IP
INTERNATIONALE POLITIK
September / Oktober 2011 Nr. 5 66. Jahr €14,90 Österr. €17,00 2728

Go West!

Wie Deutschland wieder auf Kurs kommt

„Wir müssen wieder Zuversicht geben“
Helmut Kohl im Interview

Wahre Werte, falsche Freunde
Hans-Ulrich Klose & Ruprecht Polenz

Politik ohne Projekt
Heinrich August Winkler

4 196721 514905 05

Susanne Fischer Syrien: Das Ende der Angst
Dirk Niebel Migration neu bewerten
Danny Rothschild & Tommy Steiner Ein kreativer Ansatz für Nahost

DGAP Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.

Go West!

Die feste Verankerung der Bundesrepublik im Westen nach 1949 war nicht nur eine der wichtigsten Entscheidungen in der deutschen Geschichte. Die Verlässlichkeit, mit der der Richtungsweiser gen Westen zeigte, war Grundlage des Vertrauens, das schließlich die Wiedervereinigung und damit die volle Souveränität Deutschlands ermöglichte.

Gilt das noch? In der UN-Abstimmung zur Libyen-Resolution votierte die Bundesrepublik faktisch gegen die Westverbündeten. In der Europapolitik wirft man der Bundesregierung neuerdings „Alleingänge“ vor. Schon Gerhard Schröder brüskierte den transatlantischen Partner, als er die USA nicht etwa im Stillen vom Irak-Krieg abzubringen versuchte, sondern sein „Nein“ von deutschen Marktplätzen schmetterte. Hat Deutschland seinen Kompass verloren?

„Das muss man wohl leider so konstatieren“, stellt Helmut Kohl im Interview mit der IP fest. Wenn man aber keinen Kompass hat „und entsprechend auch keinen Führungs- und Gestaltungswillen, dann hängt man auch nicht an dem, was wir unter Kontinuitäten deutscherAußenpolitik verstehen.“ Ist es richtig, strategische Partnerschaften auch mit Staaten einzugehen, die nicht unsere Werte teilen?, fragen Hans-Ulrich Klose und Ruprecht Polenz. Natürlich gebe es realpolitsche Gründe, mit den neuen Mächten zusammenzuarbeiten. Aber eine Wertegemeinschaft als Fundament für eine echte strategische Partnerschaft teilten wir eben nur mit den Ländern des Westens. Und so bleibt, mahnt Helmut Kohl, wichtigste außenpolitische Priorität, „dass Deutschland und Europa an der Seite der USA verlässlich Verantwortung für die Welt als Ganzes wahrnehmen“. Und dass das unvollendete Projekt Europa, so Heinrich August Winkler, endlich in das geführt werden muss, was es sein sollte: eine Politische Union.

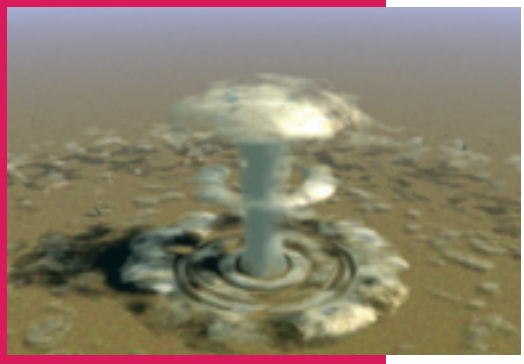
Interessen- oder auch Modernisierungspartnerschaft oder Wertegemeinschaft? Diesen feinen Unterschied gilt es gerade nach der Energiewende zu wahren. Erdgas, so Klaus Schäfer von E.ON und Michael Sasse von Wintershall, sei die Energiequelle der Zukunft. Und die sprudele am verlässlichsten in Russland.

DR. SYLKE TEMPEL
Chefredakteurin

IP

Inhalt

54 **Handelsmission**
Was ein Scheitern der Doha-Runde für den Welthandel bedeuten würde



80 **Schreckensvision**
Wie man einen nuklear bewaffneten Iran in Schach halten könnte

4 IP-Forsa-Frage: Deutsche Außenpolitik

Go West!

10 Interview mit Helmut Kohl
„Wir müssen wieder Zuversicht geben“
Der Bundeskanzler über die notwendige Ausrichtung der deutschen Außenpolitik

18 Hans-Ulrich Klose & Ruprecht Polenz
Wahre Werte, falsche Freunde
Unsere Partner sitzen im Westen: Eine Erinnerung aus gegebenem Anlass

28 Heinrich August Winkler
Politik ohne Projekt
Deutschland ist die Vorstellung abhanden gekommen, was aus Europa werden soll

Magazin

Migration

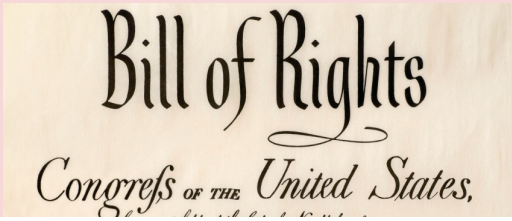
40 Dirk Niebel
Wanderung, Wirtschaft und Entwicklung
Eine notwendige Neubewertung

46 Pro & Contra
Rücküberweisungen
Anne-Cécile Robert und Dilip Ratha diskutieren

Gegen den Strich

54 Knut Brünjes & Manfred Kupitz
Doha-Runde
Sechs Thesen zur Welthandelsrunde

Fotos Titel: © iStockphoto/ Heidi Kristensen
Fotos Inhalt: Seite 2: © iStockphoto/ 36clicks, © iStockphoto/ Dane Wirtzfeld, Seite 3: iStockphoto/ Elza Snow



122 **Ehret die Würde**
Um die Ehre wird gekämpft, die Würde aber wird demokratisch errungen. Erst als den schwarzen Amerikanern auch alle Verfassungsrechte zugestanden wurden, konnten sie als freie Bürger in Würde leben. Welches im arabischen Frühling das höhere Gut ist, muss sich noch erweisen.

Syrien

60 Susanne Fischer
Das Ende der Angst
Wie Syriens junge Generation gegen Baschar al-Assad kämpft

68 Markus Bickel
Syriens verlässliche Feinde
Stabilitätsinteressen halten das Assad-Regime an der Macht

Nahost

74 Danny Rothschild & Tommy Steiner
Ein Augenblick der Formbarkeit
Im Nahen Osten besteht jetzt die Chance für kreative Lösungen

80 Thomas Rid
Abschreckung zwecklos?
Was ist, wenn der Iran die Bombe hat: Skizze einer überfälligen Debatte

Serbien

89 Michael Martens
Versteckt, gesucht, gefunden
Nach der Festnahme der meistgesuchten Männer Europas

USA

96 Stormy Mildner & Johannes Thimm
Systemversagen
Washington ist handlungsunfähig. Was nun? Ein Kommentar

100 Uli Gartzke & Dennis Prange
In die Defensive
Für das US-Militär beginnt eine Zeit tiefgreifender Reformen

Energiewende

109 Klaus Schäfer
Goldenes Zeitalter für Erdgas
Der fossile Energieträger kann die Kernkraftlücke schließen

114 Michael Sasse
Netze für alle Fälle
Die Energiewende erfordert eine enge Partnerschaft mit Russland

120 Alexander Rahr
Vergesst Nabucco!
Für das Pipeline-Projekt der EU spricht immer weniger

Essay

122 Hannes Stein
Verteidiger der Ehre – Kämpfer für die Würde?
Warum dieser Unterschied wichtig ist

128 Brief aus … Jerewan | Alan Posener
Las Vegas für Mullah-Müde

130 Internationale Presse | Aaron Y. Zelin
Neues aus Cyber-Dschihadistan

134 Buchkritik | Hanns W. Maull / Philipp Mißfelder
Von Altlasten und Neuanfängen

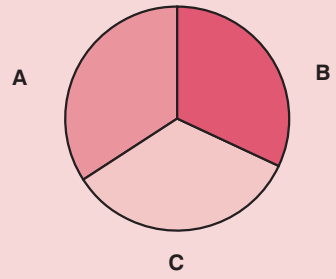
144 Schlusspunkt | Henning Hoff
Lokale Aufhänger

142 Impressum, Vorschau

Kooperation, aber mit wem?

IP-Forsa-Frage IP | 09 / 10 | 11

Sollte Deutschland künftig stärker politisch mit Ländern wie Russland, China oder Indien oder weiterhin in erster Linie mit seinen westlichen Partnern kooperieren?



A Deutschland sollte mit Ländern wie Russland, China oder Indien kooperieren 31 %

B Deutschland sollte weiterhin mit seinen westlichen Partnern kooperieren 33 %

C sowohl als auch 33 %

	östliche Länder in %	westliche Partner in %	sowohl als auch
CDU/CSU	29	36	34
SPD	29	33	36
FDP	33	45	15
Grüne	30	31	35

Datenbasis: 1000 Befragte in Deutschland. Erhebungszeitraum: 8./9. August 2011.
An 100% fehlende Angaben: „weiß nicht".

Es kommt selten vor, dass sich in Umfragen die Meinungen so gleichmäßig verteilen. Ganz offensichtlich herrscht Unsicherheit über die gewünschte Ausrichtung deutscher Außenpolitik. Während 33 Prozent der Bundesbürger der Meinung sind, dass Deutschland sich weiterhin an seinen westlichen Partnern orientieren sollte, befürworten 31 Prozent eine engere politische Kooperation mit den aufstrebenden Ländern im Osten wie Russland, China und Indien. Wiederum ein Drittel spricht sich für eine Zusammenarbeit sowohl mit Partnern im Westen als auch im Osten aus.

Insgesamt zeigen sich eher geringfügige Unterschiede. Ostdeutsche, Männer und Anhänger der Linken tendieren zu einer stärkeren politischen Kooperation mit Ländern wie Russland, China oder Indien. Für eine starke Zusammenarbeit mit dem Westen sprechen sich vor allem Frauen, Befragte mit Hauptschulabschluss und FDP-Wähler aus.

Ein bemerkbarer Meinungsunterschied zwischen den 18- bis 59-Jährigen ist ebenfalls nicht feststellbar. Auffällig ist jedoch, dass über 60-Jährige eher eine einseitige Kooperation mit Ländern im Osten ablehnen (26 Prozent) und sich eine Außenpolitik sowohl nach Osten als auch Richtung Westen wünschen (36 Prozent).

© iStockphoto/ Maxim Bolotnikov

Zahlen

835

835 Jugendliche wurden laut der israelischen Menschenrechtsorganisation B'Tselem von Anfang 2005 bis Ende 2010 im besetzten Westjordanland wegen Steinewerfens verhaftet und von Militärgerichtshöfen zu Haftstrafen verurteilt. Die dort angewandte Rechtsprechung entspricht weder israelischen noch internationalen Gesetzen. Laut B'Tselem wurden 19 Jugendliche unter 14 Jahren in Gefängnisse gesteckt – dies ist nach israelischem Gesetz verboten. Betroffene Jugendliche berichten von Misshandlungen sowie Gewaltanwendungen und Nahrungsentzug.

6060

Zu jeweils 6060 Jahren Haft wurden vier Soldaten in Guatemala wegen Mordes und Verbrechen gegen die Menschheit verurteilt. Die Männer waren 1982 an dem Massaker in Dos Erres beteiligt, bei dem 201 Menschen ums Leben kamen. Dos Erres ist eine der brutalsten Episoden des zwischen 1960 und 1996 andauernden Bürgerkriegs in Guatemala, der schätzungsweise 200 000 Menschen das Leben kostete. Für jeden Mord wurden die Angeklagten zu 30 Jahren Haft verurteilt. Hinzu kamen 30 weitere wegen Verbrechen gegen die Menschheit. Laut Verfassung können in Guatemala Häftlinge jedoch nur maximal 50 Jahre lang inhaftiert werden.

Über 60 000 russische Waisenkinder wurden in den vergangenen 20 Jahren von US-amerikanischen Familien adoptiert. Bis vor kurzem existierten keine einheitlichen Gesetze oder Kontrollorgane. Anfang Juli einigten sich Russland und die USA auf ein Abkommen mit schärferen Richtlinien. Auslöser war der Fall eines achtjährigen Jungen, der von seiner Adoptivmutter mit der Notiz „Bitte die Adoption annullieren" per Flugzeug in die Heimat zurückgeschickt wurde.

600

Fast 600 Mitarbeiter bei öffentlich-rechtlichen Medien in Ungarn wurden Mitte Juli ohne Angabe von Gründen entlassen. Opposition und Gewerkschaften kritisieren dies als eine „politische Säuberung", da zeitgleich regierungstreue Mitarbeiter in Schlüsselpositionen befördert wurden. Sie sehen in den Massenentlassungen die Anwendung des im In- und Ausland viel kritisierten Mediengesetzes, das am 1. Juli, einen Tag nach Ende der EU-Ratspräsidentschaft, in vollem Umfang in Kraft getreten ist und private Print- und Internetmedien kontrolliert.

78

Nach den Parlamentswahlen im Juni stieg die Anzahl weiblicher Abgeordneter im türkischen Parlament von zuvor 46 auf 78 Abgeordnete an. Dies entspricht einer Steigerung des Frauenanteils der 550 Abgeordneten von 8,9 Prozent auf 14,2 Prozent. Im internationalen Vergleich ist allerdings der Frauenanteil im türkischen Parlament noch niedrig. Der Interparlamentarischen Union zufolge liegt der weltweite Durchschnitt von weiblichen Abgeordneten derzeit bei 19,3 Prozent. In Deutschland liegt er bei 32,8 Prozent.

Zitate

„Die G-20-Gipfel sind aus höchster Not geboren. Sie haben stark dazu beigetragen, die schlimmste globale Finanzkrise aller Zeiten zu bewältigen.“

Ban Ki-moon, Generalsekretär der Vereinten Nationen, im Interview mit der FAZ vom 4. Juli.

„Die umfassendste unilaterale Handlung, die wir seit langer Zeit sehen, ist der israelische Siedlungsbau in den palästinensischen Gebieten.“

Riyad Mansour, ständiger Beobachter der palästinensischen Autonomiebehörde bei den Vereinten Nationen zu Reportern Ende Juli.

„Ohne den Extremismus der Anti-Steuer-Republikaner hätten wir kein Problem, eine Lösung zu finden, die langfristige Solvenz sichert. Und kaum jemand ist schlechter qualifiziert, ein Urteil über Amerika abzugeben, als die Rating-Agenturen. Diejenigen, die minderwertige Wertpapiere bewertet haben, wollen sich nun zum Richter über die Finanzpolitik aufschwingen?“

Paul Krugman, Wirtschaftsnobelpreisträger 2008 und Kolumnist bei der New York Times am 6. August.

„Jede Wirtschaft beruht auf dem Kredit-System, das heißt auf der irrtümlichen Annahme, der andere werde gepumptes Geld zurückzahlen.“

Kurt Tucholsky (1890–1935), deutscher Journalist und Schriftsteller.

IP-Rückschau IP | 09/10 | 11

1980: Deutsche Außenpolitik für die achtziger Jahre

„Die Bereitschaft, Verantwortung zu übernehmen, bedeutet für die Bundesrepublik Deutschland nicht die Versuchung zu nationalen Alleingängen. Das Fundament deutscher Außenpolitik ist unsere Einbindung in die Europäische Gemeinschaft und in das Nordatlantische Bündnis. Nur innerhalb dieser beiden Gemeinschaften können wir das Überleben und Gedeihen unseres Landes in Frieden, Freiheit und wirtschaftlich-sozialer Stabilität sichern. Sie stark zu erhalten und weiterzuentwickeln, muß deshalb erste Priorität unserer Politik sein. Europäische Gemeinschaft und Nordatlantisches Bündnis sind dabei nicht nur Zweckvereinigungen. Sie sind vielmehr an erster Stelle Wertegemeinschaften.“

Hans-Dietrich Genscher: Deutsche Außenpolitik für die achtziger Jahre, *Europa-Archiv* 12/1980, S. 371–386.

© iStockphoto/ Heidi Kirstensen

Go West!

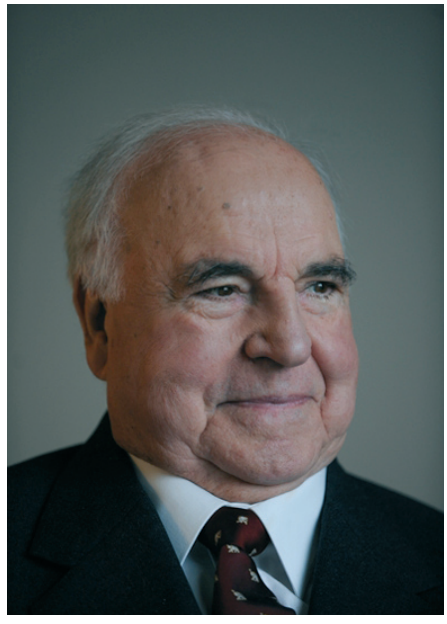
„Land der Nein-Sager“, „Vertrauensverlust“, „stille Entfremdung“: Die Reaktionen unserer Partner auf die Enthaltung bei der Libyen-Entscheidung zeugten von ernsten, über Jahre genährten Zweifeln an der politischen Verlässlichkeit Berlins. Wo steht Deutschland? Wo wollen wir hin? Helmut Kohl, Hans-Ulrich Klose, Ruprecht Polenz und Heinrich August Winkler weisen den Weg.

„Wir müssen wieder Zuversicht geben“

Helmut Kohl über eine Außenpolitik, der es an Verlässlichkeit mangelt

Libyen-Entscheidung, Griechenland-Krise, Energiewende – verspielt Deutschland gerade sein außenpolitisches Vertrauenskapital? Ja, meint Bundeskanzler Helmut Kohl im Interview mit der *IP*: Die Bundesrepublik sei seit Jahren keine berechenbare Größe mehr. Es sei dringend an der Zeit, dass Deutschland und Europa ihre Verantwortung wieder verlässlich wahrnähmen.

IP: *Herr Bundeskanzler, „Berechenbarkeit“ – das war das außenpolitische Fundament der Bundesrepublik. Aber mit der harschen Ablehnung des Irak-Kriegs hat Bundeskanzler Gerhard Schröder 2003 die transatlantischen Beziehungen auf die Probe gestellt. Nun kommen die Enthaltung im UN-Sicherheitsrat zur Libyen-Intervention hinzu, eine Energiewende im Alleingang, eher missmutige Anstrengungen im Zusammenhang mit Griechenland-Krise und Euro-Rettung. Hat Deutschland seinen Kompass verloren?*



Dr. Helmut Kohl war von 1982 bis 1998 Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland

© Büro Helmut Kohl

Helmut Kohl: Das muss man wohl leider so konstatieren. Deutschland ist schon seit einigen Jahren keine berechenbare Größe mehr – weder nach innen noch nach außen. Konrad Adenauer, der – das vergisst man ja gerne – mit seinem klaren Kurs der Westbindung keineswegs nur Freunde hatte und gerade im Inland hart für diesen Kurs kämpfen musste, hat mit seiner festen Haltung gegen mancherlei Widerstände ein Fundament der Berechenbarkeit und Verlässlichkeit geschaffen, auf dem alle Bundeskanzler nach ihm aufbauen konnten und können. Ich erinnere nur an die dramatischen Monate des Umbruchs in den Jahren 1989/90. Auch wenn das Ver-

trauen unserer Nachbarn und Partner in der Welt in uns Deutsche damals durch meinen klaren Kurs Richtung Wiedervereinigung kurzzeitig ins Wanken geraten war, haben wir am Ende die Bewährungsprobe doch glänzend bestanden. Im Kreis unserer westlichen Verbündeten hat dazu ganz wesentlich auch beigetragen, dass ich parallel zur deutschen Einheit an unserem europapolitischen Credo festgehalten und die Vertiefung der europäischen Einigung mit ganz konkreten Initiativen weiter vorangetrieben habe. Die Wiedervereinigung unseres Landes in Frieden und Freiheit in nicht einmal einem Jahr ab Mauerfall bis zur Unterschrift aller notwendigen Verträge und dem Tag der deutschen Einheit ist ein eindrucksvoller Beleg für das Vertrauenskapital, das wir über Jahre auf- und ausgebaut hatten. Dass unsere Partner und Nachbarn in dieser schwierigen, unsicheren Zeit am Ende fest an unserer Seite standen, war nicht selbstverständlich, es ist für uns einmal mehr Verpflichtung für die Zukunft, das kann man gar nicht oft genug betonen.

Wenn ich dagegen die Entwicklung der vergangenen Jahre betrachte und nur die Punkte nehme, die Sie in Ihrer Frage ansprechen, dann frage ich mich schon, wo Deutschland heute eigentlich steht und wo es hin will. Und diese Frage stellen sich andere natürlich auch, auch unsere Freunde und Verbündeten im Ausland. Ich will einen Punkt nennen, der mir und anderen in jüngster Zeit aufgefallen ist: Als vor einigen Wochen der amerikanische Präsident Obama nach Europa kam, war er unter anderem in Frankreich und in Polen, aber nicht in Deutschland. Nach allem, was wir Deutsche und Amerikaner gemeinsam erlebt und durchlebt haben und was uns bis heute tief verbindet, hätte ich mir nie träumen lassen, dass ich einmal erleben muss, dass ein amtierender amerikanischer Präsident nach Europa kommt und über die Bundesrepublik hinwegfliegt, ich könnte auch sagen, über sie hinweggeht.

„Wir müssen wieder deutlich machen, wo wir stehen, wo wir hin wollen und dass wir Werte und Prinzipien haben“

Wir müssen aufpassen, dass wir nicht alles verspielen. Wir müssen dringend zu alter Verlässlichkeit zurückkehren. Wir müssen wieder und für andere erkennbar deutlich machen, wo wir stehen und wo wir hin wollen, dass wir wissen, wo wir hingehören, dass wir Werte und Prinzipien haben, die über den Tag hinaus gelten, für die wir einstehen und für die wir werben, und wir müssen das vor allem wieder stärker im Miteinander ausmachen und eine gemeinsame Linie finden und dann auch stehenbleiben, auch wenn der Wind uns einmal ins Gesicht bläst.

IP: *Manche Kontinuitäten deutscher Außenpolitik scheinen sich zu wandeln, wenn nicht gar aufzulösen. Wie erklären Sie sich das?*

Helmut Kohl: Das geht in die gleiche Richtung wie die Frage mit dem Kompass. Wenn man keinen Kompass hat, wenn man also nicht weiß, wo man steht und wo man hin will, und daraus abgeleitet dann entsprechend auch keinen Führungs- und Gestaltungswillen, dann hängt man auch nicht an dem, was wir unter Kontinuitäten deutscher Außenpolitik verstehen, ganz einfach weil man keinen Sinn dafür hat. So einfach und doch wiederum so kompliziert ist das.

Die transatlantischen Beziehungen, das geeinte Europa, das Miteinander gerade auch mit den kleineren Partnern auf Augenhöhe, die deutsch-französische Freundschaft, die Beziehungen zu unseren Nachbarn im Osten, vor allem zu Polen, unser Verhältnis zu Israel, die Verantwortung für die Welt als Ganzes – das sind elementare Grundpfeiler, mit denen wir immer fest verankert waren und die für mich nach wie vor Gültigkeit haben – wenn auch, den Veränderungen angepasst, natürlich heute mit anderen Nuancen. Wenn wir diese feste Verankerung verlassen, treiben wir – im übertragenen Sinne – ohne Kompass und Anker im Weltmeer, laufen also Gefahr, beliebig und unberechenbar zu werden. Die Folgen wären katastrophal: Die Vertrauensbasis wäre verloren, Unsicherheiten breiteten sich aus, am Ende wäre Deutschland isoliert – das kann niemand wirklich wollen.

Was mich vor allem auch nachdenklich stimmt und irritiert, ist das immer häufiger zu hörende Argument, heute sei alles anders, es sei alles nicht mehr so einfach, die Welt sei seit Ende des Kalten Krieges sehr viel komplexer, das Gestalten für die Politik also sehr viel schwieriger geworden und wir erlebten Herausforderungen und Krisen historischen Ausmaßes. Wahr ist, dass die Welt bis 1989/90 durch die Bipolarität – wenn man es so nennen will – insoweit überschaubarer war. Aber daraus den Schluss zu ziehen und zu propagieren, in der Zeit des Kalten Krieges mit einer zweigeteilten Welt in einen unfreien und einen freien Teil, einem geteilten Vaterland und den ständigen Unsicherheiten und der Bedrohung bis hin zur realen Gefahr eines erneuten Weltkriegs sei alles einfacher gewesen, politische Gestaltung mithin weniger komplex und die Herausforderungen weniger groß, das offenbart doch vor allem ein erschreckendes Maß an Mutlosigkeit gegenüber den heutigen Herausforderungen und Möglichkeiten sowie einen eklatanten Mangel an historischem Wissen und Bewusstsein, wie schwierig verantwortungsvolles Handeln in damaliger Zeit tatsächlich war.

„Wir müssen aufhören, die Veränderungen vorwiegend als Bedrohung historischen Ausmaßes zu thematisieren“

Um es auf den Punkt zu bringen: Die enormen Veränderungen in der Welt können keine Entschuldigung dafür sein, wenn man keinen Standpunkt oder keine Idee hat, wo man hingehört und wo man hin will. Das Gegenteil ist der Fall: Die enormen Veränderungen rufen geradezu nach festen und klaren Standortbestimmungen, nach Konstanten und Verlässlichkeit. Je komplexer die Welt ist, desto wichtiger ist es, dass die Entscheidungsträger – und ich sage dies gerade auch mit Blick auf die Politik – ihre Verantwortung wahrnehmen, Führung zeigen, Antworten geben und in ihren Standpunkten und Prinzipien klar und nachvollziehbar bleiben. Nur so kann man glaubwürdig Sicherheit in einer komplexen Welt geben, nur so kann man dauerhaft Vertrauen schaffen, nur so kann man andere verlässlich mitnehmen, und nur so kann man konstruktiv gestalten. Hand in Hand damit geht, dass wir aufhören müssen, die Veränderungen bei uns und in der Welt vorwiegend als Bedrohung und Belastung historischen Ausmaßes zu thematisieren. Das Gegenteil ist richtig: Wir müssen von den Veränderungen wieder viel stärker als Chancen sprechen und diese als solche auch wahrnehmen. Wir müssen generell wieder mehr Zuversicht geben.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

IP: *Einige Beobachter wollen zuletzt einen deutschen Trend „weg von der EU“ erkannt haben oder Gedankenspiele für ein deutsches „going global alone“. Stellt sich eine „neue deutsche Frage“?*

Helmut Kohl: Ich glaube nicht, dass irgendjemand in Deutschland, der in Verantwortung steht, dies ernsthaft will oder verfolgt. Ein Blick in unsere Geschichte genügt, um zu erkennen, dass sich jeder deutsche Alleingang verbietet.

IP: *Schon 2010 haben Sie in der Bild-Zeitung gewarnt: „Der aufkeimende Nationalismus und die zunehmende nationale Nabelschau behindern die Einigung Europas.“ Wer muss sich da besonders angesprochen fühlen?*

Helmut Kohl: Die Deutschen, auch wenn ich mit dieser Bemerkung durchaus noch andere im Sinn hatte. Aber es ist leider wahr: Die Deutschen müssen sich besonders angesprochen fühlen. Vor dem Hintergrund unserer Geschichte und unserer Bedeutung haben wir eine besondere Verantwortung.

IP: *Zur Griechenland-Krise haben Sie kürzlich in der American Academy in Berlin erklärt: „Wir gehen unseren Weg, auch mit den Griechen … so schwierig dieser Weg sein kann.“ Die Süddeutsche Zeitung beschrieb Sie danach als „Gefühlseuropäer“, der, hätten sich die griechischen Probleme noch zu Ihrer Zeit gestellt, freigiebiger gewesen wäre als die „Kopf-Europäerin“ Angela Merkel. Ist diese Unterscheidung zutreffend? Und hat Deutschland noch genügend „leidenschaftliche“ Europäer – oder Außenpolitiker?*

Helmut Kohl: Die Unterscheidung in „Gefühlseuropäer“ und „Kopfeuropäer“

halte ich für grundlegend falsch, auch für gefährlich irreführend. Als Regierungschef eines Landes kann man nicht nur Gefühlsmensch oder nur Kopfmensch sein. Man muss ganz selbstverständlich beides sein. Man braucht einerseits natürlich Leidenschaft für die Aufgabe und Freude am Gestalten, sonst hält man das Amt, das ja mit einer ungeheuren Verantwortung und einem enormen Zeitaufwand verbunden ist, nicht durch. Andererseits kann man nicht erfolgreich gestalten, wenn man nicht in manchen Momenten auch eine gewisse Härte zeigt; wenn man das nicht kann, ist man fehl am Platz. Dass Europa für mich immer eine Herzensangelegenheit war und bleibt, ist dazu kein Widerspruch, vielmehr ergänzt es einander, denn Europa ist ja vor allem auch eine Sache des Verstandes. Mit anderen Worten: Europa ist kein Selbstzweck naiver Träumer, Europa bleibt gerade auch für Deutschland ohne Alternative.

Am Beispiel Griechenland kann man übrigens schön aufzeigen, was das im Konkreten bedeutet. Die Fehler mit Griechenland wurden in der Vergangenheit gemacht. In der Krise jetzt darf es für uns keine Frage sein, dass wir in der Europäischen Union und in der Euro-Zone solidarisch zu Griechenland stehen, denn Griechenland ist EU-Mitglied und Mitglied der Euro-Zone. Wahr ist aber auch: Mit mir als Bundeskanzler hätte Deutschland der Aufnahme Griechenlands in die Euro-Zone in seiner konkreten Situation – die jedem, der genauer hinsah, nicht verborgen bleiben konnte –, also ohne durchgreifende strukturelle Veränderungen im Land, nicht zugestimmt. Ich weiß, wovon ich rede, ich war schließlich dabei. In den Verhandlungen zum Euro habe ich den Griechen, die schon damals gewaltigen Druck auf uns ausübten, um von Beginn an in der Euro-Zone dabei zu sein, meine ablehnenden Gründe immer deutlich gesagt und daran bis zuletzt – gemeinsam mit Finanzminister Theo Waigel – festgehalten. Mit dem Regierungswechsel 1998 wechselte dann leider auch die in dieser Sache notwendigerweise harte Position Deutschlands.

„Es darf keine Frage sein, dass wir solidarisch zu Griechenland stehen“

Mit mir hätte Deutschland auch nicht gegen den Euro-Stabilitätspakt verstoßen. Und diese beiden Entscheidungen sind für mich die wesentlichen Ursachen für die Fehlentwicklungen, die wir heute in der Euro-Zone bzw. in einzelnen Mitgliedstaaten erleben müssen und die wir zu Recht beklagen. Beide Entscheidungen sind – das wird in unserem Land ja gerne vergessen – von Rot-Grün zu verantworten. Und das hat, das möchte ich doch an dieser Stelle auch einmal deutlich sagen, nichts mit den vermeintlichen Zwängen der Realpolitik zu tun, sondern war schlicht verantwortungslos. Die Folgen unterstreichen dies deutlich.

Wahr ist aber eben auch: Die Fehler wurden gemacht, sie sind nicht rückgängig zu machen, da hilft kein Lamentieren und schon gar kein Kaputtreden des Euro. Die gute Nachricht ist: Die Fehler sind heilbar, die Probleme lösbar. Dabei dürfen wir allerdings nicht den Fehler machen, so zu tun oder uns einreden zu lassen, als ob dies vor allem eine Frage des Geldes sei oder – wie Sie es zitieren – eine Frage von mehr oder weniger Freigiebigkeit. Was Europa in dieser Krise braucht, ist ein beherztes Zupacken und ein Paket vorausschauender, klug gewo-

Bild nur in
Printausgabe verfügbar

gener und unideologischer Maßnahmen, mit dem wir Europa und den Euro wieder auf einen guten Weg bringen und für die Zukunft absichern.

Das wird sicher teurer werden als ohne Fehlentwicklungen, aber wir haben keine Wahl, wenn wir Europa nicht auseinanderbrechen lassen wollen. Zu den notwendigen Maßnahmen gehört auch, dass die Mitgliedstaaten wie Griechenland, die in Schwierigkeiten sind, zwar Hilfestellungen der Gemeinschaft erhalten, aber zuallererst ihre Hausaufgaben selber machen müssen. Denn eine Gemeinschaft wie die Europäische Union oder Währungsunion funktioniert dauerhaft nur, wenn jeder einzelne seine Verantwortung für das Ganze wahrnimmt. Und hier sehe ich im Moment doch leider manches Defizit und, um es einmal so auszudrücken, zu wenige „Überzeugungstäter". Dazu steht nicht im Widerspruch, dass wir im Großen und Ganzen bezogen auf Europa auch weiterhin genug Leidenschaft unter unseren Politikern haben – man muss sie nur zulassen.

IP: *„Die wichtigsten Entscheidungen würde ich alle wieder so treffen", lautete 2010 Ihr Fazit. Gilt das auch für die Währungsunion, oder teilen Sie die Kritik an den Konstruktionsfehlern der Union, die nun sichtbar werden?*

Helmut Kohl: Dieses Fazit im Rückblick auf mein Leben gilt sogar erst recht für die Europäische Währungsunion wie überhaupt für alle Entscheidungen, die in meiner Zeit als deutscher Bundeskanzler im Zusammenhang mit Europa getroffen wurden. Daran ändert auch die aktuelle Debatte nichts. Man darf nicht vergessen: Europa war immer ein Prozess der kleinen Schritte. Es war nie leicht, in Europa voranzukommen, und wir haben es uns auch nie leicht gemacht. Die Verhandlungen im Kreise der EU- oder zunächst EG-Staaten haben

oft bis in die frühen Morgenstunden gedauert. Es wurde immer hart gerungen, es ging immer um die Frage, was ist möglich auf dem Weg zum geeinten Europa, was bringt uns weiter, wie weit können wir gehen, ohne andere zu überfordern, wie weit gehen alle mit. Das kann man beklagen, aber muss es am Ende doch akzeptieren. Und man tut sich dabei umso leichter, je größer das Miteinander ist. Das habe ich persönlich oft genug selbst erlebt.

Natürlich hätte ich mir manches Mal auch eine weitergehende Entscheidung gewünscht, vor allem Anfang der neunziger Jahre mit Blick auf den Euro und die Politische Union. Aber wenn ich damals auf all dem bestanden hätte, was ich für wünschenswert und für langfristig notwendig hielt, dann wären wir in Europa nicht so weit gekommen, wie wir gekommen sind. Wir hätten, davon bin ich fest überzeugt, zum Beispiel bis heute den Euro nicht. Und um diesen Preis, wenn Sie so wollen, habe ich Abstriche gemacht, die ich bis heute für vertretbar halte. Das Wort Konstruktionsfehler halte ich in diesem Zusammenhang für ganz falsch. Wir sind nicht so weit gegangen, wie es wünschenswert gewesen wäre, das ist richtig. Aber mehr war nicht drin und die Richtung stimmte, und darauf kam es an. Dass die EU nach meiner Amtszeit als deutscher Bundeskanzler in wesentlichen Fragen – wie bei dem Stabilitätspakt und Griechenland – einmal ohne Not hinter das Erreichte zurückfallen sollte, statt weiter nach vorne zu gehen, noch dazu unter deutsch-französischer Führung, das – das muss ich zugeben – hat mein damaliges Vorstellungsvermögen überstiegen, und übersteigt es auch heute noch.

„Dass Europa einmal hinter das Erreichte zurückfallen sollte, übersteigt mein Vorstellungsvermögen bis heute“

Kurzum: Was wir damals erreicht haben, war das gemeinsam Machbare unter den gegebenen Umständen, und das war auch aus heutiger Sicht immer noch eine veritable Leistung.

IP: *Sie haben sich im vergangenen Herbst recht deutlich von der Abschaffung der Wehrpflicht distanziert: „Nach allem, was ich höre und sehe, kann ich nicht erkennen, dass sich die Welt in den vergangenen Jahren so sehr verändert hat, dass die Wehrpflicht nicht mehr möglich sein soll.“ War die Abschaffung ein Fehler?*

Helmut Kohl: Ja.

IP: *Kann man den Aufbruch in der arabischen Welt als größte strategische Herausforderung für Europa verstehen – vergleichbar mit dem Fall der Mauer 1989? Welche Strategien würden Sie Europa empfehlen?*

Helmut Kohl: Die größte strategische Herausforderung für Europa ist derzeit Europa selbst. Es ist an der Zeit, dass Europa sich darauf besinnt, dass und welche Verantwortung es für die Welt als Ganzes hat. Wir müssen aus dem Klein-Klein dringend heraus und wieder stärker mit einer Stimme sprechen. Damit will ich die Herausforderungen etwa der Finanz- und Wirtschaftskrise keineswegs kleinreden. Sie sind immens, aber – noch einmal – große Heraus-

forderungen gab es auch früher schon. Ich denke nur an den Fall der Mauer 1989, den Sie ansprechen. Wenn wir damals so verzagt reagiert hätten, wie dies manche heute tun und dabei regelmäßig Superlative zur Beschreibung der Situation bemüht hätten, hätten wir die deutsche Einheit 1990 mit Sicherheit nicht erreicht. Herausforderungen sind dazu da, angenommen und mit Mut und Gestaltungswillen gelöst zu werden. Das galt früher, das gilt unverändert. Es ist an der Zeit, mit einer klaren Linie die Krise zu beenden und Europa auch wieder für andere Themen handlungsfähig zu machen. Dazu gehört auch der von Ihnen genannte Umbruch in der arabischen Welt. Er ist für Europa – wie gesagt – nicht die größte, aber er ist sicher eine große strategische Herausforderung. Unsere Aufgabe muss es sein, den Ländern auf ihrem Weg Richtung Freiheit, Demokratie und Rechtsstaat Hilfe zur Selbsthilfe zu geben. Es wird dabei keine allgemeine Lösung geben, die für alle gültig ist. Es kann nur um eine vorsichtige Unterstützung nach einzelnen Ländern gehen. Ich kann nur raten, die Fakten und Maßnahmen in jedem Fall sorgfältig zu prüfen und zu wägen.

„Wir haben alle Chancen, wir müssen sie nur ergreifen“

IP: *Der frühere amerikanische Präsident Bill Clinton hat Sie kürzlich für Ihre strategische Weitsicht als Vorbild benannt. Denken wir an den bemerkenswerten Aufstiegs Chinas, Indiens und anderer Staaten, an Russlands unvollendeten Weg zur Demokratie und an die Vereinigten Staaten, die nicht länger allein Verantwortung übernehmen und sich zumindest partiell zurückziehen wollen – was sind für Sie heute die wichtigsten außenpolitischen Prioritäten für die Bundesrepublik und Europa?*

Helmut Kohl: Die wichtigsten außenpolitischen Prioritäten für die Bundesrepublik und Europa liegen darin, dass Deutschland und Europa an der Seite der USA verlässlich Verantwortung für die Welt als Ganzes wahrnehmen. Neben Russland, China, Asien, der arabischen Welt gehört dazu auch Afrika, das wir bei allen Schwierigkeiten und Problemen, die dort bestehen, nicht vergessen dürfen.

In diesem Sinne wünsche ich mir für unser Land und für Europa, dass das Bewusstsein wieder zunimmt, dass Geschichte keineswegs zwangsläufig ist, sondern dass Geschichte das Ergebnis des Handelns von Menschen ist. Daran wollen, daran müssen wir uns von der Geschichte einmal messen lassen. Das sollte uns, wie gesagt, aber nicht erschrecken, sondern – im Gegenteil – es sollte uns Mut machen und Optimismus für den weiteren Weg geben. Wir haben alle Chancen, wir müssen sie nur ergreifen.

Und das ist, wenn Sie so wollen und auf die Gefahr hin, dass ich mich wiederhole, für mich die wichtigste außenpolitische Priorität: dass Deutschland und Europa ihre Verantwortung für die Welt als Ganzes endlich wieder wahrnehmen.

Die Fragen stellten Henning Hoff, Joachim Staron und Sylke Tempel

Wahre Werte, falsche Freunde

Deutschlands Partner sitzen im Westen: eine Erinnerung aus gegebenem Anlass

Hans-Ulrich Klose und Ruprecht Polenz | **„Kontinuität“ heißt das Label, mit dem sich Deutschlands Außenpolitik seit Jahrzehnten schmückt. Eingebunden in NATO und EU sei und bleibe man ein verlässlicher Teil des Westens. Doch wachsen derzeit weltweit die Zweifel, ob diese Selbstwahrnehmung Berlins noch immer zutrifft. Eine bedenkliche Entwicklung.**

Es war wenig von Wehmut und abschiedsbedingter Milde zu spüren, als der scheidende US-Verteidigungsminister Robert Gates im vergangenen Juni seinen Partnern in Brüssel die Leviten las. Es gebe in Europa nur wenige Länder, die, wie eigentlich zugesagt, mindestens zwei Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts für Verteidigungsausgaben bereitstellten, klagte Gates. Die meisten lägen mit ihren militärischen Aufwendungen deutlich darunter. Zwar nannte der Amerikaner Deutschland nicht namentlich – es dürfte aber kaum einen Zweifel geben, dass er, neben anderen, vor allem das wirtschaftlich leistungsstarke „Powerhouse“ Europas meinte.

Trittbrettfahrer

Ein Blick auf die Fakten: Das Budget des deutschen Verteidigungsministeriums liegt derzeit bei 1,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Auch wenn man berücksichtigt, dass weitere Beträge, etwa für Mieten und Versorgungsleistungen, in den Budgets anderer Ministerien untergebracht sind, so ändert das nichts an der Tatsache, dass Deutschland das Zwei-Prozent-Ziel seit Jahren verfehlt.

Immer wieder hört man von amerikanischen Gesprächspartnern, dass Deutschland sich in Sachen Sicherheit einen „free ride“ zu Lasten vor allem der USA gönne. Dort erreicht das Verteidigungsbudget einen Anteil von über 4,5 Prozent des BIP. Mit diesem Anteil stehen die USA für 75 Prozent der militärischen Aufwendungen aller NATO-Länder zusammen.

Es ist dieses Ungleichgewicht, das Robert Gates in seiner Abschiedsphilippika als nicht mehr hinnehmbar bezeichnete. Es komme der Zeitpunkt, so Gates, an dem sich das Bündnis aus Sicht der USA schlicht und ergreifend nicht mehr „rechne“, weil die Kosten zu hoch seien und die Beiträge der anderen – jetzt und wahrscheinlich auch in Zukunft – zu gering.

