringste Wirtschaftskraft. Aber womöglich ist gerade deshalb das Potenzial, die Vorteile der Freihandelsabkommen voll ausschöpfen zu können, besonders groß, und womöglich hat Vietnam deshalb auch besonders viel zu gewinnen, nicht zuletzt auch an Bedeutung innerhalb der Region Südostasien.



Boomsektor: Vietnams stetig wachsende Schuhindustrie ist einer der wichtigsten Wirtschaftszweige des Landes. Mit Indien und China gehört Vietnam zu den drei größten Schuhproduzenten weltweit.

Quelle: © Huy Kham Nguyen, Reuters.

Multilaterales Handeln

Die Internationalisierung des vietnamesischen Handelns – und damit einhergehend ein Zuwachs an außenwirtschaftlichem und -politischem Gewicht – spiegelt sich aber nicht nur in den Freihandelsabkommen wider. So erfolgte 2007 nach über einem Jahrzehnt Verhandlungen der Beitritt zur Welthandelsorganisation. Dieser hat dem Land neue Marktzugänge auf globaler Ebene erschlossen und für zusätzliche ausländische Investitionen gesorgt. Gleichzeitig hat die Öffnung des eigenen Marktes dazu geführt, dass staatliche wie private vietnamesische Unternehmen nun nicht nur dem noch durchaus neuen internen Wettbewerb ausgesetzt waren, sondern zugleich auch mit günstigeren, besseren Produkten aus dem Ausland konkurrierten.¹ Mittelfristig gesehen, sorgte dies für eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit.

Die ASEAN-Mitgliedschaft verspricht wirtschaftliche Vorteile und international mehr Mitsprache.

Schon gut ein Jahrzehnt zuvor, im Jahr 1995, hatte die regionale Präsenz Vietnams an Kraft gewonnen, als das Land Mitglied von ASEAN wurde. Ursprünglich stand bei diesem Bündnis die wirtschaftliche Zusammenarbeit im Fokus, heute rücken allerdings immer mehr auch die Bereiche Politik und Sicherheit in den Vordergrund. In ASEAN als Regionalorganisation werden durchaus große Hoffnungen gesetzt, die aber nicht immer erfüllt werden. Vietnam knüpft an die Mitgliedschaft die Erwartung, durch die Einbindung in ASEAN wirtschaftliche Vorteile zu generieren und davon zu profitieren, dass man als Teil eines größeren Verbundes international insgesamt über mehr Gewicht verfügt. Teilweise wird ASEAN auch eine Rolle als multilaterales Forum zugesprochen, um beispielsweise zwischenstaatliche Konflikte auf regionaler Ebene diplomatisch und friedvoll zu lösen. Allerdings sollte man sich angesichts der großen Aufga-

ben auch der Schwächen von ASEAN bewusst sein. Der Verbund ist politisch heterogen. Das Spektrum der Regierungssysteme reicht von nur teilweise funktionierenden Demokratien über Monarchien, autoritäre Regime und Militärregierungen bis hin zu kommunistischen Einparteienstaaten. Nach innen gibt es historisch gewachsene Feindschaften (z.B. zwischen Vietnam und Kambodscha) und Grenzstreitigkeiten (z.B. zwischen Indonesien und Malaysia), die die heutigen Beziehungen teilweise noch belasten. Nach außen hat jedes Mitgliedsland unterschiedlich gewichtete Allianzen mit Ländern wie China, den USA, Indien, Japan, Australien oder Russland. Dass bei allen Entscheidungen Einstimmigkeit erforderlich ist, wirkt angesichts dieser Vielfalt in manchen Fällen eher hinderlich.

Geostrategische Lage

Auch ohne seine Allianzen auf der internationalen Ebene und auch ohne seine Einbindung in regionale Kooperationsmechanismen verfügt Vietnam aufgrund seiner geografischen Lage über ein besonderes geostrategisches Gewicht. Das Land liegt am fischreichen Südchinesischen Meer, einer der wichtigsten und größten Handelsrouten der Welt, unter der sich große Erdöl-, Erdgas- und Erzvorkommen befinden. Zu den Anrainerstaaten gehören China sowie die ASEAN-Mitgliedstaaten Vietnam, Philippinen, Malaysia und Indonesien. Zwischen ihnen sind die territorialen Ansprüche seit Jahrzehnten umstritten und beschäftigen nicht nur Diplomaten, Militärstrategen und unzählige Konferenzen, sondern auch die internationale Seegerichtbarkeit.

China beansprucht – gegen den vehementen Widerspruch der Anrainerstaaten – rund 80 Prozent des Seegebietes und begründet dies historisch: Tausende kleiner, unbewohnter Inseln seien seit jeher Bestandteil des chinesischen Territoriums. Die Chinesische Volksrepublik untermauert ihren Anspruch, indem sie Fakten schafft: Riffe und kleine Inseln werden mit Erdaufschüttungen vergrößert, es werden Häfen und Landebahnen gebaut sowie Raketen und Aufklärungseinrichtungen stationiert. Die



Kein Spaziergang: China beansprucht große Teile des Südchinesischen Meeres für sich, darunter auch die Spratly-Inseln. Um den eigenen Anspruch auf die über 100 weit verstreuten Riffe, Atolle und kleinen Inseln zu demonstrieren, patrouilliert dort sogar Militär. [Quelle: © Reuters.](#)

Anrainerstaaten erheben ebenfalls Anspruch auf dieses Seegebiet und sehen in Chinas Vorgehen eine reale Bedrohung ihrer Souveränitätsrechte – und das in einer wirtschaftlichen und militärischen Gesamtsituation in der Region, die ohnehin schon von dem mächtigen Nachbarn aus dem Norden dominiert wird.

Die Kontrolle über diesen enorm bedeutsamen Handelsweg ist eine Frage von geostrategischer Bedeutung, die auch die Großmacht USA zum Handeln treibt. Die militärische Präsenz der Vereinigten Staaten in der Region ist seit dem Zweiten Weltkrieg ohnehin stark ausgeprägt, aber wegen Chinas zunehmend expansivem Vorgehen rund um die Inseln rückte das Süd-

chinesische Meer wieder in den Vordergrund der amerikanischen Politik. Auch wenn beide Staaten grundsätzlich immer wieder betonen, dass sie kein Interesse an einer weiteren Eskalation haben, so versuchen sie doch, sich möglichst viel Einfluss zu sichern.

Die meisten Anrainerstaaten haben bereits enge sicherheitspolitische Beziehungen zu den USA, und war das bezüglich Vietnams bislang nur bedingt der Fall, so stehen die Anzeichen auch hier für eine zunehmende Annäherung. Bei seinem Vietnambesuch verkündete Präsident Obama die vollständige Aufhebung des Waffenembargos. Obgleich betont wurde, dass sich dies nicht gegen China richte, sondern



lediglich ein konsequenter Schritt im Rahmen einer umfassenden strategischen Partnerschaft zwischen den USA und Vietnam sei, so ist doch davon auszugehen, dass China dieses Signal als gegen sich gerichtet begreift.²

Der Blick beider Großmächte wird bei dem Konflikt auch auf Vietnam mit seiner langen Küste am Südchinesischen Meer gelenkt, was das Land in eine schwierige Position bringt. Strategisch gesehen stellt sich die Frage, welches (sicherheits-)politische Verhalten für das Land – und für die Partei und die Regierung – am sinnvollsten ist. Es muss abgewogen werden, welche Vorteile und Risiken sich ergeben, wenn Vietnam zunehmend den Schulterschluss mit

China übt, beziehungsweise wenn es sich stärker an die USA bindet – oder aber eine Art Äquidistanz zu beiden wahrt.

Zu China hat Vietnam ein insgesamt schwieriges Verhältnis, trotz der Tatsache, dass in beiden „Bruderstaaten“ eine kommunistische Partei herrscht. In der Vergangenheit gab es häufig Grenzstreitigkeiten, die unter anderem 1979 zu einem zweimonatigen Krieg im Norden Vietnams mit mehreren zehntausend Toten führten; und auch bewaffnete Auseinandersetzungen auf See, so beispielsweise 1988, als einige Dutzend Vietnamesen im Kampf mit chinesischen Streitkräften um die Spratly-Inseln starben. Der Transport einer chinesischen Ölplattform in von Vietnam beanspruchte Gewässer sorgte 2014 für antichinesische Demonstrationen und sogar Ausschreitungen – eine Seltenheit im straff durchregierten und kontrollierten Vietnam. Trotz der Spannungen ist China der mit Abstand wichtigste Handelspartner für Vietnam, wobei die Bilanz nicht ausgeglichen ist, sondern auf Seiten Vietnams ein enorm hohes Handelsbilanzdefizit besteht. Ganze Industriezweige in Vietnam sind von China abhängig, und Vietnams Wirtschaft dient der chinesischen Industrie nach wie vor als verlängerte Werkbank mit geringer eigener Wertschöpfung.

Vietnams Verhältnis zu China ist von Grenzstreitigkeiten und wirtschaftlicher Abhängigkeit geprägt.

Das aktuelle Verhältnis zu den USA, dem Kriegsfeind aus den 1960er und 1970er Jahren, ist inzwischen als insgesamt gut zu bewerten, und das nicht erst seit dem Besuch Obamas. Bereits 2001 trat ein bilaterales Handelsabkommen in Kraft und die USA haben sich nach China zum zweitwichtigsten Exportmarkt für Vietnam entwickelt. 2013 wurde eine „umfassende Partnerschaft“ zwischen beiden Ländern vereinbart, die 2015 die vielbeachtete Reise des Generalsekretärs der Kommunistischen Partei Vietnams

nach Washington ermöglichte. Der Besuch diente unter anderem dazu, die Verhandlungen über das Abkommen TPP fortzuführen, jenes Abkommen, das die Volksrepublik China nicht mit einschließt. Aber auch auf militärischer Ebene gab es in den vergangenen Jahren eine Annäherung zwischen Washington und Hanoi, wie zum Beispiel ein gemeinsames Manöver im Südchinesischen Meer und Verhandlungen darüber, ob und unter welchen Voraussetzungen die amerikanische Marine die strategisch bedeutsame Militärbasis in der Cam Ranh-Bucht wieder anlaufen kann. Mit der vollständigen Aufhebung des Waffenembargos eröffnet sich nun für Hanoi die Möglichkeit, moderne Rüstungsgüter aus den USA zu beschaffen, um sich aus der Abhängigkeit von russischen Militärgütern zu lösen. Insbesondere amerikanische Technologien zur Aufklärung und Überwachung von Seegebieten könnten zur Verbesserung des vietnamesischen Verteidigungssystems erforderlich sein.³

Vietnam wird eine Balance zwischen Nähe und Distanz zu China und den USA finden müssen.