Damit wird noch nicht die transatlantische Kooperation insgesamt in Frage gestellt – denn die beinhaltet mehr als militärische Beiträge –, aber doch ihr militärischer Kern, die NATO. Eine Entwicklung, die schon früh, mit dem Ende des Kalten Krieges, eingesetzt hatte. Die Amerikaner modernisierten nach der Zeitenwende der Jahre 1989/90 ihre Streitkräfte mit einigem finanziellen Aufwand, die Europäer strichen die „Friedensdividende" ein. Ergebnis: Die militärischen Fähigkeiten der transatlantischen Partner klaffen mittlerweile so deutlich auseinander, dass zwischen ihnen, zeitlich gemessen, in der Tat gute 20 Jahre liegen.

Was das bedeutet, hat schon vor Jahren der damalige amerikanische Außenminister Colin Powell so formuliert: Die NATO verbindet Amerika mit Europa und ist deshalb auch für die Zukunft politisch bedeutsam. Was aber die militärische Zusammenarbeit betreffe, da bestünden, so Powell laut *Financial Times* vom Februar 2002 „erhebliche Fragezeichen". Robert Gates hat diese Aussage jetzt konkretisiert: Eine ganze Reihe von NATO-Mitgliedsländern, fürchtet Gates, könnten mittlerweile zum Gelingen militärischer Operationen kaum noch etwas beitragen, weil es ihnen an den dafür erforderlichen Mitteln und Fähigkeiten mangele.

Es komme der Moment, an dem sich das Bündnis aus amerikanischer Sicht nicht mehr „rechne"

Deutschland gehört (noch) nicht zu diesen Ländern, obwohl es auch bei uns militärische Lücken gibt. Solche Lücken zu schließen und die Effektivität der Bundeswehr zu steigern, sollte das Kernanliegen der Bundeswehrstrukturreform sein. Es ist eine „strategische" Reform, die sich einfügen muss in die neue Sicherheitsstrategie des Bündnisses.

Der deutsche Beitrag muss relevant sein und dadurch die andauernde Relevanz des Bündnisses bestätigen. Ist Deutschland noch bereit, einen solchen Beitrag zu leisten? In Zeiten des Kalten Krieges gab es keinen Grund, an dieser Bereitschaft zu zweifeln. Deutschland war ein starker, politisch verlässlicher Partner in der westlichen Allianz. Gründe, die deutsche Bündnissolidarität zu hinterfragen, gab es nicht. Ist das heute anders?

Begrenzt bündnisfähig?

Geändert hat sich jedenfalls die geostrategische Lage. Die Sowjetunion und den Warschauer Pakt gibt es nicht mehr. Europa ist nicht mehr durch einen Eisernen Vorhang geteilt, Deutschland ist wiedervereinigt und umgeben von Ländern, die Partner sind in Systemen von Sicherheit und Zusammenarbeit, denen auch Deutschland angehört: NATO und EU. Deutschlands Sicherheitslage hat sich dadurch dramatisch verändert, genauer: verbessert. Deutschland ist nicht mehr Frontstaat, sondern ein Land in der Mitte.

Aber es ist immer noch Teil eines Bündnisses, dessen Sicherheitslage heute nicht mehr primär aus deutscher, sondern aus Sicht der Peripherie beurteilt werden muss: Die Solidarität, die Deutschland in Zeiten des Kalten Krieges als Frontstaat zuteil wurde, schuldet Deutschland heute den Ländern der Peripherie und, bei Einsätzen „out of area", dem Bündnis insgesamt. Zweifel an deutscher Bündnissolidarität darf es nicht geben.

Gibt es Zweifel? Dazu noch einmal ein Blick auf die Abschiedsrede von Robert Gates. Er habe schon früher, so Gates, keinen Hehl aus seinen Sorgen gemacht, dass die NATO in eine Zweiklassengesellschaft zerfallen könnte: „Auf der einen Seite die Mitglieder, die sich auf ‚weiche' und humanitäre Aufgaben spezialisieren – Entwicklung, Friedenserhaltung, Dialog – und die, die sich um die ‚harten' Kampfeinsätze kümmern." Mit anderen Worten: „Eine Spaltung zwischen denen, die bereit und in der Lage sind, den Preis zu bezahlen und die Lasten der gemeinschaftlichen Verpflichtungen zu tragen, und jenen, die die Vorteile einer NATO-Mitgliedschaft gerne mitnehmen – seien es Sicherheitsgarantien oder Tickets fürs Hauptquartier –, aber wenig Lust haben, die Kosten und Risiken zu teilen." Doch heute sei das bedauerlicherweise „keine hypothetische Sorge mehr. Heute sind wir an diesem Punkt angekommen. Und das ist inakzeptabel."

Auch hier darf man vermuten, dass Deutschland gemeint ist – vielleicht sogar in erster Linie. Denn: Ja, wir haben große Schwierigkeiten, uns auf die neue Lage nach dem Ende des Kalten Krieges einzustellen. Während des Kalten Krieges waren wir vor allem Konsument kollektiver Sicherheitsanstrengungen. Heute erwarten unsere Partner ein stärkeres Engagement Deutschlands dabei, Sicherheitsstrukturen zu schaffen.

Dieser Rollenwechsel fällt dem Land, den Menschen, der Politik noch immer schwer. Das hat nicht nur mit Budgetproblemen oder einem Mangel an militärischen Fähigkeiten zu tun, sondern vor allem mit deutscher Geschichte und durch Erfahrung veränderter Mentalität. Der Kalte Krieg ist durch Kampfbereitschaft, aber ohne Kampf und am Ende politisch entschieden worden – diese Erfahrung war prägend für deutsche Außen- und Sicherheitspolitiker quer durch die Parteien, die sich schnell auf eine „Kultur der Zurückhaltung" verständigten, wenn es galt, zur Konfliktbewältigung mit militärischen Mitteln beizutragen.[1]

Wir gehen „strategische Partnerschaften" mit Ländern ein, die von westlichen Werten wenig halten

Das war so im Falle des zweiten Irak-Kriegs, nach dem Überfall Saddam Husseins auf Kuwait; es blieb so, zumindest anfänglich, als über Einsätze im zerfallenden Jugoslawien zu entscheiden war; es schien sich zu ändern, als Bundeskanzler Schröder den USA nach den Anschlägen vom 11. September „uneingeschränkte Solidarität" versprach; es eskalierte politisch in bitterer Weise während des dritten Irak-Kriegs; es bestätigte sich zuletzt, als Deutschland im Fall Libyen im UN-Sicherheitsrat mit Enthaltung votierte, an der Seite von Ländern wie China und Russland, während die USA und die europäischen Länder des Sicherheitsrats (Großbritannien, Frankreich, Portugal) mit „Ja" stimmten.

„Never again, never alone"

Fatal an diesem Abstimmungsverhalten war, dass die deutsche Enthaltung in Wahrheit „Nein" bedeutete, die der Russen und Chinesen dagegen „Ja". Dass

[1] Siehe dazu auch Michael Rühle: Begrenzt bündnisfähig? Deutschland und die NATO. Geschichte einer Entfremdung, IP, Juli/August 2009, S. 76–82.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

die Bundeskanzlerin die UN-Resolution 1973 im Nachhinein als auch für Deutschland verbindlich erklärte, ändert nichts an dieser fatalen Wirkung: Deutschland stimmte nicht mit seinen Verbündeten, sondern gegen sie und war nicht bereit, im NATO-Verbund die Bevölkerung in Bengasi vor den angedrohten Vernichtungsaktionen des libyschen Diktators Gaddafi zu schützen. „Never again, never alone" – das war, kurz gefasst, *die* grundsätzliche Entscheidung einer an Werten orientierten deutschen Außen- und Sicherheitspolitik nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Gilt sie noch?

Ja, es gibt sie noch, und sie gilt; aber es gibt auch Abirrungen vom „rechten Weg". Etwa die deutsche Leidenschaft, „strategische Partnerschaften" auch mit solchen Staaten einzugehen, die von westlichen Werten wenig oder gar nichts halten, mit Russland etwa oder China.

Nun gibt es gewiss gute realpolitische Gründe, mit beiden Ländern zu kooperieren. Russland ist ein europäisches Land, das wichtig ist für die europäische Sicherheit und für die Energieversorgung vieler EU-Länder, Deutschland inklusive. Demokratisch und rechtsstaatlich ist es aber – noch – nicht. Und Wladimir Putin ist zugegebenermaßen ein machtvoller Politiker, der das angeschlagene Russland stabilisiert hat. Ein „lupenreiner Demokrat" (Gerhard Schröder) ist er nicht.

Und China, die neue Macht im Pazifik und darüber hinaus? Keine Frage, das Reich der Mitte ist strategisch relevant für Deutschland, die EU, die ganze Welt. Mit dieser neuen Macht ökonomisch zusammenarbeiten, mit ihr über die Probleme der Welt zu reden, ist sinnvoll. Gemeinsame Werte als Basis einer strategischen Partnerschaft teilen wir mit China nicht. Solche Werte teilen wir mit den Ländern des Westens – mit unseren europäischen Partnern und den Freunden auf der anderen Seite des Atlantik. Sie in erster Linie sind unsere

strategischen Partner. Die Zusammenarbeit mit diesen Ländern ist vorrangig. Sie muss gepflegt werden, mit Worten und Taten. Deutsche Abstinenz und deutsche Alleingänge, die unsere Partner außen vor lassen, irritieren, beunruhigen, darf es nicht geben.

Stille Entfremdung

Ganz vorne steht da die Zusammenarbeit mit Amerika. Generationen von deutschen und amerikanischen Politikern haben sich für das transatlantische Verhältnis eingesetzt. Unter ihnen J.D. Bindenagel, ehemaliger US-Botschafter in Deutschland, der sich zur deutschen Libyen-Entscheidung wie folgt geäußert hat: „Das faktische ‚Nein' zur Libyen-Entscheidung hat Zweifel an Deutschlands Bereitschaft geweckt, militärische Macht dafür einzusetzen, zusammen mit seinen Partnern die Unverletzbarkeit der menschlichen Würde zu schützen. (...) Die Entscheidung gegen die humanitäre Intervention in Libyen hat Deutschlands Ruf in Sachen Verlässlichkeit unterminiert und ihm langfristigen Schaden zugefügt. Provinzialismus und Isolationismus mögen verlockende politische Optionen sein, aber sie wären falsch. Einfach ausgedrückt, Deutschland war berechenbar, jetzt ist es das nicht mehr." Pia Bungarten, Vertreterin der Friedrich-Ebert-Stiftung in Washington, ergänzt, „für sich genommen" beurteilten viele unserer Partner die deutsche Position als nachvollziehbar. Doch gleichzeitig machten sie ein sich wiederholendes Muster deutschen Verhaltens aus: Deutschland werde zum Land der Nein-Sager, das bei keinem drängenden Problem bereit sei, eine führende Rolle zu übernehmen.

Deutschland werde zum Land der Nein-Sager, das bei keinem drängenden Problem bereit sei, Führung zu zeigen

Resigniert stelle man fest, dass „wenig Aussichten auf Änderung bestünden. Seit anderthalb Jahren gebe es kein Signal mehr, wo Deutschland beabsichtige, auf der Weltbühne eine herausragende Rolle zu spielen. Immer wieder werde ein neuer Grund genannt, warum man sich nicht beteiligen könne: Wirtschaftskrise, Wahlen, Koalitionsprobleme. Amerikaner könnten sich den Luxus nicht leisten, sich in einer solchen Weise ihrer Verantwortung zu entziehen."

Noch ist, den Eindruck gewinnt man aus Gesprächen mit unseren Partnern, Deutschlands Glaubwürdigkeit nicht völlig untergraben, wird die deutsche Enthaltung im Falle Libyen die deutsch-amerikanischen Beziehungen nicht auf Dauer belasten. Doch weniger freundlich gestimmte Beobachter ziehen den Schluss, dass „die Deutschen keine verlässlichen Partner sind". Auch Beobachter, deren Reaktion auf die deutsche Entscheidung von viel Kenntnis und Verständnis zeugt, konstatieren einen „Verlust an Vertrauen in den Partner", „mehr Trauer als Ärger", einen „langsamen Erosionsprozess" und eine „stille Entfremdung".

Mangelnde Verlässlichkeit – ein solches Urteil unserer Partner über Deutschland wäre verheerend. Glücklicherweise sind wir noch nicht so weit. Noch immer wird die internationale Rolle Deutschlands überwiegend positiv eingeschätzt. Dass Deutschland mit seiner Kandidatur für einen nichtständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat auf Anhieb erfolgreich war, unterstreicht diese

positive Einschätzung auf globaler Ebene. Im Bündnis aber und in Europa fragen sich Beobachter, ob Deutschland unterwegs „zu neuen Ufern“ ist, wie es Klaus-Dieter Frankenberger in der *FAZ* formuliert hat.

„Kein Land hat mehr von der NATO und der EU profitiert als Deutschland“, mahnt der ehemalige Verteidigungsminister Volker Rühe im *Spiegel*, und in einem Kommentar für die *FAZ* ergänzt er unter der Überschrift „Deutschland im Abseits“: „Das demokratische Deutschland verdankt seinen europäischen und nordamerikanischen Verbündeten in der NATO nichts weniger als seine Freiheit. Von herausragendem Wert war vor allem das große Vertrauen, das unser Land im politischen Westen, aber auch in den Demokratiebewegungen Osteuropas und weltweit gewinnen konnte. Letztlich war es diese politische Verlässlichkeit, die die Wiedervereinigung Deutschlands und später auch Europas ermöglichte.“

Geostrategische Gewinner

Es mag heute befremdlich erscheinen, doch selbst bei unseren engsten Partnern hielten sich seinerzeit die Freude über den Fall der Mauer und die Skepsis gegenüber einem wiedervereinigten Deutschland die Waage. Erst der sichtbare und parteiübergreifende europapolitische Konsens innerhalb der Bundesrepublik und die verlässliche Zusage der Regierung Helmut Kohl, dass die deutsche Einheit und die europäische Einigung zwei Seiten derselben Medaille seien, konnten die teilweise erheblichen Vorbehalte unserer Nachbarn entkräften.

In ihrem vielzitierten Europa-Papier haben Wolfgang Schäuble und Karl Lamers 1994 geschrieben: „Entscheidend ist natürlich, dass Deutschland durch seine Politik unter Beweis stellt, dass es unverändert und gerade jetzt an dem Ziel eines starken, handlungsfähigen, integrierten Europa festhält.“ Es ist gerade zwei Jahrzehnte her, dass die Anteilnahme am Schicksal der Deutschen und das Vertrauen in ihre Einbindung in Europa kurzsichtige nationale Interessen überwogen und historische Fehlentscheidungen vermieden haben.

Solidarität gehört zur DNA des heutigen Europa, schreibt der amerikanische Rechtsprofessor Joseph Weiler. Ebenso wie Deutschland seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs an seinen historischen Wegkreuzungen auf die Unterstützung der europäischen Nachbarn bauen konnte, hat die EU Ländern wie Griechenland, Spanien und Portugal nach dem Ende ihrer Diktaturen in den achtziger Jahren und den jungen Demokratien Mittel- und Osteuropas nach dem Fall des Eisernen Vorhangs politisch und finanziell zur Seite gestanden. Auch die ostdeutschen Bundesländer erhielten noch lange Zeit nach der Wiedervereinigung Höchstbeihilfen aus Brüssel.

Es war die politische Verlässlichkeit Deutschlands, die seine Wiedervereinigung ermöglichte

Für Deutschland hat die europäische Integration darüber hinaus einen weiteren entscheidenden Vorteil: Unsere missliche geostrategische Lage wird dadurch dauerhaft verändert, obwohl Größe und Lage eigentlich unveränderbar sind. In den vergangenen Jahrhunderten war Deutschland immer zu groß, um auf dem europäischen Kontinent einfach ignoriert zu werden. Gleichzeitig war es nicht groß genug, um eine unbestrittene Führungsrolle in Europa zu übernehmen.

Wechselnde Bündnisse, Balance-of-Power-Politik und Rückversicherungsverträge konnten nicht verhindern, dass dieses Dilemma immer wieder in militärische Auseinandersetzungen mündete. Erst das selbstbestimmte und freiwillige europäische Zusammenwachsen hat dieses strategische Dilemma aufgelöst. Die Tragfähigkeit historischer Begründungen ist natürlicherweise zeitlich begrenzt. Europa als Friedensordnung – das erscheint vielen Jüngeren inzwischen als ungefährdeter Selbstläufer. Aber nichts hat dauerhaft Bestand, das man nicht pflegt.

Die EU ist unsere Antwort auf die Herausforderungen der Globalisierung und die einzige Gewähr dafür, dass Deutschland seine Interessen in der multipolaren Welt des 21. Jahrhunderts mit Aussicht auf Erfolg zur Geltung bringen kann. Angesichts von 1,3 Milliarden Chinesen, über einer Milliarde Indern, den USA, Russland, Brasilien und anderen stark wachsenden Schwellenländern könnten weder Deutschland noch Frankreich oder Großbritannien allein auf sich gestellt ihre Interessen sichern. Es geht um nicht weniger als die Frage, ob der alte Kontinent seine Gestaltungskraft behalten wird oder ob zukünftig außerhalb Europas über unseren Wohlstand entschieden wird.

26 EU-Partner betrachten uns als großen Gewinner der EU. Nur wir selbst sehen uns als europäische Zahlmeister

Ob Energie, Klima, Finanzmärkte, Wettbewerb oder Verteidigung: Europäische Kooperation und nicht nationale Alleingänge werden uns dabei helfen, die Regeln für die multilaterale Weltordnung mitzugestalten. Je stärker es gelingt, als Europäische Union mit einer Stimme zu sprechen, umso größer auch das Gewicht Deutschlands in der Welt. Denn innerhalb der EU ist unser relatives Gewicht ungleich größer. Heute, nach fast 70 Jahren erfolgreicher europäischer Zusammenarbeit, haben wir Deutschen ein enormes Gestaltungspotenzial als größtes und leistungsfähiges Mitglied der EU. Diesem Gewicht entspricht auch eine besondere Verantwortung – eine Verantwortung zur Führung und eine Verantwortung zur Solidarität mit den Schwächeren. Dabei ist es eher kontraproduktiv, gegenüber unseren europäischen Partnern allzu deutlich die Muskeln spielen zu lassen.

Geschäfte gut, Stimmung schlecht

Was ist uns Europa wert? Was ist es uns, einer Export- und der wirtschaftsstärksten Nation Europas, wert, mehr als 5000 Kilometer ohne einen einzigen Grenzzaun fahren zu können? Was ist uns die Möglichkeit wert, überall in Europa studieren zu können? Was ist es uns wert, ohne Kriegsangst oder Bedrohung durch unsere Nachbarn leben und von jetzt auf gleich ein Wochenende in Rom oder Kopenhagen verbringen zu können?

Man hat sich angewöhnt, den Nutzen der Europäischen Union an der schlichten Frage zu bemessen: Wer zahlt wie viel nach Brüssel und wer bekommt was von Brüssel? Dieser Blick auf die Netto-Beitragsströme macht die EU zu einem Nullsummenspiel: Man kann nur bekommen, was ein anderer verliert. Dieser Tunnelblick verfehlt das Wesentliche. Die Europäische Union ist eine Win-win-Konstruktion für alle Beteiligten, und wir Deutsche profitieren besonders davon.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Wie kaum eine andere Volkswirtschaft hängen wir am Tropf der europäischen und globalen Nachfrage. Gerade Deutschland als weltweit operierende Wirtschaftsnation hat ein vitales Eigeninteresse an einem stabilen Euro und einer funktionierenden Wirtschafts- und Währungsunion. Wir exportieren 60 Prozent unserer Waren in die Länder des europäischen Binnenmarkts, 40 Prozent gehen in den Euro-Raum.

Nach Berechnung der *Financial Times Deutschland* hat der Export 2010 zum Gesamtwachstum der deutschen Wirtschaft etwa dreimal so viel beigetragen wie die Inlandsnachfrage. Jeder dritte von uns erwirtschaftete Euro kommt aus dem Exportgeschäft. Es sind diese Exportstärke und die europäischen Absatzmärkte, die uns derzeit den größten Aufschwung seit Jahrzehnten bescheren und zu einer beständig sinkenden Arbeitslosenzahl geführt haben. Selbst wenn es gelingt, die Inlandsnachfrage weiter zu stärken, bleibt die existenzielle Abhängigkeit des deutschen Wohlstands vom Export – und damit von Europa.

Kein Wunder, dass 26 EU-Partner Deutschland als den großen Gewinner der EU betrachten. Nur in Deutschland hat sich angesichts immer neuer Forderungen nach der Aufstockung des EU-Rettungsschirms, dem Ankauf kriselnder Staatsanleihen und der Einführung von Eurobonds eine andere Sicht breitgemacht: Die Deutschen sehen sich selbst als europäische Zahlmeister. In der Bevölkerung beobachtet Allensbach eine „Renationalisierung des Denkens".

Eine boomende Wirtschaft hat 20 Jahre nach der Wiedervereinigung zu einem wachsenden Selbstbewusstsein geführt. Zwei Drittel sind davon überzeugt, Deutschlands Einfluss in der Welt sei „groß" oder „sehr groß" und er sei gewachsen in den vergangenen zehn Jahren. Gleichzeitig werde für die Deutschen eine enge Zusammenarbeit mit Frankreich oder anderen Nachbarn weniger wichtig. Auch die Überzeugung, es sei notwendig, Deutschland in

internationale Bündnisse einzubinden, scheint allmählich zu erodieren, fasst die *FAZ* die Allensbach-Umfrage zusammen.

Kein Vollkasko ohne Selbstbeteiligung

Wenn Bewertungen in einer Gemeinschaft so diametral auseinanderfallen, ist das ein Problem – unabhängig davon, wer Recht hat. Und das Problem ist größer für den, der eine andere Meinung hat als alle anderen. Wenn das die Lage ist: Europa in einer existenziellen Krise und die eigene Bevölkerung glaubt, die EU sei für Deutschland nicht mehr so wichtig – dann ist politische Führung gefragt. Eine politische Führung, die der Bevölkerung erklärt, warum Europa Deutschlands Zukunft bleibt, was unser Land und jeder Einzelne davon hat und was wir für dieses gemeinsame Europa tun müssen.

Nun ist es natürlich richtig, zu hinterfragen, ob europäische Instanzen und Regierungen die richtige Finanzpolitik betrieben haben. Auch dass Griechenland seinen wahren Schuldenstand lange verschwiegen hat, ist aller Kritik wert. Daraus aber die Konsequenz zu ziehen und dem Süden Europas Hilfe zu versagen, würde bedeuten, die Europäische Union als Ganzes zu gefährden.

Die Euro-Staaten sind zwar keine Transferunion. Sie bilden jedoch eine solidarische Haftungsgemeinschaft. Man könnte diesen Mechanismus mit einer Versicherung vergleichen. Kein Versicherungsunternehmen bietet einen Vollkaskoschutz ohne Selbstbeteiligung an. Die Haftungsgemeinschaft bietet solidarische Hilfe bei Schäden an, verleitet aber durch die Selbstbeteiligung nicht dazu, mutwillig Unfälle zu verursachen. Diesem Prinzip folgend hat sich die EU Regeln auferlegt, die im Gegenzug zu einer politischen Form der Selbstbeteiligung diejenigen Mitglieder unterstützt, die Hilfe brauchen.

Dem Süden Europas Hilfe zu versagen, würde bedeuten, die Europäische Union als Ganzes zu gefährden

Das zweite Griechenland-Paket für die Zeit bis 2014 hat ein Volumen von 109 Milliarden Euro. Mit niedrigen Zinssätzen und längeren Laufzeiten sollen die Schuldentragfähigkeit und das Refinanzierungsprofil Griechenlands verbessert werden. Private Gläubiger beteiligen sich mit weiteren 50 Milliarden Euro bis 2014 an der Unterstützung Griechenlands. Damit das Land wieder in die Lage kommt, seine Staatsfinanzen selbst zu organisieren, wurden zahlreiche Hilfsmaßnahmen zur Stärkung der griechischen Wettbewerbsfähigkeit und des Wachstums beschlossen. Auch für Portugal und Irland werden die Zinsen der laufenden Kreditprogramme gesenkt und die Laufzeiten verlängert. Darüber hinaus werden zusätzliche günstige Kredite bereitgestellt, aber nicht genutzt. Sie dienen der Beruhigung der Finanzmärkte und würden nur gegen Konsolidierungsauflagen vergeben. Zudem haben die EU-Staats- und Regierungschefs beschlossen, die Kompetenzen des Euro-Rettungsschirms zu erweitern.

Vor allem müssen wir – und das ist auch eine Gemeinschaftsaufgabe – der griechischen Bevölkerung wieder eine Wohlstands- und Wachstumsperspektive eröffnen. Bei Energie-, Umwelt- und Infrastrukturprojekten, auf dem Gesundheitssektor und in der Informationstechnologie, in der Logistik, aber auch bei der Privatisierung staatlicher Unternehmen bieten sich konkrete Möglich-

keiten zur Schaffung von Arbeitsplätzen an. Unterstützung braucht Griechenland auch bei der Herstellung notwendiger Rahmenbedingungen, d.h. Rechtssicherheit, zügige Genehmigungsverfahren, Bekämpfung der Korruption und einer vernünftigen Steuerpolitik. Wenn das gelingt, hat das Land alle Chancen, die Krise zu überwinden.

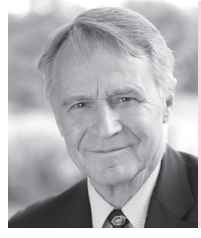
Realistisch, nicht romantisch

Die Krise Europas werden wir nur dann lösen, wenn wir gemeinsam handeln und in eine Richtung gehen. Dazu benötigen wir nicht weniger, sondern mehr Solidarität. Bei seinem Amtsantritt als EU-Ratspräsident hat der polnische Ministerpräsident Donald Tusk daran erinnert, dass die EU keine Schönwetter-Idee sei, sondern sich vor allem in schwierigen Zeiten beweisen müsse. Europas Geschichte gibt ihm recht. Das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft, die Politik des „leeren Stuhls", die Jahre der Eurosklerose, die mehrfachen Anläufe für eine öffentliche Zustimmung zu neuen Integrationsschritten: Keine dieser Krisen hat den Untergang der europäischen Idee bedeutet, jede aber neue Chancen eröffnet.

Wir müssen ein Signal an die Märkte senden, dass sich Spekulation gegen Mitglieder der Euro-Zone nicht lohnen

Es ist darum nicht euro-romantisch, sondern realistisch, auch in der jetzigen Finanzkrise eine einmalige Gelegenheit für Europa zu sehen, den inneren Zusammenhalt des Kontinents weiter zu stärken und seine Wettbewerbsfähigkeit auf ein zukunftsfähiges Niveau zu heben. Wenn das Signal an die Märkte gesendet werden kann, dass sich die Spekulation gegen ein einzelnes Mitglied der Euro-Zone nicht auszahlen kann und darum sinnlos ist, hat sich so manche Krisensitzung der EU-Regierungschefs und Finanzminister schon gelohnt.

Historisch hat kein Land von der europäischen Einigung so profitiert wie Deutschland. Was uns heute selbstverständlich ist – die Deutschen als hochgeschätzte und anerkannte Partner in Europa – war nach der Katastrophe zweier von Deutschland ausgehender Weltkriege für alle anderen Europäer unvorstellbar. Deutschland erhielt einen erheblichen Vertrauensvorschuss. Die Idee der fortschreitenden Integration Europas, beginnend mit der grenzüberschreitenden Fusion der kriegsunterstützenden Industrien Kohle und Stahl, ließ die junge, demokratisch verfasste Bundesrepublik gleichberechtigt in die europäische Familie zurückkehren. Dieses Vertrauen, das sich in der Montanunion von 1951 und wenig später den Römischen Verträgen von 1957 manifestierte, hat seitdem keine Bundesregierung enttäuscht.



HANS-ULRICH KLOSE ist Stellvertretender Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestags.

RUPRECHT POLENZ ist Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestags.

Politik ohne Projekt

Gedanken über Deutschland, Libyen und Europa

Heinrich August Winkler | **Der EU ist das Projekt abhanden gekommen, an dem sie sich orientieren kann – und Deutschland jede Vorstellung von dem, was aus Europa werden soll. Dabei gilt: Die Zugehörigkeit zum Westen ist außen- und innenpolitischer Imperativ für Deutschland. Und das bedeutet, Europa von der Währungsunion in eine Politische Union zu steuern.**

„Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet“: So lautet der vielzitierte erste Satz der „Politischen Theologie“ des ebenso berühmten wie berüchtigten Staatsrechtlers Carl Schmitt aus dem Jahr 1922.[1] Am 3. Oktober 1990 endete der historische Ausnahmezustand, in dem Deutschland *nicht* souverän gewesen war. Zwei Tage zuvor hatten die Vereinigten Staaten von Amerika, die Sowjetunion, Großbritannien und Frankreich die Wirksamkeit ihrer Rechte und Verantwortlichkeiten in Bezug auf Berlin und Deutschland als Ganzes ausgesetzt (definitiv endeten die Vorbehaltsrechte erst mit dem Inkrafttreten des Zwei-plus-Vier-Vertrags am 15. März 1991). Die Wiedervereinigung machte Deutschland zu dem, was weder die Bundesrepublik noch die DDR gewesen war: zu einem Nationalstaat, nicht weniger souverän als seine Nachbarn.

Es wäre eine Übertreibung zu behaupten, dass die Deutschen der Wiedergewinnung der Souveränität und der Wiederherstellung eines deutschen Nationalstaats vier Jahrzehnte lang entgegengefiebert hätten. Unter den Intellektuellen der Bonner Republik hatte ein Begriff des Politikwissenschaftlers und Zeithistorikers Karl Dietrich Bracher aus dem Jahr 1976 Karriere gemacht: Viele von ihnen sahen in der Bundesrepublik eine „postnationale Demokratie unter Nationalstaaten.“[2] Mit der Wiedervereinigung endete diese Besonderheit der alten Bundesrepublik. Ein *klassischer* souveräner Nationalstaat aber ist das vereinte Deutschland auch nicht. Es ist ein *postklassischer* Nationalstaat wie die

[1] Carl Schmitt: Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität, München 1934², S. 11.
[2] Karl Dietrich Bracher: Die deutsche Diktatur. Entstehung, Struktur, Folgen des Nationalsozialismus, Köln 1979⁶, S. 544.

anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union: bereit, bestimmte Hoheitsrechte gemeinsam mit anderen auszuüben oder auf supranationale Einrichtungen zu übertragen.

„Kultur der Zurückhaltung" – ohne moralisch überhöhten Absentismus

Der Zugewinn an Souveränität hatte Konsequenzen, mit denen die Deutschen schon kurz nach der Wiedervereinigung konfrontiert wurden. Als im Januar 1991 der zweite Golf-Krieg ausbrach, erwarteten die Partner im Atlantischen Bündnis, obenan die Amerikaner, von Deutschland eine aktive Beteiligung. Da die größer gewordene Bundesrepublik militärisch darauf in keiner Weise vorbereitet war, verblieb der Regierung Kohl/Genscher nur der viel bespöttelte Ausweg der „Scheckbuchdiplomatie": die großzügige finanzielle Unterstützung der Verbündeten und des bedrohten Israel. Im Zuge der jugoslawischen Erbfolgekriege beteiligte sich die Bundeswehr 1993 erstmals an einem „Out-of-area"-Einsatz der NATO in Gestalt der Überwachung des von den Vereinten Nationen verhängten Flugverbots über Bosnien-Herzegowina. Das Bundesverfassungsgericht, angerufen von SPD und FDP, gab grünes Licht und ergänzte in seinem Urteil vom 12. Juli 1994 faktisch das Grundgesetz: Die Bundesregierung musste fortan für „Out-of-area"-Einsätze (in der Regel vorab, im Ausnahmefall nachträglich) die „konstitutive Zustimmung" des Bundestags einholen.

Der Krieg gegen Saddam Hussein hatte 1991 in Deutschland eine pazifistische Protestwelle unter dem Motto „Kein Blut für Öl" ausgelöst. Als es am 26. Juni 1995 im Bundestag um einen Beitrag der Bundeswehr zum Schutz und zur Unterstützung der „Schnellen Eingreiftruppe" der NATO in Bosnien-Herzegowina ging, spaltete sich die parlamentarische Linke. 45 Sozialdemokraten und vier Grüne stimmten dem entsprechenden Antrag der Bundesregierung zu – und damit gegen die Mehrheit ihrer Fraktionen. Für den damaligen Bundesgeschäftsführer der SPD Günter Verheugen war das Ausscheren der Minderheit ein Sakrileg. Im Augustheft des sozialdemokratischen Mitgliedermagazins *Vorwärts* bekannte sich Verheugen zu einer „prinzipiell gewaltfreien Außenpolitik" und begründete dieses Plädoyer historisch. Deutschland könne auch nach der großen Wende in Europa „nicht in dem Sinne ein normales Land werden (…), wie andere ohne eine so anomale Geschichte es sind. Wer es immer noch nicht glaubt, sollte sich einmal fragen, was das erst jüngst eröffnete Washingtoner Holocaust-Museum bedeutet."[3]

In der Diskussion über einen Militäreinsatz im Kosovo spielte Auschwitz eine Rolle. Jetzt als Argument dafür

Drei Jahre später, am 16. Oktober 1998, inzwischen hatten SPD und Grüne die Bundestagswahlen gewonnen und standen kurz vor der Bildung der Regierung Schröder/Fischer, sprach sich eine große Mehrheit des Bundestags für einen Einsatz der Bundeswehr im Kosovo aus. In der Begründung spielte Auschwitz abermals eine große Rolle, aber jetzt als Argument *für* einen Einsatz, der einen Völkermord an den Kosovo-Albanern verhindern sollte. Die

[3] Zit. bei Heinrich August Winkler: Der lange Weg nach Westen, Bd. 2: Vom „Dritten Reich" bis zur Wiedervereinigung, München 2010[5], S. 629 f.

Berufung auf das Menschheitsverbrechen der Nationalsozialisten mochte mitunter auch dazu dienen, verbliebenen Zweifeln entgegenzuwirken, ob eine Befriedung der umkämpften Region mit militärischen Mitteln möglich sein würde. Aber anders als 1995 war 1998/99 auch die gemäßigte Linke nahezu geschlossen bereit, die Konsequenzen mitzutragen, die sich aus dem Souveränitätszuwachs von 1990 ergaben. Deutschland handelte wie alle Demokratien des Westens. Es blieb kleinen Minderheiten überlassen, unter Hinweis auf die deutsche Vergangenheit auf einer deutschen Sonderrolle zu beharren.

Die Beteiligung der Bundesrepublik am Antiterrorkrieg in Afghanistan seit Dezember 2001 lag auf der Linie, die Rot-Grün im Herbst 1998 eingeschlagen hatte; die Weigerung, 2003 am Irak-Krieg teilzunehmen, widersprach ihr nicht. Der zweite amerikanische Krieg gegen Saddam Hussein war, anders als der Kosovo-Krieg, keine humanitäre Intervention, und anders als beim Afghanistan-Krieg konnten sich die Vereinigten Staaten dabei nicht auf ein Mandat der Vereinten Nationen stützen. Zudem stand die Bundesrepublik bei ihrem „Nein“ zum Irak-Krieg nicht allein: Ihr wichtigster europäischer Verbündeter, Frankreich, bezog dieselbe Position.

Im Fall des Libyen-Einsatzes war die Lage eine völlig andere. Als sich die Bundesrepublik am 17. März 2011 im Sicherheitsrat bei der Abstimmung über die Resolution 1973 der Stimme enthielt, stellte sie sich gegen drei ihrer engsten Verbündeten, die USA, Frankreich und Großbritannien. Das negative Echo im Westen war vorhersehbar: Die Bundesrepublik hatte, indem sie ebenso votierte wie Russland, China, Indien und Brasilien, einen Weg eingeschlagen, der nur als bewusste Distanzierung vom Mainstream in der NATO und der Europäischen Union zu verstehen war: Sie hatte sich selbst isoliert und marginalisiert und damit Zweifel an ihrer bündnispolitischen Verlässlichkeit hervorgerufen.

Die Bundesrepublik hat sich mit ihrer Libyen-Entscheidung selbst isoliert

Den Verantwortlichen in Berlin erschien die Enthaltung dagegen logisch, nachdem sich die Bundeskanzlerin, der Außen- und der Verteidigungsminister zuvor darauf festgelegt hatten, dass die Bundeswehr auf keinen Fall an der Durchsetzung einer Flugverbotszone über Libyen mitwirken dürfe. An dieser Position hielt die Bundesregierung auch noch fest, als sie am 16. März erfuhr, dass US-Präsident Barack Obama seine Haltung revidiert und sich von einem Gegner zum Befürworter einer Flugverbotszone gewandelt hatte.[4] Kurz vor den Landtagswahlen in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz gaben in Berlin offenbar innenpolitische Erwägungen den Ausschlag: Umfragen zufolge lehnte eine Mehrheit der Deutschen eine Beteiligung der Bundeswehr an einem Libyen-Einsatz ab. Der zu erwartende außenpolitische Schaden einer deutschen Stimmenthaltung schien weniger schwer zu wiegen als der innenpolitische Sympathieverlust, mit dem die Koalitionsparteien für den Fall eines „Ja“ und seiner zwar nicht zwangsläufigen, aber doch kaum vermeidbaren

[4] Andreas Rinke: Eingreifen oder nicht?, Warum sich die Bundesregierung in der Libyen-Frage enthielt, Internationale Politik, 7–8/2011, S. 44–52.

Bild nur in
Printausgabe verfügbar

Folge, einer wie immer gearteten Teilnahme der Bundeswehr an einer Intervention in Nordafrika rechneten.

Die Bedenken gegen einen Libyen-Einsatz waren nicht rundum abwegig, die Argumente der Befürworter nicht allesamt stichhaltig. Von einem durchdachten strategischen Konzept der NATO konnte keine Rede sein, von einem gefährlichen Präzedenzfall freilich auch nicht: Anders als im Fall Syrien gab es ein Mandat des Sicherheitsrats; die Arabische Liga und die Nachbarn bejahten den Einsatz; das Gaddafi-Regime hatte keine mächtigen Verbündeten, die die NATO militärisch bedrohen konnten. Zudem war, wenn der Westen nicht unverzüglich eingriff, mit einem Fall der Rebellenhochburg Bengasi und einem anschließenden Massaker der Gaddafi-Truppen an der Zivilbevölkerung zu rechnen. Der große Zeitdruck machte die Libyen-Intervention, wie Wolfgang Ischinger urteilt, zu einem „absoluten Grenzfall".[5] Dieser Faktor rechtfertigte nicht nur den militärischen Einsatz im Sinne der „Responsibility to protect", er ließ ihn geboten erscheinen.

Wenn nicht alle Zeichen trügen, hat die Kritik der Verbündeten in Berlin Lernprozesse ausgelöst, und das nicht nur in der schwarz-gelben Koalition, sondern auch bei den Sozialdemokraten und den Grünen, deren parlamentarische Spitzen den Kurs der Regierung in Sachen Libyen zunächst unterstützt hatten. Die Unterordnung langfristiger außenpolitischer Interessen unter kurzfristige innenpolitische Überlegungen hat dem internationalen Ansehen der Bundesrepublik geschadet. Irreparabel wäre der Schaden aber nur, wenn die Stimmenthaltung vom 17. März 2011 zum Paradigma der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik werden sollte.

[5] Wolfgang Ischinger: Die Last der Verantwortung, Süddeutsche Zeitung, 27.5.2011.

Die Begrenzung und Behebung des Schadens verlangen den demokratischen Parteien einen „dialektischen“ Blick auf Meinungsumfragen ab: Diese sind kein naturwüchsiges Phänomen, sondern reflektieren oft nur den Mangel an klaren Richtungsanzeigen aus der Politik. Ein Bedarf an nachholender Argumentation ist daher unabweisbar: Zwei Jahrzehnte nach der Wiedervereinigung sollte es nach wie vor ein außen- und innenpolitischer Imperativ sein, Zweifel an der Zugehörigkeit Deutschlands zum Westen gar nicht erst aufkommen zu lassen. Die seit Außenminister Klaus Kinkel so genannte „Kultur der Zurückhaltung“ braucht nicht aufgegeben zu werden.[6] Sie darf aber nicht zum Synonym einer Politik des moralisch überhöhten Absentismus werden.

Nachholen, was in den neunziger Jahren nicht erreichbar war

Ein Rückblick auf 1990 empfiehlt sich auch, wenn es um die europäische Schuldenkrise und die Krise des europäischen Einigungsprozesses geht. Im Jahr der Wiedervereinigung wurden die Weichen gestellt. Die deutsche Position war bis dahin gewesen, eine europäische Währungsunion zusammen mit einer Politischen Union Wirklichkeit werden zu lassen, die monetäre Einheit also in einen verlässlichen Rahmen zu stellen und sie zu einem Unterpfand weiterer Integration zu machen. Als die Wiederherstellung der deutschen Einheit unerwartet wieder auf die Tagesordnung der internationalen Politik kam, drängte der französische Staatspräsident François Mitterrand darauf, zum frühestmöglichen Zeitpunkt die Deutsche Mark in einer gemeinsamen europäischen Währung aufgehen zu lassen. Er wollte auf diese Weise eine wirtschaftliche, finanzielle und damit auch politische Hegemonie des vereinten Deutschland in Europa verhindern. An einer supranationalen Politischen Union, wie die Bundesregierung sie anstrebte, lag ihm weniger. Für die britische Premierministerin Margaret Thatcher war dieses Projekt geradezu ein Alptraum.

Die deutsche Position war es, die monetäre Einheit zu einem Unterpfand weiterer Integration zu machen

Bundeskanzler Helmut Kohl wollte die deutsche Einheit nicht mit einem deutsch-französischen Zerwürfnis und einer schweren Krise der Europäischen Gemeinschaft befrachten und gab nach. Auf dem Dubliner Sondergipfel von Ende April 1990 wurden die Währungs- und Wirtschaftsunion auf der einen und die Politische Union auf der anderen Seite faktisch entkoppelt. Der Mainzer Historiker Andreas Rödder hat Recht mit seiner These, „dass die Kohl-Zustimmung zum entscheidenden Schritt hin zu einer Währungsunion eine deutsche Konzession an Frankreich während des Wiedervereinigungsprozesses darstellte“.[7] Das Ergebnis getrennter Regierungskonferenzen war der Vertrag von Maastricht vom Februar 1992. In Sachen Währungsunion konnte Deutschland seine Bedingungen, nämlich strenge Stabilitätskriterien und Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank, durchsetzen. Was die Gemeinsame Außen-

[6] Zum Begriff „Kultur der Zurückhaltung“ bei Kinkel: Winkler (Anm. 3), Bd. 2, S. 629.
[7] Andreas Rödder: Deutschland einig Vaterland. Die Geschichte der Wiedervereinigung, München 2009, S. 270.

und Sicherheitspolitik und den Bereich Justiz und Inneres anging, war Bonn hingegen nicht erfolgreich. Sie blieben Domänen der intergouvernementalen Zusammenarbeit, also der supranationalen Integration entzogen. Eine Politische Union galt zwar im Prinzip als erstrebenswert. Was der Begriff aber konkret bedeutete, darüber waren Deutsche, Franzosen und Briten weiterhin unterschiedlicher Meinung.