Es gibt in Vietnam Stimmen, die sagen, dass Vietnam mit den USA kooperieren muss, um Peking daran zu hindern, den Status quo im Südchinesischen Meer weiter zu seinen Gunsten zu verändern und den Streit zu militarisieren.⁴ Gleichzeitig ist aber auch festzuhalten, dass unter realpolitischen Gesichtspunkten Vietnam wohl gut daran tut, das Verhältnis zu China nicht ohne triftige Gründe zu sehr abkühlen zu lassen – zu groß sind die wirtschaftliche Abhängigkeit Vietnams von China und die militärische Übermacht des nördlichen Nachbarn. Traditionell definiert Vietnam seine Verteidigungsstrategie, implizit auch in Richtung China, mit dem Konzept der „Drei Neins“: nein zu militärischen Allianzen, nein zu ausländischen Militärbasen auf vietnamesischem Boden und nein zu Bündnissen, die sich gegen Dritte richten. Hinzu kommt, dass die auf dem Parteikongress

Anfang 2016 gewählte Führungsriege Vietnams als eher chinafreundlich bewertet wird.⁵ Sie hätte demnach ein Interesse daran, das Verhältnis zu China positiv zu gestalten und möglichst den Eindruck zu vermeiden, dass Vietnam sich nun in die Reihe der von den USA beeinflussten Staaten am Südchinesischen Meer – dem Vorhof Chinas, wie es die dortige Regierung sieht – stellt. Zudem ist eine chinafreundliche Führung, im Gegensatz zu der eher prowestlich eingestellten Vorgängerregierung, wohl in einer besseren Position, die chinesische Gegenseite davon zu überzeugen, dass sich die Außen- und Sicherheitspolitik Vietnams nicht gegen China richtet.⁶ Soweit sich bisher feststellen lässt, hat sich die vietnamesische Politik seit dem Parteitag allerdings (noch) nicht ausschlaggebend in eine prochinesische Richtung entwickelt. Es ist grundsätzlich absehbar, dass die Herausforderung, das Gleichgewicht zwischen Nähe und Distanz zu den USA und zu China zu wahren, die Politik Vietnams in der kommenden Zeit bestimmen wird. Die Bedeutung und Position Vietnams in der Region wird auch davon abhängen, wie gut es dem Land gelingt, diese Balance zu wahren beziehungsweise herzustellen.

In diesem Kontext sollte auch ein Blick auf die militärischen Machtverhältnisse geworfen werden. Vietnam ist in dieser Hinsicht nicht so unbedeutend, wie man es angesichts der Mächte, die sich ebenfalls in der Region bewegen, zunächst annehmen mag. Zwar haben die USA, China, aber auch Russland, Japan und andere Akteure umfassendere militärische Möglichkeiten als Vietnam. Dennoch haben die sechs von Russland erworbenen U-Boote, von denen fünf bis Anfang 2016 bereits geliefert wurden, durchaus das Potenzial, abschreckende Wirkung im „Ostmeer“, wie das Südchinesische Meer in Vietnam genannt wird, zu entfalten. Hinzu kommen einige neue Fregatten und Patrouillenboote sowie Kampfflugzeuge vor allem russischer Herkunft, von denen einige neu sind, viele aber auch noch aus den Zeiten des Vietnamkrieges stammen.⁷ Auch mit Indien steht Vietnam in Verhandlungen über die Lieferung von Rüstungsgütern. Der Verteidigungshaushalt betrug im Zeitraum von 2011 bis 2015 nach Berechnungen

Abb. 1: Südchinesisches Meer mit Anrainerstaaten und Gebietsansprüchen



Quellen: Eigene Darstellung nach Wikipedia, https://de.wikipedia.org/wiki/Territorialkonflikte_im_Chinesischen_Meer [24.08.2016]; © Natural Earth Data, <http://naturalearthdata.com> [24.08.2016].

der Weltbank im Durchschnitt rund 2,3 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (zum Vergleich: USA: 3,5 Prozent, China: 1,9 Prozent, Deutschland: 1,2 Prozent).⁸

Vietnam wird nicht müde zu betonen, dass seine Außen- und Sicherheitspolitik auf multilateraler Kooperation begründet ist und sich das Land aktiv und in verantwortungsvoller Weise insbesondere in regionalen multilateralen Mechanismen engagiert.⁹ Das ist ohne Zweifel richtig – und steht damit teilweise im Gegen-

satz zur Vorgehensweise Chinas, das meint, in bilateralen Verhandlungen seine Stärke besser ausspielen zu können. Weiterhin unterstreicht Hanoi, dass Konflikte friedlich beigelegt werden müssten und internationales Recht und rechtliche Prinzipien von allen Seiten zu beachten seien – eine nachvollziehbare Haltung für ein Land in einer geostrategisch zwar bedeutenden Lage, jedoch mit wirtschaftlich und militärisch deutlich mächtigeren Akteuren in seiner Nachbarschaft. Und so ist es letztendlich auch kein Widerspruch, wenn die Regierung vor allem mit

Blick auf die eigene durchaus chinakritisch eingestellte Bevölkerung betont, dass der Schutz der staatlichen Souveränität oberste Priorität genießt. Das umfasst neben den Grenzgebieten im Landesinneren und der rund 2.500 Kilometer langen Küste, an der rund die Hälfte der Bevölkerung Vietnams lebt, auch besagte Ansprüche Vietnams im Südchinesischen Meer.

Vietnam 2035

Ein weiterer Faktor, der den Stellenwert Vietnams in Südostasien beeinflusst, ist die Langfristigkeit des vietnamesischen Handelns in vielen strategischen Politikbereichen. Als ein Meilenstein könnte sich ein von der vietnamesischen Regierung gemeinsam mit der Weltbank erarbeitetes Strategiepapier erweisen, das im Frühjahr 2016 vorgestellt wurde.¹⁰ Die *Vision Vietnam 2035 – Toward Prosperity, Creativity, Equity, and Democracy* hätte durchaus das Potenzial, die Politik der kommenden zwei Jahrzehnte mit zu beeinflussen, um ein Mehr an Wohlstand, Kreativität, Gerechtigkeit und Demokratie zu erreichen. Das Papier wirft einen langfristigen Blick in die Zukunft Vietnams und benennt dabei sowohl Chancen, auf deren Basis dieser Weg beschritten werden kann, als auch die Risiken und Themenfelder, die gegenwärtig und zukünftig als besonders problematisch eingestuft werden. Bemerkenswert ist dabei nicht nur der analytische Teil an sich, sondern auch der intensive Dialogprozess zwischen Regierung und internationaler Institution, in welchem er entstanden ist. Es werden verschiedene Bereiche genannt, in denen die visionären Transformationen vornehmlich stattfinden sollten. Dazu gehören unter anderem die wirtschaftliche Modernisierung mit einem wettbewerbsfähigen Privatsektor, die Stärkung der technologischen und innovativen Kapazitäten, eine umweltverträgliche Entwicklung, soziale Inklusion sowie – wenn auch nur an letzter Stelle aufgeführt – die Herstellung einer modernen Rechtsstaatlichkeit und demokratischen Gesellschaft.¹¹ Dass der Weg noch lang und hindernisreich ist, wird aus der Aufstellung der verschiedensten Problembereiche ersichtlich. So wird unter anderem darauf hingewiesen, dass die Produktivität Vietnams möglicherweise

nicht im erforderlichen Maße wächst und dass ein weiteres Wachstum noch mehr als schon bisher zu Lasten der Umwelt stattfinden wird. Marginalisierte Gruppen müssten mehr Gerechtigkeit erfahren, und auch eine bis 2035 stark gewachsene und gealterte, urbanisierte Mittelklasse wird neue Ideen und ein Umsteuern in der Sozial- und Innenpolitik erforderlich machen, die sich in der Vergangenheit vornehmlich an eine ländliche und ärmere Bevölkerung gerichtet hatte.¹² Als Voraussetzung dafür, dass sich die visionären Bestrebungen auch tatsächlich materialisieren, werden die Regierungsinstitutionen modern, transparent und vollständig in der Rechtsstaatlichkeit verankert sein müssen. Drei Säulen finden dabei besondere Betonung: eine gut organisierte Regierung und Verwaltung, ökonomische Rationalität sowie – und hier ist besonders interessant zu erwähnen, dass die Regierung bei der Ausarbeitung des Weltbankberichts entscheidend beteiligt war – gut funktionierende Kontrollmechanismen zwischen den drei Staatsgewalten inklusive einer breiten öffentlichen Partizipation.¹³

Handelsabkommen verpflichten Vietnam zu Reformen im Wirtschafts- und Finanzsektor.

Problembereich Rechtsstaatlichkeit

Deutlich getrübt wird die Entwicklung Vietnams zu einem maßgeblichen Akteur auf der regionalen und internationalen Bühne allerdings von der Menschenrechtslage im Land. Auch wenn es manchmal den Anschein hat, als seien die menschenrechtlichen Bedenken in der realen Außenpolitik nur von zweitrangiger Bedeutung – den USA wird beispielsweise vorgehalten, die vollständige Aufhebung des Waffenembargos nicht von einer Verbesserung der Menschenrechtssituation abhängig gemacht zu haben –, so stellen die Vorwürfe zu Menschenrechtsverletzungen vor allem seitens westlicher Staaten und internationaler Menschenrechtsorganisationen





Ungleicher Kampf: Menschenrechtsorganisationen beklagen unter anderem Repressionen der vietnamesischen Regierung gegen die im Mekong-Delta lebenden „Khmer Krom“, zu denen auch die hier protestierenden buddhistischen Mönche gehören. [Quelle: © Chor Sokunthea, Reuters.](#)

sehr wohl einen deutlichen Makel für Vietnam dar. Es gibt in Vietnam empfindliche Restriktionen im Menschenrechtsbereich: Individuelle Meinungsfreiheit, Pressefreiheit oder Versammlungsfreiheit sind nicht gewährleistet. Seit 2006 stagniert Vietnam im *Freedom House Index* als *not free* und wird hinsichtlich der „politischen Rechte“ nach wie vor in der untersten Kategorie eingestuft. *Amnesty International*, *Human Rights Watch* und andere Menschenrechtsorganisationen weisen zu Recht auf die politischen Gefangenen hin (die Zahlen schwanken zwischen 45 und 200), die nach oft unfairen oder gar kei-

nem Verfahren unter alarmierend schlechten Bedingungen inhaftiert sind. Bei ihnen handelt es sich in erster Linie um Blogger, politische Aktivisten, oftmals auch um Christen, die sich für Menschenrechte, Landnutzungsrechte, Minderheiten und soziale Gerechtigkeit einsetzen. In jüngerer Vergangenheit äußerten sich trotz der schwierigen bis gefährlichen Umstände vermehrt auch Umweltschützer, so beispielsweise im Kontext des Fischskandals, bei dem mutmaßlich von einer Fabrik illegal eingeleitete Abwässer ein massives Fischsterben auslösten. *Amnesty International* weist darauf hin, dass,

auch wenn die Zahlen von Verurteilungen von Menschenrechtsaktivisten zeitweise gesunken waren, dies nicht automatisch heißt, dass sich der Druck vermindert hat. Vielmehr können verschärfte Überwachungsmaßnahmen, Kurzzeitverhaftungen, sonstige Einschränkungen der Bewegungsfreiheit beziehungsweise Übergriffe durch Sicherheitsbeamte alternative Ventile sein, an denen sich der Druck entlädt.¹⁴

viel Potenzial nach oben vorhanden ist, um größeren Einfluss und strategische Bedeutung im regionalen wie internationalen Kontext zu gewinnen.

Peter Girke ist Leiter des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Vietnam.

Der Stellenwert Vietnams in der internationalen Gemeinschaft wird auch durch den „Standortfaktor“ Rechtsstaatlichkeit bestimmt. Natürlich warb Vietnam in den vergangenen Jahren trotz mangelhafter Rechtsstaatlichkeit durchaus erfolgreich ausländische Direktinvestitionen ein. Jedoch gehen mit den Mitgliedschaften in verschiedenen Handelsabkommen – vornehmlich dem EU-Vietnam-Freihandelsabkommen und dem TPP – Reformverpflichtungen im Wirtschafts- und Finanzsektor einher. Berechenbares und nachvollziehbares Regierungs- und Verwaltungshandeln, Rechtssicherheit beispielsweise in Landrechts- und anderen Eigentumsfragen, die Durchsetzung von Rechten und Pflichten auf Arbeitgeber- wie auf Arbeitnehmerseite sowie eine real (und nicht nur auf dem Papier der Verfassung) existierende Unabhängigkeit der Justiz sind einige der Bereiche, in denen Vietnam großen Aufholbedarf hat.

Fazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das anhaltende Wirtschaftswachstum Vietnams, die geostrategisch wichtige Lage am Südchinesischen Meer und sein multilaterales Handeln im Rahmen von internationalen und regionalen Organisationen sowie von Freihandelsabkommen dazu beigetragen haben, dass das Land in seiner Entwicklung zu einem bedeutenden Akteur in der Region erfolgreich ist. Die seit Jahren, wenn nicht Jahrzehnten andauernden politischen Anstrengungen, ein respektierter Teil der internationalen Gemeinschaft zu sein, tragen also Früchte. Jedoch ist zusammen mit dem Makel der Menschenrechtssituation der Zustand der Rechtsstaatlichkeit eines der Handlungsfelder für die vietnamesische Führung, bei dem

- 1 Vgl. Beckmann, Oliver / de Larber, Tuan Anh 2008: Vietnam nach dem Beitritt zur WTO – aufstrebendes Land zwischen Hoffnung und Herausforderung, KAS-Länderbericht, 03.09.2008, S.2, in: http://kas.de/wf/doc/kas_14534-1522-1-30.pdf [16.08.2016].
- 2 Vgl. Nhung, Bui / Truong, Minh Vu 2016: Hard Power Meets Soft: Obama's Visit to Vietnam, Asia Maritime Transparency Initiative, 26.05.2016, in: <http://amti.csis.org/hard-power-meets-soft-obamas-visit-vietnam> [16.08.2016].
- 3 Thayer, Carl 2016: „US likely to offer Vietnam arms deals“ (Interview), in: <http://english.vietnamnet.vn/fms/government/156772/us-likely-to-offer-vietnam-arms-deals.html> [16.08.2016].
- 4 Vgl. Nhung / Truong, N.2.
- 5 Vgl. Fährnders, Till 2016: Der Feind meines Feindes, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20.05.2016, in: <http://www.faz.net/-gpf-8hb1h> [16.08.2016].
- 6 Vgl. Bui, Nhung 2016: Vietnam Should Abandon Non-Alignment Now, The Diplomat, 29.01.2016, in: <http://thediplomat.com/2016/01/vietnam-should-abandon-non-alignment-now> [16.08.2016].
- 7 Vgl. Hiebert, Murray / Nguyen, Phuong 2015: Asia Maritime Transparency Initiative: Vietnam Ramps up Defense Spending, but its Challenges Remain, 18.03.2015, in: <http://amti.csis.org/vietnam-ramps-up-defense-spending-but-its-challenges-remain> [16.08.2016].
- 8 Vgl. Weltbank 2016: Military expenditure (% of GDP), in: <http://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS> [16.08.2016].
- 9 Vgl. Socialist Republic of Vietnam Government Portal 2016: Overall strategy for international integration through 2020, vision to 2030, in: <http://chinhphu.vn/portal/page/portal/English/strategies/strategiesdetails?categoryId=30&articleId=10056863> [16.08.2016].
- 10 Weltbank / Vietnamesisches Ministerium für Planung und Investition 2016: Vietnam 2035 – Toward Prosperity, Creativity, Equity, and Democracy, in: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/23724/VN2035English.pdf> [16.08.2016].
- 11 Ebd., S.11.
- 12 Ebd., S.23–26.
- 13 Ebd., S.22–28.
- 14 Vgl. Amnesty International 2016: Annual Report Viet Nam 2015/2016, in: <http://amnesty.org/en/countries/asia-and-the-pacific/viet-nam/report-viet-nam> [16.08.2016].

Krieg gegen Symptome

Warum der sogenannte Islamische Staat (IS)
noch lange nicht besiegt ist

Nils Wörmer / Lucas Lamberty



Der sogenannte Islamische Staat (IS) steht auf den Schlachtfeldern Syriens und Iraks militärisch unter Druck. Doch die Offensiven zur Rückeroberung der Hochburgen des IS gestalten sich schwierig, dem IS ist es gelungen, in weiteren Staaten der Region Fuß zu fassen, und die Gefahr terroristischer Anschläge in Europa ist unverändert hoch. Die internationale Gemeinschaft bekämpft die Symptome des IS, die Ursachen für den rasanten Aufstieg des Terrorstaates aber bestehen fort.

Zwei Jahre nach seinem rasanten Eroberungszug und der Ausrufung des Kalifats am 29. Juni 2014 steht der sogenannte Islamische Staat (IS) auf den Schlachtfeldern Syriens und Iraks militärisch unter Druck. Doch die Offensiven zur Rückeroberung Rakkas und Mossuls, der Hochburgen des IS, gehen nur schleppend voran. Darüber hinaus ist die Gefahr terroristischer Anschläge in Europa – wie beispielsweise Nizza und Ansbach gezeigt haben – unverändert hoch und dem IS ist es gelungen, unter anderem in Libyen, Ägypten und Afghanistan Fuß zu fassen. Deutschland beteiligt sich seit September 2014 im Rahmen einer US-geführten internationalen Koalition an der Seite von 65 weiteren Staaten am Kampf gegen den IS¹ und hat sich zu sicherheitspolitischen Schritten gezwungen gesehen, die noch vor wenigen Jahren als undenkbar galten. So beliefert Deutschland mit den irakischen Kurden erstmals eine unmittelbare Kriegspartei mit Waffen und Ausrüstung, betreibt mit der Bundeswehr eine Ausbildungsmission auf irakischem Boden und setzt Kampfflugzeuge – wenn auch nur zur Aufklärung – im syrischen und irakischen Luftraum ein. Um der Terrorgefahr in Deutschland zu begegnen, wurden zudem die Kapazitäten und Befugnisse der deutschen Nachrichtendienste und Polizei gestärkt.

Faktisch konzentriert sich der Kampf der internationalen Koalition vor allem auf die Symptome des vielschichtigen Problemfalls IS. Bei der Bekämpfung der Ursachen hingegen, die zum Aufstieg der auf einen al-Qaida-Ableger im Irak zurückgehenden Organisation geführt haben – allen voran der Staatszerfall im Irak, der

Bürgerkrieg in Syrien sowie die sektiererischen Konflikte in beiden Ländern –, haben die Gegner des IS kaum Erfolge vorzuweisen. Wie unter einem Brennglas wird diese Tatsache mit Blick auf die Schwierigkeiten bei der Planung und Vorbereitung der Befreiung von Rakka und Mossul deutlich. Die Verbündeten am Boden sind zerstritten und – wenn überhaupt – nur bedingt geeignet, um vom IS zurückeroberte Gebiete zu halten, zu verwalten und zu regieren. Für die sunnitischen Araber in den vom IS kontrollierten Gebieten Syriens und Iraks fehlt es weiterhin an einer politischen Alternative. Die Bilanz im Kampf gegen den IS fällt nach zwei Jahren also durchwachsen aus. Es stellt sich die Frage, ob die bisherigen Anstrengungen der internationalen Koalition ausreichend sind, wie widerstandsfähig der IS in Syrien und Irak noch ist und über welches Potenzial die Organisation außerhalb ihrer Kerngebiete verfügt.

1. Die militärische Dimension: mühsame Symptombekämpfung

Das Vorgehen der Koalition

Die Strategiebildung der Koalition war von Beginn an von der Prämisse geleitet, den Einsatz eigener Bodentruppen so gering wie möglich zu halten. So umfasst die im September 2014 von der US-Regierung vorgestellte Strategie gegen den IS im Kern drei Komponenten.² Erstens zielen Luftschläge der Koalition darauf ab, die personellen und materiellen Kapazitäten des IS zu dezimieren. Zweitens sollen lokale Verbündete in die Lage versetzt werden, im Bodeneinsatz

IS-Kräfte zu zerschlagen und das Kalifat territorial zurückzudrängen. Drittens sollen im Rahmen eines politischen Ansatzes die strukturellen Ursachen in Syrien und Irak, die den Aufstieg des IS ermöglicht haben, beseitigt werden, um diesem langfristig seinen Nährboden zu entziehen.³

Seit September 2014 hat die US-geführte Koalition mehr als 14.000 Luftangriffe auf Ziele in Syrien und Irak geflogen, um die Infrastruktur des IS zu zerstören und die Vorstöße ihrer lokalen Verbündeten zu unterstützen.⁴ Neben den Angriffen aus der Luft operieren mittlerweile Spezialkräfte der USA, Großbritanniens, Frankreichs und einiger anderer Staaten insbesondere im Nordirak gegen den IS. Diese zeitlich begrenzten Bodenoperationen innerhalb des IS-kontrollierten Gebietes dienen unter anderem der Aufklärung von Zielen, der Ausschaltung von gegnerischem Schlüsselpersonal und der Befreiung von Geiseln.⁵ Die deutsche Beteiligung an Kampfeinsätzen gegen den IS erfolgte als Reaktion auf die Terroranschläge von Paris am 13. November 2015 und umfasst den Einsatz einer Fregatte zum Schutz des französischen Flugzeugträgers *Charles de Gaulle*, eines Tankflugzeuges und von sechs Kampffjets des Typs Tornado zur Luftaufklärung. Der deutsche Beitrag blieb dabei hinter den Erwartungen der Bündnispartner zurück, löste aber trotzdem eine Debatte aus, die verdeutlichte, wo die Grenzen deutscher Leistungsfähigkeit und Verantwortungsbereitschaft im Kampf gegen den IS derzeit verlaufen.

Der deutsche Beitrag bleibt hinter den Erwartungen der Bündnispartner zurück.