Die Herstellung einer Währungsunion ohne die gleichzeitige Schaffung einer Politischen Union, die Wirtschafts-, Fiskal- und Sozialunion in einem ist, hat sich als schwere Hypothek des europäischen Einigungsprozesses erwiesen. Als „Geburtsfehler" würde die Entkoppelung von monetärer und politischer Einheit in den frühen neunziger Jahren heute wohl auch dann betrachtet werden, wenn nicht im Jahr 2000 ein schwerer Fehler hinzugekommen wäre: die leichtfertige, auf bewusster Täuschung durch die Regierung in Athen beruhende Aufnahme Griechenlands in die Währungsunion. Die EU und ihre Mitgliedstaaten ließen sich immer mehr von Wunschdenken leiten: Sie neigten dazu, für ökonomisch und finanziell machbar zu halten, was ihnen politisch geboten schien.

Eine Währungsunion ohne Politische Union hat sich als schwere Hypothek erwiesen

Das nachzuholen, was in den neunziger Jahren nicht erreichbar war, ist die Herausforderung, vor die die Europäische Union heute gestellt ist. Strikte Sanktionsmechanismen bei Verstößen gegen den Stabilitätspakt sind notwendig, aber nicht ausreichend. Ohne Angleichung von Lebensarbeitszeiten, Steuersystem, Sozialleistungen und Aufgabenprofilen der öffentlichen Verwaltung wird die Währungsunion in ihrer jetzigen Ausdehnung keinen Bestand haben. Die EU ist ansatzweise bereits zur Transferunion geworden. Politische Akzeptanz wird diese Entwicklung aber nur dann gewinnen, wenn die hochverschuldeten Nehmerländer alles tun, was in ihren Kräften steht, um solche Hilfsleistungen so rasch und so vollständig wie möglich überflüssig zu machen. Nach den Beschlüssen des Brüsseler Krisengipfels vom 21. Juli 2011 in Sachen Griechenland gilt das mehr denn je.

Mühsame Suche nach einer Ersatzlösung

Die Schuldenkrise ist nur eine von zwei Krisen, die die EU derzeit bewältigen muss. Die andere Krise lässt sich als Sinnkrise bezeichnen. In der Frage, auf welches Ziel oder welche „Finalität" hin sie sich entwickeln soll, ist sich die EU weniger denn je einig. Die Lösung der deutschen Frage war 1990 nur möglich, weil die europäische Frage offen blieb. Durch die Lösung der deutschen Frage wurde auch die Erweiterung der EU in Richtung Ostmitteleuropa und damit die Wiedervereinigung des alten Okzidents möglich: ein Prozess, von dem Optimisten erwarteten, dass er auch eine Vertiefung des Einigungsprozesses zur Folge haben, ja diese geradezu erzwingen werde. Tatsächlich ist die Europäische Union durch die Beitrittsrunden von 2004 und 2007 von 15 auf 27 Mitglieder angewachsen. Die Vertiefung aber ist weithin auf der Strecke geblieben.

Einen spektakulären Versuch, die Sinn- oder Finalitätsfrage des Einigungsprozesses zu beantworten, bildete die Rede, die der damalige Außenminister

Joschka Fischer am 12. Mai 2000 an der Humboldt-Universität zu Berlin hielt. Er forderte darin den „Übergang vom Staatenverbund hin zur vollen Parlamentarisierung in einer europäischen Föderation, die Robert Schuman bereits vor 50 Jahren gefordert hat. Und das heißt nichts Geringeres als ein europäisches Parlament und eine ebensolche Regierung, die tatsächlich die gesetzgebende und die exekutive Gewalt innerhalb der Föderation ausüben. Diese Föderation wird sich auf einen Verfassungsvertrag zu gründen haben."[8]

Am Anfang sollte also ein geradezu revolutionärer Akt stehen: die Entscheidung, den bestehenden Staatenverbund, als welchen das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Maastricht-Vertrag vom Oktober 1993 die Europäische Union bezeichnet hatte, in eine Föderation umzuwandeln. Wenn nicht alle Mitglieder der EU zu einem solchen Schritt bereit waren, sollten doch wenigstens diejenigen, die enger als andere kooperieren wollten, einen Grundlagenvertrag als Nukleus einer Verfassung und eine darauf begründete Föderation beschließen und so ein „Gravitationszentrum" innerhalb der EU bilden.

Bekanntlich hat es einen entsprechenden Beschluss nie gegeben – nicht seitens der EU und auch nicht seitens irgendeiner Avantgarde oder Pioniergruppe ihrer Mitglieder. Dass es nicht dazu kam, war nicht überraschend. Weder in Frankreich noch in Großbritannien hatte man je daran gedacht, das eigene Land in eine europäische Föderation einzugliedern, die einem Bundesstaat nach Art der Bundesrepublik zum Verwechseln ähnlich gesehen hätte. Desgleichen hatte auch der französische Kommissionspräsident Jacques Delors nicht im Sinn, als er im Januar 2000 in einem Interview mit *Le Monde* von einer „Fédération des États-Nations" sprach.[9]

Das Beharren auf dem Begriff „Europäische Verfassung" erscheint nun als Belastung des Reformprozesses

Der Begriff Verfassung aber entwickelte eine Eigendynamik. Er stand über jener überfälligen Reform der Institutionen und Entscheidungsprozesse, die die Osterweiterung der EU notwendig machte. Er wurde zur Antwort auf den missglückten Vertrag von Nizza vom Dezember 2000, der es der Europäischen Union faktisch unmöglich machte, mit einer Stimme zu sprechen. Der Reformkonvent, den der Europäische Rat im Dezember 2001 in Laeken einsetzte, legte im Juli 2003 das Ergebnis seiner Bemühungen unter dem Titel „Vertrag über eine neue Verfassung für Europa" vor.

Kritiker wandten frühzeitig ein, dass die EU in Gestalt ihrer Verträge bereits eine Verfassung hatte. Solange sie ein Staatenverbund ist, bleiben die Mitgliedstaaten die Herren der Verträge, und solange das so ist, kann die durch eine Verfassung vermittelte Legitimation nach den Worten des Bundesverfassungsrichters Dieter Grimm aus dem Jahr 1995 nur eine „Scheinlegitimation" sein.[10]

---

[8] Joschka Fischer: Vom Staatenverbund zur Föderation. Rede am 12. Mai 2000 in der Humboldt-Universität zu Berlin, in: Christian Joerges, Yves Mény, Joseph H.H. Weiler (Hrsg.): What Kind of Constitution for What Kind of Politics? Responses to Joschka Fischer, San Domenico 2000, S. 11.
[9] Jacques Delors critique les stratégies de l'élargissement de l'Union, Le Monde, 19.1.2000.
[10] Dieter Grimm: Braucht Europa eine Verfassung?, in: ders. (Hrsg.): Die Verfassung und die Politik, München 2001, S. 254.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Der Begriff „Europäische Verfassung“ weckte bei den einen Hoffnungen, bei den anderen Befürchtungen, die, gemessen am Text des Konvententwurfs, beide ungerechtfertigt waren. Im Rückblick erscheint das Beharren auf dem Titel „Europäische Verfassung“ als Belastung des dringend notwendigen Reformprozesses. Der pathetische Begriff hat vermutlich mit dazu beigetragen, dass der Verfassungsvertrag in zwei Referenden, am 29. Mai 2005 in Frankreich und drei Tage später in den Niederlanden, keine Mehrheit fand.

Nach dem Fehlschlag des Versuchs, den Gang der Geschichte mit Hilfe überhöhter Begriffe zu beschleunigen, blieb nur noch die mühsame Suche nach einer Ersatzlösung übrig. Sie mündete in den Vertrag von Lissabon, der in Form und Inhalt alles vermied, was auch nur von fern an einen „Bundesstaat“ erinnerte, zugleich aber Institutionen und Entscheidungsprozesse weithin so reformierte, wie es der Verfassungsvertrag vorgesehen hatte. Auf die Frage nach der Finalität gibt der am 1. Dezember 2009 in Kraft getretene Vertrag keine Antwort. Diese Frage scheint fast zu einem Tabu geworden. Man vermeidet sie, um den Zusammenhalt der EU der 27 nicht zu gefährden.

Was diesen Zusammenhalt tatsächlich bedroht, ist etwas anderes: der verbreitete Eindruck, dass Europa immer mehr zu einer reinen Exekutivdomäne geworden ist, wobei die wichtigsten Entscheidungen, gleichviel ob in der Kommission oder im Rat, hinter verschlossenen Türen fallen. Der Vertrag von Lissabon hat die Rechte des Europäischen Parlaments zwar erheblich ausgeweitet. Solange die Staaten aber die Herren der Verträge sind, obliegen die entscheidenden Kontroll- und Legitimationsaufgaben den nationalen Parlamenten. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zum Lissabon-Vertrag vom 30. Juni 2009 daher geradezu emphatisch die „Integrationsverantwortung“ des Bundestags betont. Im Gefolge dieses Urteils hat sich das euro-

papolitische Gewicht der Bundestags bereits beträchtlich erhöht und das öffentliche Interesse an seinen Debatten gesteigert – ein wichtiger Beitrag zur Stärkung der repräsentativen Demokratie und zur Überwindung jenes „Eurofrusts", der in vielen europäischen Ländern seit geraumer Zeit rechtspopulistischen Parteien Wähler zutreibt.

Ein Bewusstsein von Zusammengehörigkeit

Die Vertiefung des europäischen Einigungsprozesses kann sich nicht in der Reform von Entscheidungsprozessen und Institutionen erschöpfen. Europa wird nur zusammenwachsen, wenn es ein Wir-Gefühl, ein Bewusstsein von Zusammengehörigkeit und Solidarität, hervorbringt. Eine Vertiefung ohne Wir-Gefühl ist ein Widerspruch in sich, aber auch eine verbreitete technokratische Illusion. Ein europäisches Wir-Gefühl vom Polarkreis bis zum Peloponnes, von Lissabon bis Lublin zu entwickeln, ist eine schwierige, aber nicht unlösbare Aufgabe. Dass sich ein Wir-Gefühl herausbildet, das von Karelien bis Kurdistan reicht, ist hingegen eher unwahrscheinlich.

Die geostrategische Konzeption eines Großeuropa bis zum Euphrat, wie sie neben anderen auch Joschka Fischer propagiert, mag ihren Ausdruck in einer strategischen Partnerschaft finden. Für die Aufnahme von Bewerberländern in die Europäische Union sind aber nicht in erster Linie strategische Interessen maßgeblich, sondern die Erfüllung der Kopenhagener Beitrittskriterien von 1993. Diese verlangen in ihrem politischen Teil die volle Verwirklichung der Menschen- und Bürgerrechte, die für die politische Kultur des Westens konstitutiv sind, einen demokratischen Rechtsstaat und den Willen, an einer Politischen Union mitzuwirken, was die Bereitschaft der Bewerberländer voraussetzt, Hoheitsrechte gemeinsam mit anderen auszuüben oder auf supranationale Einrichtungen zu übertragen. Eine EU, die von diesen Bedingungen ablässt, hätte nur noch eine Zukunft als Freihandelszone. Auf das Projekt der Politischen Union, eines Europa, das in wichtigen Fragen mit einer Stimme spricht, aber müsste sie verzichten.

Eine Vertiefung der Europäischen Union ohne Wir-Gefühl ist ein Widerspruch in sich

An ebendiesem Ziel festzuhalten ist eine Forderung, die sich aus der Krise der Währungsunion zwingend ergibt. Im Rahmen der intergouvernementalen Zusammenarbeit können die Regierungen allenfalls den jeweils aktuellen Krisen entgegenwirken, aber schon auf mittlere Sicht erfordert eine Stabilisierung der Währungsunion einen Integrationsschub in Richtung einer Fiskal-, Wirtschafts- und Sozialunion, kurz einer Politischen Union. Da nicht alle 27 Mitgliedstaaten dazu bereit sein dürften, werden die Mitglieder der Währungsunion auf diesem Gebiet voranschreiten müssen. Das Europa der zwei Geschwindigkeiten ist bereits eine Realität. Die Währungsunion ist der engere Bund, der zu mehr Zusammenarbeit bereit ist als andere – und offen für Mitglieder der EU, die diesen Weg beschreiten wollen und die notwendigen Voraussetzungen erfüllen.

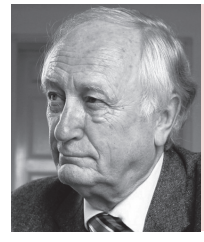
Seit der Vertrag von Lissabon in Kraft getreten ist, scheint nicht nur der EU das Projekt abhandengekommen zu sein, an dem sie sich abarbeiten und ori-

entieren kann, sondern auch Deutschland jede Vorstellung von dem, was aus Europa werden soll. Ein Krisenmanagement von Tag zu Tag beherrscht das Feld – eine situationistische Politik, die der historischen Bedeutung des Projekts Europa ebensowenig gerecht wird wie eine voluntaristische, vom Glauben an die Berge versetzende Kraft des eigenen Willens geprägte Politik. Die Alternative zu Situationismus und Voluntarismus in Sachen Europa kann nur eine konzeptionelle Politik sein, die die Frage nach der Finalität des Einigungsprozesses nicht länger verdrängt. Eine solche Politik muss bereit sein, über das Transitorium des Staatenverbunds hinauszudenken und als Fernziel einen engeren, föderativen Zusammenschluss Europas ins Auge zu fassen.

Auf längere Sicht kann der Druck der Verhältnisse dazu beitragen, dass der qualitative Sprung vom Staatenverbund in die Föderation, die Bildung der Vereinigten Staaten von Europa, keine Utopie bliebt. Deutschland sollte sich deshalb schon jetzt auf eine Verfassungsdiskussion vorbereiten. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zum Lissabon-Vertrag einer Weiterentwicklung des Staatenverbunds keinen Riegel vorgeschoben, sondern auf den Artikel 146 des Grundgesetzes verwiesen. Danach verliert das Grundgesetz seine Gültigkeit an dem Tag, an dem eine neue Verfassung in Kraft tritt, die vom deutschen Volk in freier Entscheidung beschlossen worden ist. Eine Generalüberholung des Grundgesetzes in europäischer Absicht bedarf also eines ausdrücklichen, direkt erteilten Mandats der stimmberechtigten Deutschen. Erst wenn dieser Auftrag erteilt ist, wird das Europäische Parlament einen Teil der Kontroll- und Legitimationsfunktionen übernehmen können, die heute dem Bundestag zustehen und die von ihm wahrgenommen werden müssen.

Der Druck der Verhältnisse kann dazu beitragen, dass die Bildung einer Politischen Union keine Utopie bleibt

Das Denken in längerfristigen und historischen Perspektiven ist in der Europapolitik ebenso wichtig wie in der atlantischen Bündnispolitik. Deutschland wird seine Rolle in der EU und im westlichen Bündnis nur dann überzeugend wahrnehmen können, wenn es sich immer wieder klarmacht, warum es sich nach 1945 der politischen Kultur des Westens geöffnet und einen aktiven Part erst bei der westeuropäischen, dann, nach 1990, bei der gesamteuropäischen Einigung übernommen hat. Diese Politik lag und liegt ebensosehr im deutschen wie im europäischen und westlichen Interesse. Diese Interessen sind mittlerweile so eng miteinander verflochten, dass es schwer fällt, sich ein deutsches Interesse vorzustellen, das dem der Europäischen Union und des Atlantischen Bündnisses entgegengesetzt sein könnte. Daraus ergibt sich für Deutschland die Notwendigkeit, auch künftig konstruktiv und konzeptionell an der Gestaltung der supranationalen Gemeinschaften mitzuwirken, denen die Bundesrepublik aus guten Gründen und aus freien Stücken angehört.



Prof. Dr. HEINRICH AUGUST WINKLER war bis 2007 Inhaber des Lehrstuhls für Neueste Geschichte an der Humboldt-Universität zu Berlin.

© Karen Kasmauski/Corbis

85 Prozent der philippinischen Krankenschwestern gehen zumindest zeitweise ins Ausland: Auszubildende an einer Krankenschwester-Schule in Manila

Agentinnen des Wandels

200 Millionen Migranten weltweit überweisen jährlich mehr als 325 Milliarden Dollar in ihre Herkunftsländer – etwa das Zweieinhalbfache der gesamten öffentlichen Entwicklungshilfe. Lässt sich Migration entwicklungspolitisch nutzen? Schadet sie den Herkunftsländern durch Abwanderung qualifizierter Kräfte? Dienen die Rücküberweisungen gar dem Westen als Alibi, sich seinen Verpflichtungen zu entziehen?

Wanderung, Wirtschaft und Entwicklung

Eine notwendige Neubewertung

Dirk Niebel | **Weltweit wächst die Zahl der Migranten, mit erheblichen Folgen für alle Beteiligten. Höchste Zeit, Strategien zu entwickeln, um die entwicklungspolitischen Potenziale der Migration zu nutzen. Dann kann sie zur Deckung unseres Fachkräftebedarfs beitragen und die Menschen in den Partnerländern befähigen, selbst die Entwicklung ihres Landes zu fördern.**

Wanderungsbewegungen haben in der bisherigen Entwicklungsdiskussion nur gelegentlich Aufmerksamkeit gefunden. In der Vergangenheit dominierten meist kritische Bewertungen: Die dauerhafte Abwanderung von Fachkräften aus Partnerländern, der Braindrain, sei entwicklungspolitisch problematisch und dürfe nicht noch gefördert werden. Rücküberweisungen könnten zwar positive Wirkungen haben, flössen aber überwiegend in den Konsum und wirkten sich nicht nachhaltig auf die Entwicklung aus. Und schließlich sei strikt zwischen den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts und entwicklungspolitischen Zielen zu trennen. Keinesfalls dürfe Entwicklungszusammenarbeit zur Arbeitskräftebeschaffung missbraucht werden.

All diese Argumente mögen in der Vergangenheit durchaus ihre Berechtigung gehabt haben. Inzwischen aber ist nicht mehr zu übersehen, dass sich das weltweite Wanderungsgeschehen verändert hat. Es gilt, die Verflechtungen zwischen Migration, Entwicklung und Wirtschaft neu zu bewerten und daraus politische Konsequenzen zu ziehen. Gerade die jüngsten Umwälzungen in Nordafrika und dem Nahen Osten und der daraus entstehende Abwanderungsdruck haben ihre Ursachen nicht nur in der Unzufriedenheit mit den politischen Gegebenheiten, sondern auch in wirtschaftlicher Perspektivlosigkeit.

Mobile Migranten

Die Rahmenbedingungen für Migration und Entwicklung verändern sich in dreifacher Weise. Erstens wandelt sich das internationale Wanderungsgeschehen. Die am schnellsten wachsende Wanderungsform ist die befristete Migration, was unsere althergebrachte Vorstellung von Migration als einer dauerhaften Aus- und Einwanderung hinfällig macht. Zusammenwachsende Märkte, neue Kommunikationstechniken und preiswerte Reiseverbindungen schaffen die Voraussetzungen für flexible und mobile

Migranten, ihr Heimatland nur für eine bestimmte Zeit zu verlassen.

Erleichtert wird die Mobilität durch dichter werdende Diaspora-Netzwerke aus früheren Wanderungsbewegungen, die in den Aufnahmeländern Rat und praktische Unterstützung bieten. Der befristete Aufenthalt in einem anderen Land wird leichter, erschwinglicher und zu einer Möglichkeit, das Familieneinkommen zu verbessern, ohne die gravierenden Folgen einer dauerhaften Auswanderung in Kauf nehmen zu müssen.

Zweitens ist inzwischen unübersehbar, welchen finanziellen Entwicklungsbeitrag Migranten leisten. In den vergangenen Jahren sind Rücküberweisungen von Migranten in Entwicklungsländer stark gestiegen. Im Jahr 2010 überwiesen die Migranten nach Schätzungen der Weltbank mindestens 325 Milliarden Dollar in Entwicklungsländer, etwa das Zweieinhalbfache der gesamten öffentlichen Entwicklungshilfe und fast ebenso viel wie die ausländischen Direktinvestitionen in Entwicklungsländer. Diese Zahlen spiegeln nur die offiziell registrierten Überweisungen wider, hinzu kommen erhebliche Rücküberweisungen, die inoffiziell über Mittelsmänner vorgenommen werden.

Für einige Herkunftsländer sind diese Rücküberweisungen zu einer wichtigen Einkommensquelle geworden, die bis zu einem Drittel des Bruttoinlandsprodukts ausmacht. Auch wenn es sich dabei prinzipiell um private Mittel handelt, deren Verwendung der Herkunftsstaat kaum beeinflussen kann, sehen viele Herkunftsländer diese Mittel inzwischen als unverzichtbar für die eigene Entwicklung an. Studien zeigen, dass diese Rücküberweisungen Armut in den Herkunftsgebieten erheblich reduzieren können, und dass die Mittel nicht nur für konsumtive Zwecke, sondern auch für eine Verbesserung der Bildung der Kinder eingesetzt werden. Der *Economist* hat diese veränderte Sichtweise kürzlich zu der Aussage verdichtet: „Poor countries can end up benefiting when their brightest citizens emigrate."

Drittens wächst mit der wirtschaftlichen Bedeutung der Migration die Notwendigkeit einer internationalen Zusammenarbeit in der Migrationspolitik. So bemühen sich viele Herkunftsländer um die migrationspolitische Kooperation, weil sie eine große Zahl von Jugendlichen („youth bulge") haben, die keinen angemessenen Zugang zum eigenen Arbeitsmarkt finden. Daran knüpft man die Erwartung, zumindest einem Teil dieser Jugendlichen eine Chance auf eine legale Beschäftigung im Ausland zu bieten.

Auch bei Ausschöpfung aller anderen Arbeitsmarktpotenziale braucht Deutschland geregelte Zuwanderung

In vielen Industriestaaten hingegen besteht eine Lücke, zu deren Schließung ebenfalls eine verstärkte Zusammenarbeit geraten scheint: Die demografische Alterung und Schrumpfung erhöhen den Bedarf an jüngeren und qualifizierten Arbeitskräften derart, dass über eine Öffnung für geregelte Zuwanderung nachgedacht werden muss. Deutschland ist angesichts der niedrigen Geburtenzahlen in besonderer Weise betroffen, und es ist offensichtlich, dass auch bei Ausschöpfung aller anderen Arbeitsmarktpotenziale eine geregelte Zu-

wanderung notwendig wird. Damit wird die Erarbeitung einer kohärenten, wirkungsvollen und entwicklungspolitisch nachhaltigen Migrationspolitik zu einer zentralen politischen Aufgabe.

Neue Abhängigkeiten

Zu den Risiken, die dabei politisch bewältigt werden müssen, gehört nach wie vor der Braindrain. Allerdings ist hierfür die Situation im Herkunftsland entscheidend. So gibt es Konstellationen, in denen die Gefahr eines Verlusts an Humankapital geringer ist – etwa, wenn junge Fachkräfte ohnehin keine Chance haben, auf dem heimischen Arbeitsmarkt unterzukommen, ihnen jahrelange Arbeits- und Einkommenslosigkeit drohen und damit die Gründung einer eigenen Familie verwehrt ist, wie es in Nordafrika der Fall ist.

Es gibt Konstellationen, in denen die Gefahr eines Braindrain überschaubar ist

Ähnliches gilt, wenn die Herkunftsländer Fachkräfte über ihren eigenen Bedarf hinaus ausbilden, in der Hoffnung, dass diese dann in reicheren Ländern eine Anstellung finden – klassisches Beispiel sind die philippinischen Krankenschwestern. Und auch bei kurzfristigen Wanderungen im Rahmen von Migrationsprogrammen ist die Abwanderung für die Herkunftsländer nicht grundsätzlich schädlich, sondern unterstützt die dortige Entwicklung.

Gleichwohl ist nicht auszuschließen, dass Rücküberweisungen lokale Ungleichheiten fördern und neue Abhängigkeiten schaffen. So kann ein hoher Anteil an Rücküberweisungen für ein Empfängerland problematisch werden. In der Vergangenheit gab es immer wieder Fälle, in denen Herkunftsländer nicht gegen offensichtliche Diskriminierungen und Verletzungen der Menschenrechte ihrer Staatsbürger protestierten. Dahinter stand meist der Wunsch, die Beziehungen zu den Aufnahmeländern nicht zu belasten und ihren Bürgern nicht die Möglichkeit zu verbauen, in diesen Ländern zu arbeiten. Inzwischen gibt es aber auch Fälle, in denen Entsendeländer institutionelle Zuständigkeiten geschaffen haben, um solche Probleme anzugehen, etwa Dienststellen oder Ministerien für ihre im Ausland arbeitenden Bürger.

Schließlich darf auch nicht ignoriert werden, dass Wanderungen oft nicht das Resultat freier Willensentscheidungen sind, sondern durch wirtschaftliche Zwänge, unzureichendes Einkommen und schlechte Lebensbedingungen in den Heimatländern verursacht werden. Zweifellos sind die Risiken für manche Migranten und ihre Familien sehr hoch. Familien können auseinanderbrechen, Kinder müssen zeitweise auf ihre Eltern verzichten, die Migranten selbst können im Wanderungsprozess Ausgrenzungen erfahren. Aber unverantwortlich wäre es, solche Risiken als Vorwand zu nehmen, um sich nicht der schwierigen Aufgabe stellen zu müssen, durch eine entsprechende politische Gestaltung die Entwicklungspotenziale von Migration zu nutzen.

Entwicklungsagenten

Migrationspolitik dient – im Unterschied zur Flüchtlingspolitik – aus Sicht der Industriestaaten vordringlich dem Ziel, Menschen ins Land zu holen, die aus arbeitsmarktpoliti-

Bild nur in Printausgabe verfügbar

schen, demografischen oder anderen Gründen gebraucht werden. Entwicklungspolitik hingegen soll durch Hilfe zur Selbsthilfe die Armut und Strukturdefizite in den Entwicklungsländern nachhaltig reduzieren und damit auch Migrationsursachen bekämpfen.

Diese unterschiedlichen Ziele erschweren eine Zusammenarbeit beider Sektoren. Gleichwohl gibt es in der Praxis zahlreiche Überschneidungen. So dient Migration immer auch der Entwicklung der Aufnahmeländer, ebenso wie Entwicklung die Abwanderung aus den Herkunftsländern oft erst ermöglicht. Migration wird für potenzielle Aufnahmeländer attraktiv, wenn die Migranten über die dort gebrauchten Qualifikationen verfügen, und die stellen sich häufig erst bei einem höheren Grad an wirtschaftlicher Entwicklung ein.

Für die praktische Umsetzung einer migrationsbezogenen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit ist die akademische Debatte, ob Migration Entwicklung induziert, ob ein umgekehrter Zusammenhang besteht oder ob gar keine Korrelation vorliegt, wenig hilfreich, denn bislang gibt es über diese Fragen keinen wissenschaftlichen Konsens. Für die Praxis ist wichtiger, welche Ansatzpunkte vorhanden sind, um Migrationsprozesse entwicklungspolitisch so zu begleiten, dass die Migranten in ihrer Rolle als Entwicklungsakteure so weit wie möglich unterstützt werden und zugleich die Risiken der Migration minimiert werden. Aus deutscher Sicht gibt es dazu eine Reihe brauchbarer Ansätze.

Das BMZ beteiligt sich aktiv an der Gestaltung einer europäischen Migrationspolitik und bemüht sich um eine Umsetzung dieser Politik, die Entwicklungsfragen berücksichtigt. Bereits 2005 haben die EU-Staats- und Regierungschefs den „Gesamtansatz Migration“ beschlossen. Dessen Ziel ist eine „umfassende und kohärente“ gemeinsame Migrationspolitik, die auf

einem Ausgleich der Interessen der Mitgliedstaaten und auf einer besseren Abstimmung zwischen arbeitsmarkt- und entwicklungspolitischen Zielen beruht. Es sei unter bestimmten Bedingungen möglich, heißt es da, dass alle am Migrationsprozess Beteiligten – Herkunftsländer, Aufnahmeländer und Migranten selbst – von geregelter Migration profitieren. Dies solle auch politisch angestrebt werden, da Regelungen, die auf abgestimmten gemeinsamen Interessen der Beteiligten beruhen, nachhaltiger seien.

Aus Sicht der deutschen Entwicklungspolitik stehen dabei drei Ansätze im Mittelpunkt: Erstens soll bei der Anwerbung von Hochqualifizierten im Rahmen der Blue-Card-Initiative durch die Verfolgung einheitlicher Prinzipien und einen intensiven Dialog mit den Herkunftsländern verhindert werden, dass es zu einem massiven Wissensverlust in den Entwicklungsländern kommt.

Zirkuläre Migration kann dazu beitragen, dass Migranten ihr im Ausland erworbenes Wissen zuhause einbringen

Zweitens soll eine Förderung der zirkulären Migration den Migranten erlauben, wiederholt zwischen Aufnahme- und Herkunftsland zu pendeln. Auf diese Weise sollen sie ihr im Ausland erworbenes Wissen in die heimische Wirtschaft und Gesellschaft einbringen. Wichtig ist dabei die Anerkennung von Bildungsabschlüssen.

Drittens beteiligt sich Deutschland an EU-Mobilitätspartnerschaften, welche die EU mit bestimmten Herkunftsländern schließt. Dabei werden die Bedürfnisse von Migranten, Herkunfts- und Zielländern aufeinander abgestimmt. Der Zugang zum europäischen Arbeitsmarkt soll ebenso erleichtert werden wie die Wiedereingliederung im Heimatland. Zugleich unterstützt die EU diese Staaten dabei, die Ursachen unfreiwilliger Migration zu reduzieren.

Die Zuwanderung regeln

Das BMZ unterstützt politische, wirtschaftliche und soziale Reformen in den Partnerländern, setzt sich für eine gewaltfreie Konfliktbearbeitung ein und stärkt die Zivilgesellschaft – wichtige Faktoren, die ansonsten ungeregelte Migration verursachen könnten. Gleichzeitig kümmert sich die Entwicklungszusammenarbeit aber auch gezielt um Migranten und migrationspolitische Fragestellungen.

So berät das BMZ die Herkunftsländer bei der Erarbeitung von Migrationskonzepten und hilft bei der Weiterentwicklung der für Migration und Diaspora zuständigen Regierungseinrichtungen oder beim Aufbau eines Statistikwesens, mit dem migrationsrelevante Daten erhoben und ausgewertet und mit Arbeitsmarktinformationen verbunden werden können.

Außerdem fördert es die Abwicklung von Geldüberweisungen in die Heimatländer, insbesondere durch Informationen über schnelle, preiswerte und sichere Übertragungswege. Das BMZ unterstützt die in Deutschland lebenden Migranten dabei, sich in Vereinen und Netzwerken zusammenzuschließen, und leistet Hilfestellung beim privatwirtschaftlichen Engagement von Migranten, damit diese sich aktiv für ihre Heimatländer einsetzen und dort investieren, um die Lebensbedingungen zu verbessern.

Rückkehrenden Fachkräften werden Informationsveranstaltungen, eine individuelle Beratung zur Rück-

kehr- und Karriereplanung, Hilfe bei der Arbeitsplatzsuche oder die Vernetzung mit Ansprechpartnern vor Ort angeboten.

Umdenken gefordert

Die deutsche Politik verfügt über eine ganze Reihe von Instrumenten zur Unterstützung einer entwicklungsorientierten Migrationspolitik. Diese müssen konsequent angewendet werden, wenn die Möglichkeiten von Migration zur Entwicklungsförderung genutzt werden sollen. Dies verlangt ein gewisses Umdenken: Die Migrationspolitik wird stärker als bisher entwicklungspolitische Überlegungen einbeziehen und auf eine partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern hinarbeiten müssen.

Die Entwicklungszusammenarbeit wird sich stärker als bisher um Migranten kümmern müssen, und zwar in jeder Phase des Zyklus, in dem die Wanderungsbewegungen verlaufen: durch die Vorbereitung des Wanderungsprozesses mithilfe von Beratungs-, Aus- und Weiterbildungsangeboten, durch die Unterstützung während des Aufenthalts in Deutschland etwa durch Förderung des entwicklungspolitischen Engagements der Diaspora, durch die Assistenz bei der Rückkehr und schließlich durch die Hilfe bei der Reintegration im Herkunftsland.

Wirtschaftliche Aspekte, insbesondere die Beschäftigungsförderung, müssen dabei eine Rolle spielen, weil die entwicklungspolitischen Wirkungen von Migration nicht nachhaltig sind, wenn sie nicht in Beschäftigung münden. Das sind anspruchsvolle Aufgaben, bei denen wir erst am Anfang stehen, deren Bewältigung aber einen Gewinn für alle Beteiligten in Aussicht stellt.

Wie weit dieser Gedanke sich in Deutschland und der EU tatsächlich durchsetzt, wird sich unter anderem im geplanten Abschluss von EU-Mobilitätspartnerschaften mit nord-afrikanischen Staaten zeigen. Bei sorgfältiger Planung und einer hinreichenden Bereitschaft der Mitgliedstaaten, tatsächlich begrenzte Zuwanderungsmöglichkeiten für benötigte Arbeitskräfte zu schaffen, könnte das angestrebte Zusammenspiel von wirtschaftlichen, entwicklungspolitischen und migrationspolitischen Zielen erreicht werden.

> Die Entwicklungszusammenarbeit wird sich stärker als bisher um Migranten kümmern müssen

Dann ließen sich durch eine Förderung von Mobilität Werte und Interessen verbinden, die auch für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit grundlegend sind: die Entscheidungsfreiheit des Einzelnen zu vergrößern und unseren demografischen Wandel so zu begleiten, dass daraus keine Nachteile, sondern Chancen für unsere Partnerländer entstehen.

DIRK NIEBEL ist Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Flucht aus der Verantwortung

Anne-Cécile Robert: Rücküberweisungen beenden Armut nicht

200 Millionen Migranten weltweit überweisen jährlich 325 Milliarden Dollar in ihre Heimatländer. Davon gehen laut Weltbank 20 Milliarden Dollar pro Jahr nach Afrika. Das Volumen der Rücküberweisungen afrikanischer Migranten ist seit 2000 um 55 Prozent gestiegen, obgleich Afrika der einzige Kontinent ist, auf dem dieses Volumen nicht das der Entwicklungshilfe übersteigt (s. Grafik S. 51). Rücküberweisungen sind eine Geldquelle, die IWF, Weltbank und westliche Regierungen gern anzapfen würden, um Afrikas wirtschaftliche Entwicklung voranzutreiben. Offiziellen Studien zufolge sind Rücküberweisungen eine verlässlichere Finanzquelle als Investitionen im privaten Sektor oder sogar als offizielle Entwicklungshilfe. Das mag auch damit zu tun haben, dass der Westen ganz froh wäre, noch weniger Geld für Entwicklungshilfe auszugeben – obwohl es bisher nicht gelungen ist, die entsprechenden UN-Forderungen zu erfüllen.

Tatsächlich machen in einigen afrikanischen Ländern Rücküberweisungen das Siebeneinhalbfache der von ihnen empfangenen Entwicklungshilfe aus. So speist sich etwa auf Kap Verde ein Viertel des Wirtschaftsaufkommens aus den Überweisungen der Migranten. Die Experten der Nationalbank Ghanas schätzen, dass diese Geldströme etwa einem Fünftel des nationalen Exportvolumens entsprechen. Und in Lesotho stammen 30 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) aus Rücküberweisungen, die im benachbarten Südafrika erwirtschaftet werden, dem wichtigsten Zielland innerafrikanischer Migration.

Ein gemeinsamer Bericht der Afrikanischen Entwicklungsbank und des französischen Finanzministeriums, der im Januar 2008 veröffentlicht wurde, betrachtet die Situation in fünf Ländern, die Frankreich traditionell besonders verbunden sind. Der Senegal, Mali und die Komoren waren die auffälligsten Länder der Studie: 2005 wurden 600 Millionen Dollar in den Senegal überwiesen (19 Prozent des BIP und 218 Prozent der offiziellen Entwicklungshilfe), Mali erhielt 394 Millionen Dollar (11 Prozent des BIP, 79 Prozent der offiziellen Entwicklungshilfe) und die Komoren 94 Millionen Dollar (24 Prozent des BIP, 346 Prozent der offiziellen Entwicklungshilfe).

Ein Paradebeispiel dafür ist Nigeria, denn jeder fünfte afrikanische Migrant stammt von dort. Die Weltbank hat das Phänomen untersucht: Seit 1999 haben im Ausland lebende Nigerianer nach Angaben der Weltbank 28 Milliarden Dollar nach Hause geschickt. 30 Prozent des Geldes, die über die US-Bank Western Union im subsaharischen Afrika abgewickelt werden, gehen nach Nigeria. Die First Bank, ein Franchise-Unternehmen der Western Union, unterhält

mehr als 200 Zweigstellen im Land, bei denen Auslandsüberweisungen mit Abstand das wichtigste Geschäftsfeld bilden. Das hohe Finanzvolumen der Rücküberweisungen hat afrikanische Regierungen zum Nachdenken gebracht. Hält Afrika hier ausnahmsweise einmal den Schlüssel für seine Entwicklung selbst in der Hand?

Die Interessen des Westens

„Afrika muss eine Strategie entwickeln, um seine im Ausland lebenden Bürger mit einzubeziehen. Nigeria kommt dabei eine besondere Rolle zu", sagt der ehemalige US-Botschafter in Nigeria, Howard Jeter. „Das finanzielle, technologische und intellektuelle Potenzial der Diaspora ist von unschätzbarem Wert. Afrika muss diese Ressourcen nutzen: für die Entwicklungspolitik, die Ernährungssicherheit, die Energieversorgung, den Kampf gegen Umweltzerstörung und Aids." Man wird den Verfechtern dieser These wohl nicht zu nahe treten, wenn man feststellt, dass auch hier eigene Interessen Pate standen. Denn die Gehälter im Ausland arbeitender Afrikaner fließen durch westliche Banken. Diese verbuchen Gewinne aus Devisengeschäften und Transaktionsgebühren. Mit anderen Worten: Afrikanische Länder bezahlen für ihre eigene Entwicklungshilfe.

Alles nicht weiter schlimm, könnte man argumentieren, solange sich Rücküberweisungen positiv auf die Wirtschaft afrikanischer Staaten auswirken. Doch ist das wirklich so? Wir wissen, dass Familien, die Geld von im Ausland arbeitenden Familienmitgliedern erhalten, einen höheren Lebensstandard genießen als der Durchschnitt. Aber wir wissen auch, dass dieses Geld nicht für Langzeitinvestitionen genutzt wird, sondern für kurzfristigen Konsum.

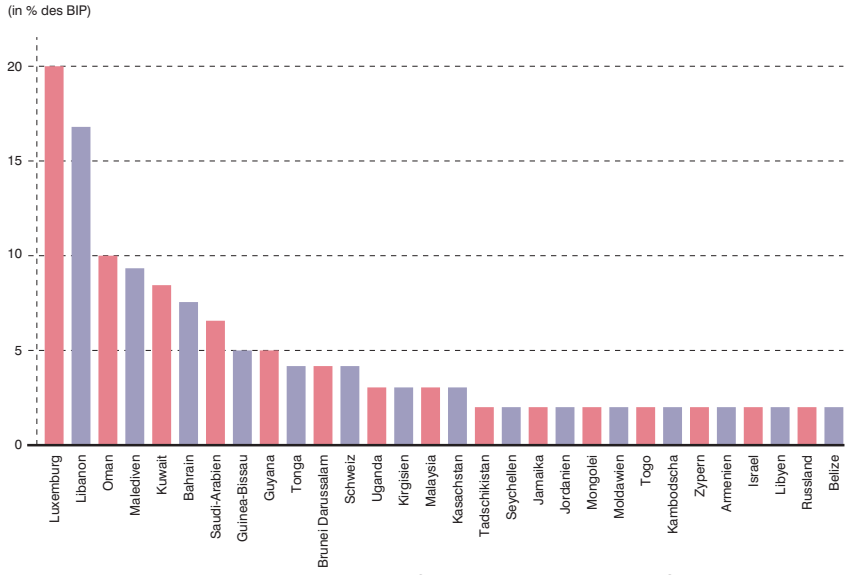
Laut Jean-Pierre Garson, Migrationsexperte bei der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), sind „eindeutige Auswirkungen auf die Entwicklung nicht feststellbar, besonders wenn man den Verlust an Arbeitskräften in Rechnung stellt, den Emigration mit sich bringt". Zumal in afrikanischen Ländern „Humankapital sehr viel wertvoller ist als Finanzkapital", wie Ravinder Rena vom Eritrea Institute of Technology ergänzt, „da nur das Humankapital einer Nation in realen Wohlstand umgewandelt werden kann. Unter heutigen Bedingungen bliebe Afrika arm, selbst wenn wir all das Geld dieser Welt dorthin senden würden."

Eindeutige Auswirkungen der Rücküberweisungen auf die Entwicklung sind laut OECD nicht feststellbar

Und: Diese Transfers können neue Abhängigkeiten schaffen. „Rücküberweisungen sind nicht dazu angetan, die Entwicklung zu fördern", so Ravinder Rena, „weil sie nicht für Investitionsgüter ausgegeben werden, sondern für unproduktive Zwecke – Unterkunft, Lebensmittel, Landerwerb, Transport, Schuldentilgung; andere horten das Geld oder verprassen es für Luxusgüter."

Hinzu kommt noch, dass wir in einigen afrikanischen Ländern, die Rücküberweisungen erhalten, einen Teufelskreis aus Bodenspekulation und Preissteigerungen beobachten. In Ghana kam eine Forschergruppe zu dem Schluss, dass das Geld von Migranten „die Preise in die Höhe schnellen lässt und dazu

Sender von Rücküberweisungen IP | 09/10 | 11



Quelle: Development Prospects Group, Weltbank, 2009

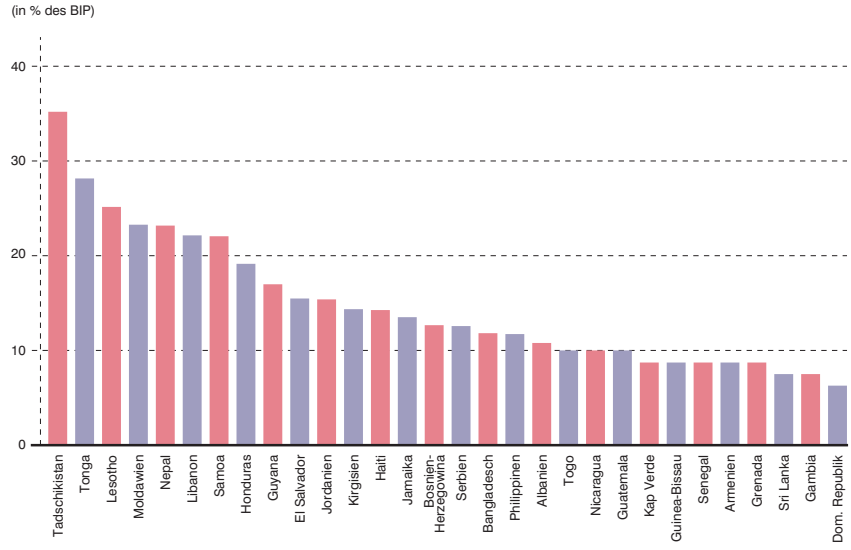
führt, dass es Einheimische schwerer haben, Wohneigentum zu erwerben. Hausbesitzer verkaufen lieber an Migranten als an Ortsansässige, weil jene höhere Preise zahlen können – und zwar in bar."