Die Unterstützung der Verbündeten beinhaltet die Bereitstellung von Waffen, Ausrüstung und Munition sowie Ausbildung und Beratung. In Syrien konzentriert sich die Militärhilfe der USA auf die *Syrian Democratic Forces* (SDF), die sich insbesondere aus den syrisch-kurdischen Volksverteidigungseinheiten (YPG) zusammensetzen

und im Nordosten des Landes aus den mehrheitlich kurdischen Gebieten heraus operieren.⁶ Die USA haben die SDF seit Oktober 2015 mit Waffen und 50 Militärberatern unterstützt und im April 2016 250 Angehörige von Spezialeinheiten für die direkte Beteiligung an Bodenoperationen entsendet.⁷ Im Irak hat die Koalition in den vergangenen zwei Jahren mit 3.700 US-Soldaten und etwa 2.000 Soldaten weiterer Staaten insgesamt mehr als 30.000 Angehörige der irakischen Sicherheitskräfte und kurdischen Peschmerga ausgebildet⁸ und diese mit Waffen und Ausrüstung beliefert.⁹ Der deutsche Beitrag ist auf die Ausbildung der Peschmerga begrenzt, wozu die Bundeswehr eine etwa 130 Soldaten umfassende Ausbildungsmission im kurdischen Erbil betreibt. Im Gegensatz zu einigen Nato-Partnern wie den USA, Großbritannien, Frankreich und Italien bildet Deutschland im Irak keine Angehörigen der regulären irakischen Armee und Polizei aus und beteiligt sich auch nicht an der Beratung der lokalen Verbündeten in der Planung und Durchführung ihrer Operationen.

Eine Schlüsselrolle im Kampf gegen den IS kommt den regionalen Mächten Saudi-Arabien, Iran und Türkei zu. Die Türkei ist der US-geführten Koalition im Oktober 2014 beigetreten und hat durch die Schließung und verstärkte Sicherung ihrer Grenze zu Syrien im Frühjahr 2015 wesentlich dazu beigetragen, die vom IS kontrollierten Gebiete abzuriegeln. Ankara hatte die Grenze zu Syrien lange Zeit durchlässig gelassen, um den IS als Werkzeug gegen die syrischen Kurden und das Assad-Regime indirekt zu unterstützen. Durch die Grenzschießung wurde die Terrororganisation, die über keinen Seezugang verfügt, ihrer Möglichkeiten beraubt, Nachschub an Personal und Material einzuführen beziehungsweise Güter zum Verkauf auszuführen. Der Iran ist Teil einer von Russland ins Leben gerufenen Koalition gegen den IS und unterstützt seit August 2014 massiv die schiitischen Milizen im Irak und das Assad-Regime in Syrien.¹⁰ Saudi-Arabien kommt insbesondere bei der ideologischen Auseinandersetzung mit dem IS, der Austrocknung von Geldquellen in den Golfstaaten und als regionaler Rivale des Iran in den Konflik-



Peschmerga-Mörser: Im Norden des Irak kämpfen kurdische Peschmergakämpfer gegen den IS. Sie werden unter anderem von Bundeswehrsoldaten ausgebildet. Quelle: © Ahmed Jadallah, Reuters.

ten in Syrien und Irak eine zentrale Bedeutung zu. Die von Riad im Dezember 2015 gegründete *Islamic Military Alliance to Fight Terrorism* hingegen ist als militärischer Akteur bis dato kaum in Erscheinung getreten und scheint den Saudis eher als Gegengewicht zum Hegemoniestreben Irans in der Region zu dienen.¹¹

Die militärische Situation des IS

Seit Ausrufung des Kalifats hat der IS erhebliche personelle und materielle Verluste hinnehmen müssen und zuletzt auch deutlich an Territorium eingebüßt, ohne dabei jedoch seine Handlungsfähigkeit zu verlieren. Dies ist auf die hybride Natur des IS, dessen partiellen Rückhalt in der lokalen Bevölkerung und flexi-

ble Führungsstrukturen zurückzuführen. Die Kampfführung der Organisation basiert sowohl auf konventionellen Militärtaktiken als auch auf Elementen der Guerillakriegsführung, die sich aus den Erfahrungen ehemaliger Offiziere des irakischen *Baath*-Regimes und alter Kader der IS-Vorläuferorganisation al-Qaida im Irak (AQI) speist.¹² Seine Wandlungsfähigkeit erlaubt es dem IS, sich den Angriffen seiner Gegner immer wieder zu entziehen und auch deren Kontrolle über zurückeroberte Gebiete zu unterminieren. Die Organisation bleibt ein ernst zu nehmender militärischer Gegner, den zu besiegen noch erhebliche Kraftanstrengungen erfordern wird.

Der IS hat zwar seit seiner größten Ausdehnung im Frühjahr 2015 etwa ein Drittel seines Terri-

toriums verloren, kontrolliert aber weiterhin große Gebiete in Syrien und Irak einschließlich der Millionenstadt Mossul. Bei den bisherigen territorialen Verlusten handelt es sich vor allem um Gebiete, in denen sunnitische Araber die Minderheit bilden und die kurdischen und schiitisch-arabischen Verbündeten der Koalition über Rückhalt in der Bevölkerung verfügen. Dieser Faktor wird beim Kampf um das sunnitisch-arabische Kerngebiet des IS nicht zur Geltung kommen, weswegen gerade mit Blick auf die Rückeroberung des Territoriums um Mossul und Rakka mit langwierigen Kämpfen zu rechnen ist. Die verlustreichen „Befreiungen“ der vergleichsweise kleinen Städte Ramadi und Falludschah

waren diesbezüglich ein erster Vorgeschmack. Hinzu kommt, dass der IS in diesen Gebieten nach Rückeroberung durch Verbündete der Koalition leichter in der Lage sein wird, den Kampf mit terroristischen Mitteln fortzusetzen.

Eine Reihe von Mitgliedern des Führungsrates des IS – darunter die Stellvertreter Abu Bakr al Baghdadis für Syrien und Irak, Ali al-Anbari und Muslim al-Turkmani – ist in den vergangenen zwei Jahren getötet worden. Allerdings verfügt die Organisation auf allen Hierarchieebenen über funktionierende Nachfolgeregelungen und besteht nach Vorbild des ehemaligen *Baath*-Regimes aus sich gegenseitig ausbalancierenden



Der Bürgerkrieg in Syrien hat bereits jetzt Hundertausende Menschen das Leben gekostet und maßgeblich zu einer der größten Flüchtlingskatastrophen der Neuzeit beigetragen. Quelle: © Goran Tomasevic, Reuters.

Führungsstrukturen.¹³ Auf den unteren Befehlsebenen wird den Kommandeuren weitgehende Autonomie zugestanden, wodurch diese im Falle ihres Todes leichter ersetzt werden können.¹⁴ Selbst nach Eliminierung der Hälfte seiner Führungskader – wie von den USA kolportiert¹⁵ – ist der IS so handlungsfähig geblieben.

Sicherheitskreise schätzen die Stärke der Kerneinheiten des IS – nach Verlusten von etwa 25.000 Kämpfern allein infolge der Luftangriffe der vergangenen zwei Jahre¹⁶ – auf 20.000 bis 40.000 Kämpfer.¹⁷ Die Zahl der Neuankömmlinge bei den *Foreign Fighters*¹⁸ ist 2015 infolge des Verlustes von Nachschubrouten und der abschre-

ckenden Wirkung der permanenten Luftschläge von durchschnittlich 2.000 auf 200 pro Monat abgesunken.¹⁹ Der IS ist seinen Gegnern zahlenmäßig deutlich unterlegen, allerdings relativieren schlechte Ausbildung, interne Konflikte und unzureichende Koordination die Stärke der mehr als 200.000 Kämpfer der lokalen Verbündeten der Koalition.²⁰

Der Vormarsch des IS in Syrien und Irak konnte 2014 und 2015 mit militärischen Mitteln zum Stehen gebracht und teilweise revidiert werden. Sollte es gelingen, das gesamte Territorium des IS zurückzuerobern, so wäre eine erneute Metamorphose der Organisation zurück zu einer Untergrundbewegung ein denkbare Szenario. Wie schnell die vollständige Rückeroberung der IS-kontrollierten Gebiete vonstattengehen und ob die Rückbildung vom „Staat“ zur Terrororganisation gelingen kann, hängt in erheblichem Umfang von den lokalen Verbündeten der Koalition und den weiteren politischen Entwicklungen in Syrien und Irak ab.

2. Die politische Dimension: Bürgerkriege und Staatszerfall als tiefer liegende Ursachen

Die Rakka-Offensive im Kontext des syrischen Bürgerkrieges

Mehr als fünf Jahre nach Beginn des arabischen Frühlings herrscht in Syrien weiter Bürgerkrieg und eine baldige politische oder militärische Entscheidung ist nicht in Sicht.²¹ Das von Russland, Iran und der libanesischen Hisbollah unterstützte Assad-Regime und die Rebellenbewegung, die sich hauptsächlich aus von der Türkei, Saudi-Arabien und Katar unterstützten islamistischen Gruppierungen zusammensetzt, stehen sich in einer militärischen Pattsituation gegenüber. Auch wenn die USA und Russland mittlerweile gemeinsam auf eine politische Lösung drängen, haben die Friedensverhandlungen in Genf bislang nicht zum Erfolg geführt. In diesem konfliktreichen Umfeld und der daraus resultierenden humanitären Katastrophe ist es schwierig, dem IS, der trotz seiner Schreckensherrschaft eine gewisse Stabilität





Trockenübung: In Afghanistan ist es lokalen Sicherheitskräften mit US-Unterstützung gelungen, den IS auf ein kleines Gebiet im Osten des Landes zurückzudrängen. *Quelle: © Parwiz Parwiz, Reuters.*

in Nordostsyrien herbeigeführt hat, seinen Rückhalt in der Bevölkerung zu entziehen. Verschärft wird die Situation durch die Tatsache, dass die aktuelle Offensive auf die mehrheitlich von sunnitischen Arabern bewohnten Gebiete um Rakka von der kurdischen YPG angeführt wird. Diese dominieren zahlenmäßig die SDF, in deren Rängen es immer wieder zu Konflikten zwischen Arabern und Kurden gekommen ist.²² Eine Rückeroberung der Gebiete durch die Armee des Assad-Regimes, die zeitgleich mit den SDF eine Offensive in der Provinz Rakka gestartet hat, wird ebenfalls auf großes Misstrauen stoßen. Ohne den Rückhalt der lokalen Bevölkerung laufen die Vorstöße Gefahr, diese weiter in die Arme des IS zu treiben.

Staatszerfall im Irak und die Offensive auf Mossul

Noch komplizierter stellt sich die Situation in Mossul dar, dem ideologischen Zentrum und der eigentlichen Hochburg des IS. In Mossul manifestieren sich die zwei Hauptprobleme des Staatszerfalls im Irak: die schwache Zentralregierung als Resultat ethnisch-konfessioneller Machtkämpfe und die Marginalisierung der sunnitischen Araber. Der Rückeroberung der zweitgrößten irakischen Stadt kommt dadurch eine außerordentliche innenpolitische Brisanz zu.

Der Wettstreit der wichtigsten innenpolitischen Akteure – der schiitischen Milizen, der Zentralregierung in Bagdad und der irakischen Kurden –

sowie der Regionalmächte Iran und Türkei um Einfluss im Land hat die irakische Anti-IS-Koalition deutlich geschwächt. Mitte April 2016 kam es zu Gefechten zwischen Peschmerga und der vom Iran unterstützten schiitischen Miliz *al-Haschd asch-Schabi* südlich von Kirkuk.²³ Die irakischen Kurden lehnen eine Beteiligung der Milizen an der Offensive auf Mossul ab. Der Dauerkonflikt zwischen Bagdad und Erbil um umstrittene Territorien, Transferzahlungen und kurdische Unabhängigkeitsbestrebungen geht so weit, dass beide Seiten zwar Stellungen rund um Mossul bezogen haben, es jedoch keine ständige Kommunikation zwischen ihren Streitkräften gibt, was einen koordinierten Angriff deutlich erschwert. Um den Einfluss des Iran im Irak auszubalancieren, hat die Türkei gegen den Willen der Regierung in Bagdad mehr als 1.200 Soldaten im Nordirak stationiert, welche die etwa 6.000 Kämpfer der sunnitisch-arabischen Miliz *al-Haschd al-Watani* bei der Rückeroberung Mossuls unterstützen sollen.²⁴ Hinzu kommen Konflikte zwischen Einheiten unterschiedlicher kurdischer Parteien entlang der Front nordwestlich von Mossul.

Die Koalition konnte die Rahmenbedingungen, die den Aufstieg des IS ermöglicht haben, nicht beseitigen.

Die fortgesetzte Marginalisierung der sunnitischen Araber in Staat und Gesellschaft im Irak erschwert weiterhin die Zurückdrängung des IS. Dessen Vormarsch wurde 2014 von vielen Sunniten als Befreiung gegenüber der sektiererischen und brutalen Politik des schiitischen Ministerpräsidenten Nouri al-Maliki empfunden. Die Einsetzung des gemäßigten Schiiten Haidar al-Abadi als Ministerpräsident im September 2014 hat daran wenig geändert. Das hat vor allem mit der verfehlten Reformagenda Abadis, der kaum Maßnahmen zur besseren Integration der sunnitischen Araber durchsetzen konnte, und der gewichtigen Rolle der schiitischen Milizen im Kampf gegen den IS zu tun. Letzere werden

als verlängerter Arm des Iran wahrgenommen, haben offenbar mehrfach Kriegsverbrechen an sunnitischen Arabern in vom IS zurückeroberten Gebieten begangen²⁵ und sind trotzdem in den irakischen Sicherheitsapparat eingebunden.²⁶ Dies hat dazu geführt, dass der IS von vielen sunnitischen Arabern weiterhin als geringeres Übel wahrgenommen wird. Insbesondere in Mossul unterstützt eine Mehrheit der Bevölkerung die Terrororganisation nach wie vor.²⁷

Der Koalition ist es folglich nicht gelungen, die politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zu beseitigen, die den Aufstieg und die Persistenz des IS in Syrien und Irak erst ermöglicht haben. Ohne die Rückgewinnung der lokalen Bevölkerung kann die Organisation nicht dauerhaft beseitigt werden. Der IS hingegen hat derweil unter Ausnutzung von Bürgerkriegen und schwacher Staatlichkeit die Expansion seiner Strukturen in weitere Staaten vorangetrieben.

Die Provinzen des IS in Libyen, Ägypten und Afghanistan

Die Organisation hat 2014 und 2015 auf den Staatsgebieten Algeriens, Libyens, Ägyptens, Nigerias, Saudi-Arabiens, Jemens, Afghanistans, Pakistans und Russlands insgesamt 20 neue Provinzen (*Wilayat*) ausgerufen. Bei der Mehrzahl der Gruppierungen, die sich dem IS in den vergangenen beiden Jahren angeschlossen haben, handelt es sich um ortsansässige dschihadistische Organisationen wie die nigerianische Boko Haram oder die zentralasiatische Islamische Bewegung Usbekistans.²⁸ In den meisten Fällen haben die Führer oder einzelne Kommandeure solcher lokaler Gruppen al-Baghdadi die Treue geschworen,²⁹ wurden bis dato jedoch kaum in die Führungsstrukturen der Kernorganisation eingebunden. Auch wenn die Filialen bislang nur eine geringfügige territoriale Kontrolle ausüben, so ist die nominelle Existenz von Provinzen außerhalb Syriens und Iraks wegen des Anspruchs, ein weltweites Kalifat zu errichten, von immenser ideologischer und propagandistischer Bedeutung für den IS. Gleichzeitig stellen sie eine zunehmende Gefahr für Europa dar. Einige der Filialen, die in diesen Provinzen

operieren, bieten dem IS Rückzugsräume, die auch für die Vorbereitung von Anschlägen auf europäische Ziele genutzt werden können. Aufgrund ihrer geostrategischen Lage, ihrer militärischen Stärke und ihrer politischen Relevanz kommt insbesondere den Filialen in Ägypten, Afghanistan und Libyen eine wesentliche Bedeutung für europäische Sicherheitsinteressen zu.

So liegt das *Wilayat Sinai* in Ägypten, das 2014 aus der Organisation *Ansar Bayt al-Maqdis* (ABM) hervorging, in unmittelbarer Nähe zu den Hochburgen palästinensischer Islamisten im Gazastreifen, dem erklärten IS-Ziel Israel und dem maritimen Nadelöhr Suezkanal. Die Gruppe umfasst nur wenige hundert Dschihadisten, profitiert aktuell aber von der Rückkehr ägyptischer Kämpfer aus Syrien und Irak.³⁰ Eine latente Gefahr besteht zudem darin, dass der IS erfolgreich unter der großen Zahl frustrierter Islamisten rekrutiert, die der ägyptische Staat durch das repressive Vorgehen seines Militärs gegen die Muslimbruderschaft seit 2013 produziert hat. Bis zum Anschluss an den IS richteten sich die Angriffe dieser Gruppe gegen Einrichtungen der ägyptischen Sicherheitskräfte, seitdem verübt ABM vornehmlich Anschläge auf touristische Ziele, wie den gegen ein russisches Passagierflugzeug im Oktober 2015.³¹

Das *Wilayat Khorasan* im afghanisch-pakistanischen Grenzgebiet wurde im Januar 2015 proklamiert, nachdem bereits im Herbst 2014 einige afghanische und pakistanische Taliban-Kommandeure der mittleren Führungsebene ihren Übertritt zum IS erklärt hatten. Die Schätzungen über die gegenwärtige personelle Stärke des IS in Afghanistan variieren deutlich, was auch auf die territorialen Verluste der vergangenen Monate zurückzuführen ist.³² Nachdem der IS im Begriff war, in mehreren afghanischen Provinzen Fuß zu fassen, ist es den afghanischen Sicherheitskräften mit US-Unterstützung mittlerweile gelungen, das *Wilayat Khorasan* auf ein kleines Gebiet in der ostafghanischen Provinz Nangarhar zurückzudrängen. Dennoch bleibt der IS eine ernst zu nehmende Gefahr in Afghanistan, wie unlängst ein Anschlag mit fast 100 Toten in Kabul im Juli 2016 gezeigt hat. Sollte

sich der IS langfristig in Afghanistan festsetzen, so würde dies die durchwachsene Bilanz der westlichen Intervention zusätzlich trüben.

Der IS-Ableger in Libyen stellt die bedeutendste Filiale der Organisation dar und unterhält die engsten strukturellen Verbindungen zur Führung in Syrien und Irak. Angesichts dessen und wegen der geografischen Nähe geht von dieser Filiale – abgesehen von der Kernorganisation – potenziell die größte Terrorgefahr für Europa aus. Der IS hat gezielt das staatliche Vakuum in Libyen nach der militärischen Intervention 2011 ausgenutzt und bereits ab 2013 damit begonnen, sich im Land zu etablieren. Zum Aufbau des Ablegers verlegten die IS-Strategen zunächst irakische Kommandeure und 800 kampferfahrene Libyer aus Syrien und Irak nach Libyen.³³ Danach wurde der Fluss westlicher Kämpfer in die neue Provinz umgeleitet und es wurden gezielt Dschihadisten aus dem Maghreb und der Sahel-Zone rekrutiert.³⁴ Dies hat es dem IS in Libyen erlaubt, von weniger als 1.000 Kämpfern Ende 2014 auf mittlerweile bis zu 11.000 Kämpfer anzuwachsen.³⁵ Die territoriale Kontrolle des IS beschränkte sich bis August 2016 auf einen etwa 200 Kilometer langen Küstenstreifen um die nordlibysche Stadt Sirte. Mittlerweile ist es der libyschen Armee mit Unterstützung von US-Luftschlägen gelungen, die Gebiete zurückzuerobern. Allerdings kommt dies noch keinem Sieg über den IS in Libyen gleich, da die Terrororganisation Zellen in Bengasi, Tripoli und anderen Landesteilen unterhält und damit weiterhin eine nicht zu unterschätzende Gefahrenquelle darstellt.

3. Die polizeilich-nachrichtendienstliche Dimension: Der lange Arm des IS

Möglichkeiten und Fähigkeiten des IS in Europa

Die Kontrolle großer Gebiete in Syrien und Irak und die fortschreitende Filialbildung bescheren dem IS Rückzugsräume für die weitgehend ungestörte Rekrutierung und Ausbildung von Terroristen und die Vorbereitung komplexer Anschläge in Europa. Seinem globalen Herrschaftsanspruch folgend hat der IS die Expansion seiner terroristischen Aktivitäten nach Europa bereits 2012 ins

Auge gefasst und seit Ende 2013 konkret vorbereitet.³⁶ Strategisches Ziel ist es, durch Anschläge gegen westliche Ziele Zwietracht zwischen Muslimen und Nicht-Muslimen in Europa zu säen, die Flüchtlingsdebatte zu instrumentalisieren, hierdurch die Staaten der EU zu entzweien und in letzter Konsequenz die Übermacht des islamischen Kalifats zu demonstrieren.