Die französische Regierung hat in den vergangenen Jahren einige Initiativen gestartet, um Rücküberweisungsgelder in langfristig angelegte Investitionsprojekte umzuleiten und so einen produktiveren Nutzen des Geldes zu sichern. So können Immigranten, die in Frankreich leben und in ihre Heimatländer investieren möchten, ein besonderes Sparkonto eröffnen, das Entwicklungsinitiativen unterstützt und Steuervergünstigungen in Höhe von 25 Prozent bietet.

Diese Politik verfolgt vornehmlich ein Ziel: Steuerung der Entwicklungsströme durch „Co-Développement". Die Überweisungen der Migranten sollen in Projekte im Bildungs- und Gesundheitswesen und in Unternehmensgründungen investiert werden, um potenziell Ausreisewillige zu bewegen, in Afrika zu bleiben. Eine Politik, die nach Auffassung von Armand Adotevi, Wirtschaftsanwalt aus Benin, in erster Linie Frankreich selbst zugute kommt: „Sie versuchen uns mit dem Gerede von Steuerbefreiungen und dem Verdoppeln und Verdreifachen von Zinsen, die auf Erspartes anfallen, hinters Licht zu führen und halten uns Vorträge darüber, was gut für uns ist. So stehlen sie sich aus ihrer Verantwortung, Entwicklungshilfe zu leisten. Hat man je davon gehört, dass afrikanische Regierungen Europäern Vorschriften machen, wie sie die nach Hause transferierten Gewinne aus afrikanischen Geschäften anlegen sollen?"

Rücküberweisungen werden die Armut nicht beenden. Ohnehin könnte sich das Volumen der Transfers durch eine neue Finanzkrise dramatisch redu-

Empfänger von Rücküberweisungen IP | 09/10 | 11



Quelle: Development Prospects Group, Weltbank, 2009

zieren. Ist das wirklich eine verlässliche Finanzquelle für langfristige Entwicklungspolitik, solange sich die Gesetze der Weltwirtschaft und des Welthandels nicht ändern? IWF und Weltbank zementieren mit ihren Vorschlägen die Ungleichheiten des globalen Finanzsystems und liefern eine Ausrede für all jene, die keine Entwicklungshilfe leisten wollen. Sie befreien den Westen und internationale Finanzinstitutionen von ihrer Verantwortung für die Übel der Welt, indem sie die Last den Armen auferlegen.

Hilfe für die Heimat

Dilip Ratha: Rücküberweisungen ergänzen Entwicklungshilfe

Dass rund 200 Millionen Menschen weltweit in ein anderes Land auswandern, klingt viel. Jedoch entspricht diese Zahl nur drei Prozent der Weltbevölkerung. Migration kann also kein Ersatz für Entwicklung und die Schaffung von Arbeitsplätzen im Inland sein, und wenn überhaupt, dann nur in sehr kleinen Ländern. 90 Prozent der Ausgewanderten haben ihre Heimat aus wirtschaftlichen Gründen verlassen. Ihre Rücküberweisungen helfen dem Herkunftsland, ohne dem Aufnahmeland einen nennenswerten Schaden zuzufügen, da sie üblicherweise nur einen Bruchteil des Einkommens eines Migranten ausmachen.

Ebenso wenig können Rücküberweisungen ein Ersatz für offizielle Entwicklungshilfe sein, also für die Finanzierung von Projekten, die dem Allgemeinwohl

dienen, nicht nur den Familien und Freunden der Migranten. Allerdings ergänzen diese Transfers die Entwicklungshilfe in vielen Fällen, nicht zuletzt bei der Bewältigung der Folgen von Naturkatastrophen und anderer Krisen. Auf die Bedürfnisse der Empfänger sind sie besser zugeschnitten, da sie die Vermittlungsbürokratie umgehen. Und da es sich um Geschenke handelt, schaffen sie keine Verbindlichkeiten; allenfalls werden Ratschläge dazugeliefert, wie das Geld am besten ausgegeben werden soll.

Offiziellen Zahlen zufolge hat der Rücküberweisungsstrom in Entwicklungsländer 2010 einen Wert von 325 Milliarden Dollar erreicht. Das tatsächliche Volumen, das inoffizielle Transfers durch formelle und informelle Kanäle mit einbezieht, wird als weit höher eingeschätzt. So beläuft sich etwa die Summe der Rücküberweisungen nach Afrika wahrscheinlich auf ein Vielfaches der für 2010 ermittelten 40 Milliarden Dollar. Rücküberweisungsströme haben mindestens das dreifache Volumen der jährlichen offiziellen Entwicklungshilfe. In vielen Entwicklungsländern sind sie die größte Quelle externer Finanzierung. In Indien haben sie 2010 die 50 Milliarden-Dollar-Grenze überschritten und damit alle offiziellen und privaten Geldflüsse übertroffen. Mexiko empfängt mehr Rücküberweisungen als ausländische Direktinvestitionen.

Auch in der großen Wirtschaftskrise blieben die Rücküberweisungen bemerkenswert konstant

Rücküberweisungen übersteigen in Marokko die Einnahmen aus dem Tourismus, in Sri Lanka die Erträge des Tee-Exports und in Ägypten die Gebühren für die Nutzung des Suez-Kanals. Während das absolute Volumen in Ländern wie Indien, China und Mexiko größer ist, ist der Anteil am Bruttoinlandsprodukt in kleineren und ärmeren Ländern tendenziell höher. 2008 machten Rücküberweisungen in Tadschikistan und Haiti mehr als die Hälfte des BIPs aus, und mehr als zehn Prozent des BIP in 23 weiteren Entwicklungsländern.

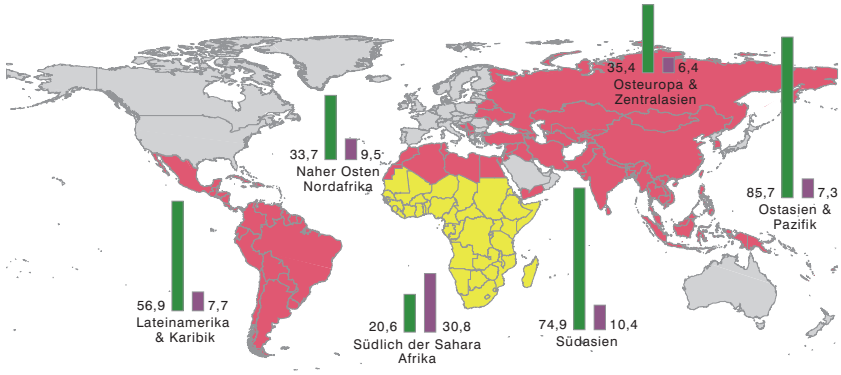
Versicherung gegen wirtschaftliche Not

Migranten schicken mehr Geld nach Hause, wenn ihre Familien durch einen wirtschaftlichen Abschwung, eine Finanzkrise, eine Naturkatastrophe oder einen politischen Konflikt in wirtschaftliche Bedrängnis geraten sind. Damit sind diese Gelder für die empfangenden Familien eine Art Versicherung gegen ökonomische Notlagen.

Diese Transfers sind auch in der Wirtschaftskrise in den USA, Europa und anderen großen Zielregionen bemerkenswert konstant geblieben. Nach aktuellen Schätzungen sind sie im Jahr 2009 um lediglich fünf Prozent zurückgegangen. Dagegen waren 40 Prozent weniger ausländische Direktinvestitionen zu verzeichnen, und das Geschäft mit Privatkrediten wandelte sich als Resultat der Finanzkrise von einem Zustrom- zu einem Kapitalabflussgeschäft.

Diese Krisenfestigkeit lässt sich auch dadurch erklären, dass Rücküberweisungen von den bereits ausgewanderten Migranten getätigt werden – und deren Anzahl ist naturgemäß von einer krisenbedingten Abnahme an Migrationsströmen nicht betroffen. Zudem versuchen Migranten die Höhe der Rücküberweisungen konstant zu halten, indem sie in Zeiten einer finanziellen Krise

Rücküberweisungen und Entwicklungshilfe IP | 09/10 | 11



in Milliarden Dollar, 2009

Rücküberweisungen

Offizielle Entwicklungshilfe

Quelle: Weltbank

ihren Konsum einschränken oder Abstriche bei der Unterkunft machen. Und Länder wie die Philippinen und Indien, deren Migranten sich auf viele Zielländer verteilen, dürften im Unterschied zu Ländern wie Mexiko oder Tadschikistan auch in wirtschaftlichen Krisenzeiten über beständige Rücküberweisungsströme verfügen.

Ein gutes Beispiel für den Zusammenhang zwischen Rücküberweisungen und Armutsbekämpfung liefert Nepal. Hier ist der Anteil der unterhalb der Armutsgrenze liegenden Pro-Kopf-Einkommen zwischen 1995 und 2004 um elf Prozent zurückgegangen – in einer Phase großer politischer und wirtschaftlicher Instabilität. Es waren insbesondere die Transferzahlungen aus Indien, die entscheidend zur Minderung der Armut beitrugen.

In Uganda ließen Rücküberweisungen Umfragen zufolge den Anteil der Armen an der Bevölkerung um elf Prozent sinken, in Bangladesch um sechs und in Ghana um fünf Prozent. Experten haben ausgerechnet, dass ein zehnprozentiger Anstieg von offiziellen Pro-Kopf-Rücküberweisungen zu einem 3,5-prozentigen Rückgang des Anteils an Armen führen kann.

Darüber hinaus wirken sich Rücküberweisungen positiv auf die Gesamtwirtschaft aus und reduzieren dadurch Armut und Sozialhilfeausgaben indirekt. Sie stellen dringend benötigte Devisen bereit und befähigen Länder, Importe zu finanzieren und Auslandsschulden zu begleichen. In Ländern wie Brasilien, Mexiko, El Salvador und Kasachstan haben Banken künftig zu erwartende Rücküberweisungen als Sicherheiten für Milliardenkredite zu geringeren Zinsen und mit längeren Laufzeiten verwendet.

Kritische Beobachter weisen darauf hin, dass Empfängerfamilien mit ihren Transfergeldern häufig unproduktiven Konsum oder Bauvorhaben finanzieren. Es ist nicht wirklich überraschend – aber auch nicht notwendigerweise unproduktiv –, wenn ärmere Familien einen Großteil der Rücküberweisungen

für Nahrungsmittel und Unterkunft ausgeben. Aktuelle Umfragen in Afrika belegen allerdings, dass Rücküberweisungen – sogar interne oder interregionale – häufiger für Bildung, medizinische Versorgung und Investitionen ausgegeben werden, als bisher angenommen.

Wir müssen Rücküberweisungen einfacher, billiger und sicherer machen

Aus Studien, die sich auf Umfragen in El Salvador und Sri Lanka beziehen, geht hervor, dass Kinder, deren Familien von Rücküberweisungen profitieren, seltener die Schule abbrechen und die Familien mehr Geld für Privatschulen und Studiengebühren ausgeben. In Sri Lanka weisen die Kinder aus diesen Familien ein höheres Geburtsgewicht auf – Indiz dafür, dass sich ihre Familien eine bessere medizinische Versorgung leisten können. Andere Untersuchungen zeigen darüber hinaus, dass Rücküberweisungen wichtige Finanzspritzen für kleinere Unternehmen sind, die kaum Möglichkeiten haben, Kredite aufzunehmen.

Gewiss: Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene können starke und nachhaltige Rücküberweisungsströme zur Aufwertung der Währung führen, was nachteilige Konsequenzen für den Export hat. Das trifft aber auf alle großen Devisenzuströme zu, einschließlich Exporterlösen, Auslandsinvestitionen und offizieller Entwicklungshilfe. Die Folgen sind jedoch im Fall von Rücküberweisungen weniger schwerwiegend als bei anderen Zuflüssen, mit Sicherheit im Vergleich zu Erträgen aus dem Export von Rohstoffen. Rücküberweisungen kommen einem weit größeren Bevölkerungsanteil zugute als Einnahmen aus Rohstoffen und können die schädlichen Auswirkungen auf die Handlungsfähigkeit von Institutionen vermeiden, die mit dem Rohstoffexport verbunden sind.

Das Wachstum ankurbeln

Und wie verhält es sich mit dem Vorwurf, dass Rücküberweisungen Regierungen einen finanziellen Spielraum verschaffen können, den diese nutzen, um öffentliche Investitionen in Infrastrukturmaßnahmen oder sogar langfristige wirtschaftliche Reformen zu vertagen? Es gibt wenige empirische Belege für diese Ansicht, nicht zuletzt aufgrund der methodischen Schwierigkeiten, die wir bei Phänomenen der „verkehrten Kausalität“ haben: Arme Länder mit schwachen Institutionen und einem geringen wirtschaftlichen Wachstum erhalten tendenziell höhere Rücküberweisungen. Schwache Institutionen bedingen in diesem Falle hohe Rücküberweisungen, nicht umgekehrt.

Nun argumentieren einige Autoren, dass Familien, die hohe Summen an Rücküberweisungen erhalten, von dieser Einkommensquelle abhängig werden und in ihrem Elan, ihr Geld mit der eigenen Hände Arbeit zu verdienen, nachlassen könnten, und dass dadurch das Wachstum gebremst würde. Die Befunde zu den Wachstumseffekten von Rücküberweisungen sind aber noch unzureichend. Die empirische Beurteilung ist hier schwierig – nicht nur aufgrund des antizyklischen Charakters von Rücküberweisungen, sondern auch, weil die Auswirkungen auf das so genannte Humankapital erst über einen sehr langen Zeitraum erkennbar werden. Andererseits können Rücküberweisungen in dem Maße, in dem sie Bildung und Gesundheit finanzieren und Kreditbeschränkun-

gen für Kleinunternehmer abbauen, Wachstum sogar fördern. Und da sie den Konsum ankurbeln, können diese Zahlungen auch dann das Einkommensniveau erhöhen und Armut verringern, wenn sie keinen direkten Einfluss auf das Wachstum haben.

Nicht zuletzt können Rücküberweisungen, um einen weiteren Vorwurf aufzugreifen, dazu missbraucht werden, um Geld zu waschen und Terrorismus zu finanzieren. Beweise für solchen Missbrauch sind jedoch in Anbetracht des Volumens der Transaktionen selten zu finden. Rücküberweisungen werden häufig inoffiziell abgewickelt, weil die Regeln, die Missbrauch unterbinden sollen, dafür sorgen, dass offizielle Wege teuer und unbequem sind oder schlicht nicht existieren.

Ob es uns gefällt oder nicht: Solange demografische und Einkommensunterschiede zwischen den sendenden und empfangenden Ländern bestehen, werden Migrationsströme und Rücküberweisungen steigen. Politische Anstrengungen sollten sich daher weniger auf die Kontrolle und sich dafür mehr auf die Anpassung und die Handhabung von Migration konzentrieren. Ein relativ einfacher Schritt bestünde darin, Rücküberweisungen zu erleichtern und sie für die Entwicklung nützlicher zu machen.

Mit weit über 300 Milliarden Dollar pro Jahr sind Rücküberweisungsströme eine wichtige Quelle der Entwicklungsfinanzierung. Kurzfristig hat die Beständigkeit dieser Finanzströme sie zu einer noch wichtigeren Quelle der externen Finanzierung gemacht, die einen Hoffnungsschimmer in schwierigen Zeiten bietet. Die internationale Gemeinschaft kann diese Rücküberweisungen für Entwicklungsarbeit nutzen, indem sie sie einfacher, billiger, sicherer und produktiver macht.

ANNE-CÉCILE ROBERT ist Redakteurin der Zeitschrift *Le Monde diplomatique*.

DILIP RATHA ist Experte für Migration und Rücküberweisungen bei der Weltbank.

Doha-Runde

Knut Brünjes und Manfred Kupitz | **Vor nunmehr zehn Jahren begann die Doha-Runde der Welthandelsorganisation (WTO), die mit ihrer ehrgeizigen Agenda die Liberalisierung des Welthandels vorantreiben sollte. Mittlerweile haben viele die Hoffnung auf einen erfolgreichen Abschluss aufgegeben. Ist ein Ende absehbar? Und braucht die Welt überhaupt eine Einigung?**

>> Die Doha-Runde wurde überfrachtet <<

Stimmt. Dabei hatte alles so gutgemeint begonnen: Die Doha-Runde sollte eine Antwort der Weltgemeinschaft auf die Zerstörung der Twin Towers in New York am 11. September sein – trotz oder gerade wegen der Terrorattacken würde die Welt zusammenstehen, um den Handel zu beleben und die Lage der Entwicklungsländer zu verbessern. Die Beseitigung von Armut und Arbeitslosigkeit durch mehr Handel und mehr Investitionen würde den Terroristen mittel- und langfristig den Boden für ihre Hasspropaganda entziehen, so die Überlegung. Dazu sollte die WTO einfachere und gerechtere Regeln und Konditionen beschließen, der freie Markt und seine Gewinnanreize würden das Übrige tun: Nur wer etwas zu verlieren hat, ist zerstörerischen Ideologien abhold.

Das war das Kalkül, es ging nicht auf: Das Arbeitsprogramm war mit heißer Nadel gestrickt, 21 Themen umfasste die Agenda, alles sollte auf einmal gelöst werden: weniger Zölle, mehr Marktzugang bei Agrar, Industrie und Dienstleistungen, Abbau der Subventionen, Schutz des geistigen Eigentums, fairer Zugang zu Medikamenten, Regeln für geografische Herkunftsangaben, für Investitionen, für Wettbewerb, mehr Transparenz bei öffentlicher Beschaffung, Handelserleichterung durch Entschlackung der Zollverfahren, bessere Disziplinen bei Antidumping- und Schutzmaßnahmen, neue Regeln für Regionalabkommen, Reform des Streitschlichtungsmechanismus, Handel und Umwelt, Handel und Technologietransfer – man verfuhr nach der Devise: „You name it – it's in." Und über das Ganze, über dieses Kompendium heterogener Verhandlungsthemen zog man den Zuckerguss der Entwicklungsfreundlichkeit: hier ein neuer Fonds für Kapazitätsaufbau (DDA Global Trust Fund), dort die milliardenschwere Erhöhung der handelsbezogenen Entwicklungshilfe (Aid for

Bild nur in
Printausgabe verfügbar

Trade), hier der spezielle zoll- und quotenfreie Marktzugang für LDC-Staaten, dort die generelle Sonderbehandlung für alle Entwicklungsländer (Special and Differential Treatment) – nach dem Motto: „You name it – we grant it."

>> Bilaterale Abkommen machen Doha überflüssig <<

Stimmt nicht. Heute ist der Welthandel komplexer als zu Zeiten der Uruguay-Runde. Die Dynamik des Welthandels des 21. Jahrhunderts resultiert vor allem aus der Internationalisierung ehemals lokaler Beschaffungs- und Lieferketten. Während die gültigen multilateralen Regeln des GATT, des Vorgängers der WTO, noch der Logik des vergangenen Jahrhunderts und den Ergebnissen damaliger Welthandelsrunden folgen und die WTO mit der Doha-Runde beschäftigt ist, füllen die Industrie- und Schwellenländer die Lücke zwischen neuer Realität und alten Vorschriften konsequent aus: Sie schließen immer mehr bilaterale und regionale Handelsabkommen ab, die sich zwar auf das GATT berufen, in ihren Disziplinen aber regelmäßig weit über die multilateralen Vorschriften hinausgehen – das berühmt-berüchtigte „WTO-plus".

Vor allem die USA und die EU suchen ihr Heil in diesen präferenziellen Handelsabkommen, auch Japan ist hier aktiv und die neuen Player China, Indien und Brasilien werden dem Trend bald folgen. So entsteht ein zweites Universum – neben und zum Schaden der WTO. Diese Abkommen greifen Fragen auf, die eigentlich auf die multilaterale Ebene gehören. Marktöffnung bei Dienstleistungen und öffentlichem Auftragswesen, Abbau von nichttarifären Handelshemmnissen, Regelungen über Wettbewerbsfragen sind heute wichtige Elemente im Handelsverkehr. Neue Standards hierzu sollten jedoch vorrangig innerhalb des multilateralen Handelssystems der WTO entwickelt werden. Dazu

muss aber die Weltgemeinschaft wieder den Vorrang und die Vorteile gemeinsamer und allgemein gültiger Regeln anerkennen und zu ihnen zurückfinden.

Gleichzeitig wird die Doha-Runde ihres Wertes beraubt, wenn ihre Versprechungen auf zukünftige Zollreduzierungen und Vereinfachungen des internationalen Handels vorweg durch bilaterale und regionale Freihandelsabkommen realisiert werden. Die Doha-Runde verkommt so zur Hülle, deren Inhalte schon konsumiert sind. Darunter leidet auch die WTO insgesamt, ihre Bedeutung für das tägliche Handelsgeschäft erodiert und wird überlagert von disparaten Sondervereinbarungen der großen Handelsmächte.

Noch ist der Multiplikatoreffekt der Doha-Runde groß, noch übertreffen die Erga-omnes-Wirkungen der Zollreduzierungen und Handelserleichterungen die Summe der bilateral vereinbarten Vergünstigungen um ein Vielfaches – von der Reform der Agrarsubventionen ganz zu schweigen, diese wird entweder multilateral in der Doha-Runde beschlossen oder überhaupt nicht. Auch aus Sicht der Entwicklungsländer garantiert die Doha-Runde bessere Ergebnisse als Abschlüsse bilateraler Handelsabkommen. Nur in der WTO können sie ihre Verhandlungsmacht bündeln; nur in der WTO können sie sich Forderungen zur Übernahme unerwünschter politischer Verpflichtungen entziehen. All das spricht für den zügigen Abschluss der Doha-Runde. Der Doha-Abschluss würde die Attraktivität regionaler und bilateraler Handelsabkommen auf ein Normalmaß reduzieren und das Kernprinzip der WTO – multilaterale Nichtdiskriminierung mit seinen Säulen Meistbegünstigung und Inländerbehandlung – wieder in den Mittelpunkt rücken.

Bilaterale Abkommen schaffen ein zweites Universum – neben und zum Schaden der WTO

>> Die WTO kommt auch ohne Doha voran <<

Keineswegs. Die Entwicklung der Weltwirtschaft in den vergangenen Jahrzehnten hat gezeigt, dass Freihandel und Investitionsfreiheit die globale Wohlfahrt steigern und zu Sicherheit und Frieden beitragen. Das GATT und die WTO haben diesen Prozess erfolgreich gefördert – indem sie Handelsbarrieren kontinuierlich gesenkt und beseitigt, verbindliche Regeln gesetzt und einen Mechanismus zur Beilegung von Streitigkeiten bereitgestellt haben. Die Doha-Runde knüpft an diese Erfolgsstory an: Zölle sollen weiter gesenkt, nichttarifäre Handelsbarrieren weiter abgebaut und beseitigt, der Kodex der multilateral vereinbarten Vorschriften und Regeln soll nochmals verstärkt werden.

Seit nunmehr zehn Jahren ist die Reform des Regelwerks der WTO durch die Verhandlungen über die Doha-Runde blockiert. Die institutionelle Weiterentwicklung dieses wichtigsten Organs internationaler wirtschaftlicher Zusammenarbeit hängt de facto ab von einer Einigung über Zolltarife bei Chemie und Elektronik. Diese Geiselnahme des Ganzen durch einen Teil muss enden – zumindest in einzelnen Bereichen müssen Fortschritte möglich gemacht werden. Wer hier Obstruktion betreibt, schadet der WTO und ihrer Glaubwürdigkeit. Die Doha-Runde ist ein Versprechen auch an die Adresse der Entwicklungsländer – dieses Versprechen muss endlich eingelöst werden.

Auch in anderen multilateralen Zusammenhängen wird es keinen Fortschritt geben, solange die Weltwirtschaft sich nicht im Einvernehmen und dynamisch weiterentwickelt. Handel, Klimaschutz, Währungsfragen, Armutsbekämpfung, Sicherheits- und Friedenspolitik sind miteinander verwoben. Es gibt für alle diese Probleme keine magische Formel, sondern nur den mühsamen Weg, den gemeinsamen Nenner im Konsens zu finden. Auch wenn es jahrelang keine Bewegung gibt, kann am Ende doch ein großer Erfolg stehen. Es lohnt sich im Interesse aller, an einem Harmonieszenario der Weltwirtschaft weiterzuarbeiten, in dem die Prinzipien des Wettbewerbs und der Barrierefreiheit als Fernziel zur Orientierung dienen.

Auch wenn es jahrelang keine Bewegung gibt, kann am Ende doch ein großer Erfolg stehen

>> Die USA haben ihre Führungsrolle nicht genutzt <<

Da ist etwas dran. Zwar haben die USA seit den Tagen der Konferenz von Havanna die Entwicklung eines freien Welthandels, der auf multilateral vereinbarten Regeln statt auf der Macht der Stärksten beruht, erfolgreich vorangetrieben – das GATT und sein Nachfolger, die WTO, sind die Ziehkinder der USA. Ohne die USA keine Welthandelsorganisation und ohne die USA keine Zukunft der WTO. Aber sie haben über die Jahre mächtige Konkurrenz bekommen: China, Indien, Brasilien und die übrigen Schwellenländer sind herangewachsen zu aktiven Partnern, die Forderungen stellen, Angebote zurückweisen, die auf alten Rechten bestehen und neue Verpflichtungen ablehnen. Der Welthandel gibt ihnen recht – sie sind von Empfängern westlicher Waren und Dienstleistungen zu Anbietern im globalen Maßstab geworden.

Der Grundkonflikt der Doha-Verhandlungen ist immer noch nicht gelöst: Die USA bestehen unerbittlich auf deutlich verbessertem Marktzugang in Brasilien, China und Indien im Agrar- und Industriegüterbereich über das bereits in 2008 vereinbarte Maß hinaus; die Schwellenländer wiederum sind ohne zusätzliche substanzielle Gegenleistungen der USA nicht zu weiteren Zugeständnissen bereit. Vor allem von China und Indien verlangen die USA, die weite Öffnung des US-Marktes in den 16 Jahren seit Abschluss der Uruguay-Runde durch eigene verbesserte Marktzugangsangebote zu honorieren; ohne solche Angebote und die Teilnahme an Industrie-Sektorabkommen werde es keinen Doha-Abschluss geben, so die amerikanische Position. Diese Schwellenländer dürften sich nicht mehr auf ihren Entwicklungsländerstatus berufen, denn ihr Handelspotenzial und weltwirtschaftliches Gewicht gäben ihnen eine neue Rolle – auch in der WTO. Dieser gewachsenen Bedeutung müssten diese Länder durch Übernahme von mehr Verantwortung gerecht werden – auch in der Doha-Runde.

Fakt ist, dass weltweit Furcht grassiert vor dem Handels- und Industriegiganten China. Kein Schwellenland ist offensichtlich bereit, chinesischen Exporteuren weitere Handelserleichterungen zu gewähren und damit die eigene nicht konkurrenzfähige Industrie einem Wettbewerb auszusetzen, den sie nicht gewinnen kann. Die USA und China müssen ihre Probleme vor allem bilateral

lösen. Die offene WTO-Verhandlungsrunde ist dafür sicher nicht das richtige Forum. Das Gleiche gilt für das Verhältnis zwischen EU und USA, das durch Probleme wie Airbus, Gentechnik, Hormonfleisch und Chlor-Hähnchen belastet ist. Auch hier werden die Lösungen am Ende nicht in Genf, sondern zwischen Washington und Brüssel gefunden werden müssen. Eine Bereinigung bilateraler Konflikte hilft auch der Doha-Runde.

>> Die Welt braucht einen schnellen Abschluss der Doha-Runde <<

Auf jeden Fall. Dafür gibt es mehrere Gründe. Erstens reduziert die Doha-Runde die Gefahr protektionistischer Tendenzen und wirkt de facto auch als Konsolidierung und Festschreibung der großen Anzahl unilateraler Liberalisierungsschritte, die seit dem Ende der Uruguay-Runde 1994 vorgenommen wurden. Zweitens reformiert sie den Agrarhandel durch einen Abbau der landwirtschaftlichen Subventionen der Industrieländer. Sie würde die Reform der „Gemeinsamen Agrarpolitik" der EU von 2003 irreversibel machen. Auch würde sie die USA daran hindern, die zurzeit niedrigen Stützungssubventionen für die Landwirtschaft wieder hochzufahren, falls die gegenwärtig hohen Agrarpreise erneut fallen. Vor allem aber würde der Doha-Abschluss ein für alle Mal der Subventionierung von Agrarexporten den Garaus machen. Drittens erleichtert die Doha-Runde den Marktzugang und bringt neue Exportchancen: Durch zusätzliche Zollsenkungen bei nahezu allen Industriegütern über das bestehende Tarifniveau hinaus und durch Öffnung neuer Absatzmärkte im Landwirtschaftsbereich durch Unterbindung von Agrarsubventionen schafft sie Potenzial für mehr Wachstum und Wohlfahrt – in Industrie- und Entwicklungsländern gleichermaßen. Viertens würde sie das multilaterale regelbasierte Handelssystem der WTO nachhaltig stärken, denn der erfolgreiche Abschluss würde ein Abgleiten des WTO-Systems in einen Zustand permanenter Starre verhindern und damit in die Überalterung seiner Regeln und Vorschriften. Nur bei Erhalt des ökonomischen Interesses aller Mitgliedstaaten an der WTO wird der Streitbeilegungsmechanismus, das „Kronjuwel" der WTO, respektiert und können die Ergebnisse umgesetzt werden. Und fünftens sorgt sie für die Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft, indem sie die Teilhabe aller Mitglieder an den Erfolgen der Handelsliberalisierung sicherstellt.

Wirtschaft und Handel brauchen klare und faire Regeln, die allen Ländern Chancengleichheit bieten

Weltwirtschaft und Welthandel in einer globalisierten Welt bedürfen klarer und fairer Regeln, die allen Ländern eine Chance geben, am Welthandel teilzunehmen. Die Doha-Welthandelsrunde hat den Auftrag, diese Chancengleichheit herzustellen. Weitere Handelsliberalisierung steigert das weltweite Handelsvolumen. Erhöhte Nachfrage und größerer Umsatz führen automatisch auch zu mehr Investitionen. Mit neuen verstärkten Regeln und festgeschriebenen Zollsätzen entsteht ein Schutzschild gegen einseitige protektionistische Maßnahmen und Handelsbarrieren – ein Vorteil vor allem für kleine und mittlere Unternehmen

beim Außenhandel. Die Berücksichtigung der Interessen der Entwicklungsländer fördert ihre Integration in die Weltwirtschaft. Stetigkeit und größeres Vertrauen in das multilaterale Handelsregime verhindern bilaterale Handelskonflikte.

>> Die Doha-Runde ist nicht mehr zu retten <<

Das kann am Ende so sein. Ein Abbruch wäre aber sehr kurzsichtig, denn selbst in der gegenwärtig unvollendeten Form ist die Doha-Runde das ambitionierteste Paket von Handelsliberalisierungen, das jemals multilateral verhandelt wurde. Allein auf Basis der Zwischenergebnisse (Modalitäten) vom Juli 2008 ergeben sich, nach seriösen Berechnungen wirtschaftswissenschaftlicher Institute, zusätzliche Handelsvolumina von mehr als 350 Milliarden Dollar jährlich. Hierin sind die zusätzlichen Steigerungseffekte durch weitere Liberalisierungen bei Dienstleistungen und Kostenreduzierungen bei den Zollverfahren noch nicht berücksichtigt.

Zu lange haben die verhandelnden Parteien Doha lediglich als ein ökonomisches Problem betrachtet und dabei ausgeblendet, dass die Verflechtung der Märkte das Merkmal eines weltweiten Sicherheitssystems im Sinne unauflöslicher Abhängigkeiten und Gewinngemeinschaften ist. Ein weiterer Abbau des Agrarprotektionismus ist die Grundlage nicht nur für die Lösung der Welternährungsfragen, sondern auch die Basis für einen erfolgreichen weiteren Ausbau der integrierten Weltwirtschaft. Aggressive nationalistische und merkantilistische Ansätze müssen einer gemeinsamen Fortschrittsorientierung weichen, wenn es mit der Weltwirtschaft und dem „Wohlstand der Nationen“ weiter vorangehen soll. Das gegenteilige Szenario einer zersplitterten und in Protektionismus zurückfallenden Weltwirtschaft kann und darf kein realistisches Zukunftsmodell werden. Daher muss am Ende die Vernunft gewinnen und – nachdem sich der Pulverdampf der Wahlkämpfe in einigen großen Ländern verzogen hat – der Faden eines multilateralen Abschlusses wieder aufgenommen werden. Für die Zwischenzeit gilt es zu retten, was noch zu retten ist. Ein Zwischenabschluss auf einem genügsamen Ambitionsniveau ist allemal besser als die frustrierende Wirkung eines Null-Ergebnisses.

Auf die Verhandler in Genf warten schon andere dringende Themen, die viel zu lange zurückgestellt wurden, wie z.B. Handel und Währung, Handel und Klima, Regeln für grenzüberschreitende elektronische Dienstleistungen, Begrenzung des Subventionswettlaufs, bessere Wettbewerbsregeln und die Rohstoffversorgung der Weltwirtschaft.

KNUT BRÜNJES
arbeitet im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie im Bereich Handelspolitik.

MANFRED KUPITZ
arbeitet im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie im Bereich Handelspolitik.

Das Ende der Angst

Syriens junge Generation kämpft für den Sturz des Assad-Regimes

Susanne Fischer | **Sie organisieren sich spontan und bringen doch die Massen auf die Straßen. Ihre Wut speist sich aus Jobmangel, Cliquenwirtschaft, Korruption und der allgegenwärtigen Willkür des Assad-Regimes. Die jungen Aufständischen sind gut vernetzt und wollen nach 40 Jahren Diktatur endlich Veränderung. Dafür riskieren sie ihr Leben.**

Nun, da die syrische Revolution voll im Gang ist und von Deir Azzour im Nordosten bis Daraa im äußersten Süden Zehntausende auf die Straße gehen, ist es verlockend zu denken, es hätte gar nicht anders kommen können: nach dem Aufstand in Tunesien, der den Diktator Ben Ali in einem knappen Monat aus dem Land jagte, nach dem jähen Sturz des als unerschütterlich geltenden „Pharao" Hosni Mubarak, nach Jemen, nach Libyen – war Syrien nicht der naheliegende, ja zwingend nächste Dominostein?

Wer aber Ende Februar – Ben Ali saß schon im saudischen Exil, Mubarak kränkelte isoliert in seiner Villa am Roten Meer – mit Menschenrechtsaktivisten in Damaskus sprach, bekam vor allem eines zu hören: Wir sind noch nicht so weit. Syrien sei anders, versicherten sie, für das Reich der Assads gelten andere Spielregeln.

Als Anfang Februar der erste Aufruf zu einem „Tag des Zornes" in Syrien auf Facebook auftauchte, veröffentlicht von Exilsyrern, wies eine im Land lebende Menschenrechtsanwältin dies noch als „kurzsichtig" und „unverantwortlich" zurück und versicherte: „Die Syrer werden nicht übereilt in irgendwelche revolutionären Aktionen stolpern, nicht jetzt und nicht in naher Zukunft." Ihre Begründung: Das Ausmaß an Unterdrückung, das Syrer erlebt hätten und noch erlebten, überträfe den gesamten Rest der arabischen Welt, vielleicht mit Ausnahme des Irak. „Die anderen arabischen Völker haben keine Geschichte, die mit Blut geschrieben wurde, als eine ganze Stadt mit Panzern und Artillerie plattgemacht wurde, wie in Hama im Februar 1982."[1] In derselben Woche prophezeite die englischsprachige Webseite

[1] No Revolution by Remote Control. By a Syrian Human Rights Activist, Damascus Bureau, 8.2.2011, http://www.damascusbureau.org/?p=1541.

des Nachrichtensenders Al-Dschasira unter der Überschrift „Ein Königreich des Schweigens“, dass die Kombination aus populärem Präsidenten, gefürchteten Sicherheitskräften und zahlreichen konfessionellen Minderheiten eine syrische Revolution eher unwahrscheinlich macht.[2] Eine Prognose, die schon bald von der Wirklichkeit widerlegt werden sollte, erst in kleinen Schritten, dann in so großen Sprüngen, dass es selbst die Syrer überraschte.

Am 15. März marschierten rund 200 Demonstranten durch die historische Altstadt von Damaskus und riefen „Friedlich, friedlich!“ und „Das syrische Volk lässt sich nicht demütigen“. Junge Syrer hatten auf Facebook zu dem Protestmarsch aufgerufen, mit dem Ziel, an diesem Tag den Startschuss für die syrische Revolution zu geben. Obwohl Sicherheitskräfte in Zivilkleidung sofort eingriffen, die Demonstranten mit Schlagstöcken auseinander trieben und Dutzende Kameras und Mobiltelefone konfiszierten, kursierten die Videos von dem mutigen Marsch bald im Internet.[3] Am Tag darauf versammelten sich etwa 150 Menschen vor dem Innenministerium zu einer Mahnwache für politische Gefangene. Angehörige von Inhaftierten und deren Anwälte hatten zu dem stillen Protest aufgerufen.

Jeder dieser zaghaften Versuche, den arabischen Frühling in der syrischen Hauptstadt aufblühen zu lassen, wurde brutal und schnell niedergeknüppelt. Trotzdem werteten Aktivisten die Mini-Demonstrationen als Erfolg, sie jubilierten, dass überhaupt wiederholt Menschen auf die Straße gingen. Die Mauer der Angst zeigte erste Risse, ein Anfang war gemacht. Und zwar, ähnlich wie in Tunesien und Ägypten, nicht von einer der traditionellen, in die Jahre gekommenen Oppositionsparteien, sondern von einzelnen jungen, meist völlig unbekannten Syrern, die der Korruption, der eigenen Chancenlosigkeit im kleptokratischen System und der totalen Gängelung müde waren.

Aufstand in der Provinz

Dann kam Daraa. In der südsyrischen Provinzstadt hatten Anfang März Schulkinder, inspiriert von den Bildern aus Tunesien und Ägypten, die via Al-Dschasira und Al-Arabiya die syrischen Wohnzimmer erreichten, Graffitis an eine Wand in ihrer Schule gesprüht, unter anderem „Das Volk will den Sturz des Regimes“. Obwohl kaum älter als 14 Jahre, wurden 15 Schüler festgenommen. Wie die Sicherheitskräfte mit ihnen und den Eltern in den nächsten Wochen verfuhren, wird sich vielleicht als einer der folgenschwersten Fehler des syrischen Regimes erweisen. Zeugenaussagen zufolge wurden die Kinder im Gefängnis zum Teil schwer misshandelt: Sie wurden verprügelt, einigen wurden die Fingernägel ausgerissen. Den Eltern, die wiederholt bei den

Die gefolterten Kinder von Daraa und ihre gedemütigten Eltern trieben die Demonstranten auf die Straßen

[2] Syria: A kingdom of silence, 9.2.2011, http://english.aljazeera.net/indepth/features/2011/02/201129103121562395.html.
[3] Demonstrators in Damascus demand the Fall of the Regime, 15.3.2011, http://www.damascusbureau.org/?p=1706.

Behörden vorsprachen und die Freilassung ihrer Kinder verlangten, soll ein Offizier gesagt haben: Vergesst eure Kinder! Macht neue. Und wenn ihr nicht wisst, wie das geht, schickt eure Frauen vorbei, dann helfen wir euch.

Das war selbst für syrische Maßstäbe zu viel der Demütigung. Insbesondere in einer von konservativer Beduinentradition geprägten ländlichen Gegend wie Daraa. Also gingen die Menschen auf die Straße, massenweise. Waren es in Damaskus hundert, zweihundert gewesen, wurden es in Daraa erst Tausende, dann Zehntausende. Und das Regime beging den nächsten folgenschweren Fehler: Es ließ auf die Demonstranten schießen.

Das aber setzte den Protesten kein Ende, im Gegenteil: Jede Beerdigung eines „Märtyrers“ wuchs zu einer neuen, größeren Demonstration. Das Regime wollte Botschaften der Abschreckung schicken, doch die üblichen Mechanismen der Angst funktionierten nicht mehr. „Blut öffnet die Tür zu nur noch mehr Zorn“, erklärt die Damaszener Menschenrechtsanwältin Razan Zeitouneh die so in Gang gekommene Spirale. Wieder eröffneten die Sicherheitskräfte das Feuer, wieder starben Dutzende, wieder gab es Beerdigungen und noch größere Proteste. Assad-Statuen fielen, ein Büro der Baath-Partei ging in Flammen auf, Daraa war außer Kontrolle – eine Situation, die noch wenige Wochen zuvor unvorstellbar gewesen war. Auch hier stand keine organisierte politische Kraft hinter den Protesten, sondern die schiere Wut der Menschen auf ein sie demütigendes und verachtendes Regime.

Das Regime will abschrecken, doch die Mechanismen der Angst funktionieren nicht mehr

Blutvergießen für den Machterhalt

Und wie reagiert dieses Regime? Mit noch mehr Gewalt, mit halbherzigen Reformversprechen und mit einem Schlingerkurs, der nahelegt, dass Assad und seine Schergen nicht den Ansatz einer Ahnung haben, wie sie die Situation entschärfen sollen. Während die Präsidentenberaterin Buthaina Shabaan Reformen in Aussicht stellt, darunter die Aufhebung des seit 1963 geltenden Ausnahmezustands, stürmen Militär und Polizei mit massivem Gewalteinsatz die Omari-Moschee in Daraa, in die sich die Demonstranten zurückgezogen und wo sie eine Art Feldhospital für die Verwundeten eingerichtet hatten. Und Baschar al-Assad? Schweigt erst zwei Wochen lang, um dann in seiner Rede an die Nation jegliches Reformer-Image zu verspielen, das er für viele kurioserweise hatte. Seine jovial-arrogante, beinahe tragikomische Rede vor einem Parlament der Claqueure war der nächste große Fehler, und diesen machte der Präsident vor den Augen der Weltöffentlichkeit ganz allein: Das Land stand in Flammen, es hatte bereits mehr als 160 Tote gegeben und Baschar schwafelt blöde lächelnd von einer ausländischen Verschwörung.

Im elften Jahr seiner Herrschaft lässt Baschar al-Assad die Maske des Reformers endgültig fallen und zeigt der Welt, dass er Blutvergießen für den Machterhalt genauso wenig scheut wie sein Vater. Der als Hoffnungsträger für ein anderes Syrien angetretene Assad jun. vermittelt

Bild nur in Printausgabe verfügbar

heute einen Eindruck von Verblendung und Realitätsverlust, der sich von Rede zu Rede, von Protestwoche zu Protestwoche steigert. Unterstrichen wird dieses Bild vom erratischen Handeln in der Stadt Hama, einer offenen Wunde der syrischen Geschichte. Im Februar 1982 ließ Hafez al-Assad dort einen Aufstand der Muslimbrüder mit Panzern niederwalzen; Berichte gehen von 10 000 bis zu 25 000 Toten aus. Darüber durfte in Syrien nie geredet werden – bis heute.

Doch im Jahr 2011, im Zeitalter von Youtube und Facebook, bröckeln die historischen Tabus. Und bei jedem Demonstranten, der in Hama stirbt, schwingt stets die Erinnerung an das Massaker von 1982 mit. Vielleicht bekam die Armee deshalb nach einem blutigen Freitag Anfang Juni den Befehl, sich vollständig aus der Stadt zurückzuziehen – um die Geister der Vergangenheit nicht heraufzubeschwören. Fast zwei Monate lang triumphierte Hama als quasibefreite Stadt, durfte sich der „Friedhof der Nation“ (ein Graffiti in Hama) selbst verwalten und dem Rest des Landes Hoffnung machen, dass es tatsächlich irgendwann eine Post-Assad-Ära geben könnte.

Doch in der Nacht vor Beginn des Fastenmonats Ramadan begannen Assads Truppen die Reconquista. Panzer rückten in die Stadt, der Zugang zum zentralen Horani-Krankenhaus wurde versperrt. Augenzeugen berichteten von Scharfschützen, die auf alles schossen, was sich bewegte. Mehr als hundert Tote soll es allein am ersten Tag des Angriffs gegeben haben.[4] Wieder hat die verwundete Stadt Dutzende ihrer Söhne verloren, wurde ihr vernarbtes Gedächtnis mit

[4] The bloodiest Assad Act Thus Far, Syrian News Revolution Round-up, 31.7.2011, http://www.icontact-archive.com/Bm8lHV2mhxCcOgrfaR4ODAP2GZFXKIDL?w = 4.

neuem Blut befleckt – als wolle Assad junior endgültig in die Fußstapfen seines Vaters treten.

„Das Regime hat der unbewaffneten Bevölkerung den Krieg erklärt", sagt Haitham Maleh, Anwalt und Grandseigneur der syrischen Opposition, 80 Jahre alt, aber kämpferisch wie eh und je. Achteinhalb Jahre Gefängnis konnten seinen Willen nicht brechen. In seinen Augen ist Baschar al-Assad keinen Deut besser als sein Vater. „Gewalt und Unterdrückung, das sind die einzigen Regierungsmethoden, die er kennt", meint Maleh. Ein Urteil, dem sich auch im Ausland immer mehr anschließen. Es wird einsam um Baschar al-Assad. Treu zu ihm stehen eigentlich nur noch seine alten Verbündeten Iran und die libanesische Hisbollah.

Mit nur 45 Jahren ist der in England ausgebildete Augenarzt der jüngste Diktator in der arabischen Welt. Doch seine Rhetorik und sein Handeln wirken so gestrig, als wäre er ein seit Jahrzehnten regierender Greis. Das ist um so tragischer, als die treibenden Kräfte hinter den Protesten vor allem junge Syrer sind, jene Generation also, die die Blut- und Gewaltherrschaft von Vater Hafez nicht selbst erlebt hat und daher keinen historisch genährten Hass auf die Familie Assad hegt. Ihre Wut speist sich aus der Gegenwart, aus den nicht vorhandenen Jobs, aus der Cliquenwirtschaft, die alle einflussreichen Geschäfte im Land in den Händen der Herrscherfamilie und der ihnen Nahestehenden hält, aus der allgegenwärtigen Willkür, die sie zu Objekten einer grenzenlosen Staatsgewalt macht. Eine Wut, die Assad mit etwas Geschick, Kompromissbereitschaft und politischem Gespür vielleicht hätte abfedern können.

Ihre Wut speist sich aus der Gegenwart, aus den fehlenden Jobs, der Cliquenwirtschaft, der Willkür

Die alte Opposition, die Kurden, die Linken, die Kommunisten, die Muslimbrüder hatten erst Vater Assad und dann sein Sohn über die Jahrzehnte mit permanenter Verfolgung, endlosen Verhören und immer neuen Verhaftungen mürbe gemacht. Von ihnen ging keine Gefahr aus für das Regime, sie waren bekannt und stets gut überwacht, die Michel Kilos und Riad Seifs, die Bunnis und die Abdallahs. Und viele von ihnen glaubten nicht – oder nicht mehr – an eine Revolution, an einen Umsturz, sondern hofften, wenn überhaupt noch, auf allmählichen Wandel durch Reformen und schrittweise politische Öffnung.

Jung gegen Alt

Jetzt sei nicht die Zeit für eine solche Auseinandersetzung, hatten mehrere der großen alten Köpfe der Opposition den jungen Revolutionären denn auch zunächst ans Herz gelegt – und sie so erst recht auf die Barrikaden gebracht. „Die Zeiten, in denen irgendwelche Alten uns sagen, was wir zu tun haben, sind vorbei", sagt Rami Nakhle, ein Cyber-Aktivist und Revolutionär der ersten Stunde. „Als die Proteste losgingen, konnte die ältere Generation nicht glauben, dass dies zu irgendetwas führen würde."

Eine echte Generationenlücke tat sich auf, die sich bis heute nicht völlig geschlossen hat. Allein die Methoden von Jung und Alt stammen aus unterschiedlichen Welten. Zwar haben viele der älteren Oppositionsfiguren

inzwischen auch einen Facebook-Account. Das Tempo, der Einfallsreichtum und die Kreativität aber, mit denen die jungen Revolutionäre das Regime herausfordern, zeichnen ein ganz neues Bild von der bisher eher als behäbig und stark ideologisiert geltenden syrischen Opposition.

Kaum hatte Baschar al-Assad die Aufständischen in seiner dritten Rede an die Nation als „Mikroben" beschimpft, tauchte bei Facebook eine Seite „Mikroben fordern den Sturz des Regimes" auf, wurde ein Mikroben-Song auf Demonstrationen gesungen, verkündeten eifrige Revolutionäre, sie würden ihr erstes Kind „Mikrobe" taufen. Mit einem smarten Gag trickste eine Gruppe, die unter dem Namen „Noufous Karima" operiert, die Armee aus: Sie füllten große Ballons mit Wasserstoff und revolutionären Flugblättern und ließen sie in Richtung Damaskus treiben. Als die Soldaten die großen Ballons erblickten, schossen sie sofort – und die Flugblätter regneten auf die Hauptstadt nieder.

Verstreute Opposition

Unterschiedliche Ansichten gibt es innerhalb der Opposition über die Frage, ob mit dem jetzigen Regime überhaupt ein Dialog geführt werden soll oder ob ein breiter nationaler Austausch erst beginnen kann, wenn Assad und seine Clique abgetreten sind. Als altgediente Oppositionsfiguren wie Michel Kilo und Louay Hussein Gespräche mit Vertretern des Regimes führten, witterten junge Aktivisten Verrat. Ihre Position: „La hewar, arhal ya Baschar! Kein Dialog, Baschar, verschwinde!" Reförmchen wie das jüngst verabschiedete neue Parteiengesetz lassen sie kalt.

Auch von der Exilopposition wollen sich die jungen Revolutionäre nur bedingt beeinflussen lassen. „Solange sie sich mit ihren Forderungen und Positionen nach der syrischen Straße richten, heißen wir jede Unterstützung willkommen, schließlich sind die Exilsyrer unsere Landsleute und haben das Recht, an diesem historischen Moment teilzuhaben", meint Anwältin Zeitouneh. „Doch die Führung liegt eindeutig bei den Menschen im Land, sie bestimmen den Kurs der Revolution."

Eine verständliche Position, sind es doch die Demonstranten im Land, die täglich ihr Leben riskieren im Kampf gegen das Regime. Zeitouneh lebt seit März im eigenen Land auf der Flucht, eilt von einem Versteck zum nächsten und dokumentiert akribisch Namen und Zahlen der Toten, führt Buch über Verhaftete und Verschwundene und sorgt dafür, dass sie nicht vergessen werden. Zwischenzeitlich hatten Sicherheitskräfte ihren Mann verhaftet, in der Hoffnung, sie gäbe dann auf. Drei Monate wusste sie nicht, wo er war, ob er lebte, wie es ihm ging. Dann wurde ihm ein fadenscheiniger Prozess gemacht mit absurden Anschuldigungen, aber er wurde auf freien Fuß gesetzt. „Im Prinzip ist das ganze Volk zur Fahndung ausgeschrieben", spottet Nakhle, der sich der sicheren Verhaftung durch Flucht über die Grenze entzog, aber deswegen nicht weniger eifrig im Dienst der Revolution steht. „60 000 Personen werden polizeilich gesucht, da können sie doch wirklich gleich alle verhaften."

60 000 gesuchte Personen: Im Prinzip ist das ganze Volk zur Fahndung ausgeschrieben

Auch durch diesen Verfolgungsdruck ist die Opposition weit verstreut, operiert aus den Nachbarländern Türkei, Jordanien und Libanon, aus den USA, London, aus Verstecken in Damaskus. Einen wirklichen gemeinsamen politischen Schirm gibt es bislang nicht. Auf einer Oppositionskonferenz in der Türkei im Juli kam es zum Eklat, als die kurdischen Parteien abreisten aus Protest gegen die Verwendung des Begriffs „Syrische Arabische Republik". Im Land selbst haben sich die Local Coordination Committees als Stimme der Straße etabliert: Vorwiegend junge Aktivisten aus verschiedenen Städten und Dörfern haben sich vernetzt, organisieren gemeinsam Proteste an verschiedenen Orten, geben Erklärungen heraus und informieren täglich die ausländischen Medien über das, was in Syrien geschieht.[5]

Die Stimmenvielfalt der Opposition verwirrt viele ausländische Beobachter

Die Stimmenvielfalt der Opposition verwirrt viele ausländische Beobachter und wirft immer wieder die besorgte Frage auf, ob es denn überhaupt eine politische Alternative zu Assad gibt oder ob sein Abgang unweigerlich zum Chaos führt. Eine Frage, die Zeitouneh wütend macht: „Das Regime hat 40 Jahre lang systematisch Misstrauen zwischen den Menschen gesät und das ganze Volk zu Spitzeln gemacht. 40 Jahre Ausnahmezustand mit Versammlungsverbot, alle politischen Parteien wurden zerstört, wer politisch aktiv wurde, verschwand für Jahre, manchmal Jahrzehnte im Gefängnis. Wie soll da über Nacht eine geeinte politische Front entstehen?"

Immerhin, durch die verschiedenen Konferenzen in der Türkei, durch gemeinsame Statements und intensive Medienarbeit wird die syrische Opposition sichtbarer, auch wenn bislang nicht die eine herausragende Führungsperson sichtbar ist. Aber die gab es in Tunesien und Ägypten auch nicht. Aus vielen zunächst einzeln agierenden Akteuren entstehen neue Netzwerke, die sich leichter untereinander verständigen können. „Wir haben lange unter einem politischen Vakuum gelitten, aber allmählich findet die Opposition zueinander", sagt Zeitouneh.

Das System Assad

Weit weniger transparent sind die Strukturen des Systems Assad. Der innere Machtapparat ist nach außen gut abgeschirmt. Niemand weiß, wer tatsächlich welche Fäden zieht. Trifft Baschar al-Assad die Entscheidungen oder ist er nur die Frontfigur, eine Puppe, hinter deren Rücken sich die wahren Drahtzieher der blutigen Niederschlagung der Proteste verbergen? Insbesondere das Hin und Her zwischen Reformankündigungen und dem Gebrauch brachialer Gewalt lässt immer wieder Spekulationen aufkommen, Assad sei nicht der wirklich starke Mann an der Spitze.

Die zentralen Positionen sind alle von der direkten oder erweiterten Familie besetzt. Maher al-Assad, Baschars Bruder, kommandiert die gefürchtete Präsidentengarde und 4. Division, eine den Assads treu ergebene Eliteeinheit der Armee, die maßgeb-

[5] Local Coordination Committees of Syria, http://www.lccsyria.org/

lich an der Niederschlagung der Proteste beteiligt ist. Ihre Mitglieder sind handverlesen, gut ausgebildet und wegen ihrer unbedingten Loyalität die bevorzugte Waffe für heikle Missionen. Käme es zu einem Kampf Armee gegen Präsidentengarde, vermutet Nakhle, könnte die Präsidentengarde gegen die weniger gut ausgebildete und ausgerüstete Armee ziemlich lange durchhalten. Doch auch in der regulären Armee ist bei jeder Einheit der mächtigste von drei Führungsoffizieren stets ein Alewit, also ein Mitglied der Minderheit, der auch die Assads angehören. Eine große Zahl von Deserteuren oder Überläufern hält Nakhle daher für unwahrscheinlich.

Baschars Schwager, Asef Shawkat, ist stellvertretender Stabschef der syrischen Armee, von 2005 bis 2010 leitete er den militärischen Geheimdienst. Alle wichtigen Fäden der syrischen Wirtschaft hält Rami Makhlouf in der Hand, Baschars Cousin. Mobilfunk, Banken, Freihandelszonen, Duty Free Shops, eine große Baufirma, eine Fluggesellschaft und die wichtigsten Importlizenzen zum Beispiel für europäische Autos und teure Tabakwaren gehören zu seinem Imperium. Außerdem besitzt er zwei Fernsehsender und mehrere Zeitungen. In einem Interview mit der *New York Times* gab Makhlouf im Mai einen seltenen Einblick in den inneren Machtzirkel um Assad.[6] Die Regierung habe beschlossen, die Proteste bis zum Ende zu bekämpfen, sagte Makhlouf und warnte, wie es das Assad-Regime immer wieder tut, dass die einzige Alternative zur jetzigen Führung Chaos, Bürgerkrieg und der Aufstieg extremer Islamisten sei.

Eine Sorge, die die Aufstände im prekären Vielvölkerstaat Syrien mit sunnitischer Mehrheit und einer drusischen, christlichen und – der regierenden – alewitischen Minderheit von Anfang an begleitet hat. Unter Pessimisten macht das böse Wort von „Alewiten ins Grab, Christen nach Beirut“ die Runde. Doch gab der Verlauf der Proteste bislang wenig Anlass, der düsteren Prophezeiung des Regimes zu glauben. Auf ihren Plakaten betonen die Demonstranten immer wieder „Suria wahida“, geeintes Syrien. Und die wenigen Fälle interkonfessioneller Gewalt seien mit Hilfe von Schlägertrupps des Regimes gezielt provoziert worden, versichern die jungen Revolutionäre.

Die Demonstranten wollen ein geeintes Syrien und keine konfessionelle Spaltung

Sie stellen sich inzwischen darauf ein, dass die Revolution noch lange dauern kann. Für Nakhle kein Grund zur Verzweiflung: „Wir haben sechs Monate durchgehalten, wir halten auch noch weitere sechs Monate durch.“

SUSANNE FISCHER leitet als Programm-Managerin Nahost des Institute for War and Peace Reporting von Beirut aus Projekte zur Förderung der Pressefreiheit.

[6] Syrian Elite to Fight Protest to „the end“, New York Times, 10.5.2011, https://www.nytimes.com/2011/05/11/world/middleeast/11makhlouf.html?_r = 1&pagewanted = all.

Syriens verlässliche Feinde

Stabilitätsinteressen halten das Regime von Baschar al-Assad an der Macht

Markus Bickel | **Die Baath-Diktatur greift bei der Niederschlagung der Oppositionsbewegung im eigenen Land weiter zu fast jedem Mittel. Internationale Gegenmaßnahmen musste das Regime bislang kaum fürchten. Eine seltsame Allianz aus Russland, Saudi-Arabien, Iran und Israel verhinderte ein schärferes Vorgehen gegen Damaskus. Dem Westen ist das nicht unrecht.**

Der Propagandaapparat des Regimes spult weiter seinen eigenen Film ab. „The Reality of Events" heißt die Rubrik auf der englischsprachigen Webseite der staatlichen Nachrichtenagentur Sana, die Meldungen über die aktuelle Situation in Syrien auflistet. „Bewaffnete Gruppen greifen Polizeistation in Hama mit Maschinengewehren und Molotowcocktails an", „Verletzter Soldat beschreibt Details von Terroristenangriff", „Unterstützung des Volkes für Reformprozess hält an", war dort am Tag nach Ramadan-Beginn zu lesen. Berichte über Massendemonstrationen tauchen nicht auf, von toten Zivilisten war keine Rede – ebenso wenig von den Beratungen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen in New York, der Anfang August zu einer Dringlichkeitssitzung zusammenkam.

Es war bereits der dritte Anlauf der beiden ständigen Sicherheitsratsmitglieder Großbritannien und Frankreich, das Gremium zu einer Verurteilung des syrischen Vorgehens zu bewegen. Doch wie im April und im Juni scheiterte das Vorhaben am Widerstand Russlands: Seit Verabschiedung von Resolution 1973 im März, die ein bewaffnetes Eingreifen in Libyen erlaubte, weigert sich Moskau, Kritik an seinem Verbündeten in Damaskus zu Papier bringen zu lassen. Den NATO-Einsatz gegen die Truppen Muammar al-Gaddafis betrachtet die russische Führung inzwischen als Resolutionsmissbrauch. Sie fürchtet, mit einer Syrien-Resolution westlichem Interventionsstreben in Nahost weiteren Vorschub zu leisten. Immerhin veröffentlichte der Sicherheitsrat am 3. August eine „Erklärung des Präsidenten", in der recht allgemein „Menschenrechtsversetzungen in Syrien" und der Einsatz von Gewalt verurteilt werden.

Halbwegs klare Worte der internationalen Gemeinschaft waren bis dahin Mangelware. Staatspräsident Baschar al-Assad habe „jeden Sinn für

Menschlichkeit verloren“, kritisierte UN-Generalsekretär Ban Ki-moon erst Anfang August: Nach internationalem Recht könnte der syrische Präsident für Menschenrechtsverletzungen zur Verantwortung gezogen werden – eine Drohung, die vorerst ins Leere lief. Ein Telefonat zwischen Ban und dem syrischen Staatspräsidenten Baschar al-Assad blieb jedenfalls ohne erkennbare Wirkung. „Die internationale Gemeinschaft ist zutiefst beunruhigt“, sagte die UN-Hochkommissarin für Menschenrechte, Navi Pillay, und drückte den Angehörigen der Opfer ihr Mitgefühl sowie Mitgliedern der Protestbewegung ihre Solidarität aus. Schärfere Kritik äußerte sie nicht; und auch Sanktionen muss Damaskus wohl bis auf Weiteres nicht fürchten.

„Reformen, bevor es zu spät ist“

Als in Daraa und Deir al-Zor auch danach weiter die Panzer rollten, riefen schließlich die Golf-Staaten und die Arabische Liga am 8. August Syrien erstmals auf, die Gewalt gegen Zivilisten einzustellen. Aus Angst vor Protesten im eigenen Land hatte sich Saudi-Arabien, die Führungsmacht der Arabischen Liga, mit Kritik am repressiven Vorgehen lange zurückgehalten. „Was in Syrien geschieht, ist nicht akzeptabel“, ließ der saudische König Abdullah nun erklären und mahnte „wirkliche Reformen“ an, „bevor es zu spät ist“.

Die Baath-Diktatur dürfte dies wenig beeindruckt haben. Das Regime hat sich längst seine eigene Realität geschaffen. Assad und seine Getreuen leben in einer anderen Welt als große Teile der Bevölkerung. Am letzten Wochenende vor dem Ramadan hatten Armee-, Geheimdienst- und Polizeieinheiten allein in Hama mehr als 100 Demonstranten getötet, landesweit waren es UN-Angaben zufolge über 140. Nur bei einem Freitagsprotest Ende April waren ähnlich viele Opfer zu beklagen gewesen. Das Signal an die Freiheitsbewegung am Vorabend des muslimischen Fastenmonats war deutlich: Wer es wagen sollte, nach dem Moscheebesuch auf die Straße zu gehen, riskiert sein Leben. Einschüchtern ließ sich die Opposition davon nicht. Schon in der ersten August-Woche gab es bei Demonstrationen wieder Dutzende Tote in Hama und in anderen Städten. Hunderte sollen nach Angaben von Menschenrechtlern verhaftet worden sein.

Assad muss sich nicht wie Gaddafi Sorgen um einen Sturz seines Regimes machen

Auf praktische Solidarität von außen warteten die Demonstranten weiter vergeblich. Eine Allianz verlässlicher Feinde verhindert, dass Assad sich wie Gaddafi Sorgen um einen Sturz seines Regimes machen müsste. Nicht nur Saudi-Arabien reagierte lange zögerlich. Auch in Israel, das bis heute keinen Friedensvertrag mit Syrien geschlossen hat, wenngleich an der gemeinsamen Grenze seit 1973 Ruhe herrschte, wünscht man sich Assads Machterhalt – einen angenehmeren politischen Gegner kann man sich in Jerusalem nicht wünschen. Kaum etwas käme der israelischen Regierung ungelegener als ein Machtvakuum in Syrien. Dass ein Sturz Assads Syriens Bündnis mit dem Iran beenden könnte, erscheint zweitrangig – Stabilität an seinen Nordgrenzen ist Jerusalem wichtiger

als demokratischer Aufbruch. Der Mut zur Veränderung, der den arabischen Frühling vom Hohen Atlas bis zum Persischen Golf trägt, ist in Israel bislang nicht angekommen.

Die anfangs kaum organisierte syrische Opposition dürfte sich dadurch in ihrem Kurs bestätigt sehen, äußere Einmischung abzulehnen. Nach einer ersten harten Welle der Repression im April fasste sie neuen Mut: Weil das Regime Zusammenkünfte in Syrien selbst unterband, wich die Opposition ins Nachbarland Türkei aus. Dort erlaubte die Regierung Recep Tayyip Erdogans Ende Mai in Antalya ein Treffen syrischer Aktivisten, im Juli kamen in Istanbul Mitglieder der Freiheitsbewegung zusammen. Für Assad muss das ein Schlag ins Gesicht gewesen sein: Nach langer internationaler Isolation hatte er Syriens Verhältnis zur Türkei in den vergangenen Jahren immer stärker ausgebaut. Neben Irans Präsident Machmud Achmadinedschad galt Erdogan als sein engster Verbündeter in der Region. 2008 vermittelte dieser Friedensverhandlungen mit Israel.

Für Assad ein Schlag ins Gesicht: Die Türkei ermöglichte Treffen der syrischen Opposition

Doch die von Kritikern als „neoosmanisch“ bezeichnete Außenpolitik Ankaras hat auch eine moralische Komponente: So wie Erdogan und sein Außenminister Ahmet Davutoglu sich in Tunesien, Ägypten und Libyen auf die Seite der Demokratiebewegungen stellten, konnten sie auch in Syrien bei der systematischen Unterdrückung der Demonstranten nicht tatenlos zuschauen. Aufforderungen Erdogans, Reformen einzuleiten, kam Assad nicht nach – der erst im Juli im Amt bestätigte türkische Ministerpräsident wandte sich enttäuscht ab. Davutoglu, der am 8. August zu einer Friedens- und Vermittlungsmission nach Damaskus flog, holte sich von Assad eine Abfuhr.

Deutliche Worte gefordert

„Im Ramadan werden die Menschen noch mutiger werden, ihre Bereitschaft, Opfer zu bringen, wird weiter wachsen“, erklärte Walid al-Bunni, einer der untergetauchten Oppositionsführer, Mitte Juli. Gemeinsam mit Gleichgesinnten hatte er kurz zuvor eine Zusammenkunft Oppositioneller in Damaskus organisiert, doch das Treffen wurde brutal zusammengeschossen – so wich man nach Istanbul aus. Für Unterstützung aus dem Ausland ist al-Bunni dankbar, gibt sich jedoch keinen Illusionen hin: Trotz der vielen Opfer ist die Bewegung weitgehend auf sich allein gestellt; von internationaler Hilfe, wie sie die libyschen Rebellen innerhalb weniger Wochen erreichte, oder regionaler Solidarität, wie die Aufständischen auf Kairos Tahrir-Platz und der Avenue Habib Bourguiba in Tunis sie erfuhren, keine Spur.

Eine westliche Militärintervention lehnt al-Bunni ab, und steht damit nicht allein. Auch Radwan Ziadeh, einer der wichtigsten Sprecher der Opposition im Exil, stellt sich gegen ein Eingreifen nach libyschem Vorbild. Deutlichere Stellungnahmen des Westens allerdings fordert er schon. Präsident Barack Obama müsse das syrische Volk unterstützen und Assad „zum sofortigen Rückzug auffordern“, sagte er nach einem Treffen mit der amerikanischen Außenministerin Hillary Clinton Anfang August.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Mit einer Zuspitzung der Situation während des Ramadan rechneten Oppositionelle ebenso wie Diplomaten in New York. Zu lange schon dauerte der Konflikt zwischen den Eliteeinheiten Assads und der ohne gemeinsames Programm in mehr als 300 Städten aktiven Protestbewegung an; zu offensichtlich war geworden, dass Assads Kurs aus leeren Reformversprechen und rücksichtsloser Repression sich zwar über einige Monate aufrechterhalten, aber auf Dauer keine Lösung bringen würde. Mehr als 1600 Zivilisten sowie fast 400 Soldaten und Polizisten sind Menschenrechtsorganisationen zufolge seit Beginn des Aufstands im südsyrischen Daraa Mitte März getötet worden. Hinzu kommen mindestens 12 000 Inhaftierte und 3000 Verschwundene.

Was die Lage für Assad in den kommenden Monaten schwierig machen könnte, sind die Flüchtlinge, die vor seinen Einheiten Sicherheit suchen – sie könnten die Nachbarstaaten auf den Plan rufen. So flohen mehr als 10 000 Bewohner in die Türkei, als Einheiten der von Assads Bruder Maher kommandierten 4. Division im Juni in die Gegend um Jisr al-Shughur im Nordwesten des Landes einmarschierten. Auch in Jordanien, im Irak und im Libanon haben syrische Flüchtlinge inzwischen Unterschlupf gefunden. Dabei war Syrien bislang ein Aufnahmeland: Im Zuge des Irak-Kriegs flohen mehr als eine Million Menschen und fanden in Damaskus und anderen Städten eine temporäre Heimat. Nicht nur aus humanitärer Perspektive war das eine große Leistung: Das fragile Gleichgewicht zwischen Syriens Sunniten, Kurden, Christen und Alawiten wurde durch den Zustrom der konfessionell ebenfalls diversen Flüchtlinge auf eine harte Probe gestellt.

Assad und sein engster Führungszirkel sind Alawiten, mehr als 80 Prozent der Bevölkerung aber Sunniten.

Der Propagandaapparat der Minderheitendiktatur startete im Frühjahr eine Serie von Plakatkampagnen, die vor den Gefahren eines religiösen Bürgerkriegs warnten. Die Drohung mit brutaler Repression wirkte seit dem Massaker von Hama im Februar 1982, als Assads Vater Hafez einen Aufstand der sunnitischen Muslimbruderschaft niederschlagen ließ. Doch dieses Jahr scheint die Angst verschwunden: Die Parolen auf den großen Demonstrationen in Hama, Homs, Deir al-Zor und Latakia betonten stets die nationale Einheit der Syrer; es ist das Regime, das das Schreckensszenario konfessioneller Spaltung herbeiredet, um den Bürgern Angst zu machen. Sollte Assad die Kontrolle verlieren, drohten Zustände wie im Irak und Libanon, lautet die Botschaft. Eine Argumentation, die in Washington, Brüssel, Berlin, London und Paris ebenfalls Anhänger findet.

Das Regime redet ein Schreckensszenario der konfessionellen Spaltung herbei, um Angst zu schüren

Erfolg mit diesem Diskurs des Schreckens hat die syrische Führung zumindest im Libanon. Sechs Jahre nach der „Zedernrevolution“, die im April 2005 zum Abzug der syrischen Truppen führte, ist die antisyrische Opposition verstummt. Die im Juni ins Amt gekommene libanesische Regierung unter dem sunnitischen Ministerpräsidenten Nadschib Mikati hat Assad mehrfach seine Unterstützung ausgesprochen. Auch der wichtigste christliche Politiker, der frühere Armeechef Michel Aoun, und der Generalsekretär der schiitischen Hisbollah, Hassan Nasrallah, verteidigen den Repressionskurs Syriens. Ihnen ist klar, dass ein Sturz Assads auch für sie einen erheblichen Machtverlust bedeuten würde.

Die Anklage des UN-Sondertribunals für den Libanon gegen Hisbollah-Mitglieder wegen ihrer mutmaßlichen Beteiligung an der Ermordung des ehemaligen Ministerpräsidenten Rafiq Hariri 2005 droht nun allerdings, die Spannungen zu verschärfen. Denn indirekt sitzen damit Syrien und der Iran ebenfalls auf der Anklagebank in Den Haag: Die von den iranischen Pasdaran Anfang der achtziger Jahre gegründete Miliz ist der wichtigste Verbündete Assads im Libanon; ihren militärischen Nachschub wiederum erhält die Nasrallah-Organisation aus dem Iran.

Wieder einmal steht dem Libanon eine Konfrontation zwischen den von Syrien und dem Iran unterstützten Kräften sowie ihren prowestlichen Widersachern bevor: In der nahe der syrischen Grenze gelegenen Hafenstadt Tripoli gab es bei Zusammenstößen zwischen Anhängern und Gegnern Assads im Juni bereits mehrere Tote; bei Anschlägen auf Einheiten der Libanon-Schutztruppe der Vereinten Nationen (UNIFIL) wurden mehrere Soldaten verletzt.

Sowohl iranische wie Hisbollah-Kader sollen an der Niederschlagung des Aufstands in Syrien beteiligt sein. Die EU und die USA haben deshalb im Juni Sanktionen gegen den Oberkommandierenden der Revolutionsgarden in Teheran, Ali Jafari, und den Kommandeur der Al-Kuds-Brigaden, Kasem Soleimani, verhängt. Sie sollen das Regime in Damaskus sowohl operativ wie materiell unterstützt haben.

Druck von innen und außen

Ein knappes halbes Jahr nach Beginn der syrischen Rebellion scheint Assad zurückgeworfen zu sein auf eine Situation, die er nur allzu gut kennt: den Überlebenskampf gegen äußere Bedrohung. Drei Jahre nach seinem Amtsantritt im Juni 2000 begann der Irak-Krieg. Die Vereinigten Staaten erhöhten danach ihren Druck, die Entsendung islamistischer Kämpfer in den Irak zu stoppen. 2004 schlossen sich Frankreich und die USA zusammen, um Syriens Einfluss im Libanon zu beenden – Assads Kampf gegen die Sicherheitsratsresolution 1559, die den Abzug fremder Truppen und die Entwaffnung aller Milizen forderte, begann. Mit dem Attentat auf Hariri stand das Regime noch stärker am Pranger: Eine UN-Ermittlungskommission unter Leitung des deutschen Staatsanwalts Detlev Mehlis bezichtigte syrische Stellen des Mordes.

Im Unterschied zu damals allerdings war Assad keinem vergleichbaren inneren Druck ausgesetzt wie heute. Schrittweise gelang es ihm seit 2006, sich aus der internationalen Isolation zu befreien. Besuchen westlicher Politiker in Damaskus folgte im Sommer 2008 eine Einladung des französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy nach Paris. Kurz zuvor hatte Assad seinen Diplomaten bereits grünes Licht zu indirekten Verhandlungen mit israelischen Gesandten gegeben – die Gespräche fanden unter türkischer Vermittlung statt. Ehe der Gaza-Krieg die syrisch-israelische Annäherung im Dezember 2008 beendete, hatten beide Seiten deutliche Fortschritte gemacht, mit gefühlten Vorteilen für beide Seiten: Während sich Israel eine Entmachtung der in Damaskus ansässigen Hamas-Exilführung um Khaled Meshal und ein Ende der syrischen Allianz mit der Hisbollah und dem Iran versprach, hoffte Assad, vor allem wirtschaftlich Gewinn aus einem Friedensschluss zu ziehen.

An einem Bruch der syrisch-iranischen Allianz arbeiten die westlichen Vetomächte im Sicherheitsrat seit langem. Die Wahrscheinlichkeit ist groß, dass die syrische Opposition im Falle einer Machtübernahme das Bündnis mit Teheran beenden würde. Wie kein anderes Land der Region würde Israel von einer Schwächung der iranischen Stellvertreterarmeen Hamas und Hisbollah profitieren. Saudi-Arabien könnte als schärfster arabischer Rivale des Iran seinen Einfluss im Nahen Osten ausweiten. Das durch Stabilitätsinteressen bedingte Zögern westlicher Staaten, sich eindeutig auf die Seite der Freiheitsbewegung zu stellen, dürfte sie eines Tages noch Kredit kosten. Weder Obama noch Sarkozy haben bislang den Sturz Assads gefordert.

Wie kein anderes Land würde Israel von einer Schwächung von Hamas und Hisbollah profitieren

MARKUS BICKEL ist Politikredakteur der *FAZ* und Autor des Buches „Der vergessene Nahostkonflikt – Syrien, Israel, Libanon, Hisbollah“ (2011).

Ein Augenblick der Formbarkeit

Im Nahen Osten besteht die Chance auf einen kreativen Lösungsansatz

Danny Rothschild und Tommy Steiner | **Die USA und Europa verkennen die großen Gefahren, die die Umbrüche in der arabischen Welt bergen. Schon aus wohlverstandenem Eigeninteresse muss sich der Westen viel stärker und einfallsreicher in Nahost engagieren – in einer Sicherheitskoalition mit seinen Verbündeten, die zugleich den Iran und radikale Kräfte stoppt.**

Alle bislang gehegten Gewissheiten sind nach den Aufständen in einigen arabischen Ländern hinfällig geworden. So sehr, dass eine neue Nahost-Politik, so US-Außenministerin Hillary Clinton, dem Versuch gleicht, eine mehrdimensionale Schachpartie auf einem Spielfeld unbekannter Größe zu absolvieren.

Ist beim Schach aber weitsichtige Planung und kühle Überlegung gefordert, so lassen die westlichen Reaktionen auf die Umbrüche in der arabischen Welt genau dies vermissen. Die Rede, die US-Präsident Barack Obama Mitte Mai zu den Ereignissen in der arabischen Welt hielt, zeugt ebenso von nostalgischer Romantik wie die „neue und ehrgeizige“ Nachbarschaftspolitik, die die EU angekündigt hat. Beide, die USA wie Europa, beziehen sich auf westliche Massenproteste für Freiheit und Selbstbestimmung – seien es die „Boston Tea Party“, die Obama bemühte, oder die sanften Revolutionen, die das Ende des Kommunismus in Osteuropa herbeiführten. Und so glaubt man, dass sich Fortschritt und Demokratie auch in den arabischen Ländern schon durchsetzen würden, wenn man den Dingen nur ihren Lauf lässt und auf Einmischungen verzichtet. Dabei müssen die arabischen Länder nicht nur mit lediglich einem Bruchteil der politischen und finanziellen Hilfe auskommen, die der Westen für die Transformation der postkommunistischen Staaten zur Verfügung gestellt hat. Man vergisst auch, dass der Nahe Osten des Jahres 2011 weit weniger „anschlussfähig“ ist als die Länder Mittel- und Osteuropas des Jahres 1989.

Die westliche Strategie beruht also auf dem Prinzip „sich selbst überlassen und auf das Beste hoffen“. Nur blendet man mit einer solchen „Strategie“ die fundamentalen wirtschaftlichen und sozialen Probleme und die Gefahr eines wachsenden Radikalismus fast vollständig aus. Als ob es

nicht genau die Probleme wären, die eine Etablierung „tief verwurzelter und dauerhafter Demokratien“, wie sie sich die EU wünscht, die Schaffung größerer Sicherheit in der Region, eine Lösung des arabisch-israelischen Konflikts und damit das Wahrnehmen wichtiger westlicher Interessen zunichte machen könnten.

Dass der Westen sein Engagement im Nahen und Mittleren Osten auf ein Minimum reduziert hat und dass finanzielle und politische Ressourcen zunächst auf die Wiederherstellung der eigenen Stärke verwandt werden, ist ebenso der enttäuschenden Nahost-Politik während des vergangenen Jahrzehnts wie den derzeitigen politischen und ökonomischen Krisen geschuldet. Dennoch muss der Westen eine angemessenere Balance zwischen der Konzentration auf dringliche innenpolitische Probleme und seinen internationalen Verpflichtungen finden.

Unverzichtbarer Westen

Der Einfluss und die Glaubwürdigkeit des Westens in der Region mögen erodiert sein. Aber dennoch gibt es keinen Ersatz für das Engagement der USA und Europas. Noch immer sind sie es, die die Aufgabe übernommen haben – und weiterhin wahrnehmen müssen – Frieden, Sicherheit und Wohlstand in der Region zu erhalten oder herzustellen. Der Einsatz der NATO in Libyen mag unvollkommen und halbherzig sein. Aber er ist trotzdem entscheidend. Im Irak mag man sich lange nach einem Abzug der amerikanischen Truppen gesehnt haben. Aber im Augenblick scheint sich in Bagdad über Parteigrenzen hinweg ein Konsens zum Verbleib der US-Truppen zu bilden. Die gesamte Position des Westens in dieser Region ist davon abhängig, welche Macht und welchen Einfluss Europa und die USA auszuüben gewillt sind.

Noch wichtiger ist: Es geht beim Engagement des Westens nicht um Barmherzigkeit. Vielmehr stehen hier existenzielle Interessen auf dem Spiel. Strategische Kalamitäten kann sich der Westen nicht leisten. Ihm muss es weiterhin darum gehen, einen Export von Gewalt und Instabilität nach Europa und Nordamerika zu verhindern (sei es durch Terrorismus, Proliferation von Massenvernichtungswaffen oder die Weiterverbreitung radikalen Gedankenguts), seine Energiesicherheit zu gewährleisten und die wesentlichen Schifffahrtsrouten zu schützen.

Es geht beim Engagement des Westens nicht um Barmherzigkeit, sondern um existenzielle Interessen

Man stelle sich nur für einen Augenblick ein Terrorattentat auf eine wichtige Ölproduktionsanlage in Saudi-Arabien vor. Weit hergeholt ist dieses Szenario nicht, schließlich hatten saudische Al-Kaida-Aktivisten schon im Februar 2006 eine der global wichtigsten Erdölraffinerien in Abqaiq angegriffen. Wie die meisten saudi-arabischen Ölfelder und Förderstätten liegt auch diese Anlage in der von der schiitischen Minderheit bewohnten und an den Persischen Golf angrenzenden Ostprovinz des Landes. Dass der Iran sich schon seit längerem immer aggressiver gebärdet und sich ganz ungeniert in dieser Provinz einmischt, beunruhigt die saudische Regierung ohnehin. Dazu kommt, dass sie sich von den USA im Stich gelassen fühlt. Schließlich habe

sich die Obama-Regierung, so sieht man es in Riad, unziemlich schnell vom langjährigen ägyptischen Bundesgenossen Hosni Mubarak losgesagt. Eine verunsicherte saudische Regierung könnte sich durch einen Terroranschlag auf eine große Ölförderungsanlage zu einem drastischen Gegenschlag provozieren lassen und damit eine Krise in Gang setzen, die die gesamte Golf-Region an den Abgrund führen würde. Wichtige Schifffahrtsrouten wären bedroht, die Ölpreise würden in die Höhe schnellen und die ohnehin schon schwelende Wirtschaftskrise noch enorm verschärfen.

Fixierung auf das Falsche

Dessen ungeachtet scheint der arabisch-israelische Konflikt vor allem in Europa die größte Aufmerksamkeit zu genießen. Man ist der Überzeugung, dass er nicht nur der langwierigste, sondern auch der wesentliche Konflikt der Region sei und viele Probleme gelöst wären, wenn man ihn nur endlich beenden könnte – und wenn nur Israel dem nicht dauernd im Weg stünde. Nun mag die Lösung dieses Konflikts tatsächlich von existenzieller Notwendigkeit sein – für Israel. Aber er ist ganz sicher nicht die Hauptgefahr für die Sicherheit in der Region oder für die Interessen des Westens.

Der augenblickliche Stillstand liegt nicht so sehr an Israel, sondern eher an der falschen Politik der USA

Dass im Augenblick Stillstand herrscht, liegt nicht allein an Israel, sondern eher an der falschen Politik der USA. Die Regierung Obama hat zu Beginn ihrer Amtszeit auf einen sechsmonatigen Stopp des Siedlungsbaus gedrungen, den Israels Premierminister Benjamin Netanjahu auch durchgesetzt hat. Nur kam danach – nichts, jedenfalls kein konstruktiver Vorschlag der USA für weitere Verhandlungen. So enttäuschte man die Israelis und brachte die palästinensische Autonomiebehörde in eine unmögliche Situation. Sie kann nun nicht mehr hinter der Höchstforderung eines totalen Siedlungsstopps als Vorbedingung für weitere Verhandlungen zurückstecken, ohne an Glaubwürdigkeit in der eigenen Bevölkerung zu verlieren.

Der an Obsession grenzenden Fixierung auf den israelisch-palästinensischen Friedensprozess ist es geschuldet, dass man vor allem in Europa auf unwichtigere Ereignisse wie die Abstimmung über die Anerkennung eines palästinensischen Staates in den Vereinten Nationen starrt, anstatt die gesamte Region in den Blick zu nehmen. So kann man nicht begreifen, in welch hohem Maß drei wesentliche Herausforderungen im Nahen Osten miteinander verknüpft sind: die wachsende politische Macht und der Einfluss des Iran, seiner Verbündeten und anderer radikaler islamistischer Kräfte; die sozioökonomische und politische Unterentwicklung und tatsächlich ganz zuletzt der arabisch-israelische Konflikt.