Der IS greift auf zwei Dschihad-Konzepte zurück, die einer grundlegend unterschiedlichen Logik folgen. Die erste Kategorie bilden sogenannte *Lone Wolf*- oder Einzeltäterangriffe, die von Personen durchgeführt werden, die sich eigenständig durch IS-Propaganda – häufig im Internet – radikalisiert haben und über keinerlei direkte Anbindung an den IS verfügen. In der Regel haben diese Täter nie für den IS in Syrien oder Irak gekämpft und auch keinerlei terroristische Ausbildung erhalten. Die Grundlage ihrer indirekten Rekrutierung legte IS-Sprecher Abu Mohammed al-Adnani am 22. September 2014 durch einen Aufruf an alle europäischen Muslime, ihre nicht-muslimischen Mitbürger zu töten, den er zu Beginn des Fastenmonats Ramadan im Juni 2016 erneuerte. In der Folge kam es seit 2014 zu einer Welle von Angriffen durch Einzeltäter in Europa, vor allem in Frankreich. Die Angriffe von Angehörigen dieser Personengruppe zeichneten sich oftmals durch ihren begrenzten Umfang, schlechte Vorbereitung und unzureichende Bewaffnung aus und verursachten größtenteils geringe Opferzahlen. Die Anschläge auf einen Nachtclub in Orlando am 12. Juni 2016, bei dem fast 50 Menschen starben, sowie in Nizza am 14. Juli, bei dem 85 Menschen getötet wurden, haben jedoch gezeigt, dass auch Einzeltäter zunehmend in der Lage sind, Angriffe mit hohen Opferzahlen durchzuführen. Durch solche Attentate, die zu verhindern nahezu unmöglich ist, gelingt es dem IS, ohne langfristige und aufwendige Planung ein ständiges Klima der Angst aufrechtzuerhalten und seine kontinuierliche Präsenz in Europa zu demonstrieren.

Eine noch größere Gefahr bildet der gelenkte, zellenbasierte Dschihad. Hierzu wählt der IS gezielt Personen mit Kampferfahrung und – wenn möglich – einschlägigen Orts- und Sprach-

kenntnissen in europäischen Ländern aus, trainiert diese und sendet sie nach Europa. Dies umfasst sowohl europäische *Foreign Fighters*, die in ihre Herkunftsländer zurückkehren, als auch Kämpfer aus den Staaten des Nahen und Mittleren Ostens, die als Flüchtlinge getarnt nach Europa geschleust werden. Einem solchen Muster folgten beispielsweise die verheerenden Anschläge in Paris am 13. November 2015 und in Brüssel am 22. März 2016. Von den mehr als 5.000 europäischen Staatsbürgern, die in Syrien und Irak für den IS gekämpft haben, sind mittlerweile etwa 1.200 nach Europa zurückgekehrt.³⁷ Sicherheitskreise gehen davon aus, dass sich hierunter mindestens 400 Personen befinden, die der IS gezielt ausgewählt und entsendet hat, um Anschläge in Europa vorzubereiten.³⁸

Gerade die europäischen *Foreign Fighters* bergen ein großes Gefahrenpotenzial.

Die europäischen Rückkehrer bergen ein besonderes Gefahrenpotenzial, da sie sich durch den Schutz ihrer bestehenden sozialen Netzwerke in Europa der staatlichen Überwachung leicht entziehen können, als Multiplikatoren wirken und dann einem Virus gleich ihr Umfeld befallen, indem sie dort rekrutieren und Zellen bilden.³⁹ Die Bakraoui-Brüder etwa, die sich als Selbstmordattentäter beim Anschlag in Brüssel in die Luft sprengten, hatten niemals für den IS gekämpft, stammten aber aus dem Umfeld von Rückkehrern wie Abdelhamid Abaaoud, der als Drahtzieher der Anschläge in Paris gilt. Bei der Zellenbildung greifen die europäischen Kämpfer auf die Netzwerke des IS zurück, die bislang zur Rekrutierung für Syrien und Irak dienten und nun für die Anschlagsplanung in Europa eingesetzt werden.⁴⁰ Die als Flüchtlinge nach Europa geschleusten Dschihadisten werden entweder in bestehende Zellen integriert – wie im Falle der zwei irakischen Attentäter in Paris⁴¹ – oder bilden eigene Angriffsstrukturen. Anfang Juni 2016 wurde etwa eine IS-Zelle in Düsseldorf zerschlagen, die aus vier syrischen Flüchtlingen bestand.

Die Terrorzellen bilden ein europaweites Netzwerk und agieren weitgehend autonom von der IS-Führung in Rakka. Der IS setzt eine Auftragstaktik ein, wobei Ziel und Zeitrahmen eines Anschlags definiert, die Ausführungsmodalitäten aber komplett der Zelle überlassen werden. Das Netzwerk besteht sowohl aus Angriffszellen als auch aus Unterstützungszellen, die in die Gesamtoperation nicht eingeweiht und allein für Bombenbau, Waffenbeschaffung und andere unterstützende Tätigkeiten zuständig sind. Wird eine IS-Zelle zerschlagen, hat dies nur geringfügige Auswirkungen auf die Operationsfähigkeit des Gesamtnetzwerks in Europa. Durch die grenzüberschreitende Arbeit nutzt der IS geschickt Schwachstellen in der polizei- und nachrichtendienstlichen Arbeit der EU-Mitgliedstaaten aus, deren Informationsaustausch den offenen Grenzen des Schengen-Raums bislang nur unzureichend gerecht wurde. Die Anschläge des IS in Europa werden dabei zunehmend anspruchsvoller und gleichzeitig unberechenbarer.

Bedrohungslage und Anti-Terrormaßnahmen in Deutschland

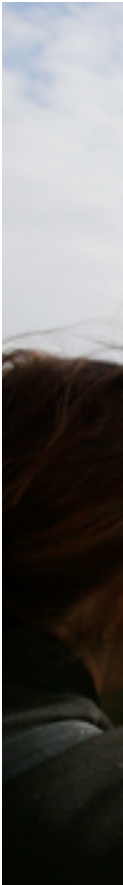
Deutschland galt lange als Transit- und Rückzugsland für islamistische Terroristen, doch spätestens mit den Anschlägen in Würzburg und Ansbach ist der IS-Terror auch in Deutschland angekommen. Der IS hat zudem zu Anschlägen auf Ziele wie etwa das Bundeskanzleramt und den Flughafen Köln-Bonn aufgerufen und versucht darüber hinaus, deutsche IS-Kämpfer in Syrien und Irak gezielt zum Aufbau von Zellen zurückzusenden. Mehr als 800 Personen aus Deutschland sind laut BKA dem IS beigetreten und nach Syrien und Irak ausgewandert, davon sind bislang ungefähr 260 zurückgekehrt.⁴²

Als Reaktion auf die Terrorgefahr hat die Bundesregierung die Anti-Terror-Gesetzgebung 2015 verschärft, Personal und finanzielle Mittel von Verfassungsschutz, BKA, Bundespolizei und Bundesnachrichtendienst aufgestockt und sich im Rahmen der EU für eine bessere Erfassung von Terrorgefahren und den Austausch von Informationen eingesetzt. Das neue Anti-Terror-Paket

der Bundesregierung, das Ende Juni 2016 im Bundestag verabschiedet wurde, sieht beispielsweise eine stärkere Zusammenarbeit des BND und des Verfassungsschutzes mit ausländischen Geheimdiensten, den Einsatz von verdeckten Ermittlern der Bundespolizei in der Gefahrenabwehr und die Vorlage eines Ausweises beim Kauf von Prepaidkarten für das Handy vor. Diese Maßnahmen werden durch den Neun-Punkte-Plan zur Terrorabwehr weiter ergänzt, den Bundeskanzlerin Angela Merkel nach dem Attentat in Ansbach vorgestellt hat. Dieser sieht unter anderem Einsätze der Bundeswehr bei großen Terroranschlägen, eine schnellere Abschiebung von abgelehnten Asylbewerbern sowie einen besseren europäischen und internationalen Austausch von Informationen vor. Unlängst präsentierte Innenminister Thomas de Maizière Pläne für eine weitere Aufstockung der Kapazitäten für Bundespolizei, Bundeskriminalamt und Verfassungsschutz. Beschlossen ist bislang die Einrichtung von 4.600 zusätzlichen Stellen bei den Sicherheitsbehörden des Bundes, wobei 3.250 auf die Bundespolizei entfallen.⁴³

Die Maßnahmen der Merkel-Regierung sind ein erster wichtiger Schritt im Anti-Terror-Kampf in Deutschland.

Diese Maßnahmen sind ein erster wichtiger Schritt im Anti-Terror-Kampf in Deutschland und sollten weiter forciert werden. Die deutschen Sicherheitsbehörden gehen von 1.100 Personen aus, die zum islamistisch-terroristischen Kreis gehören, wobei etwa 500 als unmittelbare Gefährder eingestuft werden, denen jederzeit ein Anschlag in Deutschland zugetraut wird.⁴⁴ Gemessen an dieser Zahl liegt der Personaleinsatz der Sicherheitsbehörden zur Überwachung weiter unter dem europäischen Durchschnitt. Die Sicherheitsbehörden kennen den Aufenthaltsort von nur etwa 40 bis 60 Prozent der 800 nach Syrien und Irak ausgewanderten und teilweise zurückgekehrten Dschihadisten.⁴⁵ Laut Bundesregierung fehlt von 76 Islamisten jede Spur, sie





Gedenken: Die Terroranschläge am 13. November 2015 in Paris, zu denen sich der IS bekannt hat, waren die schlimmsten seit mehr als zehn Jahren. Quelle: © Philippe Wojazer, Reuters.

werden mit Haftbefehl gesucht.⁴⁶ Aber selbst wenn der Aufenthaltsort der Gefährder bekannt ist, gibt es aufgrund von Personalengpässen keine lückenlose Überwachung, sodass mittlerweile eine Priorisierung anhand des Gefährdungspotenzials vorgenommen werden muss. Etwa 80 Prozent der Hinweise, die zur Zerschlagung von islamistischen Strukturen oder sogar zur Vereitelung unmittelbar bevorstehender Anschläge führten, wurden von ausländischen Nachrichtendiensten an die deutschen Sicherheitsbehörden weitergegeben.⁴⁷ Der personellen und materiellen Aufstockung der deutschen Sicherheitskräfte kommt somit weiterhin eine hohe Priorität zu. Dies ist umso drängender, da viele der etwa eine Million Flüchtlinge in Deutschland zunächst nur unzureichend erfasst und überprüft worden sind. Zudem sollte

Deutschland seine Bemühung mit Blick auf die Entwicklung einer umfassenden Präventionsstrategie verstärken, um Radikalisierungstendenzen langfristig entgegenzuwirken.

Auch im Hinblick auf die Rechtslage besteht Handlungsbedarf. So dauert etwa die Bearbeitung eines G10-Antrags (Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses) durch die G10-Kommission des deutschen Bundestages in der Regel mehrere Wochen.⁴⁸ Da der Antrag geräte- und nicht personenbezogen gestellt wird, können Gefährder in diesem Zeitraum leicht ihre Telefone austauschen. Im April 2016 hat zudem das Bundesverfassungsgericht wichtige Befugnisse des BKA zur Terrorabwehr als verfassungswidrig erklärt.⁴⁹ Viele der Bestimmungen zur Überwachung werden von Karlsruhe

als zu weitreichend angesehen und greifen nach Ansicht der Richter verfassungswidrig in die Grundrechte der Bürger ein. Bis Juni 2018 muss der Gesetzgeber das Gesetz nun verbessern, in der Zwischenzeit gelten zahlreiche Vorgaben des Verfassungsgerichts, damit das Gesetz weiter angewendet werden kann.