Fortschritte sind nicht zu erzielen, wenn man versucht, diese drei Bereiche getrennt voneinander zu behandeln. Hält man die radikalen Kräfte nicht in Schach, können sie sich weiterhin als Störer eines Friedensprozesses oder einer Verhandlungslösung betätigen. Reformen, die zu besserer Regierungsführung und der Einhaltung der Menschenrechte führen,

Bild nur in Printausgabe verfügbar

sind nur möglich, wenn die radikalen Kräfte nicht übermäßig an Einfluss gewinnen. Was die wirtschaftlichen Probleme betrifft, so gilt ebenfalls: Wenn der Lebensstandard steigen und die politische Entwicklung hin zu stabilen Demokratien gelingen soll, dann sind private Investitionen aus aller Welt ebenso wichtig wie eine „Transformationshilfe“ vor allem westlicher Regierungen. Diese werden aber ausbleiben, wenn destabilisierende islamistische Kräfte die „neuen“ Regime in der Region beherrschen. Die radikalen Kräfte aber wird man auch dann besser eindämmen können – und hier schließt sich wieder der Kreis – wenn der Friedensprozess vorangeht. Nur ein umfassender und realistischer Ansatz, der diese Zusammenhänge berücksichtigt, kann zum Erfolg führen.

Anders als die westlichen Regierungen haben die lokalen Akteure schon begonnen, sich mit der Verlagerung der politischen Gewichte zu arrangieren. Der Machtzuwachs der Muslimbruderschaft in Ägypten führt dazu, dass die Übergangsregierung Beziehungen zu radikalen Kräften wie dem Iran und der Hamas sucht. Besorgt über die Entwicklungen in Ägypten, über einen äußerst selbstbewusst auftretenden Iran und zudem verunsichert vom Gefühl, von den USA im Stich gelassen zu werden, versuchen die Saudis und deren Partner im Golf-Kooperationsrat (GCC), dieses Forum zu erweitern und Jordanien aufzunehmen. Das darf durchaus als klare Botschaft an den Iran und ein radikaler werdendes Ägypten verstanden werden. Für die Herstellung größerer Sicherheit oder gar für eine Entwicklung hin zu Demokratie und Frieden verheißt das jedoch nichts Gutes.

Unkonventionelle Konzepte

Es ist keine leichte und schon gar nicht eine in kurzer Zeit zu bewältigende Aufgabe, diesen Entwicklungen entgegenzuwirken und die Region vor

einem rapiden Zerfall zu bewahren. Nicht zuletzt deshalb sollte der Westen auch nicht versuchen, sie im Alleingang anzugehen, sondern lieber die Unterstützung langjähriger Verbündeter suchen. Neu erstarkte Kräfte wie die Muslimbruderschaft gehören dabei nicht zu den Kandidaten, deren Kooperation der Westen suchen sollte.

Ein neuer umfassender Lösungsansatz benötigt ein kreatives, unkonventionelles Konzept, wie es der Marshall-Plan für das Europa der Nachkriegszeit oder die Integration eines vereinten Deutschland in die Europäische Union durch den Vertrag von Maastricht gewesen ist. Regionalismus ist nicht zwangsläufig die Lösung aller Probleme im Nahen Osten. Aber ein ähnlicher Erfindungsreichtum, der die strategische Landschaft in ihrer Breite mit einschließt, ist heute für dessen Zukunft von entscheidender Bedeutung.

Mit kleineren Hilfspaketen werden die Probleme in den arabischen Umbruchländern nicht zu lösen sein

Nicht ohne die Saudis

Den möglichen Rahmen eines neuen, umfassenden Lösungsansatzes würde eine vom Westen geführte, regionale Friedens- und Sicherheitskoalition bilden. Dafür müssten die USA und Europa jüngst entstandene Unstimmigkeiten ausräumen und den Sorgen langjähriger westlicher Verbündeter wie Saudi-Arabien Rechnung tragen. Diese würden im Gegenzug eine aktive und positive Rolle bei der Lösung der miteinander verknüpften Probleme in der Region spielen.

Bietet der Westen seinen Verbündeten eine glaubwürdige Sicherheitsstrategie an, so könnte dies den Ambitionen radikaler Kräfte, insbesondere des Iran und der von ihm geförderten radikalen Gruppierungen Grenzen setzen. Solche Sicherheitszusagen wären nicht zwangsläufig mit hohen politischen Kosten verbunden. Bestimmte politische Signale wie Staatsbesuche oder klare Stellungnahmen, die Wiederbelebung der regionalen Sicherheitsarchitektur durch das US-Zentralkommando CENTCOM oder Zusicherungen der NATO für neue Partnerschaften in der Region würden genügen. Dies alles liegt allein schon im Interesse des Westens – die Mitglieder des Golf-Kooperationsrats könnten überdies ein umfassendes Reformprogramm in Angriff nehmen und sich dazu verpflichten, dem Export und der Finanzierung des sunnitischen Extremismus nach Südasien und Europa Einhalt zu gebieten.

Darüber hinaus könnte der GCC gemeinsam mit internationalen Organisationen und Privatunternehmen eine wichtige Rolle bei der regionalen sozioökonomischen Entwicklung spielen. Mit kleineren Hilfspaketen wäre es dabei allerdings nicht getan: Die Jugendarbeitslosigkeit gerade in den Umbruchstaaten liegt bei über 30 Prozent. Nur um einen weiteren Anstieg der Arbeitslosenquote zu verhindern, werden bis zum Jahr 2020 etwa 51 Millionen neue Jobs benötigt.

Als letzter Baustein eines möglichen neuen Lösungsansatzes müsste der Golf-Kooperationsrat zusammen mit Jordanien und Marokko eine aktive Rolle im arabisch-israelischen Friedensprozess übernehmen. Eine verantwortungsbewusste arabische Friedenskoalition könnte den Einfluss der Hamas und eines sich radikalisie-

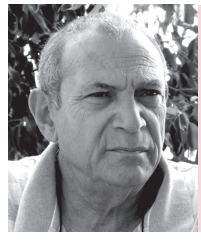
renden Ägypten eindämmen, im Zusammenspiel mit dem Nahost-Quartett zum Mentor des Friedensprozesses werden und die eher zu extremen Positionen neigende Arabische Liga ersetzen. Ein solch erweiterter Verhandlungsrahmen könnte den Palästinensern die für schwierige Entscheidungen dringend benötigte panarabische Unterstützung bieten. Für Israel böten sich ebenfalls strategische und politische Vorteile, die den Abschluss eines Abkommens erleichtern und die dafür notwendige Zustimmung der israelischen Bevölkerung erhöhen würden: die Aussicht auf normale Beziehungen und Akzeptanz innerhalb der Region ist für Israel ein unschätzbares Plus.

Ein umfassendes Endstatus-Abkommen ist für die nahe Zukunft wohl nicht zu erwarten. Doch auch wenn die Palästinenser formelle Übergangslösungen ablehnen, gibt es genügend Spielraum für eine Reihe gemeinschaftlicher Schritte Israels, der Palästinenser und einer „friedensaktiven" arabischen Koalition. Solche Maßnahmen könnten auf der weiteren Umsetzung der Verpflichtungen aus der „Roadmap" gründen, auf die sich Israel und die palästinensische Autonomiebehörde bereits geeinigt hatten, und auf der arabischen Friedensinitiative von 2002 und ihrer expliziten Formel „Normalisierung für Frieden".

Diese gemeinsamen Maßnahmen sollten gleichzeitig sowohl von israelisch-palästinensischer als auch von israelisch-arabischer Seite umgesetzt werden. Sie würden wohl nicht über Nacht zu einem umfassenden Friedensvertrag führen, aber sie könnten die festgefahrene Situation lösen, eine Dynamik für produktive Verhandlungen über eine abschließende Einigung in Sachen Grenzen und Sicherheitsvereinbarungen schaffen und die regionale Sicherheit durch die Stärkung der Pro-Friedens-Koalition erhöhen.

20 Jahre nach der Madrider Friedenskonferenz von 1991 ist es höchste Zeit für einen neuen, umfassenden Verhandlungsansatz im Nahen und Mittleren Osten. Die Revolten in der arabischen Welt haben einen „Augenblick der Formbarkeit" geschaffen, der in der nächsten Zukunft die Konturen des Nahen Ostens prägen wird.

Es wird nicht reichen, den Dingen ihren Lauf zu lassen und auf das Beste zu hoffen, wie es die USA und Europa bislang getan haben. Dafür sind die Gefahren für Sicherheit und Wohlstand sowohl in der Region selbst als auch global viel zu groß. Unter diesen Umständen ist ein politisch weitaus aktiveres und kreativeres Engagement gefordert – des Westens ebenso wie seiner Verbündeten in der Region.



Generalmajor a.D. DANNY ROTHSCHILD ist Direktor des Institute for Policy and Strategy des Interdisciplinary Center (IDC) Herzlija.

TOMMY STEINER ist Senior Research Fellow des Institute for Policy and Strategy des IDC Herzlija.

Abschreckung zwecklos?

Was ist, wenn der Iran die Bombe hat: Skizze einer überfälligen Debatte

Thomas Rid | **An den Absichten des Iran besteht heute kein Zweifel mehr: Teheran greift nach der Atombombe. Wer gegen das Nuklearprogramm nicht militärisch vorgehen will, bevor es zu spät ist, muss dringend über eine neue Abschreckungspolitik nachdenken. Die Möglichkeit eines stabilen „Gleichgewichts des Schreckens" scheidet dabei aus.**

Arabischer Frühling und weltweite Schuldenkrise haben das iranische Atomprogramm während der vergangenen Monate beinahe in Vergessenheit geraten lassen. Dabei strebt das Regime in Teheran trotz schärferer Sanktionen mit noch größerem Ehrgeiz nach der nuklearen Waffe. Je näher der Iran seinem Ziel kommt, desto dringlicher wird eine neue Abschreckungsstrategie des Westens. Doch wie könnte eine solche Strategie aussehen?

Drei Szenarien sind zu berücksichtigen: Eine iranische Atombombe führt zu einem Wettrüsten im Mittleren Osten; ein nuklear bewaffneter Iran würde auf konventionellem sowie subnuklearem Niveau – also ohne die Waffe direkt einzusetzen – aggressiver auftreten; der Iran oder ein nach ihm die nukleare Schwelle überschreitender Staat könnte die Bombe offensiv einsetzen. Erst nach einer solchen Risikoanalyse ist eine mögliche Abschreckungsstrategie abzustecken und zu bewerten. Diese Überlegungen haben natürlich spekulativen Charakter, das liegt im Wesen der Abschreckung. Das darf aber kein Grund sein, die Debatte nicht zu führen. Zu viel steht auf dem Spiel, im schlimmsten Fall das Leben Tausender Menschen.

Hochangereichertes Uran

Die militärische Dimension des iranischen Atomprogramms steht heute außer Frage. Im Juni dieses Jahres hat der Chef der iranischen Atomenergiebehörde Feridun Abbasi Davani angekündigt, Irans Kapazitäten zur Erzeugung hochangereicherten Urans verdreifachen zu wollen. Dabei beträgt der Gehalt des spaltbaren Isotops U-235 mehr als 20 Prozent. Nun hat der Iran bereits ein ziviles Atomkraftwerk und will weitere Anlagen bauen. Diese Kraftwerke benötigen aber nur auf 3,5 Prozent angereichertes Uran. Zur zivilen Nutzung könnte hochangereichertes Uran allenfalls als Treibstoff für Forschungsreaktoren eingesetzt

werden, etwa um Isotope für medizinische Zwecke zu erzeugen. Der relativ leistungsstarke Forschungsreaktor in der Nähe Teherans produziert aber schon jetzt mehr Radioisotope, als das Land nutzen kann. Zudem würde die beschleunigte Produktion hochangereicherten Urans laut Einschätzung des britischen Außenministeriums zu Lasten des regulären Betriebs ziviler Reaktoren gehen.[1] Davanis Ankündigung hat daher einen klaren Subtext: Das iranische Atomprogramm hat eine militärische Zielsetzung.

Daneben bemüht sich Teheran um Trägersysteme und Zündmechanismen. Vor kurzem hat der Chef der Raumfahrtdivision der Revolutionären Garden, Amir Ali Hadschisadeh, erstmals behauptet, der Iran habe zwei Raketen mit 1900 Kilometern Reichweite von der Semnan-Provinz bis in den Indischen Ozean geschossen.[2] Es ist durchaus möglich, dass Teheran die Entwicklung der Ghadr-1, einer Mittelstreckenrakete mit Flüssigbrennstoff, vorantreibt, um sie als nukleare Trägerplattform zu nutzen. Bei der Entwicklung von Zündmechanismen kann Teheran wohl auf die Unterstützung Nordkoreas zählen.

Können die Maßnahmen der internationalen Gemeinschaft das Nuklearprogramm des Iran bremsen oder stoppen? Wohl beginnen manche Sanktionen zu greifen. Der iranische Energiesektor hat Einbußen von etwa 60 Milliarden Dollar allein durch gekündigte und eingefrorene Projekte zu verzeichnen. Bankgeschäfte, die Versicherung des Seehandels, finanzielle Transaktionen und Kapitalinvestitionen aller Art werden schwieriger. Die Zentralbank in Teheran hat angeblich Probleme mit ihrer Zahlungsfähigkeit. Der Westen scheint mit dem Cybervirus „Stuxnet“ etwas Zeit gewonnen zu haben. Die gezielte Tötung iranischer Atomphysiker durchkreuzt immer wieder die Pläne des Teheraner Regimes. Es gibt aber kaum Anhaltspunkte, dass diese Maßnahmen das Atomprogramm stoppen oder auch nur ausreichend bremsen können. Höchste Zeit also, sich Gedanken zu machen, wie die Welt auf einen möglichen iranischen Atomtest reagieren soll.

Es gibt keinen Beweis, dass Sanktionen der internationalen Gemeinschaft das iranische Atomprogramm bremsen

Wettrüsten im Mittleren Osten

Der Mittlere Osten bleibt auf absehbare Zeit die wohl gefährlichste Weltregion. Ein Wettrüsten in der islamischen Welt ist kein unrealistisches Szenario. Libyens Diktator Muammar al-Gaddafi verfolgte bis 2003 ein eigenes Atomprogramm. Damit flog das in erster Linie von kriminellem Gewinnstreben motivierte Netzwerk des pakistanischen Atomwissenschaftlers A.Q. Khan auf, in das auch der Iran verstrickt war. Hätte Gaddafi über Atomwaffen verfügt, wäre vermutlich der Aufstand in Libyen anders verlaufen, da sich die Frage nach einer Intervention der NATO anders gestellt hätte.

Etwa zehn Länder der Region verfolgen heute zivile Atomprogramme, darunter Algerien, Bahrain, Ägypten, Jordanien, Saudi-Arabien, die Türkei und die Vereinigten Arabischen Emi-

[1] William Hague: Iran’s Nuclear Threat is Escalating, The Guardian, 11.7.2011.
[2] Alastair Good: Iran Claims Long-Range Missile Test, The Telegraph, 9.7.2011.

rate. Neben dem zivilen Nutzen atomarer Stromgewinnung sind solche Programme eine Voraussetzung für mögliche militärische Anwendungen. Angesichts der geopolitischen Situation ist zu vermuten, dass sich hinter legitimen zivilen in Wirklichkeit militärische Interessen verbergen.

Die USA haben dieses Risiko erkannt. Deshalb setzt Washington jetzt seine Gespräche über eine nukleare Kooperation mit Saudi-Arabien wieder fort. Bereits 2008 hatte George W. Bush eine vorläufige Vereinbarung mit dem saudischen Königreich unterzeichnet, die dem Land, das ein Fünftel der weltweiten Ölreserven besitzt, Zugang zu angereichertem Uran verspricht. Riad, so das amerikanische Kalkül, müsse dann keinen eigenen Treibstoffzyklus entwickeln. Im Oktober 2009 hat der US-Kongress ein ähnliches Abkommen mit den Vereinigten Arabischen Emiraten ratifiziert. Ziel ist, die Weiterverbreitung von Nukleartechnologie zu verhindern.

Der Besitz einer Atombombe oder des entsprechenden Know-hows droht zum Statussymbol zu werden

Dennoch werden einige arabische Länder nervös. „Es ist in unserem Interesse, dass der Iran keine Atombombe entwickelt“, sagte der saudische Prinz Turki al-Faisal, ehemaliger Botschafter des Königreichs in Washington, Ende Juli. „Dies würde Saudi-Arabien zu politischen Entscheidungen zwingen, die unsagbare und möglicherweise dramatische Auswirkungen hätten.“[3]

Würden Saudi-Arabien oder Ägypten akzeptieren, dass es eine israelische und mit dem Iran eine „schiitische“, aber keine „sunnitisch-arabische Bombe“ geben soll? Wohl nicht; und erst recht nicht, wenn gleich mehrere arabische Länder andeuten oder offen anstreben, ebenfalls Nuklearmacht zu werden. Die Türkei könnte sich gezwungen sehen, gleichzuziehen. Der Besitz der Atombombe oder zumindest des entsprechenden Knowhows droht zum Statussymbol zu werden: Ein nukleares Wettrüsten im Nahen und Mittleren Osten ist wahrscheinlicher als kein nukleares Wettrüsten.

Subnukleare Eskalation

Während des Kalten Krieges waren sich USA und Sowjetunion über das nukleare Paradigma weitgehend einig. Beide kannten die Strategie des jeweils anderen und richteten ihr Handeln danach aus. Diese Einsicht war das Fundament von „mutually assured destruction“, bekannt unter der Abkürzung MAD. Weil die Strategie des Gegners bekannt und konstant zu sein schien, war es eben nicht verrückt, sondern rational, die eigene Strategie nicht zu ändern. Der Status quo blieb erhalten. Daraus folgte ein stabiles Gleichgewicht – zumindest in der Theorie. In der Praxis erwies sich dieses Gleichgewicht zuweilen als gefährlich fragil. Während der Kuba-Krise 1962 oder als die sowjetische Führung die NATO-Kommandostabsübung „Able Archer“ von 1983 für die Tarnung eines tatsächlich geplanten Angriffs hielt, wäre das Gleichgewicht des Schreckens beinahe gänzlich aus der Balance geraten. Die Folgen wären fatal gewesen. Grundsätzlich aber ist

[3] Jay Solomon: U.S., Saudis to Discuss Nuclear Agreement, Wall Street Journal, 30.7.2011.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

die Annahme eines derartigen Gleichgewichts dann sinnvoll, wenn die Gegner ein Paradigma teilen.

Im Fall des Iran aber ist diese Annahme problematisch. Die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte zeigen, dass Teheran nicht die Vorstellungen und Überzeugungen seiner Gegner teilt, sondern diese sehr einfallsreich und erfolgreich unterläuft. Dazu gehört der gezielte Aufbau einer Organisation wie der Hisbollah. Als paramilitärische Organisation muss sie keine Regierungsverantwortung oder die Verantwortung für ein Staatswesen und dessen gesamte Bevölkerung tragen; gleichzeitig verfügt sie aber mit ihrem stetig wachsenden Raketenarsenal über mehr strategische Feuerkraft als viele NATO-Mitglieder. Ein zweites Beispiel ist der nun schon acht Jahre währende Kleinkrieg zwischen Irans Revolutionsgarden und US-Streitkräften um politischen und wirtschaftlichen Einfluss im Irak. Dieser Konflikt wird von Teheran mit solch großem Einfallsreichtum geführt, dass die USA ihn erst gar nicht durchschauten und dann dessen Existenz bestritten.

Mit Bedacht verhält sich der Iran vage und widersprüchlich; er weicht aus, wechselt die Richtung, geht indirekt vor oder nutzt Stellvertreter zur Durchsetzung seiner Interessen. Solches Verhalten berechtigt zur Annahme, dass Teheran und seine Verbündeten unter dem Schutz einer Nuklearwaffe den Einsatz nichtnuklearer Mittel eskalieren könnten.

Schon jetzt liefert der Iran Waffen und militärische Ausrüstung an Extremisten im Irak, an Syrien, an die libanesische Hisbollah, an die den Gaza-Streifen kontrollierende Hamas sowie an Aufständische in Afghanistan. „Die Iraner sind sehr kreativ“, meint Ron Tira, Oberstleutnant und einer der innovativsten Planer der israelischen Streitkräfte. „Sie werden mit Sicherheit originelle Möglichkeiten finden, die Hebelwirkung von

Nuklearwaffen zu nutzen.“ Tira nennt Beispiele für denkbare Szenarien: Der Iran könnte bewusst eine nukleare Krise herbeiführen und dann im letzten Moment deeskalieren, um seine Gegner psychologisch zu zerrütten; ein Nukleartest auf iranischem Staatsgebiet während einer Krise könnte deren Ablauf beeinflussen; sollte der Iran in konventionelle Operationen verwickelt werden, könnten Nuklearwaffen in die Gefechtsregion verlegt werden, um damit den Gegner unter Druck zu setzen oder zu erpressen. „Hätten die USA Kuwait befreit, wenn Saddam dort eine Atombombe im Stadtgebiet angekündigt hätte?“, fragt Tira.[4]

Auch das Verhalten von nichtnuklearen Mächten könnte sich ändern. Syrien scheute sich in der Vergangenheit und selbst in dramatischen Situationen, chemische Kampfstoffe gegen Israel einzusetzen, etwa während des Libanon-Kriegs 1982. Ein Staat oder eine militante Organisation, die sich unter dem Schutz eines nuklearen Iran wähnt, könnte zu der Einschätzung gelangen – ob gerechtfertigt oder nicht –, dass der Einsatz von Waffen, die bisher als maximale Eskalation oder als Tabu galten, nun möglich sei. Schließlich könnte es ja nun durch nukleare Eskalation noch viel schlimmer kommen. Die Hisbollah könnte so davon ausgehen, dass Israel die Entführung von Soldaten nicht mehr wie 2006 mit einem Krieg beantworten würde. Damit könnte selbst ohne das aktive Zutun des Iran eine konventionelle oder subnukleare Eskalation von kleineren Streitpunkten herbeigeführt werden. Letztlich ist nicht auszuschließen, dass eine solche Eskalation dann eine nukleare Ebene erreichen könnte. Ein subnuklearer Einsatz von Kernwaffen wäre also langfristig wahrscheinlicher als kein subnuklearer Einsatz von Kernwaffen im Nahen und Mittleren Osten.

Der Iran könnte bewusst eine nukleare Krise herbeiführen und dann deeskalieren, um seine Gegner zu zerrütten

Der Einsatz nuklearer Waffen

Könnte es zum Einsatz von Kernwaffen kommen? Historische Erfahrungen, politische Grundkonstanten sowie theoretische Einsichten weisen darauf hin, dass ein nukleares Gleichgewicht in der Region aus mehreren Gründen höchst fragil wäre.

Zunächst sei die Stabilität von Abschreckung bedacht. Besitzt ein Land nur wenige Waffen, dann wären sie geheimdienstlich leichter zu lokalisieren. Es gäbe so die Möglichkeit, die Zweitschlagskapazität des Gegners zu zerstören. Vor allem in einer Krise könnten sich der Iran oder Israel deshalb entscheiden, zuerst anzugreifen.

Aus dem Kalten Krieg kennen wir Konzepte, wie eine solche Dynamik vermieden werden könnte; eines davon ist die „quantitative Sättigung“. Die Stabilität einer fragilen Situation würde demnach wachsen, wenn die beiden Gegner nicht fünf, sondern 50 Nuklearwaffen besäßen und diese an vielen verschiedenen Orten und auf überlebensfähigen Trägersystemen lagerten, denn damit würde ein erfolgreicher Zweitschlag unwahrscheinlicher. In einer so volatilen Region wie dem Nahen und Mittleren

[4] Siehe im Detail Ron Tira, Ma’arachot, 436, April 2011, Tel Aviv, S. 16–22, auf Hebräisch.

Osten ist es allerdings wahrscheinlicher, dass sich „Nebenwirkungen“ des Konzepts bemerkbar machen: Proliferation, Unfälle, Missverständnisse, bis hin zur Möglichkeit, dass Massenvernichtungswaffen in die Hände von Fanatikern geraten.

Zweitens sind die geografischen Gegebenheiten im Mittleren Osten zu berücksichtigen. Das trifft auf Israel zu, das ein winziges Land ohne strategische Tiefe ist. Nur wenige Atomschläge könnten bereits eine katastrophale Wirkung haben. Der ehemalige iranische Präsident Ali Akbar Haschemi Rafsandschani hat im Dezember 2001 anlässlich des Al-Kuds-Tages, an dem die iranische Führung alljährlich zur „Befreiung Jerusalems“ aufruft, eine solche Überlegung öffentlich geäußert: „Der Einsatz sogar einer einzigen Bombe gegen Israel würde alles zerstören. Es ist nicht irrational, eine solche Möglichkeit in Erwägung zu ziehen.“[5]

Die Flugzeiten zwischen dann nuklear gerüsteten Ländern wären sehr kurz: Ein Kampfjet bewegt sich mit einer Geschwindigkeit von etwa 14 Kilometern pro Minute. Die Flugzeit von der jordanischen Grenze bis nach Tel Aviv beträgt damit fünf Minuten.[6] Frühwarnzeiten wären also im Vergleich zum Kalten Krieg drastisch verkürzt. Reaktionen müssten schnell erfolgen, was rasche Entscheidungen erfordert: Einige Länder könnten im Ernstfall Kommandoautoritäten auf regionale Kommandeure übertragen. Insbesondere neue Nuklearmächte mit verwundbarem Arsenal könnten sich gezwungen sehen, eine Einsatzstrategie des „launch on warning“ anzunehmen. Beides würde das Risiko versehentlicher oder falsch ausgelöster Gegenschläge weiter erhöhen – insbesondere in Kombination beider Annahmen. Dima Adamsky vom Interdisciplinary Center Herzlija hat jüngst in einem Aufsatz für *Foreign Affairs* festgestellt, dass sowohl der Iran als auch Israel „am Anfang einer Lernperiode“ stünden: „Intendierte und nicht intendierte nukleare Signale könnten missverstanden werden und die iranische sowie israelische Unerfahrenheit, Impulsivität und Unbedarftheit, was die jeweils andere strategische Kultur betrifft, würden mit ins Spiel kommen.“[7]

In Israel, einem Land ohne strategische Tiefe, könnten wenige Atomschläge bereits katastrophale Wirkung haben

Drittens ist eine Abschreckungslogik aufgrund des Risikos eines Wettrüstens langfristig in einem multilateralen Kontext zu denken, nicht in einem bilateralen wie zwischen den Supermächten im Kalten Krieg oder auch zwischen Pakistan und Indien. Spieltheoretisch ist diese Problematik als „n-player competition“ bekannt. Solche Konstellationen ergeben oft ein weniger stabiles Gleichgewicht – das gilt ganz besonders für kleine nukleare Arsenale in einer multilateralen Konstellation. Während des Kalten Krieges war es die garantierte Zweitschlagskapazität, die stabilisierende Wirkung hatte. Zweitschlagsfähigkeiten würden im Mittleren

[5] Qods Day Speech (Jerusalem Day), Ali Akbar Haschemi Rafsandschani, 14.12.2001, Voice of the Islamic Republic of Iran, Teheran, translated by BBC Worldwide Monitoring.
[6] Amos Harel: Israel air force prepping for ‘air terrorism’ with real-life scenarios, Haaretz, 22.4.2011.
[7] Dima Adamsky: Can a Nuclear Iran Be Stopped?, Foreign Affairs, 2/2011, S. 155–159.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Osten jedoch nicht zeitgleich und symmetrisch erreicht werden, sondern versetzt und mit asymmetrischer Verwundbarkeit, wahrgenommen sowie tatsächlich. Angesichts kleiner Arsenale und kurzer Wege wären zudem überlegene technische Systeme sowohl in der Verteidigung wie im Angriff von größerer Wichtigkeit, was nicht nur zusätzliche Unsicherheiten sowie Rüstungswettrennen auslösen, sondern zudem externen Mächten destabilisierende Einflussmöglichkeiten geben würde.

Dies wäre aber im Ernstfall noch nicht alles: Selbst wenn die politische Führung eines Landes einen Erstschlag überlebte, wäre es eine anspruchsvolle Aufgabe, schnell und eindeutig festzustellen, welche regionale Nuklearmacht in einer verwirrenden Krisensituation überhaupt für den Angriff verantwortlich war. Das Risiko eines Vergeltungsschlags an die falsche Adresse kann also nicht ausgeschlossen werden.[8] Mehr Waffen an mehr Orten in mehr Händen in mehr fragilen Staaten hieße auch: größere Gefahr der Proliferation an nichtstaatliche Akteure, mehr Möglichkeiten für Missverständnisse, höheres Unfallrisiko. Langfristig betrachtet würde also die Wahrscheinlichkeit des Einsatzes einer Atombombe mit einem nuklearen Iran signifikant wachsen, und die Risiken würden über sehr lange Zeit bestehen bleiben. Ein Einsatz von Nuklearwaffen im Mittleren Osten wäre wohl so wahrscheinlich wie kein Einsatz. Sicher ist: Der potenzielle Schaden hätte katastrophale Ausmaße bis hin zum regionalen „All-out"-Nuklearkrieg.

Die Optionen

Mögliche Abschreckungsszenarien in dieser volatilen Region sind vielseitig

[8] Eric S. Edelman, Andrew F. Krepinevich und Evan Braden Montgomery: The Dangers of a Nuclear Iran, Foreign Affairs, 1/2011, S. 66–81.

und komplex. Einige seien hier angedeutet. Zunächst ginge es darum, die Weiterverbreitung von Atomwaffentechnologie durch Sicherheitsgarantien zu unterbinden. Solche Sicherheitsgarantien hätten eine Abschreckungsdimension. Die Vereinigten Staaten – womöglich die NATO – könnten versuchen, jenen Ländern eine nukleare Schutzgarantie anzubieten, die sich gegen ein eigenes Atomprogramm entscheiden. Lokale Atommächte könnten ihren Verbündeten ebenfalls einen solchen Schutzschirm zur Verfügung stellen, etwa Saudi-Arabien seinen Nachbarn Bahrain oder Jemen.

Doch die Erfahrungen des Kalten Krieges zeigen, dass eine solche Garantie nur sehr schwer mit der notwendigen Glaubwürdigkeit zu verbinden ist – von der militärischen Machbarkeit ganz abgesehen. Im Fall Westdeutschlands war es notwendig, amerikanische Waffen und amerikanische Truppen auf bundesrepublikanischem Boden zu stationieren, um glaubwürdig klarzumachen, dass ein sowjetischer Angriff auf Deutschland als Angriff auf die Interessen der USA verstanden würde. Eine zeitlich nicht begrenzte Stationierung westlicher Truppen in islamischen Ländern hätte politisch hohe Kosten, wie die Vergangenheit deutlich gemacht hat. Sollte der Iran tatsächlich in den Besitz der Bombe gelangen, wäre Amerikas Glaubwürdigkeit in der Region zudem ohnehin stark beschädigt. Drei renommierte amerikanische Autoren warnten erst kürzlich in *Foreign Affairs*: „Wenn die Vereinigten Staaten einen konventionell bewaffneten Iran nicht davon abhalten können, Nuklearwaffen zu erlangen, dann werden seine Partner im Mittleren Osten so gut wie sicher auch [Amerikas] Bereitschaft infrage stellen, einem nuklear bewaffneten Iran die Stirn zu bieten.“[9]

Eine subnukleare Eskalation durch den Iran zu unterbinden, wäre im Interesse vieler Staaten. Hier spielt Abschreckung bereits eine wichtige Rolle. Vorbild wäre dann jedoch nicht der Kalte Krieg, sondern die Art der Abschreckung, die Israel mit gewissem Erfolg gegen Hisbollah und Hamas praktiziert. Die Jahre nach dem Libanon-Krieg von 2006 und dem Gaza-Krieg vom Winter 2008/09 waren bemerkenswert ruhig. Abschreckung bedeutet hier aber nicht eine Abwesenheit von militärischer Gewalt, sondern ein permanentes Testen der „roten Linien“ des Gegners.

Abschreckung müsste nicht Abwesenheit militärischer Gewalt bedeuten, sondern ein Austesten „roter Linien“

Die israelischen Streitkräfte spielen dieses „Spiel“ seit vielen Jahren gegen Hisbollah und Hamas. Vor allem der niedrigschwellige Konflikt zwischen Israel und der Hisbollah seit Mitte der neunziger Jahre muss als permanentes Austesten solcher „roten Linien“ verstanden werden (eine solche Linie war zum Beispiel: „Wir tolerieren Angriffe in der Sicherheitszone im Südlibanon, nicht in Israel“). Immer wieder sind dabei beiden Seiten Fehleinschätzungen unterlaufen, die in regelmäßigen Abständen zu einer Eskalation geführt haben, zuletzt im Libanon-Krieg 2006. Ein solches „Abschreckungsgleichgewicht“ ist also keineswegs erstrebenswert – dennoch ist ein Alternativszenario

[9] Ebda.

ohne Abschreckung nicht denkbar, jedenfalls dann nicht, wenn man von einer weiter bestehenden existenziellen Feindschaft und politischem Interesse an einem andauernden Konflikt ausgeht, was realistische Annahmen bleiben. Dazu kommt, dass konventionelle Operationen notwendig sein könnten, um entsprechende „rote Linien" zu ziehen. Angesichts der derzeitigen Kürzungen in den europäischen Verteidigungsbudgets und der aktuellen politischen Stimmung auch in den USA erscheint eine solche nichtnukleare Abschreckungsstrategie unrealistisch. In Teheran weiß man das.

Im Ernstfall eines Nuklearschlags müssten die etablierten Atommächte schnell reagieren

Und schließlich ginge es darum, auf einen nuklearen Ernstfall reagieren zu können, unabhängig davon, ob dieser beabsichtigt war oder nicht. Die glaubwürdige Planung für den Ernstfall ist schließlich der Kern einer jeden Abschreckungsstrategie. Eine Reaktion der etablierten Nuklearmächte müsste schnell erfolgen, um eine mögliche regionale Eskalation zu verhindern. Selbst großflächige Raketenabwehrsysteme könnten einen nuklearen Angriff nicht in jedem Fall abwehren. In einem Bündnis wie der NATO müssten dann erneut Debatten über „targeting" geführt werden, um mögliche Ziele nuklearer Vergeltungsschläge bereits im Vorfeld ins Auge zu fassen. In diesem Zusammenhang würde sich die Frage stellen, mit welcher Intensität ein Vergeltungsschlag angedroht werden soll, ob eine kleine oder eine große Stadt auf der Abschussliste stehen würde. Um Abschreckungswirkung zu entfalten, müssten diese Ziele glaubwürdig und öffentlich kommuniziert werden. Präsidenten, Premierminister und die Bundeskanzlerin müssten sich dann ernsthaft mit dem Gedanken befassen, mit Vergeltungsschlägen gegen Bevölkerungszentren zu drohen und diese womöglich sogar zu befehlen, zumindest aber gutzuheißen. Für westliche Staatschefs erscheint es allerdings derzeit politisch weder möglich noch überhaupt denkbar, eine solche Vergeltungsrhetorik aus den Zeiten des Kalten Krieges wiederzubeleben – geschweige denn, damit Ernst zu machen.

Amerikas, Europas und Israels Antwort auf das iranische Atomprogramm wird voraussichtlich früher oder später den Einsatz militärischer Mittel beinhalten müssen, sei es präventiv oder abschreckend. So oder so kann Drohen in Gewalt umschlagen, ob nuklear oder nicht. Der Westen steht also vor einer Entscheidung, die vielleicht bald keine mehr ist: sich entweder solch harten und unangenehmen Fragen einer äußerst risikoreichen und kostspieligen Abschreckungsstrategie zu stellen. Oder ernsthaft in Erwägung zu ziehen, das iranische Atomprogramm mit einem ebenfalls risikoreichen Einsatz militärischer Gewalt zu verzögern. Bald könnte diese zweite Option nicht mehr zur Verfügung stehen.

Dr. THOMAS RID ist Reader am Department of War Studies, King's College London.

Versteckt, gesucht, gefunden

Serbien nach der Festnahme der meistgesuchten Männer Europas

Michael Martens | **Bis zu 16 Jahre wurde nach Ratko Mladić, Radovan Karadžić und Goran Hadžić gesucht und fast ebenso lange wurden sie erfolgreich nicht gefunden. Jetzt hat Serbien die meistgesuchten Männer Europas gefasst. Was bedeutet das für das Land selbst, den Balkan und die EU, der Serbien baldmöglichst beitreten will?**

In seiner Erzählung „Der entwendete Brief" lässt Edgar Allan Poe den Pariser Polizeipräfekten und dessen Mitarbeiter wochenlang jeden noch so kleinen Winkel einer Wohnung durchsuchen, in der ein Brief von äußerst pikantem Inhalt vermutet wird. Der Brief ist seiner Besitzerin gestohlen worden, und der neue Eigner, ein Minister, erpresst sie nun damit. Eine Veröffentlichung könnte schwerwiegende politische Folgen haben. Sobald der Minister seine Wohnung verlässt, untersuchen die Polizisten deshalb jedes Detail seiner Behausung, schrauben Möbel auseinander, klopfen Wände und Stuhlbeine auf geheime Hohlräume ab, prüfen Bücher auf doppelte Einbände. Sogar ein Raubüberfall auf den Minister wird inszeniert – für den Fall, dass er das Dokument bei sich tragen sollte. Erfolg hat die Polizei jedoch nicht mit ihrer Millimeterarbeit.

Der Brief ist wie vom Erdboden verschluckt. Verzweifelt bittet der Präfekt schließlich einen in ganz Paris für seinen Scharfsinn gerühmten Mann um Hilfe. Der kann das gesuchte Schriftstück auch tatsächlich finden – sogar ohne die geringste Mühe. Es steckte in einem alten Kartenhalter im Arbeitszimmer des Erpressers. Um ihm ein besonders wertloses Aussehen zu verleihen, hatte der Minister den Brief eingerissen und absichtlich beschmutzt. Die Polizisten ließen das Papier unbeachtet, weil sie nie auf die Idee gekommen wären, das hochgeheime Dokument könne offen mitten im Zimmer herumliegen. Solche Kühnheit überstieg ihre Vorstellungskraft.

Unsichtbarkeit des Offensichtlichen

Poes Parabel über die Unsichtbarkeit des Offensichtlichen hat sich auch in Serbien bewahrheitet. Seit Radovan Karadžić und Ratko Mladić 1995 vor dem UN-Kriegsverbrechertribunal für das ehemalige Jugoslawien in Den Haag angeklagt wurden, waren sie zumindest formal die meistgesuchten Männer Europas. Seitdem wurde ge-

mutmaßt, wo sie sich wohl versteckt hielten: In einem orthodoxen Kloster in den Bergen Montenegros? In einem aus Titos Zeiten stammenden Bunkersystem in den Schluchten Bosniens? Oder doch in einem russischen Dorf am Baikalsee?

Ein Teil des Rätsels wurde im Juli 2008 gelöst, und es war ebenso banal wie originell. Karadžić, der ehemalige Kriegspräsident der bosnischen Serbenrepublik und Vordenker einer grausamen Politik „ethnischer Säuberungen", lebte mitten in Belgrad, wenige Kilometer vom Zentrum der Macht entfernt. Mit langer weißer Mähne hatte er sich, einem indischen Guru ähnlich, unter dem Namen „Dr. Dragan Dabic" eine zweite Existenz als Fachmann für Naturheilkunde aufgebaut. Nach seiner Verhaftung wurde unter Journalisten in Belgrad gerätselt, ob es der damals gerade erst ins Amt gewählten Regierung unter Führung von Staatspräsident Boris Tadić gelingen werde, auch Mladić, den ehemaligen Militärführer der bosnischen Serben, zu verhaften. Und wenn ja – in welcher Camouflage würde die Welt Mladić wiedersehen, jenen Mann, der sich als Befehlshaber über das Massaker von Srebrenica und die Belagerung Sarajewos in die unrühmlichsten Kapitel europäischer Nachkriegsgeschichte eingeschrieben hatte? Die Antwort war wiederum banal und ausgefallen zugleich. Der ehemalige General lebte zuletzt bei einem Verwandten in einem serbischen Dorf im Banat, unweit der Grenze zu Rumänien. Mladić war bei Mladić. (Un-)auffälliger ging es kaum.

Der größte Teil der Suche fällt in eine Zeit, in der man sie eigentlich gar nicht finden wollte

Am 20. Juli 2011 schließlich, wenige Wochen nach der Festnahme von Mladić, konnte auch noch Goran Hadžić aufgespürt werden. Hadžić, ehedem Führer der serbischen Minderheit in Kroatien und unter anderem wegen Verbrechen gegen die nichtserbische Bevölkerung in der Donaustadt Vukovar angeklagt, war der letzte Flüchtige auf der Liste des Haager Tribunals. Nach seiner Verhaftung lobte NATO-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen die serbischen Behörden: Mit der Festnahme Hadžićs könne „das schmerzhafteste Kapitel der jüngsten europäischen Geschichte geschlossen werden". Washington und die europäischen Hauptstädte gratulierten, Serbiens Politik der Annäherung an die EU erhielt einen neuen Schub. Das Ziel Belgrads, noch im Jahr 2011 den Status eines offiziellen Beitrittskandidaten zu erhalten, ist zwar immer noch ehrgeizig, aber nicht mehr illusorisch.

Fluchthelfer Staat?

Die Verhaftungen waren zweifelsohne ein großer Erfolg für Serbien, dennoch hinterlassen sie einen schalen Nachgeschmack. Während bei Poe die Männer des Pariser Präfekten das Gesuchte tatsächlich finden wollten, wurde nach Mladić und Karadžić formal zwar 13 beziehungsweise fast 16 Jahre lang gefahndet – doch der größte Teil dieser Suche fällt in eine Zeit, in der man sie eigentlich gar nicht finden wollte. Jahrelang hatte die Frage gelautet: „Wo ist Mladić?" Sie ist nun beantwortet, eine andere hingegen bleibt offen: „Wo war Mladić?"

Serge Brammertz, Leiter der Anklagebehörde des Haager Tribunals, brachte es auf den Punkt, als er sagte,

Bild nur in
Printausgabe verfügbar

dass er bei aller Erleichterung über die Festnahme der letzten flüchtigen Angeklagten gern erführe, wie und mit wessen Hilfe es Mladić seit 1995 und Hadžić seit 2004 habe gelingen können, sich dem Zugriff der Justiz zu entziehen. Besonders im Fall Hadžić war längst aktenkundig und allgemein bekannt, dass der serbische Staat eine Rolle dabei spielte. Der ehemalige „Präsident" der „Republik der serbischen Krajina" war im Juli 2004 von seinen Sympathisanten im serbischen Geheimdienst vor einer möglichen Verhaftung gewarnt worden und hatte in aller Ruhe sein Haus in Novi Sad verlassen können. Das geschah wenige Stunden, nachdem der Haftbefehl des Haager Tribunals nach Belgrad übermittelt worden war. Fortan war auch Hadžić angeblich unauffindbar.

Auch wenn sich der politische Aspekt des Falles mit den Festnahmen erledigt haben mag, bleibt die Frage nach den Hintergründen der erfolgreichen Dauerflucht der serbischen Angeklagten des Haager Tribunals keineswegs nur für Historiker und Spezialisten von Bedeutung. Tatsächlich gibt es kaum noch Zweifel daran, dass der serbische Staat viele dieser mutmaßlich Gesuchten zeitweise aktiv unterstützt hat. Das gilt mit Sicherheit bis zum Sturz von Slobodan Milošević im Oktober 2000, als vor allem Mladić sich in Belgrad frei bewegen konnte. Dass mutmaßliche Kriegsverbrecher in Miloševićs Unrechtsstaat keine Angst vor Verfolgung haben brauchten, ist keine Überraschung, war er doch selbst einer. Die Bewegungsfreiheit galt aber auch noch für die erste Zeit nach Miloševićs Machtverlust. Erst die Überstellung Miloševićs an das Haager Tribunal im Juni 2001 durch den damaligen serbischen Regierungschef Zoran Đinđić war ein Warnschuss für die Gesuchten – wenn sogar der ehemalige Präsident nicht mehr sicher war, wie sollten es dann die niederen Chargen sein? Mladić zog sich aus der Öffent-

lichkeit zurück, mied sein Haus im Belgrader Stadtteil Banovo Brdo und hielt sich meist auf Liegenschaften der serbischen Armee auf. Dort hielt man weiter zu ihm. Doch die Regierung Đinđić erhöhte den Druck: Ein Gesetz wurde erlassen, das den Schutz von Angeklagten des Haager Tribunals unter Strafe stellte.

Im März 2003 wurde Đinđić, eine serbische Jahrhundertgestalt, von Tätern aus dem Milieu des alten Regimes erschossen. In der Folge kam Đinđićs nationalistischer Rivale Vojislav Koštunica an die Macht, war Ministerpräsident von 2004 bis 2008 – und Serbien lag wieder im toten Winkel Europas. Koštunicas Regierung verabschiedete zwar einen „Aktionsplan" zur Suche nach Mladić, tatsächlich aber sorgte der von einem Koštunica-Getreuen geführte Geheimdienst dafür, dass dem General nichts geschah. Der „Aktionsplan" war nur Aktionismus. Von der Drohung der Haager Chefanklägerin Carla Del Ponte, sie werde den europäischen Regierungschefs empfehlen, ihre Beziehungen zu Serbien einzufrieren, ließ Koštunica sich nicht beeindrucken. Das Interesse an einer Westintegration Serbiens hatte er, sollte es jemals bestanden haben, verloren – spätestens in dem Moment, als sich abzeichnete, dass die westlichen Staaten tatsächlich entschlossen waren, die damals völkerrechtlich noch Serbien zugehörige Provinz Kosovo in die Unabhängigkeit zu geleiten.

Ohne die Verhaftung der Kriegsverbrecher wäre der angestrebte EU-Beitritt nicht realistisch

Erst ab Mai 2008, drei Monate nach der Unabhängigkeitserklärung des Kosovo, als Koštunica die Macht in Belgrad verlor, änderten sich die Dinge. Die neue Regierung wurde von der Demokratischen Partei (DS) des Đinđić-Nachfolgers Boris Tadić dominiert. Die DS war zwar schon vorher zeitweilig an der Macht beteiligt gewesen, aber stets nur als Juniorpartner, ohne Kontrolle über das Innenministerium und den Geheimdienst, die Schlüsselressorts für die Suche nach Mladić, Karadžić und Hadžić. Die Folgen des Machtwechsels waren frappant. Wenige Wochen nach der Regierungsübernahme durch Tadićs DS wurde Karadžić verhaftet, in diesem Jahr folgten dann auch Mladić und Hadžić. In weniger als drei Jahren wurde also bewerkstelligt, was zuvor mehr als ein Jahrzehnt angeblich unmöglich war.

Ausschlaggebend dafür war die neue außenpolitische Orientierung des Landes unter Tadićs Führung. Die westorientierte Regierung war sich im Klaren darüber, dass ihr oberstes außenpolitisches Ziel, der Beitritt Serbiens zur EU, ohne die Verhaftung Karadžićs und Mladićs nicht erreichbar sein würde. Tadić brachte es später auf den Punkt: „Für jeden Tag, der ohne die Verhaftung Mladićs verstrich, musste Serbien einen hohen politischen Preis zahlen. Wir wussten, dass Serbien ein Glaubwürdigkeitsproblem haben würde, solange Mladić nicht ausfindig gemacht und nach Den Haag überstellt wird."

Doch wo war Mladić vor seiner Verhaftung? Welche staatlichen Stellen halfen ihm bei seiner Dauerflucht, ab und bis wann waren sie daran beteiligt, in welcher Weise? Wer wusste davon, duldete oder förderte es gar? Präsident Tadić hat seinen Landsleuten versprochen, dass diese Fragen

beantwortet werden. Es sind allerdings Zweifel angebracht, ob die Öffentlichkeit je etwas über die Details erfahren wird. Über das (vermeintliche) Untergrundleben Karadžićs ist auch drei Jahre nach seiner Festnahme nur wenig bekannt. Womöglich wird man warten müssen, bis in drei Jahrzehnten die Sperrfrist für wichtige Akten abgelaufen ist – und bis dahin wird gewiss der eine oder andere Ordner entsorgt sein.

Langsame Geschichtsbewältigung

Jenseits der Frage, wie Teile des serbischen Staates flüchtige mutmaßliche Kriegsverbrecher unterstützten, stellt sich eine weitere: Was hält eigentlich die serbische Gesellschaft von der Verhaftung Mladićs? Eine erste Antwort, wenn auch weder erschöpfend noch eindeutig, gab noch vor Mladićs Verhaftung die Skupština, das Parlament Serbiens. Begleitet von einer vorgetäuschten Bombendrohung, fand dort im März 2010 eine denkwürdige Sitzung statt. Am Ende dieser historischen, zeitweise hoch emotional geführten Debatte von mehr als 13 Stunden Dauer wurde eine Deklaration zum Massenmord von Srebrenica verabschiedet, deren Text zuvor wochenlang die serbische Öffentlichkeit beschäftigt hatte.

Im Kern ging es um die Frage, ob das Verbrechen von Srebrenica im Juli 1995, bei dem fast 8000 bosnische Muslime von Truppen unter dem Befehl Mladićs ermordet wurden, als „Völkermord“ zu werten sei. Um die Unterstützung für den Text nicht zu gefährden, wurde das heikle Wort vom Genozid schließlich in die Fußnote eines Nebensatzes der Präambel verbannt. Darin heißt es, die Skupština verabschiede ihre Deklaration in Anerkennung des Urteils, das der Internationale Gerichtshof im Februar 2007 im Rechtsstreit um die Klage von Bosnien-Herzegowina gegen Serbien getroffen hatte. Das war auf verschlungenem Wege die Anerkennung des Völkermords, denn als solchen hat der Internationale Gerichtshof das Massaker von Srebrenica definiert.

Das serbische Parlament verurteilte in seiner vom Staatssender direkt übertragenen Sitzung die damaligen Verbrechen „sowie alle gesellschaftlichen und politischen Prozesse und Erscheinungen, die zu der Herausbildung des Bewusstseins geführt haben, die eigenen nationalen Ziele könnten unter Anwendung von bewaffneter Macht und physischer Gewalt gegenüber den Angehörigen anderer Völker und Religionen erreicht werden“. Das klang mutig und wurde im Ausland auch so aufgefasst. Bundesaußenminister Guido Westerwelle und andere lobten das serbische Parlament für die Erklärung zu Srebrenica.

Was hält eigentlich die serbische Gesellschaft von der Verhaftung Mladićs?

In liberalen Kreisen Belgrads sowie in Bosnien entzündete sich jedoch Kritik daran. So ist die Formulierung, dass beim Zerfall Jugoslawiens alle Völker schwere Leiden davongetragen haben, zwar formal richtig, suggeriert aber eine Parität der Täterschaft, die den tatsächlichen Entwicklungen vor allem in Bosnien hohnspricht. Natürlich ist es korrekt, dass auch Serben Opfer waren, und es ist wenig bekannt, dass bei einem der Plünderungszüge „muslimischer“ (bosniakischer) Kämpfer aus Srebrenica zum orthodoxen Weihnachtsfest 1993 in

dem Dorf Kravica mehrere Dutzend Serben ermordet wurden. Gewiss wurde in den neunziger Jahren nur wenig von Verbrechen an Serben zu Beginn der jugoslawischen Kriege berichtet, oder von der durch Erinnerungen an den Zweiten Weltkrieg genährten serbischen Angst, in einem Staat die Minderheit zu bilden. Dennoch wird in Serbien allzu oft ignoriert, dass diese Vernachlässigung einen Grund hatte. Die serbische Angst, wieder Opfer zu werden, geriet schnell in den Schatten einer monströsen serbischen Täterschaft. Auch Serbiens Parlamentsmehrheit ignorierte diesen Zusammenhang und setzte stattdessen die alte Opferaufrechnerei fort, was die in Serbien weit verbreitete Ansicht stärkte, „eigentlich" seien die Serben die Hauptopfer Miloševićs gewesen.

Die serbische Angst, wieder Opfer zu werden, geriet in den Schatten einer monströsen serbischen Täterschaft

Die Anziehungskraft der EU

Anderseits war es just jene Parlamentssitzung, auf der sich andeutete, dass ein Beitritt zur EU in Serbien inzwischen eindeutig mehrheitsfähig ist. Für die Deklaration stimmten nämlich auch die Abgeordneten der Sozialistischen Partei Serbiens (SPS), der einstigen Partei des Belgrader Kriegstreibers Slobodan Milošević. Deren Vorsitzender Ivica Dačić, von 1992 bis 2000 als Sprecher der SPS einer der Protagonisten des Milošević-Regimes, bemüht sich seit einigen Jahren als stellvertretender Ministerpräsident genauso emsig um Serbiens Annäherung an Europa, wie er einst die Belgrader Gewaltpolitik guthieß. Das kann man als Fouché-Haltung geißeln. Man kann es aber auch anders sehen: Die Attraktivität der EU und die Popularität des Beitrittsgedankens sind so stark, dass sich selbst die einstige Regimepartei dem nicht entziehen kann. Auch die Serbische Radikale Partei des vor dem Haager Kriegsverbrechertribunal stehenden ehemaligen Freischärlerführers Vojislav Šešelj hat das zu spüren bekommen. Sie hat sich gespalten, und ihr nationalistischer Kern ist als bei weitem kleinerer Teil aus dem Bruch hervorgegangen. Der größere tritt unter Führung von Šešeljs ehemaligem Stellvertreter Tomislav Nikolić nun als „Serbische Fortschrittspartei" auf und übt sich in europafreundlicher Rhetorik.

Wie belastbar dieser Sinneswandel ist, muss sich zwar noch zeigen, doch manifestiert sich in Erscheinungen wie der „Serbischen Fortschrittspartei", dass sich die Stimmung in Serbien gewandelt hat. Der krude Nationalismus, der die politische Atmosphäre des Landes in den Neunzigern vergiftet hat, ist Vergangenheit. Der Traum von Großserbien ist ausgeträumt. Seit Jahren belegen Umfragen, dass eine Mehrheit der Serben die Annäherung des Landes an die EU im Prinzip begrüßt. Man verspricht sich davon zwar nichts mehr für die eigene Zukunft, wohl aber für die der Kinder und Enkel. Wäre diese Sichtweise schon 1991 in Belgrad mehrheitsfähig gewesen, hätte das dem Balkan viel Leid erspart. Dass sie es nun ist, zeugt aber auch von der ungebrochenen Strahlkraft der EU. Trotz all ihrer Krisen bleibt die EU weiterhin ein attraktives Modell für jene Balkan-Staaten, die ihr noch nicht angehören.

Was ist das also für ein Land, das nun an die Tür der EU klopft – und welche Schwierigkeiten bringt es mit? Fest steht, dass die höchste Hürde auf Serbiens Weg nach Europa noch nicht genommen ist. Sie betrifft die Beziehungen zum Kosovo. Dass Serbien dessen Unabhängigkeit anerkennen wird, ist auf absehbare Zeit nicht zu erwarten. Warum sollte er es auch, wenn selbst fünf EU-Mitgliedstaaten (Spanien, Rumänien, Griechenland, Slowakei und Zypern) es nicht tun?

Unterhalb einer völkerrechtlichen Anerkennung wird es aber eine Lösung geben müssen, wenn Serbien der EU beitreten will – und es gibt auch Modelle für eine kosovarisch-serbische Koexistenz. Die bekannteste Idee, die unlängst von Serbiens Präsident Tadić gelobt wurde, ist der so genannte Ischinger-Vorschlag, benannt nach dem deutschen Diplomaten und ehemaligen Staatssekretär, der im Auftrag der EU im Jahr 2007 die Endphase der Verhandlungen über einen neuen Status des Kosovo leitete. Er brachte den deutsch-deutschen Grundlagenvertrag von 1972 als Lösungsmodell ins Gespräch. Das Geheimnis des Erfolgs, so Ischinger, liege in der Ausklammerung des Unlösbaren. Auf die Situation in Südosteuropa angewendet, bedeutet dies: Serbien und der Kosovo sind sich einig in ihrer Uneinigkeit bei der Bewertung der Statusfrage, akzeptieren aber die reale Lage und unterzeichnen ein Abkommen, in dem sie ihre Bereitschaft zu guter Nachbarschaft und Zusammenarbeit erklären, ohne ihre völkerrechtlichen Auffassungen aufzugeben. Der Weg dorthin ist zwar noch weit, wie das jüngste Aufflammen des Konflikts im Norden des Kosovo zeigte. Formal ging es dabei um Handelsfragen, tatsächlich aber um die Frage der staatlichen Souveränität im serbisch besiedelten und de facto von Belgrad kontrollierten Norden des kosovarischen Staates.

Langfristig führt aber weder für Prishtina noch für Belgrad ein Weg an einer Einigung vorbei. Sie scheint sogar möglich, ohne das Kernthema der kosovarischen Staatlichkeit zu berühren. Auch im Grundlagenvertrag hatten die zwei deutschen Staaten einander die Achtung ihrer territorialen Integrität zugesichert, wobei die Bundesregierung in ihrem „Brief zur deutschen Einheit“ festhielt, dass der Vertrag nichts an ihrem Bestreben ändere, eine Wiedervereinigung der Deutschen anzustreben. Eine solche „Wiedervereinigung“ strebt zumindest in Prishtina niemand an, auch lässt sich das Modell hier nicht vergleichen, da die Ausgangslage zwischen Serbien und dem Kosovo eine andere ist. Ein begleitender „Brief zur territorialen Integrität Serbiens“ könnte es Belgrad aber ermöglichen, das Gesicht zu wahren und mögliche Verfassungsklagen zu überstehen. Also wieder ein Brief. Hoffentlich ist er nicht so gut versteckt wie jener in Poes Geschichte.

Langfristig führt aber weder für Prishtina noch für Belgrad ein Weg an einer Einigung vorbei

MICHAEL MARTENS schreibt als Korrespondent für die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* in Istanbul über den Balkan und die Türkei.

Systemversagen

Washington ist handlungsunfähig

Stormy-Annika Mildner und Johannes Thimm | **Der Schuldenkompromiss kann nicht über die lähmende Wirkung der politischen Blockade in Washington hinwegtäuschen. Demokraten und Republikaner sind so zerstritten wie nie. Um die Regierung wieder handlungsfähig zu machen, wird das Land nicht um Reformen im politischen System herumkommen.**

Am 5. August stufte die Ratingagentur Standard & Poor's die Kreditwürdigkeit der USA von AAA auf AA+ herab. Ein peinlicher Vorgang für die größte Wirtschaftsnation der Welt. Die beiden Parteien im Kongress reagierten nach dem bekannten Muster: mit gegenseitigen Schuldzuweisungen. Der Republikaner John Boehner, Sprecher des Repräsentantenhauses, machte die Demokraten verantwortlich, die nicht bereit seien, bei den teuren Sozialprogrammen zu sparen. Die Demokraten konterten, die Schuld läge bei den Republikanern, würden diese doch notwendige Steuererhöhungen blockieren und so die Sanierung des Haushalts verhindern.

Über das politische Hickhack ignorieren die politischen Entscheidungsträger in Washington die eigentliche Message der Ratingagentur: Get your act together! Denn Standard & Poor's hat den USA die Topbonitätsnote nicht nur aufgrund des unzureichenden Umfangs der Sparmaßnahmen entzogen. „Die Herabstufung spiegelt unsere Meinung wider, dass sich die Effektivität, Stabilität und Berechenbarkeit der politischen Entscheidungsträger und Institutionen der USA verschlechtert haben."[1] Unabhängig davon, ob die Entscheidung einer Herabstufung gerechtfertigt ist, ein Aspekt der Analyse trifft in jedem Fall zu. Das politische System der USA ist gelähmt wie selten zuvor. Vor diesem Hintergrund steht nicht nur in Frage, ob es dem Kongress gelingen wird, den Schuldenkompromiss in einen umfassenden fiskalpolitischen Konsolidierungsplan umzusetzen. Vielmehr hat die Blockade im Kongress inzwischen einen Grad erreicht, der insgesamt Zweifel an der Problemlösungsfähigkeit der amerikanischen Regierung aufkommen lässt.

[1] Standard & Poor's: United States of America Long-Term Rating Lowered to 'AA+' on Political Risks and Rising Debt Burden; Outlook Negative, Global Credit Portal, 5.8.2011.

Anstatt das Problem zu lösen, hat der im Budget Control Act of 2011 erzielte Schuldenkompromiss die schwierige Entscheidung zunächst nur in die kommenden Monate verschoben. Geeinigt haben sich Demokraten und Republikaner erst einmal auf Sparmaßnahmen in Höhe von etwa einer Billion Dollar über die kommenden zehn Jahre. Bei Verteidigungsausgaben, Infrastrukturentwicklung, Energiepolitik, Bildung, Forschung und Gesundheit soll fortan der Gürtel enger geschnallt werden. Die großen Sozialprogramme, die den Haushalt in den kommenden Jahren besonders belasten werden – Medicare (Krankenversicherung für Senioren) und Social Security (die gesetzliche Rentenversicherung) – blieben hingegen vorerst ebenso verschont wie Steuerbegünstigungen für Reiche. Fakt ist aber, dass sich der Schuldenberg nicht ohne eine Reform der sozialen Sicherungssysteme und Anhebung der Steuern abtragen lässt.

Der Kongress hofft daher auf die Vorschläge einer Superkommission (Joint Select Committee on Deficit Reduction), die weitere Einsparungen in Höhe von 1,5 Billionen Dollar bringen sollen. Warum nun ausgerechnet dieser Kommission gelingen soll, woran sich bisher so viele ohne Erfolg versucht haben, leuchtet nicht unmittelbar ein. Im vergangenen Herbst gelang es Obamas überparteilicher Nationalen Kommission für haushälterische Verantwortlichkeit und Reform auch nicht, mehrheitsfähige Vorschläge vorzulegen. Zwar enthält der nun erreichte Kompromiss einen starken Anreiz für beide Seiten, sich zu einigen. Um sich selbst zu überlisten, hat der Kongress einen scharfen Automatismus im Budget Control Act verankert: Sollte eine Einigung scheitern, werden automatisch Pauschalkürzungen bei allen Haushaltstiteln in Kraft treten – ohne Rücksicht auf politische Sensibilitäten. Das alleine ist jedoch noch keine Garantie für die Überwindung der Blockade. Ob für einen Kongress, der die USA an den Rand der Zahlungsunfähigkeit gebracht hat, automatische Ausgabenkürzungen als Drohkulisse reichen, ist alles andere als sicher.

Die Kompromissfindung gestaltet sich so schwierig, da Demokraten und Republikaner grundsätzlich unterschiedliche Auffassungen vertreten, was eine gute Fiskalpolitik ausmacht: Während die Demokraten fordern, dass höhere Steuern – vor allem für Besserverdienende und Unternehmen – Teil der Sanierung des Haushalts sein müssen, wollen die Republikaner das Defizit allein über die Ausgabenseite in den Griff bekommen. Glauben die Republikaner, dass ein schlanker Staat die beste Voraussetzung für wirtschaftliches Wachstum ist, sind Demokraten der Meinung, dass der Staat die Wirtschaft mit Investitionen in Infrastruktur oder auch Bildung unterstützen sollte.

Kein Schuldenabbau ohne eine Reform der sozialen Sicherungssysteme und eine Anhebung der Steuern

Kompromissloser Machtkampf

Ideologische Differenzen hat es schon immer gegeben. Sie alleine erklären also nicht den Gridlock in Washington – so wird die politische Blockade genannt. Das Problem besteht darin, dass das amerikanische System der Gewaltenteilung die Bereitschaft zu überparteilichen Kompromissen vor-

aussetzt. Die ist jedoch gerade den Republikanern zunehmend abhandengekommen. Senator Mitch McConnell, Minderheitsführer im Senat, gab öffentlich zu, seine erste Priorität sei es, die Wiederwahl von Präsident Obama zu verhindern. Damit stellt er den Machtwillen seiner eigenen Partei explizit über das Wohl Amerikas. Bereits in den ersten zwei Jahren von Obamas Amtszeit nutzten die Republikaner ihre Sperrminorität im Senat, um mit Hilfe des Filibuster – im Senat ist eine Mehrheit von 60 Stimmen notwendig, damit ein Gesetz zur Abstimmung gebracht werden kann – wichtige Gesetzesinitiativen des Präsidenten zu blockieren.

Die Tea Party verfolgt eine radikale Agenda, sie nähme auch eine Rezession in Kauf

Die zahlreichen der Tea Party nahestehenden Abgeordneten im Repräsentantenhaus verschärfen das Problem noch zusätzlich. Die Mobilisierung konservativer Wähler durch die Bewegung hatte entscheidend zum Erfolg der Republikaner bei den Kongresswahlen 2010 beigetragen. Die Tea-Party-Abgeordneten verfolgen seitdem eine radikale Agenda: Am liebsten würden sie die Kreditaufnahme des Staates ganz verbieten, indem sie einen ausgeglichenen Haushalt in der Verfassung vorschreiben. Ginge es nach ihnen, sollten zudem Steueranhebungen nur noch möglich sein, wenn eine Zweidrittelmehrheit im Kongress diesen zustimmt. Statt auf Kompromiss setzten sie auf Prinzipientreue. Dabei sind sie bereit, noch weiter zu gehen als das republikanische Establishment. Selbst die drohende Zahlungsunfähigkeit entfaltete für die Vertreter der Tea Party keine abschreckende Wirkung, denn sie hielten steigende Schulden für schlimmer als eine temporäre Aussetzung des Schuldendiensts und die damit verbundene Herabstufung der amerikanischen Kreditwürdigkeit. Ihre Bereitschaft, für ihre Agenda auch das Risiko einer Rezession in Kauf zu nehmen, ist eine neue Eskalationsstufe der Blockadepolitik. Da nützte es wenig, dass die republikanische Parteiführung, insbesondere ihr Sprecher John Boehner, erkannte, dass das Scheitern eines Kompromisses auch der eigenen Partei schaden würde. Das Resultat für den politischen Prozess ist fatal: Der Kongressforscher Norman Ornstein von der Brookings Institution hat dem gegenwärtigen Kongress schon jetzt attestiert, der schlechteste in der amerikanischen Geschichte zu sein.[2]

Kleine Reformschritte

Mittelfristig muss daher verstärkt über Reformen im politischen System nachgedacht werden. Die institutionellen Hürden für Verfassungsänderungen sind so hoch, dass grundlegende Änderungen des Entscheidungsprozesses praktisch ausscheiden.

Auch weitreichende Reformvorhaben, die keiner Verfassungsänderung bedürfen, haben es schwer. Eine zurzeit diskutierte Möglichkeit, der Politik wieder mehr Handlungsspielräume zu eröffnen, wäre eine grundlegende Reform der Wahlkampffinanzierung. Denn der Einfluss der

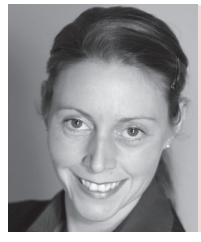
[2] Norman Ornstein: Worst. Congress. Ever., Foreign Policy, www.foreignpolicy.com/articles/2011/07/19/worst_congress_ever.

Tea-Party-Ideologen ist auch deswegen so groß, weil sie finanzkräftige Interessengruppen hinter sich wissen. Zum Beispiel setzt der libertäre Aktivist Grover Norquist mit seiner Organisation „Americans for Tax Reform" republikanische Kongressmitglieder unter Druck, sich zur Ablehnung jeder Art von Steuererhöhungen zu verpflichten. Da seine Unterstützung wahlentscheidend sein kann, wagen es nur wenige Republikaner, sich seinen Wünschen zu widersetzen. Hier könnte eine stärker auf öffentlichen Geldern gestützte Wahlkampfförderung den Kandidaten mehr Unabhängigkeit verschaffen. Doch obwohl es in beiden Parteien Unterstützer für eine Reform der Wahlkampfinanzierung gibt, ist ihr Erfolg ungewiss. Denn die mächtigen Lobbies der Wirtschaft wollen auf diese Einflussmöglichkeit nicht verzichten und versuchen daher, die Reform zu stoppen.

Die Bemühungen, die Macht von Unternehmen in Wahlkämpfen und Volksentscheiden einzuschränken, erhielten letztes Jahr einen zusätzlichen Dämpfer. In der Entscheidung Citizens United vs. Federal Election Commission entschied der Oberste Gerichtshof, dass Unternehmen unter dem Recht auf politische Meinungsäußerung die gleichen Privilegien genießen wie Einzelpersonen. Durch die Entscheidung wurden gesetzliche Beschränkungen der Finanzierung politischer Werbung durch Unternehmen für verfassungswidrig erklärt.

Was bleibt, ist eine Reformpolitik der kleinen Schritte. Ein Vorschlag, mit einer kleinen Änderung im Wahlverfahren der fortschreitenden Polarisierung der Parteien entgegenzuwirken, ist eine Reform der Vorwahlen. Gegenwärtig werden Kandidaten in den meisten Bundesstaaten nur von den eigenen Parteianhängern gewählt. Diese tendieren zu Extrempositionen und geben häufig radikaleren Kandidaten den Vorzug. Ein Ansatz, das zu ändern, besteht in den so genannten „Top-2-Vorwahlen". Darin müssen sich Kandidaten allen Wählern in ihrem Wahlbezirk stellen; die beiden Kandidaten mit den meisten Stimmen werden unabhängig von ihrer Parteizugehörigkeit zu den Hauptwahlen zugelassen. Dies würde den Kandidaten einen stärkeren Anreiz bieten, sich an der politischen Mitte zu orientieren. Kalifornien, das häufig eine Vorreiterrolle übernimmt, hat bereits Vorwahlen nach diesem Muster eingeführt.

Gerade konservative Amerikaner beklagen den Verlust einer amerikanischen Führungsrolle. Wichtigste Voraussetzung, um den Einfluss der USA in der Welt auch zukünftig zu sichern, ist die Handlungsfähigkeit des politischen Systems. Sie ist zwar noch keine Garantie für den Erfolg Amerikas, aber ohne sie ist der Misserfolg garantiert.



Dr. STORMY-ANNIKA MILDNER ist Mitglied der Institutsleitung der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin.

Dr. des. JOHANNES THIMM ist Mitarbeiter der Forschungsgruppe Amerika der SWP.

In die Defensive

Für das US-Militär beginnt eine Zeit tiefgreifender Reformen

Ulf Gartzke und Dennis Prange | **Die amerikanischen Streitkräfte richten sich neu aus – nicht zuletzt, weil die von der Regierung Obama angekündigten massiven Budgetkürzungen sie dazu zwingen. Die bisherige globale Militärdominanz der USA neigt sich dem Ende zu, man setzt auf Defensive. Die Folgen dürfte auch die NATO zu spüren bekommen.**

Die Streitkräfte der USA befinden sich im Umbruch. Da es sich um den mächtigsten Militärapparat der Geschichte handelt, kommt dieser Transformation globale Bedeutung zu. Die Rahmenbedingungen werden von Machtverschiebungen zu Ungunsten des Westens bestimmt. Im Fall der USA sind sie hauptsächlich dem Verlust wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit geschuldet; bei ihren Alliierten, gerade in Europa, sind sie auch Konsequenz einer sozial- und gesellschaftspolitischen Auszehrung: Deren Gesellschaften überaltern, nachwachsende Generationen sind seit Jahrzehnten von einer wachsenden Distanz zum Militärischen geprägt. Diese Umwandlung befindet sich zwar noch in den Anfängen. Leitlinien der künftigen amerikanischen Militärpolitik lassen sich aber erkennen.

Das verlorene Jahrzehnt

Die strategische Neuausrichtung fußt vor allem auf den Erfahrungen der vergangenen Dekade. So ist der Einmarsch in Afghanistan kurz nach den Anschlägen des 11. September 2001 für die Vereinigten Staaten zum mittlerweile längsten Kriegseinsatz in ihrer Geschichte geworden. Und auch die Entwicklung im Irak beschreibt über die Jahre alles andere als eine militärische Erfolgsgeschichte. Zwar konnte dank überwältigender technologischer Überlegenheit jeder offene militärische Widerstand umgehend gebrochen werden, zu einer schnellen Befriedung kam es in beiden Fällen aber nicht. Vielmehr schlossen sich für die USA und ihre Verbündeten bittere Lehrjahre in asymmetrischer Kriegsführung an, die Defizite in Doktrin, Ausbildung und Ausrüstung oftmals mit hohen Verlusten an Menschen und Material bezahlen mussten. Nicht wenige werten beide Missionen als gescheitert und verweisen in diesem Zusammenhang auf die Misserfolge beim Nationbuilding und bei der Demokratisierung. Zu einer weiteren

Bürde für das US-Militär entwickelten sich die Einsätze im globalen Antiterrorkrieg: US-Spezialkräfte sind derzeit in weltweit mehr als 70 Ländern tätig. Neben so genannten „kinetischen“ Einsätzen gegen Al-Kaida-Terroristen in Pakistan, Jemen oder Somalia handelt es sich bei den weitaus meisten Missionen um Ausbildungs- und Trainingseinsätze.

Die Folgen für die Streitkräfte sind heute nicht mehr zu übersehen. So haben die Belastungen der Soldaten zwischenzeitlich derart zugenommen, dass bereits Forderungen nach einer Wiedereinführung der Wehrpflicht laut werden. Beim eingesetzten Material, das häufig noch aus der Zeit des Kalten Krieges stammt und die Verschleißgrenze erreicht oder überschritten hat, offenbart sich ein immenser Investitionsstau. Mit ausgezehrten Soldaten und verschlissenem Material sind die USA für künftige Konflikte nur unzureichend aufgestellt.

Quadrennial Defense Review 2010

Die Quadrennial Defense Review (QDR) von 2010 versuchte diesen veränderten Lagebedingungen Rechnung zu tragen. Bei der QDR handelt es sich um einen Bericht des Pentagons zur Verteidigungsplanung an den US-Kongress, der für einen Prognosezeitraum von 20 Jahren die potenziellen militärischen Herausforderungen der Vereinigten Staaten analysieren sowie Strategien und Konzepte zu ihrer Bewältigung entwickeln soll. Wenngleich der QDR keine Verbindlichkeit für verteidigungspolitische Maßnahmen der jeweiligen US-Regierung zukommt, gibt das Dokument stets wichtige Impulse für die mittel- und langfristige Verteidigungsplanung der USA.

Strategisch weitet die QDR 2010 den Einsatzhorizont für Maßnahmen zum Schutz amerikanischer Interessen auf eine Vielzahl unterschiedlicher Konfliktszenarien mit staatlichen und nichtstaatlichen Kombattanten aus, auch im virtuellen Raum des Cyberkriegs. Bemerkenswert ist der neue Stellenwert, den die QDR der Territorialverteidigung des Heimatlands einräumt, das entgegen historischen Erfahrungen durch das Auftreten nichtstaatlicher Kombattanten nunmehr als unmittelbar bedrohtes Angriffsziel betrachtet wird.

Als Konsequenz der Erfahrungen in Afghanistan und Irak werden Operationen zur frühzeitigen Stabilisierung fragiler Staaten und Regionen deutlich aufgewertet. Dazu zählt der Aufbau militärischer Fähigkeiten bei Partnerstaaten ebenso wie die Sicherung politischer Unterstützung durch die betroffene Bevölkerung. Bei der asymmetrischen Kriegsführung sollen der Einsatz von Spezialkräften zur Aufstands- und Terrorbekämpfung, im Fachvokabular „Counterinsurgency“ (COIN) und „Counterterrorism“ (CT) genannt, sowie der weitere Ausbau der Kapazitäten von Luftwaffe und Marine zur Aufrechterhaltung einer amerikanischen Präsenz in Gebieten mit erhöhtem Konfliktpotenzial den USA militärische Erfolge sichern. Vorrangig gilt es, den amerikanischen Zugang zum Südchinesischen Meer und dem Persischen Golf zu sichern sowie entsprechende „Anti-Access / Access-Denial“ (A2/AD)-Strategien potenzieller Gegner zu neutralisieren.

Mit ausgezehrten Soldaten und verschlissenem Material sind die US-Soldaten für Konflikte schlecht aufgestellt

Ein bedeutend reduzierter Stellenwert wird künftig der traditionellen Landkriegsführung unter Einsatz großer konventioneller Truppenkontingente eingeräumt, weshalb auch die Truppenstruktur in Richtung kleinerer und flexiblerer Einheiten verändert werden wird. Auch die internen Abläufe und Prozesse der Streitkräfte werden zukünftig grundlegend reformiert. Die Effizienz innerhalb der Verwaltung sowie bei Entwicklung und Beschaffung von Waffen soll deutlich gesteigert werden, um neben Kostenersparnissen den Bedürfnissen der kämpfenden Truppe schneller und besser gerecht werden zu können. Besondere Aufmerksamkeit schenkt die QDR auch der US-Sicherheits- und Verteidigungsindustrie, die durch Wirtschaftskrise und Handelsbeschränkungen fundamental bedroht sei, sowie dem hohen Energieverbrauch der US-Armee und dessen strategischen Folgen.

Die Truppenstruktur wird in Richtung kleinerer und flexiblerer Einheiten verändert

Die aktuelle QDR weist jedoch eine Reihe gravierender Defizite auf. Während die Analyse aktueller Konflikte unter Experten Zustimmung findet, gilt der vorausschauende Blick auf mögliche künftige Bedrohungen als mangelhaft. Überdies seien in der QDR 2010 zwar die Herausforderungen für die amerikanischen Streitkräfte präzise skizziert, lautet die Kritik, doch liefere der Bericht keine entsprechenden Lösungen. Zudem setzten die Autoren keine Prioritäten und konzentrierten sich zu stark auf Budgetfragen. Als gravierendster Mangel wird schließlich die Überbetonung aktueller Konflikte zu Lasten von langfristigen konventionellen Rüstungsprojekten ausgemacht.

Richard Danzig, ehemals Secretary of the Navy unter Bill Clinton, teilt die kritische Sicht auf die jüngste QDR. Danzig erkennt in dem Dokument ein „strategisches Loch“ und verweist auf das mögliche Entstehen neuartiger und heute noch unbekannter Bedrohungslagen, die im Rahmen der aktuellen amerikanischen Militärdoktrin bislang unberücksichtigt seien. Gerade die Unvorhersehbarkeit künftiger Kriege spreche gegen jede Verengung bei den Einsatzkonzepten und fordere vielmehr Streitkräfte mit „Full-spectrum“-Fähigkeiten, so Danzig – der davon ausgeht, dass auch der kürzlich in den selbst gewählten Ruhestand verabschiedete US-Verteidigungsminister Robert Gates diese Ansicht teilt.

„Budget makes strategy“

Ungleich stärker als die Überzeugungen eines Verteidigungsministers oder die Planungen einer QDR wird die zukünftige amerikanische Verteidigungspolitik aber von der Haushaltslage der USA beeinflusst. „Budget makes strategy“, lautet die Formel. Spätestens seit Beginn der Finanzkrise 2008 und dem dramatischen Anstieg des Haushaltsdefizits stehen auch die Verteidigungsausgaben unter Sparzwang. Die bisherige „Kultur des endlosen Geldes“, wie es Gates einmal formuliert hat, wird durch den Zwang zu „Balance“ und „Effizienz“ abgelöst, was in vielen Fällen lediglich Euphemismen für drastische Kürzungen sind. So wurden u.a. die Stückzahlen bei der Beschaffung des Jagdflugzeugs F-22 reduziert, das umfassende Modernisierungsprogramm der

Bild nur in Printausgabe verfügbar

US-Armee im Rahmen des „Future Combat System“ vollständig gestrichen und das amerikanische Raketenabwehrprogramm drastisch zurück gestutzt. Dafür hatte Barack Obama bereits während seines Wahlkampfs Budgetkürzungen im Umfang von zehn Milliarden Dollar angekündigt.

Bereits der aktuelle Haushaltsentwurf für 2012 zeigt eine veritable finanzielle Unterdeckung. Bruce Weinrod, bis Mitte 2009 Europa-Repräsentant des US-Verteidigungsministers in Brüssel, verweist in diesem Zusammenhang auf das Missverhältnis zwischen globaler Verantwortung der USA und den Prioritäten der gegenwärtigen Budgetplanungen, in denen der Verteidigungsanteil am Bruttosozialprodukt zu Kriegszeiten auf einen historischen Tiefstand gesunken sei. Für das Kernbudget des Pentagons ist im Haushaltsjahr 2012 ein Betrag von 553 Milliarden Dollar vorgesehen, womit die Planungen des vergangenen Jahres erneut um 13 Milliarden Dollar unterschritten werden. Noch stärker fallen die Kürzungen bei den „Overseas Contingency Operations“ (OCO) aus, dem Haushaltstopf für militärische Auslandsoperationen. Hier ist eine Kürzung von 159 auf 118 Milliarden Dollar geplant, die auf sehr positive Annahmen hinsichtlich des weiteren Einsatzverlaufs, insbesondere in Afghanistan, beruht. Jedoch ist zu befürchten, dass sich das OCO-Budget schon bald als unzureichend erweisen wird und Einsatzkosten aus dem Pentagon-Budget bestritten werden müssen – einmal mehr auf Kosten der Substanz der Streitkräfte. Auch die bis 2016 zusätzlich geplanten Kürzungen in Höhe von weiteren 13 Prozent stellen keine Erholung in Aussicht.

Der Vorsitzende der Joint Chiefs of Staff, Admiral Michael Mullen, bezeichnete schon im Juli 2010 das amerikanische Budgetdefizit als „größte Bedrohung der amerikanischen Sicherheit“. Diese Einschätzung des ranghöchsten US-Soldaten wird von

vielen Experten geteilt, so auch von Gary Schmitt, dem Strategieexperten beim konservativen American Enterprise Institute. Die noch unter Verteidigungsminister Gates avisierten Einsparungen bezeichntet er lediglich als erschwerendes Hindernis bei einer Verwirklichung der strategischen Ziele der QDR, während die künftigen Budgetkürzungen diese schlichtweg unmöglich machten.

Viele Republikaner warnen bereits vor akuten Sicherheitsrisiken, da die Demokraten die Verteidigung der Innenpolitik unterordneten und daher auch in Zukunft keine grundlegenden Reformen der finanziell überlasteten Sozialsysteme zu erwarten seien. Damit verbliebe nur der Verteidigungshaushalt für größere Einsparungen. Etliche Haushaltsexperten sagen der Administration bereits Budgetkürzungen im Verteidigungsetat von jährlich bis zu 75 Milliarden Dollar voraus. Das hätte gravierende Konsequenzen – vor allem bei der Beschaffung – deren langfristige Defizite jedoch erst nach dem Ausscheiden der aktuellen Regierung sichtbar würden.

Viele Republikaner warnen vor Sicherheitsrisiken, da die Demokraten die Verteidigung der Innenpolitik unterordnen

Die Rolle des früheren Verteidigungsministers Gates wird in diesem Zusammenhang unterschiedlich bewertet. So lobt beispielsweise Ian Brzezinski, Deputy Assistant Secretary of Defense for Europe and NATO Policy unter Donald Rumsfeld, Gates' Versuch, absehbaren Einsparungen bereits im Vorfeld zu begegnen, um Einfluss auf ihre strategischen Konsequenzen nehmen zu können. Budgetkürzungen anhand von definierten strategischen Parametern vorzunehmen, hält auch Peter Flory, Assistant Secretary of Defense for International Security Policy unter Präsident George W. Bush und von 2007 bis 2010 NATO Assistant Secretary General for Defence Investment, grundsätzlich für wünschenswert. Gleichwohl betrachtet er die bereits im Jahr 2009 antizipierten Einsparungen des vormaligen Verteidigungsministers als letztlich allzu optimistischen Versuch, den Druck vom Pentagon-Etat zu nehmen. Zur gleichen Einschätzung gelangt Gary Schmitt, der hierin den eigentlichen „Türöffner" für weitere Einsparungen erkennt und das Pentagon seither in einer Spirale ständig wachsender Sparzwänge gefangen sieht. Diese Entwicklung wird sich unter Gates' Nachfolger Leon Panetta wohl eher noch verstärken, deuten doch viele die Berufung des Haushaltsspezialisten Panetta als klare Ansage von Präsident Obama zu weiteren Kürzungen im Militäretat.

Welch starker Druck auf dem Verteidigungshaushalt lastet, zeigen die jüngst zwischen der Regierung Obama und Kongress ausgehandelten zusätzlichen Einsparungen bei den Militärausgaben im Umfang von 350 Milliarden Dollar innerhalb der kommenden zehn Jahre. Als Resultat der bis maximal Ende November 2011 andauernden Budgetverhandlungen zwischen Senat und Repräsentantenhaus drohen womöglich noch weitaus tiefer gehende Einschnitte im Verteidigungsetat.

Künftige Konflikte

Jenseits des Sparzwangs bestimmen vor allem die Herausforderungen der asymmetrischen Kriegsführung die

strategischen Planungen. Ihnen soll eben nicht mehr im Rahmen groß angelegter Landoperationen unter massivem Einsatz von Bodentruppen begegnet werden. Hier könnte sich Afghanistan als letzter Akt der bisherigen US-Interventionspolitik erweisen. Dazu fand Gates kurz vor Ende seiner Amtszeit bei einem Besuch der Militärakademie West Point deutliche Worte: Jeder künftige Verteidigungsminister, der „seinem Präsidenten den Rat erteilt, große amerikanische Truppenkontingente nach Asien oder den Mittleren Osten zu verlegen", sollte sich – und dann zitierte er General Douglas McArthur – „auf seinen Geisteszustand hin untersuchen lassen".