Handlungsbedarf besteht u.a. in den Bereichen Personal, Prävention und Informationsaustausch auf EU-Ebene.

Schließlich fehlt es an einem effektiven Informationsaustausch auf europäischer Ebene, insbesondere unter den Polizeibehörden. Als Reaktion auf die Terroranschläge wurde bei Europol ein Anti-Terror-Zentrum eingerichtet, in dem 40 bis 50 Spezialisten die Informationen der europäischen Sicherheitsbehörden sammeln. Der Informationsaustausch scheitert aber weiterhin an der fehlenden Kooperationsbereitschaft vieler Polizeibehörden der EU-Mitgliedstaaten, wobei 90 Prozent der an Europol gelieferten Informationen aus fünf Staaten kommen, darunter Deutschland. Auch unterschiedliche technische Standards in den Mitgliedstaaten und abweichende Definitionen von „islamistischen Gefährdern“ führen dazu, dass der Datenaustausch beeinträchtigt wird. Nach wie vor sind die verschiedenen Informationstöpfe – etwa Informationen über Visa, Flugbewegungen, Flüchtlingsströme sowie das „Schengener Informationssystem“ – nur unzureichend verknüpft, eine einheitliche europäische Datenbank über Terrorverdächtige fehlt.

Fazit: Krieg den Ursachen!

Aus dem Aufstieg und dem Fortbestehen des sogenannten Islamischen Staates resultiert eine terroristische Bedrohung für Europa und die USA, die eine höhere Komplexität aufweist, als dies seit Ende der 1990er Jahre angesichts der operativen Fähigkeiten von al-Qaida der Fall war. Die Gefahr, die durch die Territorialität

des IS von syrischem und irakischem Boden für das Staatsgebiet der Bundesrepublik und ihre Bürger ausgeht, ist konkret. Sie unterscheidet sich fundamental von der Bedrohung, die von afghanischem Boden nach 2001 für Deutschland ausging, weil dort kein Kalifat existierte.⁵⁰ Die IS-Terroristen von heute verfügen in Syrien und Irak über nahezu perfekte Rekrutierungsmöglichkeiten, Rückzugsräume und Ausbildungsbedingungen. Darüber hinaus konnten sie die Flüchtlingskrise, in deren Verlauf zwischen August 2015 und Januar 2016 mehrere 100.000 Personen zunächst unkontrolliert nach Europa und Deutschland gelangt sind, für die Schleusung von potenziellen Attentätern ausnutzen. Hinzu kommt, dass der IS Deutschland als eines seiner bevorzugten Ziele auserkoren hat, was die deutsche Terrorabwehr vor zusätzliche Herausforderungen stellt.

Die westliche Staatengemeinschaft bekämpft die Symptome dieses Phänomens in zweierlei Hinsicht. Sie versucht im Rahmen der Koalition, mit bislang überschaubarem militärischem Einsatz die physischen Auswüchse des IS in Syrien und Irak zu beseitigen und die von dort entsendeten Attentäter mit Kapazitäten bei Polizei und Nachrichtendiensten in Europa abzufangen. Um das Risiko von Anschlägen durch den IS in Europa langfristig zu minimieren, muss die Strategie bei der Radikalisierung, Ausbildung und frühen Vorbereitungsphase von Angriffen ansetzen. Da diese Schritte in Teilen in Syrien und Irak stattfinden und die Strahlkraft des Kalifats durch seine bloße Existenz weltweit Unterstützer generiert, kommt der zeitnahen physischen Zerschlagung des IS dort eine immense Bedeutung zu.

Befürworter der gegenwärtigen Strategie rechtfertigen den begrenzten militärischen Einsatz und das langsame Vorgehen gegen den IS in Syrien und Irak mit (noch) fehlenden politischen Lösungen für ein zügig herbeigeführtes Post-IS-Szenario. Dem kann entgegengehalten werden, dass Bemühungen für eine Beendigung des Bürgerkrieges in Syrien und eine Stabilisierung des Irak seit dem Siegeszug des IS im Sommer 2014 eher zögerlich und situativ erfolgten.

Die westliche Syrienpolitik hat nach Jahren halbherziger Initiativen erst durch die russische Intervention im September 2015 wieder an Konturschärfe gewonnen, ohne hierbei bis dato greifbare Erfolge vorzuweisen. Da der IS aber in erster Linie eine irakische Organisation ist, liegt der Schlüssel zum Sieg über das Kalifat eben dort. Gerade mit Blick auf den Irak wird dem neuartigen Phänomen IS jedoch nicht mit neuen militärischen und politischen Ansätzen, sondern mit einer rückwärtsorientierten Politik, die ganz im Zeichen des Vermächtnisses des letzten Irakkrieges steht, begegnet. So orientiert sich die Politik der USA im Irak nicht an den politischen und militärischen Realitäten im Land, sondern folgt in erster Linie dem Mantra Präsident Obamas, alle US-Truppen nach Hause zu bringen. Der Blick Washingtons auf die Lage im Irak ist hierbei extrem von den negativen Erfahrungen mit dem umfassenden Militäreinsatz nach 2003 und dem gescheiterten *State Building* getrübt. Großbritannien verbindet mit dem Irak wegen der „Kriegslüge“ der eigenen Regierung, der schweren militärischen Verluste und hohen wirtschaftlichen Kosten ein Trauma. Die Irakpolitik Deutschlands und Frankreichs bis zum Sommer 2014 war von der ablehnenden Haltung gegenüber der Intervention von 2003 und der daraus resultierenden Nichteinmischung in dem Land geprägt. Die Flüchtlingskrise 2015 und die gegenwärtige Terrorgefahr in Europa haben aber verdeutlicht, dass Deutschland und andere europäische Staaten stärker als die USA von den Folgen von Bürgerkrieg, Staatszerfall und IS-Präsenz in Syrien und Irak betroffen sind. Die militärischen und politischen Bemühungen Europas – gerade auch im Irak – müssen dieser Tatsache zukünftig gerecht werden.

Nils Wörmer ist Leiter des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung für Syrien/Irak.

Lucas Lamberty ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung für Syrien/Irak.

- 1 Etliche Staaten der Koalition beteiligen sich nicht an den Militäroperationen, sondern ausschließlich an humanitären, rechtlichen und polizeilichen Maßnahmen gegen den IS. Vgl. hierzu McInnis, Kathleen 2016: Coalition Contributions to Countering the Islamic State, Congressional Research Service, 13.04.2016, in: <https://as.org/spp/crs/natsec/R44135.pdf> [17.08.2016].
- 2 Die Strategie umfasst weitere Elemente wie den Einsatz der US-Nachrichtendienste, die Eindämmung des Zuflusses ausländischer Kämpfer und finanzieller Ressourcen, propagandistische Gegenmaßnahmen und humanitäre Hilfe. Vgl. Weißes Haus 2014: Strategy to Counter the Islamic State of Iraq and the Levant (ISIL), 10.09.2014, in: <http://go.wh.gov/vEgQqx> [17.08.2016]. Zur (Eigen-) Finanzierung des IS vgl. Shelley, Louise 2016: Schmutzige Verstrickungen. Der globale Terrorismus und das organisierte Verbrechen, in: KAS-Auslandsinformationen 32: 1, 04.04.2016, S. 88–100, in: <http://kas.de/wf/de/33.44739> [15.09.2016].
- 3 Im Dezember 2015 passte die US-Regierung die Strategie durch die Entsendung von zusätzlichen Spezialkräften, die sich unmittelbar an Bodenoperation gegen den IS beteiligen, an. Vgl. Weißes Haus 2015: Address to the Nation by the President, 06.12.2015, in: <http://go.wh.gov/JntW3Q> [17.08.2016].
- 4 Vgl. US-Verteidigungsministerium 2016: Operation Inherent Resolve – Targeted Operations against ISIL Terrorists, in: http://defense.gov/News/Special-Reports/0814_Inherent-Resolve [17.08.2016].
- 5 Vgl. Cooper, Helene / Schmitt, Eric / Schmidt, Michael S. 2016: U.S. captures ISIS Operatives, Ushering in Tricky Phase, The New York Times, 01.03.2016, in: <http://nyti.ms/1RF9VFm> [17.08.2016].
- 6 Die YPG gilt als Ableger der kurdischen Arbeiterpartei (PKK), die von der EU und den USA als Terrororganisation eingestuft wird. Dies verdeutlicht, wie weit Washington bei der Auswahl seiner Verbündeten am Boden bereit ist zu gehen. Vgl. Stein, Aaron / Foley, Michelle 2016: The YPG-PKK Connection, Atlantic Council, 26.01.2016, in: <http://atlanticcouncil.org/blogs/menasource/the-ypg-pkk-connection> [17.08.2016].
- 7 Vgl. Gibbons-Neff, Thomas / Sly, Liz 2016: First Images Emerge of U.S. Special Operations Forces in the Fight to Retake Raqqa, The Washington Post, 26.05.2016, in: <http://wpo.st/wQYs1> [17.08.2016].
- 8 Vgl. Mills, Claire / Smith, Ben / Brooke-Holland, Louisa 2016: ISIS/Daesh: the Military Response in Iraq and Syria, in: House of Commons Briefing Paper, 24.05.2016, S. 22–25.
- 9 Deutschland hat die kurdischen Peschmerga mit mehr als 1.300 Tonnen militärischem Material beliefert, darunter Panzerabwehrwaffen des Typs MILAN. Vgl. Bundeswehr 2016: Der Einsatz im Irak, 03.05.2016, in: <http://bit.ly/2cQjC5h> [17.08.2016].

- 10 Diese sogenannte 4+1-Koalition, die neben Russland und dem Iran auch Syrien, Irak und die libanesische Hisbollah umfasst, wurde im September 2015 mit dem Ziel gegründet, Geheimdienstinformationen über den IS auszutauschen. Hierzu wurden zwei Einsatzzentralen in Damaskus und Bagdad eingerichtet. Der Kampf der 4+1-Koalition konzentriert sich aber bisher hauptsächlich auf syrische Rebellen-gruppen.
- 11 Dieser Koalition gehören als wichtigste Mitglieder die Türkei, Jordanien, Ägypten und Pakistan an.
- 12 Vgl. Barfi, Barak 2016: The Military Doctrine of the Islamic State and the Limits of Ba'athist influence, 19.02.2016, in: CTC Sentinel 9: 2, S.18–23.
- 13 Vgl. Reuter, Christoph 2015: The Terror Strategist: Secret Files Reveal the Structure of the Islamic State, Spiegel Online International, 18.04.2015, in: <http://spon.de/aetVm> [17.08.2016].
- 14 Vgl. Schmitt, Eric / Hubbard, Ben 2015: ISIS Leader Takes Steps to Ensure Group's Survival, The New York Times, 20.07.2015, in: <http://nyti.ms/1JsIk3x> [17.08.2016].
- 15 Vgl. The Daily Star 2015: Kerry: Iraq Coalition has Killed 50 Percent of ISIS leaders, 22.01.2015, in: <http://bit.ly/2b1nD4X> [17.08.2016].
- 16 Vgl. Rosenberg, Matthew / Cooper, Helene / Kulish, Nicholas 2016: ISIS Expands Reach despite Military and Financial Setbacks, The New York Times, 12.04.2016, in: <http://nyti.ms/1SxZjWC> [17.08.2016].
- 17 Bei diesen Zahlen handelt es sich um professionelle Kämpfer, die dauerhaft in militärische Strukturen des IS eingebunden und flexibel einsetzbar sind. Darüber hinaus verfügt der IS über ein beträchtliches Mobilisierungspotenzial. In Mossul beispielsweise wird mit bis zu 80.000 lokalen Anhängern gerechnet, die den IS im Falle eines Angriffes unterstützen könnten.
- 18 Ende 2015 befanden sich etwa 30.000 *Foreign Fighters* in Syrien und Irak, wovon sich ein Großteil dem IS angeschlossen hatte. Vgl. The Soufan Group 2015: Foreign Fighters – An Updated Assessment of the Flow of Foreign Fighters into Syria and Iraq, December 2015, in: http://soufangroup.com/wp-content/uploads/2015/12/TSG_ForeignFightersUpdate3.pdf [17.08.2016].
- 19 Vgl. Gibbons-Neff, Thomas 2016: Number of foreign fighters entering Iraq and Syria drops by 90 percent, Pentagon says, The Washington Post, 26.04.2016, in: <http://wpo.st/GcYs1> [17.08.2016]. Zur Situation in Tunesien als wichtigem Herkunftsland ausländischer Dschihadisten vgl. Ratka, Edmund / Roux, Marie-Christine 2016: Dschihad statt Demokratie? Tunesiens marginalisierte Jugend und der islamistische Terror, in: KAS-Auslandsinformationen 32: 1, 04.04.2016 S.68–87, in: <http://kas.de/wf/de/33.44290> [15.09.2016]. Zu den Motiven der europäischen *Foreign Fighters* vgl. Eichhorst, Kristina 2016: Die Rückkehr der Terror-Touristen. *Foreign Terrorist Fighters* als Herausforderung für Deutschland und Europa, in: KAS-Auslandsinformationen 32: 1, 04.04.2016, S.53–67, in: <http://kas.de/wf/de/33.43804> [15.09.2016].
- 20 In Syrien umfassen die SDF etwa 42.000 Kämpfer. Im Irak sieht sich der IS abgesehen von der irakischen Armee ungefähr 160.000 kurdischen Peshmerga und 120.000 vornehmlich schiitischen *al-Haschd asch-Schabi* gegenüber.
- 21 Zur Verortung des IS im syrischen Bürgerkrieg und im Irak vgl. auch Gaier, Malte 2016: Vom lokalen Akteur zur globalen Bedrohung. Der sogenannte Islamische Staat (IS) im Irak und in Syrien, in: KAS-Auslandsinformationen 32: 1, 04.04.2016, S.8–25, in: <http://kas.de/wf/de/33.44734> [15.09.2016].
- 22 Vgl. Chulov, Martin 2016: ISIS at Real Risk of Losing Territory for First Time since 'Caliphate' Declared, The Guardian, 02.06.2016, in: <http://gu.com/p/4k5cz/stw> [17.08.2016].
- 23 Vgl. Bradley, Matt / Adnan, Ghassan 2016: Iraqi Kurdish Peshmerga, Shiite Militia Clash in Northern Iraq, The Wall Street Journal, 24.04.2016, in: <http://on.wsj.com/ISDoQ3C> [17.08.2016].
- 24 Vgl. Mansour, Renad 2016: The Sunni Predicament in Iraq, Carnegie Middle East Center, März 2016, S.22, in: http://carnegieendowment.org/files/CMEC_59_Mansour_Sunni_Final.pdf [17.08.2016].
- 25 Vgl. etwa Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Menschenrechte 2015: Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Human Rights Situation in Iraq in the Light of Abuses Committed by the So-called Islamic State in Iraq and the Levant and Associated groups, A/HCR/28/18, 27.03.2015, in: http://ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session28/Documents/A_HRC_28_18_ENG.docx [17.08.2016].
- 26 Die *al-Haschd asch-Schabi* unterstehen dem in Richtung Teheran orientierten irakischen Innenministerium, werden durch den irakischen Staat finanziert und erhalten massive und aktive Unterstützung durch die iranischen Revolutionsgarden.
- 27 Vgl. Mansour, N.24, S.3.

- 28 Zur Verbindung von Boko Haram zum IS vgl. Sambe, Bakary 2016: Von der Protestbewegung zum Terrorismus. Entstehung und Ziele von Boko Haram, in: KAS-Auslandsinformationen 32: 1, 04.04.2016, S. 26–39, in: <http://kas.de/wf/de/33.44736> [15.09.2016].
- 29 So auch im Falle von Abu Sayyaf, vgl. Seemann, Benedikt 2016: Banditen oder Terroristen? Die Abu Sayyaf-Gruppe zwischen wirtschaftlichen Interessen und religiösen Idealen, in: KAS-Auslandsinformationen 32: 1, 04.04.2016, S. 40–52, in: <http://kas.de/wf/de/33.44738> [15.09.2016].
- 30 Vgl. Gold, Zack 2015: Wilayat Sinai Risks Backlash after Metrojet Bombing, in: CTC Sentinel 8(11), S. 19–22, hier: S. 20.
- 31 Ebd.
- 32 Die Stärke des IS in Afghanistan wird von US-Einrichtungen auf 1.000 bis 3.000 aktive Kämpfer, von afghanischen Quellen auf bis zu 8.500 Kämpfer einschließlich Unterstützer geschätzt. Vgl. Johnson, Casey / Karokhail, Masood / Amiri, Rahmatullah 2016: The Islamic State in Afghanistan – Assessing the Threat, USIP Peace Brief 202, 04/2016, S. 2, in: <https://usip.org/sites/default/files/PB202-The-Islamic-State-in-Afghanistan-Assessing-the-Threat.pdf> [17.08.2016].
- 33 Vgl. Porter, Geoff 2016: How Realistic is Libya as an Islamic State „Fallback“?, in: CTC Sentinel 9(3), S. 1–5, hier: S. 1.
- 34 Ebd., S. 2.
- 35 Vgl. El Amrani, Issandr 2016: How Much of Libya Does the Islamic State Control?, Foreign Policy, 18.02.2016, in: <http://atfp.co/1TpalBy> [17.08.2016].
- 36 Vgl. Callimachi, Rukmini 2016: How ISIS built the Machinery of Terror under Europe’s Gaze, The New York Times, 29.03.2016, in: <http://nyti.ms/22JEIJO> [17.08.2016].
- 37 Vgl. Jones, Sam 2016: Intelligence Agencies Fight to Unravel ISIS Network in Europe, Financial Times, 27.03.2016, in: <http://on.ft.com/2d2xaOL> [17.08.2016].
- 38 Vgl. Ashour, Omar 2016: ISIS Strategy in Europe, Middle East Institute, 07.04.2016, in: <http://mei.edu/content/article/isis-terror-strategy-europe> [17.08.2016].
- 39 Vgl. Jones, N. 37.
- 40 So hat sich die IS-Zelle in Molenbeek, die sowohl für die Anschläge in Paris als auch in Brüssel verantwortlich war, insbesondere um die islamistische Organisation *Sharia4Belgium* gebildet, die eine Schlüsselrolle bei der Entsendung belgischer Dschihadisten nach Syrien und Irak gespielt hatte.
- 41 Vgl. Faiola, Anthony / Mekhennet, Souad 2016: Tracing the Path of Four Terrorists Sent to Europe by the Islamic State, The Washington Post, 22.04.2016, in: <http://wpo.st/piYs1> [17.08.2016].
- 42 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung 2016: Verfassungsschutz beobachtet 90 Moscheen, 02.05.2016, in: <http://faz.net/-gpf-8glbz> [17.08.2016].
- 43 Handelsblatt 2016: De Maizièere will Tausende neue Bundespolizisten, 11.08.2016, in: <http://handelsblatt.com/13999758.html> [17.08.2016].
- 44 Vgl. Bewarder, Manuel / Flade, Florian 2016: Deutschland sucht 76 Islamisten mit Haftbefehl, Die Welt, 11.04.2016, in: <http://welt.de/154166774> [17.08.2016].
- 45 Interview mit deutschen Sicherheitsexperten in Berlin im April und Mai 2016.
- 46 Vgl. Bewarder / Flade, N. 44.
- 47 Interview mit deutschen Sicherheitsexperten in Berlin im April und Mai 2016.
- 48 Ein G 10-Antrag muss von allen deutschen Nachrichtendiensten eingereicht werden, wenn in die durch Artikel 10 Grundgesetz geschützten Grundrechte eingegriffen werden soll. Dies betrifft vor allem die Telekommunikationsüberwachung.
- 49 Vgl. Süddeutsche Zeitung 2016: BKA-Gesetz: Verfassungsgericht schützt Bürger vor zu viel Überwachung, 20.04.2016, in: <http://sueddeutsche.de/1.2957792> [17.08.2016].
- 50 Nach 2001 hat – abgesehen davon – die Kernorganisation der al-Qaida um Osama bin Laden und Aiman az-Zawahiri vor allem von Pakistan aus operiert.

ISSN 0177-7521
32. Jahrgang
Ausgabe 3|2016



Konrad
Adenauer
Stiftung

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
Klingelhöferstraße 23
10785 Berlin
Telefon (030) 269 96-33 83
Telefax (030) 269 96-53 383
<http://www.kas.de/auslandsinformationen>
redaktion-auslandsinformationen@kas.de

Herausgeber:
Dr. Gerhard Wahlers

Chefredakteur:
Sebastian Enskat

Redakteurin:
Anja Schnabel

Redaktion:
Frank Priess
Dr. Wolfgang Maier
Thomas Birringer
Rabea Brauer
Dr. Stefan Friedrich
Andrea Ellen Ostheimer
Jens Paulus
Markus Rosenberger

Gekennzeichnete Artikel geben nicht unbedingt
die Meinung der Redaktion wieder.

Einzelheftpreis: 10 €. Im Abonnement
günstiger. Für Schüler und Studenten wird ein
Sonderrabatt gewährt. Für weitere Informa-
tionen und Bestellungen wenden Sie sich bitte
an: redaktion-auslandsinformationen@kas.de.

Bankverbindung:
Commerzbank Bonn
IBAN DE43 3804 0007 0103 3331 00
BIC COBADEFFXXX

Das Copyright für die Beiträge liegt bei
den Auslandsinformationen (Ai).

Titelfoto:
© Ueslei Marcelino, Reuters.
Alle weiteren wie jeweils gekennzeichnet.

Gestaltung / Satz:
racken GmbH, Berlin



kas.de/auslandsinformationen