Als erfolgreiches Muster für künftige Counterterrorismus-Operationen (CT) kann dabei die Tötung Osama Bin Ladens herangezogen werden, meint John Nagl, renommierter COIN-Experte und Präsident des den Demokraten nahestehenden Center for a New American Security. Vor allem die enge Verzahnung von nachrichtendienstlichen und militärischen Operationen war laut Nagl Garant für den Erfolg der Mission zur Eliminierung des Al-Kaida-Führers. Auch Gates erklärte diesen Einsatz zum Musterfall künftiger Operationen.

Die amerikanischen Spezialkräfte stehen daher vor einer weiteren Aufstockung, begleitet von einer wachsenden Integration mit den nachrichtendienstlichen Strukturen der USA, insbesondere für die Hochrisikobereiche CT und die Verhinderung der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen („Counterproliferation"). Gleichwohl werden die hohen Anforderungen an Soldaten und die hohen Kosten bei Ausbildung und Ausrüstung hier klare Grenzen setzen. Ebenso müssen geeignete rechtliche Rahmenbedingungen für gemeinsame Einsätze von Militär und Geheimdiensten geschaffen werden, da die bisherige amerikanische Rechtslage solche Kooperationen nur unter erheblichen Einschränkungen zulässt.

Beim Aufgabenbereich des COIN betont Nagl hingegen die Kapazitätsgrenzen der Spezialkräfte bei einer Stabilisierung umkämpfter Staaten und verweist auf Afghanistan, wo die Lage erst durch eine massive, vornehmlich konventionelle Truppenaufstockung („surge") verbessert werden konnte. Der zukünftige Einsatz von Spezialkräften bei COIN-Operationen wird sich nach Ansicht Nagls verstärkt auf die Ausbildung einheimischer Truppen konzentrieren, um einer Destabilisierung von Staaten vorzubeugen oder eine Neubildung staatlicher Strukturen zu unterstützen.

Der zukünftige Einsatz von Spezialkräften wird sich auf die Ausbildung einheimischer Truppen konzentrieren

Herausforderung Pazifik

Das größte militärische Gefährdungspotenzial für amerikanische Interessen entwickelt derzeit China mit seinem Anspruch auf Hegemonie in Ostasien. Dies gilt insbesondere für den Bereich „A2/AD", wo China mittels seiner landgestützten ballistischen Mittelstreckenflugkörper DF-21D bereits in der Lage sein dürfte, amerikanische Flugzeugträger zu versenken, und in einigen Jahren mit seinem Tarnkappen-Kampfflugzeug J-20 Anlass zu weiterer Sorge bieten könnte.

Als amerikanische Antwort auf diese chinesischen Herausforderungen hat das Pentagon das „AirSea Battle Concept“ entworfen. Einsatzziel ist dabei kein Sieg im herkömmlichen Sinne territorialer Eroberung. Vielmehr geht es um die Ausschaltung der gegnerischen Führungs- und Angriffsfähigkeiten im Konfliktfall. In diesem Kontext ist ein massiver Ausbau an unbemannter Luft- und Marinetechnologie vorgesehen, so z.B. die flugzeugträgergestützten Drohnen UCLASS.

Gary Schmitt hält die DF-21D-Flugkörper für „game changer“, die die strategische Lage im Westpazifik völlig verändere, indem sie US-Flugzeugträgerverbände bis Guam und Hawaii zurückdrängen könnten. Von dort sei ein Schutz der amerikanischen Verbündeten, allen voran Taiwans, aber nicht mehr ohne Weiteres zu gewährleisten. Dabei verweist er auch auf Defizite bei den Kampfflugzeugen vom Typ F-22 und F-35, dem künftigen Rückgrat der bemannten US-Luftwaffe. Ursprünglich für den Kalten Krieg konzipiert, seien sie mit ihrer vergleichsweise geringen Reichweite und nach einer absehbaren Zerstörung vorgelagerter Basen im Kriegsfall nur begrenzt wirksam. Auch die geringe Zahl an amerikanischen U-Booten im Pazifik erschwert laut Schmitt die Abwehr einer chinesischen Aggression. Im Ernstfall wären die Vereinigten Staaten daher gezwungen, ihre asiatischen Alliierten aus einer weit zurückgezogenen Position heraus zu verteidigen, und gäben somit das Signal: „Wir stehen hinter euch – sehr weit hinter euch!“

Einigkeit herrscht, dass jedes von den USA zugelassene Machtvakuum von China absorbiert wird

Kurt Volker, ehemaliger NATO-Botschafter schon unter George W. Bush und dann auch unter Präsident Barack Obama, schätzt die chinesische Bedrohung deutlich geringer ein und verweist auf den noch immer großen technologischen Vorsprung der US-Streitkräfte. Dieser erlaube eine zeitweilige Verminderung der Verteidigungsanstrengungen. Volker betont allerdings die Bedeutung der amerikanischen Militärpräsenz für Stabilität und wirtschaftliche Entwicklung in Asien.

Einigkeit herrscht darüber, dass jedes von den USA zugelassene Machtvakuum sofort von China absorbiert werden wird. Allerdings stehe China vor gewaltigen gesellschaftlichen Herausforderungen, so Gary Schmitt. Er ist der Überzeugung, dass China während der nächsten 20 bis 30 Jahre zunächst einmal gravierende innenpolitische Probleme zu bewältigen hat.

Strukturwandel

Die Bipolarität von „AirSea Battle Concept“ auf der Basis militärischer Hochtechnologie einerseits und COIN/CT-Operationen durch spezialisierte kleine Truppenverbände andererseits wird die künftige Struktur der US-Streitkräfte prägen – zu Lasten der Zahl konventioneller Landstreitkräfte, deren aktuelle Erschöpfungserscheinungen Gates in einer Stellungnahme zum Verteidigungshaushalt andeutete, als er den Ausbau von Selbstmord- und Drogenprävention als vordringlichstes Projekt der US-Army anführte. Sehr vereinzelt wird vor diesem Hintergrund die Wiedereinführung der Wehrpflicht gefordert, beispielsweise von Larry Korb, einem

Senior Fellow beim Center for American Progress, für den die aktuellen Konflikte aufgrund ihrer Dauer die amerikanischen Streitkräfte zu stark belasteten. Die Wehrpflicht könne militärische Bürden innerhalb der Gesellschaft weiter streuen und dadurch die Verantwortlichen zu besseren Lösungen „zwingen", so Korb weiter. In seinen Augen hätte die Wiedereinsetzung der Wehrpflicht spätestens nach den Anschlägen des 11. September erfolgen müssen.

Auch von der konservativen Heritage Foundation wurden jüngst Zweifel geäußert, ob eine Freiwilligenarmee in ihrer heutigen Gestalt künftig noch den militärischen Anforderungen der USA gerecht werden könne. Eine entgegengesetzte Position hierzu vertritt Bruce Weinrod und verweist auf das hohe Maß an Professionalisierung, das nur durch eine Freiwilligenarmee erreicht werden könne. Gleichzeitig fordert jedoch auch er eine deutliche Entlastung für die eingesetzten Soldaten. Einen gegenteiligen Effekt wird hier allerdings die bereits für 2012 geplante Reduzierung der Truppenstärken haben – bei der US-Armee um fünf Prozent und beim Marine-Corps um zehn Prozent.

Das bleiche Gesicht der NATO

Überproportional gekürzt werden dürften auf lange Sicht die US-Militärkontingente in Europa. Dies spiegelt ein gesunkenes amerikanisches Interesse an der NATO wider, wofür auch die Wahl Leon Panettas als Nachfolger von Robert Gates spricht. Panetta, der zuvor Chef des Auslandsgeheimdiensts CIA war, gehört nicht zur traditionell transatlantisch geprägten Ostküstenelite, sondern stammt aus Kalifornien. Unter ihm dürfte sich die Neuorientierung Richtung Pazifik fortsetzen. Vor diesem Hintergrund warnt Kurt Volker, dass sich auf amerikanischer Seite nur noch „wenige der NATO heute noch wirklich verpflichtet fühlen", da sich die Europäer allzu sehr auf den militärischen Schutz durch die US-Streitkräfte verließen und ihre eigenen Anstrengungen im Gegenzug noch weiter reduzierten. Insbesondere das zähe Ringen auf politischer Ebene innerhalb der NATO schüre auf amerikanischer Seite Aversionen. Ein ehemaliger Mitarbeiter des Pentagons berichtet, Gates habe die Bündnistreffen intern häufig als „Politbüro-Sitzungen" karikiert.

Unter Verteidigungsminister Leon Panetta dürfte sich die Neuorientierung Richtung Pazifik fortsetzen

Die derzeit wachsende NATO-Skepsis macht sich innerhalb des Verteidigungsministeriums insgesamt breit. Allein die finanziellen Ungleichgewichte – die USA bestreiten 75 Prozent der gesamten Verteidigungsausgaben aller 28 NATO-Staaten –, aber ebenso die schwindenden militärischen Ressourcen der Europäer haben das amerikanische Zutrauen in die Fähigkeiten seiner Alliierten nachhaltig untergraben. Die NATO, die derzeit zum Führen von zwei großen und vier kleineren Militärkonflikten konzipiert ist, zeige sich schon mit eineinhalb Konflikten restlos überfordert, wie der Libyen-Konflikt offenbart habe. Insbesondere der Libyen-Einsatz habe im Pentagon für blankes Entsetzen und schiere Panik gesorgt, nachdem erkennbar wurde, wie verschwindend gering die militärischen Restfähigkeiten der europäischen Verbün-

deten tatsächlich sind, berichtet ein hoher Beamter. So seien den britischen und französischen Verbündeten bereits nach sieben Einsatzwochen Ersatzteile und Munition ausgegangen.

Zugleich sorgt der Libyen-Einsatz in den USA für innenpolitischen Aufruhr. Insbesondere die Art und Weise, wie Präsident Obama sich von seinem französischen Amtskollegen Nicolas Sarkozy in diese militärische Mission verstricken ließ, haben erhebliche Zweifel an der militärischen Führungskompetenz des Präsidenten geweckt. Auch hat Obama durch die Übergehung des Kongresses erheblichen Widerstand auf dem Capitol Hill erzeugt und isolationistische Einstellungen verstärkt. Diese könnten sich künftig zu einer weiteren Belastung für die NATO entwickeln.

In den USA ist man verärgert, wie sich Obama von den Franzosen in den Libyen-Einsatz verstricken ließ

Noch ist nicht klar, ob die derzeit geplanten Reformen auf strukturellem und technologischem Gebiet greifen und die gewünschten Erfolge erzielen können. Die große inneramerikanische Debatte zum eigenen Selbstverständnis und einer sich daraus ableitenden Außen- und Sicherheitspolitik steht dabei noch aus. Absehbar ist aber bereits heute ein Ende der interventionistischen Phase, die einer strategischen Defensivhaltung weicht. Deshalb wird auf die Alliierten der USA eine neue Ära der sehr viel größeren Eigenverantwortung zukommen. Schließlich liegen der Persische Golf oder auch die Raketenbasen Nordkoreas deutlich näher an Berlin oder Rom als an San Francisco oder Washington. Auf der anderen Seite nähern sich die Vereinigten Staaten mit dem Primat des Sozialen, das unter Obama Einzug gehalten hat, europäischen Haltungen an.

Sollten jedoch in einigen Jahren oder Jahrzehnten die absehbaren Konsequenzen dieser Politik in Form militärischer Handlungsunfähigkeit zu Tage treten, dürfte in der westlichen Staatengemeinschaft wohl niemand in der Lage sein, sie zu kompensieren. Schließlich zeigen die Alliierten der USA auch angesichts des Libyen-Debakels keinerlei Ambitionen, ihrem militärischen Bedeutungsverlust wirkungsvoll entgegenzuarbeiten. In den kommenden Jahren wird zu beobachten sein, ob der bisherigen globalen Militärdominanz des Westens eine Wachablösung aus dem Kreis der Schwellenländer, z.B. China, erwächst. Oder ob das „globale Wachhäuschen" auf absehbare Zeit unbesetzt bleibt.

Dr. ULF GARTZKE ist Leiter der Verbindungsstelle Washington der Hanns-Seidel-Stiftung.

DENNIS PRANGE ist dort Forschungsassistent.

Der Artikel gibt die persönliche Meinung der Autoren wieder.

Goldenes Zeitalter für Erdgas

Der fossile Energieträger kann die Kernkraftlücke schließen

Klaus Schäfer | **Wohl noch keine Regierung hat bislang so weitreichende Entscheidungen getroffen wie die deutsche, die bis zum Jahr 2022 den Ausstieg aus der Kernenergie vollziehen will. Soll es aber klappen mit der Wende, dann sind massive Investitionen in Netze und Anlagen notwendig. Dafür müssen die politischen Voraussetzungen geschaffen werden.**

Die Zahlen sprechen eine klare Sprache: Rund 80 Prozent des Stroms in Europa werden nach wie vor in konventionellen Kraftwerken erzeugt. Die erneuerbaren Energien haben einen Anteil von knapp 20 Prozent. Damit ist zwar das Fundament für den Einstieg in ein regeneratives Energiezeitalter gelegt, doch sind die Erneuerbaren noch weit davon entfernt, rund um die Uhr zuverlässig Strom zur Verfügung stellen zu können. Dementsprechend wird auf politischer Ebene über einen verstärkten Einsatz von Gas in der Stromerzeugung nachgedacht. Die Aussichten für diesen Energieträger sind derzeit weltweit betrachtet besonders vielversprechend.

Nahezu alle Prognosen erwarten mittel- bis langfristig einen deutlichen Anstieg des welt- und europaweiten Erdgasverbrauchs. So sieht die Internationale Energieagentur (IEA) in ihrem Bericht vom Juni 2011 „Are we entering a golden age of gas?“ exzellente Perspektiven für Erdgas. Demnach könnte der weltweite Erdgasverbrauch im Jahr 2035 bei 5,1 Billionen Kubikmetern liegen. Das sind 600 Milliarden Kubikmeter mehr, als die IEA noch im vergangenen Jahr als möglich angesehen hat. Wachstumsmärkte sind vor allem China, der Nahe Osten und Indien. Auch für den europäischen Markt werden die Prognosen weiter angehoben: Die IEA rechnet mit einem Anstieg des Erdgasverbrauchs um etwa 100 Milliarden auf rund 640 Milliarden Kubikmeter bis zum Jahr 2035. Das sind rund 40 Milliarden Kubikmeter mehr als in der letztjährigen Prognose.

Aufgrund neuer Möglichkeiten in der Gasförderung – derzeit insbesondere in Nordamerika, aber perspektivisch auch in anderen Teilen der Welt – ist Erdgas über einen wesentlich längeren Zeitraum verfügbar als bislang angenommen. Einige Experten gehen von 250 Jahren Verfügbarkeit aus. Durch die erhöhte Eigenproduktion in den USA ist der dortige Import-

bedarf drastisch zurückgegangen. Gleichzeitig werden weltweit die Produktionskapazitäten für verflüssigtes Erdgas (LNG) massiv ausgebaut – zwischen 2009 und 2012 um rund ein Drittel. Allein 2010 wurden weltweit Kapazitäten in einer Größenordnung von 47 Milliarden Kubikmetern fertig gestellt. Neben klassischen Produzentenländern von Pipelinegas wie Norwegen und Russland spielen dadurch Länder wie Katar eine immer wichtigere Rolle. In Europa steht in der Konsequenz deutlich mehr LNG zur Verfügung als bisher. Auch der durch den Ausfall von Kraftwerkskapazitäten erhöhte LNG-Importbedarf Japans hat daran nichts Grundlegendes geändert. Europa erlebt weiterhin ein mehr als ausreichendes Angebot an Erdgas.

Gaskraftwerke sind bestens dazu geeignet, schwankende Erzeugung von Wind- und Solarstrom auszugleichen

Partner der Erneuerbaren

Nicht zuletzt aufgrund der guten Verfügbarkeit kann Erdgas seine Schlüsselposition in einer zunehmend CO_2-armen Energiewelt ausbauen. Es ist der sauberste unter den fossilen Energieträgern und erfüllt zwei wichtige Funktionen bei der Umsetzung der Energiewende: Es unterstützt die Integration der Erneuerbaren in unser Energiesystem und es gleicht Schwankungen in der Stromerzeugung mit Erneuerbaren aus.

Moderne Gaskraftwerke leisten einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung der Stromerzeugung. Niedrige Investitionskosten, kurze Bauzeiten, hohe Wirkungsgrade, gute Klimaverträglichkeit und flexible Fahrweise sprechen für diese Erzeugungsart. Für konkrete Investitionsentscheidungen müssen allerdings die Rahmenbedingungen stimmen: Hier wird auch die weitere Entwicklung der Strom- und Gaspreise sowie der Preise für die CO_2-Zertifikate maßgeblich sein. Grundsätzlich sind Gaskraftwerke eine ideale Ergänzung zu erneuerbaren Energien und bestens dazu geeignet, Stromnachfrage und schwankende Erzeugung von Wind- und Solarstrom auszugleichen.

Moderne Gas- und Dampfkraftwerke erreichen heute einen Wirkungsgrad von knapp 60 Prozent. Das neue Gaskraftwerk im bayerischen Irsching wird diesen im Herbst 2011 erstmals übertreffen und so weltweit neue Maßstäbe in der Gasverstromung setzen. Auch dezentrale, verbrauchsnahe Mikro-Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen, deren Einsatz E.ON Ruhrgas gemeinsam mit kommunalen Partnern in Feldtests vorantreibt, sind ein wichtiger Baustein im zukünftigen Energiemix.

Im deutschen Wärmemarkt ist Erdgas schon heute sowohl im Neubau als auch bei den Bestandsgebäuden Nummer eins. Jede zweite neue Wohnung in Deutschland wurde 2010 mit einer Erdgasheizung ausgestattet. Von den bestehenden 38,2 Millionen Wohnungen bundesweit wird ebenfalls fast jede zweite mit Erdgas beheizt. Besonders klimaschonende und effiziente Anwendungstechniken wie Erdgasbrennwert in Kombination mit Bio-Erdgas oder Solarthermie sind bewährt und breit im Markt etabliert. Innovative dezentrale Lösungen auf Basis von Kraft-Wärme-Kopplung stehen kurz vor dem Durchbruch. Mit dem Einsatz moderner, effizienter Technologien auf Erdgasbasis ist im

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Wärmemarkt ein Großteil der CO_2-Reduktionsziele kosteneffizient, sozialverträglich und schnell erreichbar.

Darüber hinaus ist Erdgas eine intelligente Alternative im Verkehrssektor. Erdgasfahrer tanken billiger, ihre Autos stoßen rund 25 Prozent weniger Kohlendioxid aus als vergleichbare Benziner. Mit reinem Bio-Erdgas betankt, fahren sie sogar nahezu CO_2-neutral. Der Bestand an Erdgasautos ist mit 90 000 Fahrzeugen in Deutschland noch ausbaufähig, zumal das Tankstellennetz kontinuierlich gewachsen ist. Mit heute 900 Erdgastankstellen verfügt Deutschland über das dichteste Netz Europas.

Diversifizierte Bezüge

Als Drehscheibe im europäischen Erdgasverbund ist Deutschland insgesamt hervorragend positioniert. Die Gaswirtschaft bezieht Erdgas aus mehreren Lieferländern – vor allem aus Russland, Norwegen und den Niederlanden – und ist seit Jahrzehnten partnerschaftlich mit den großen Produzenten verbunden. Die Importeure investieren in die eigene Gasproduktion und den Bezug von LNG. Im September nimmt E.ON Ruhrgas gemeinsam mit Partnern das LNG-Terminal Gate in Rotterdam in Betrieb, ein Tor für Deutschland und Nordwesteuropa. E.ON Ruhrgas hat dort eine jährliche Kapazität von drei Milliarden Kubikmeter Erdgas unter Vertrag, mit denen unter anderem der deutsche Markt versorgt wird.

Von besonderer Bedeutung für die Gasversorgung Europas sind die Ostseepipeline Nord Stream und deren Anbindungsleitungen in Deutschland. Nord Stream verbindet die russischen Gasfelder auf direktem Weg mit den westeuropäischen Absatzmärkten und leistet somit einen wichtigen Beitrag zur Festigung der Versorgungssicherheit. Die beiden jeweils 1220 Kilometer langen, parallelen Leitungen durch die Ostsee werden nacheinander 2011 und 2012 in Betrieb gehen und dann

insgesamt rund 55 Milliarden Kubikmeter Erdgas pro Jahr transportieren. Nicht ohne Grund hat die Europäische Kommission Nord Stream als eines der wichtigsten Projekte in die Leitlinien für die europäischen Energienetze aufgenommen. Mit dem Anschluss an einige der größten Gasreserven der Welt wird Nord Stream etwa ein Drittel des zusätzlichen Gasimportbedarfs der Europäischen Union der nächsten Jahrzehnte decken können.

Die Finanzierung künftiger Projekte ist in erster Linie nach marktorientierten Kriterien zu gewährleisten

Die Rohr- und Tiefbauarbeiten an der fast 500 Kilometer langen OPAL (Ostsee-Pipeline-Anbindungs-Leitung) sind fertig gestellt, die Inbetriebnahme ist für den 1. Oktober 2011 geplant. Diese Leitung schließt nahe Greifswald an die Nord Stream an und führt zur tschechischen Grenze nahe Olbernhau. Sie hat eine Transportkapazität von mehr als 35 Milliarden Kubikmeter Erdgas pro Jahr.

Für die NEL (Nordeuropäische Erdgasleitung), die von Lubmin in Mecklenburg-Vorpommern bis zum Erdgasknotenpunkt Rehden in Niedersachsen verläuft, liegen die Planfeststellungsbeschlüsse vor. Die Inbetriebnahme der rund 440 Kilometer langen Transportleitung ist für 2012 geplant. Die Transportkapazität beträgt mehr als 20 Milliarden Kubikmeter pro Jahr.

Eine weitere Diversifizierung wird durch die großen Pipelines nach Südeuropa erreicht, die sich zurzeit noch in der Planung befinden. Die South-Stream-Pipeline wird eine direkte Verbindung zwischen dem russischen Transportsystem und den süd- und mitteleuropäischen Verbrauchszentren schaffen. Die Leitung soll teilweise auf dem Grund des Schwarzen Meeres verlaufen. Das Leitungsprojekt Trans Adriatic Pipeline (TAP) sieht den Bau einer 520 Kilometer langen Leitung von Griechenland über Albanien nach Italien vor. Als Teil des so genannten vierten Gaskorridors ermöglicht es einen Zugang zu den Erdgasfeldern in Zentralasien und erschließt damit neue Bezugsquellen für Europa.

Investitionen fördern

Im Fokus aller Leitungsbauvorhaben stehen die Förderung des Wettbewerbs auf dem Gasmarkt nach den Zielen der deutschen und europäischen Energiepolitik sowie die Erhaltung der hohen Versorgungssicherheit in Deutschland und Europa. Der Zugang zum umweltschonenden Erdgas ist für Verbraucher und Industrie gerade auch vor dem Hintergrund der Stärkung erneuerbarer Energien in der Energieversorgung unverzichtbar. Es kommt jetzt darauf an, die Finanzierung künftiger Projekte in erster Linie nach marktorientierten Kriterien zu gewährleisten und die Genehmigungsverfahren für wichtige überregionale europäische Infrastrukturprojekte zu beschleunigen. Während die eigentliche Bauzeit einer Leitung häufig nur wenige Monate in Anspruch nimmt, ziehen sich Genehmigungsverfahren oft über Jahre hin. Die Energieregulierung muss zudem Investitions- und Innovationsanreize schaffen und darf sich nicht in einer reinen Kostenbetrachtung erschöpfen, die bislang viel zu sehr im Vordergrund steht.

Für die Energiewende sind massive Investitionen in Energienetze notwendig. Doch gerade Deutschland

liegt beispielsweise beim Eigenkapitalzins für Neuanlagen weit unter dem europäischen Durchschnitt. Ein Gutachten von NERA Economic Consulting im Auftrag des Bundesverbands der Energie- und Wasserwirtschaft kommt zu dem Ergebnis, dass andere Regulierungsbehörden in Europa im Gasnetzbereich Nominalsätze von bis zu zwölf Prozent gewähren. In Deutschland liegt der aktuelle Nominalsatz für Neuanlagen bei 9,29 Prozent. Durch die Anreizregulierung kommen aufgrund des Zeitverzugs beim Netzbetreiber derzeit nur vier bis fünf Prozent an.

Das Gutachten zeigt weiterhin, dass die deutschen Energienetzbetreiber höheren Risiken als andere europäische Netzbetreiber ausgesetzt sind, da der deutsche Regulierungsrahmen nicht ausgereift und verlässlich ist. Stetigkeit und Planungssicherheit sind der Untersuchung zufolge nicht gegeben, aber dringend erforderlich. Investitionen in Energienetze haben im Vergleich mit anderen Industrieinvestitionen eine besonders lange Bindung, bis zu 40 Jahre und länger.

Auch die Ethik-Kommission Sichere Energieversorgung kommt in ihrem Abschlussbericht zu einem klaren Ergebnis: „Die Netzregulierung ist neu auszurichten. Die derzeitige Regulierung zwingt die Netzbetreiber zu einer rein kostenorientierten Betrachtung. Sie haben ohne Renditeeinbußen keine Chance, die Infrastruktur auf den Umbau der Energieversorgung vorzubereiten. Die Umstellung der Regulierungsmaßstäbe auf einen zukunftsorientierten Netzausbau kann diesen deutlich beschleunigen."

Netz der Zukunft

Gerade Erdgas und die gut ausgebaute europäische Erdgasinfrastruktur bieten vielversprechende Perspektiven für ein intelligentes, effizientes Energiesystem der Zukunft. Langfristig eignet sie sich unter anderem als Speichermedium für die Überschüsse der Stromerzeugung aus Erneuerbaren. Konkret heißt das: Regenerativ erzeugter Strom wird in Wasserstoff oder Methan umgewandelt und in das Gasnetz eingespeist. Die Eigenschaften von Erdgas – Hauptkomponente ist Methan – werden durch Zumischung von geringen Wasserstoffmengen kaum verändert. Das Gemisch hat weiterhin Erdgasqualität, erlaubt also den unveränderten Betrieb aller gastechnischen Anwendungen. Hier entstehen neue Möglichkeiten für ein Energiesystem der Zukunft, das auf der bestehenden Gasinfrastruktur aufbaut. Diese transportiert und verteilt jährlich fast 1000 Terawattstunden in Erdgas gebundene Energie allein in Deutschland. Das ist fast doppelt so viel wie der jährliche deutsche Stromverbrauch.

Die Gaswirtschaft hat die Vorarbeiten für diese Innovationsgeschichte geleistet. Jetzt kommt es darauf an, attraktive Rahmenbedingungen für weitere Investitionen zu schaffen, damit Erdgas seine Stärken im zukünftigen Energiesystem voll ausspielen kann.

KLAUS SCHÄFER ist Vorstandsvorsitzender der E.ON Ruhrgas AG, Essen.

Netze für alle Fälle

Die Energiewende erfordert eine enge Partnerschaft mit Russland

Michael Sasse | **Europa scheint sich seines verlässlichsten Gaslieferanten fast zu schämen. Doch Energiewende und der Run auf die Ressoucen lassen für die großen Energieunternehmen nur einen Schluss zu: Ergas ist die Energie der Zukunft, und sie kommt aus Russland. Die Partnerschaft mit Moskau bedarf der wirtschaftlichen und politischen Pflege.**

Die Energiewende kommt – mit weitreichenden Konsequenzen für den Ausbau der Stromnetze. Aber das ist nur die eine Seite der Medaille. Denn die Entscheidung gegen Atomkraft ist eine Entscheidung für Erdgas. Damit das nötige Gas sicher verfügbar ist, sind nicht nur massive Investitionen in Förderung und Transport notwendig, sondern auch Partnerschaften mit den Produzentenländern – und politische Weichenstellungen. Sonst wird der Wende die Energie ausgehen.

Spätestens seit der Kernschmelze in Japan ist man sich in Deutschland einig, dass Erdgas die ideale Partnertechnologie für die Erneuerbaren ist. Um die Versorgung mit Erdgas zu sichern, schlägt die Europäische Kommission vor, ein möglichst flexibles Erdgasverbundnetz und einen europäischen Gasbinnenmarkt zu schaffen.[1] Damit ein solches Netz trägt, muss die Gasinfrastruktur erheblich ausgebaut und mit anderen Technologien vernetzt werden – Stichwort „Smart Grids“. Aber diese Schritte können nur fruchten, wenn Europa zugleich die Partner an sich bindet, die über das benötigte Erdgas verfügen. Denn so wichtig die weitere heimische Produktion auch ist – sie wird den Bedarf nicht decken können.

Der Erdgasbedarf steigt

Warum eigentlich Erdgas? Weil Erdgas die fluktuierende Versorgung durch erneuerbare Energien optimal unterstützt. Wind und Sonne lassen sich nicht direkt speichern, Gas dagegen schon. Erdgastechnik gleicht die Schwankungen der Erneuerbaren wesentlich flexibler und preiswerter aus, als dies Kohle oder Kernkraft können. Zudem hat Erdgas unter allen Fossilen die beste Klimabilanz. Bei der

[1] Siehe z.B. Götz Reichert und Jan S. Vosswinkel: Ehrgeiziger Energiebauplan, IP, Juli/August 2011, S. 10–17.

Verbrennung werden 25 Prozent weniger Treibhausgase freigesetzt als bei Öl und sogar bis zu 35 Prozent weniger als bei Kohle.[2]

Damit die Energiewende gelingt, brauchen wir eine clevere Vernetzung der unterschiedlichen Techniken und Märkte: flexible Gaskraftwerke, die einspringen, wenn Wind und Sonne pausieren; dezentrale Mikro-Blockheizkraftwerke, die Strom und Wärme gleichermaßen produzieren; neue Technologien, die künftig überschüssigen Ökostrom in Methan umwandeln könnten und damit im Gasnetz speicherbar machen.

Erst über die Nutzung der Gasinfrastruktur und neuer Gastechnologien werden regenerative Energien nachhaltig integriert. Erdgas ist nicht nur eine Brücke in ein neues Energiezeitalter, es ist ein dauerhafter Partner. Das Gasnetz wird ein wesentlicher Bestandteil des smarten Supergrid sein, das Europa sucht.[3] Kurzum: Das Gefährt, das uns in die Zukunft bringt, ist ein Hybrid – aus Erneuerbaren und Erdgas. Das heißt jedoch, dass das Gas verlässlich fließen muss.

Der Atomausstieg wird zu einem höheren Gasbedarf in Deutschland führen.[4] Und das, obwohl auch ohne dies schon ein Anstieg des Importbedarfs zu erwarten ist, und das europaweit. Nach Schätzungen der Cambridge Energy Research Associates (CERA) wird die EU im Jahr 2030 – über die heutigen Einfuhrmengen hinaus – weitere 170 Milliarden Kubikmeter Erdgas importieren müssen.

Derzeit werden rund 50 Prozent des in der EU benötigten Erdgases in Europa gefördert, vor allem in den Nordsee-Anrainern Norwegen, den Niederlanden, Dänemark, Großbritannien und Deutschland. Die Produktion in Europa ist wichtig. Insbesondere die Energiepartnerschaft mit Norwegen hat sich bewährt. Aber: Diese Produktion ist rückläufig. Die CERA-Studien prognostizieren ein Sinken der europäischen Fördermengen von 190 Milliarden Kubikmeter im Jahr 2010 auf 90 Milliarden im Jahr 2030, und das bei steigendem Erdgasbedarf. Ohne neue, zusätzliche Lieferwege ist eine sichere Versorgung mit höheren Importmengen nicht möglich.

Das Gefährt, das uns in die Zukunft bringt, ist ein Hybrid – aus erneuerbaren Energien und Erdgas

Und hier verfügt Europa über einen entscheidenden Vorteil im globalen Wettbewerb: 70 Prozent der weltweiten Erdgasreserven befinden sich in einem Umkreis von 4500 Kilometern zum europäischen Markt. Und das heißt: in Pipelinenähe. Aber die besten Vorteile nützen nichts, wenn man sie nicht nutzt. 4500 Kilometer sind weit, wenn es keine verlässlichen Transportwege gibt.

---

[2] Ein AKW braucht zwei bis drei Tage für einen Kaltstart von 0 auf 100 %. Ein Gaskraftwerk dagegen nur 30 Minuten. Ein Steinkohlekraftwerk benötigt immerhin noch eine ganze Stunde, um die Leistung von 25 auf 100 % hochzufahren, BP Statistical Review of World Energy 2010.

[3] Zum Thema Supergrid siehe auch Jörg-Rainer Zimmermann: Das Netz als Nadelöhr, IP, Juli/August 2011, S. 20–27.

[4] Siehe auch Enervis: Atomausstieg bis zum Jahr 2020. Auswirkungen auf Investitionen und Wettbewerb in der Stromerzeugung, Gutachten im Auftrag des Verbands kommunaler Unternehmen e.V., Mai 2011.

Run auf die Ressourcen

Der Zugang zu Energie und Rohstoffen bestimmt wesentlich über Wachstum und Wohlstand. Wir befinden uns mitten in einem globalen Wettlauf, in dem es um nichts Geringeres als um die industrielle Zukunft Europas geht. Doch Europa versäumt es, sich den Zugang zu Rohstoffen konsequent und langfristig zu sichern.

Längst bilden Europa und die USA nicht mehr das energetische Zentrum der Welt. Die Schwellen- und Entwicklungsländer, mit China an ihrer Spitze, übertreffen die OECD-Nationen in ihrem Energiebedarf. Bis 2035 wird der weltweite Energieverbrauch um rund 40 Prozent zunehmen.[5] Trotz aller wichtigen Fortschritte im Bereich der Erneuerbaren wird dieser Bedarf zu zwei Dritteln mit fossilen Brennstoffen gedeckt werden. Die asiatischen Nationen schaffen bereits Fakten. In den vergangenen zehn Jahren haben sie allein für 100 Milliarden Dollar Öl- und Gaslagerstätten weltweit aufgekauft, dazu noch reichlich andere Rohstoffquellen – von Kohlebergwerken über Kupferminen bis zu Schürfrechten für Seltene Erden, im Fall Chinas im Staatsauftrag und auf Staatskosten.

China rüttelt an den Energiebeziehungen zwischen Europa und Russland

Selbst an den jahrzehntelang gewachsenen Energiebeziehungen zwischen Europa und Russland rüttelt China – und nutzt dabei russische Sorgen, von den westlichen Partnern allzu abhängig zu sein. Manche Stimme in Moskau plädiert dafür, russische Pipelines verstärkt Richtung Südosten zu bauen. Noch fließen rund 80 Prozent der russischen Öl- und Gasexporte gen Westen. Aber diese Verlässlichkeit wird durch konkrete wirtschaftliche Kooperationen und Langfristverträge geschaffen. Hier leisten Unternehmen, was die Politik versäumt. Denn was macht das politische Europa? Es zaudert und geniert sich seines langjährigen und verlässlichsten Öl- und Gaslieferanten. Vielleicht trägt die trügerische Preisentspannung auf den Gasmärkten zu diesem gefährlichen Spiel bei: das Gefühl, sich in einer gemütlichen Gasschwemme zu befinden und nach Laune bedienen zu können.

Wenn die Weltfinanzkrise überwunden ist, sich die weltweite Nachfrage wieder konsolidiert, dann werden die Preise für Energie und Rohstoffe anziehen. Dann rächt es sich, Versorgungssicherheit mit Schnäppchenpreisen auf dem Spotmarkt verwechselt zu haben. Und bei aller Begeisterung für Liquefied Natural Gas (LNG): Der europäische Markt bleibt, wenn es um langfristige Versorgungssicherheit geht, zuallererst ein Pipelinemarkt. Und was diesen Markt anbelangt, drohen die augenblicklichen Gaspreise wichtige Investitionen aufzuschieben. Das heißt: Die niedrigen Preise klingen besser, als sie für den Verbraucher in Wirklichkeit sind.

Ein weiteres Stichwort: „Shale Gas“. Die USA haben in den vergangenen Jahren eine Revolution in der Förderung von so genanntem Schiefergas erlebt. Aber: Das ist auf Europa nicht ohne weiteres übertragbar. Denn die in Europa vermuteten Vor-

[5] Siehe z.B. International Energy Agency (IEA): World Energy Outlook 2010.

© Energiemagazin gaswinner

Nord Stream, South Stream, Nabucco – Europa braucht alle drei Großprojekte

kommen sind deutlich geringer als in den USA. Zudem ist in Europa die nötige Service-Infrastruktur nicht vorhanden: Den 1600 Bohranlagen in den USA stehen in Europa gerade mal 50 gegenüber; die Produktionskosten liegen in Europa bislang deutlich höher. Sicher, heimisches Shale Gas könnte zur Stärkung der Versorgungssicherheit beitragen. Es gilt dabei aber, sehr genau und ergebnisoffen zu prüfen, was in Europa beim Shale Gas technisch möglich und ökonomisch wie ökologisch sinnvoll ist. Das Bundesamt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) prüft derzeit noch in einem ersten Schritt dessen Potenzial.

Europa hat derzeit keine Wahl und muss sich den Zugang zu den Quellen in anderer Weise sichern. Denn genau dort, an den Quellen, beginnt Versorgungssicherheit. Genau dorthin muss die Infrastruktur reichen. Milliardenschwere Investitionen in Pipelines binden Produzenten und Lieferanten langfristig an den europäischen Markt. Sie schaffen gegenseitige Abhängigkeiten. Anders ausgedrückt: Sie begründen Partnerschaften. Hier sind mit Blick auf eine sichere Erdgasversorgung vor allem drei gesamteuropäische Großprojekte zu nennen – Nord Stream, Nabucco und South Stream.

Neue Pipelines, flexibleres Netz

Bisher ist die Hauptschlagader für die Versorgung Europas mit östlichem Erdgas der Transitweg durch die Ukraine. Volumen insgesamt: 120 Milliarden Kubikmeter Gas pro Jahr. Welche Risiken diese Route birgt, hat der Transitstreit im Januar 2009 gezeigt. Die damaligen Lieferausfälle konnten in Deutschland weitgehend kompensiert werden durch die Jamal-Pipeline, die russisches Gas durch Polen führt. Schon hier hat sich gezeigt: In der

Diversifizierung der Transportwege liegt die beste Krisenprävention. Die Ostseepipeline Nord Stream wird die Abhängigkeit von den bisherigen Transitrouten weiter reduzieren. Ab 2012 fließen jährlich bis zu 55 Milliarden Kubikmeter Erdgas von Vyborg via Ostsee nach Europa. Dies entspricht der Leistung von 40 Atommeilern oder 50 Kohlekraftwerken.

Eine zusätzliche Rückversicherung für Europas Energie kann die South Stream leisten, die direkte Anbindung Südost- und Südeuropas an die größten Gasreserven der Welt: von Russland durch das Schwarze Meer bis nach Europa. Denn es waren besonders die Staaten im südlichen Europa, die der Transitstreit mit der Ukraine getroffen hat. Die Anbindung der South Stream an die Erdgasdrehscheibe Baumgarten (Österreich) erhöht die von der EU geforderte grenzübergreifende Verknüpfung der Netze. Geplante Kapazität der South Stream: 63 Milliarden Kubikmeter jährlich.

Nur Russland bietet Europa eine umfassende Kooperation – entlang der gesamten Wertschöpfungskette

Ein drittes paneuropäisches Project ist die Nabucco-Pipeline, die die Gasreserven im Kaspischen Raum für den europäischen Markt erschließen soll. Hier ist es Zeit, mit einer weit verbreiteten Fehleinschätzung aufzuräumen: Nicht die Pipeline-Verbindungen zu Russland sind die Konkurrenten von Nabucco, sondern vielmehr die Leitungen, die die gleichen Quellen in Zentralasien anzapfen wollen, darunter die Trans Adriatic Pipeline (TAP) und der Interconnector Turkey-Greece-Italy (ITGI). Alle drei Projekte zusammen – Nord Stream, South Stream, Nabucco – könnten den Großteil der erwarteten Importlücke schließen, die für die EU im Jahr 2030 prognostiziert wird.

Energie an der Quelle sichern

Die EU braucht verlässliche Energiepartnerschaften. Sie braucht Norwegen. Sie braucht Russland. Kaum ein anderer Exporteur ist bereit, sich so langfristig an Europa zu binden, wie es Russland tut. Diese Chance ungenutzt zu lassen, wäre energiepolitisch töricht. Die europäische Wirtschaft hat das verstanden. Nur Russland bietet Europa eine derartig umfassende Kooperation – entlang der gesamten Wertschöpfungskette. Denn Versorgungssicherheit beginnt dort, wo die Ressourcen sind: in der gemeinsamen Förderung vor Ort.

Wintershall und Gazprom haben vorgemacht, wie das geht. Wintershall war eine der ersten europäischen Firmen, die sich direkt an der Erdgasproduktion in Russland beteiligt hat. Aus dem sibirischen Feld Achimgaz fördern die BASF-Tochter und das russische Großunternehmen gemeinsam Gas. Die Beteiligungsverhältnisse: 50:50. Beide Seiten haben gleich viel zu verlieren, gleich viel zu gewinnen. Gemeinsam investieren Wintershall und Gazprom zudem in die Leitungswege nach und in Europa. Gemeinsam in die Speicher. Und gemeinsam wird das Erdgas auch vermarktet. So reicht die Kooperation vom sibirischen Bohrloch bis in die westeuropäischen Wohnzimmer.

Russland hat die Tore für Europa längst geöffnet. Und es wäre lächerlich, wenn Europa nun jedes Mal panisch in Deckung geht, sobald Russland an die Türen des europäischen

Marktes klopft. Europa braucht russische Investitionen. Sie schaffen Versorgungssicherheit.

Während die Politik mancherorts blockiert, haben die Bevölkerungen in Deutschland und Russland offenbar verstanden, wie wichtig die Partnerschaft ist. In einer Forsa-Umfrage vom Februar 2011 sprachen sich 72 Prozent der Befragten dafür aus, die Energiepartnerschaft mit Russland auszubauen. 85 Prozent waren überzeugt, dass die Modernisierungspartnerschaft zwischen der EU und Russland auch Deutschland nützt. Eine zeitgleich in Russland durchgeführte Befragung zeigte: Deutschland ist nach wie vor der bevorzugte „Modernisierungspartner" der Russen. Innerhalb der EU kommt für die Russen praktisch nur Deutschland in Frage. Konkurrenz droht allerdings aus Asien.[6] Die Energiepartnerschaft mit Russland ist kein Selbstläufer. Sie bedarf der Investition. Wirtschaftlich wie politisch.

Derzeit ist es vor allem die private Wirtschaft, die für Europas Energie wirksam vorsorgt. Aber erforderlich sind ebenso politische Investitionen. Und das heißt auch: Politische Weichenstellungen für Wettbewerb und Wirtschaftlichkeit. Hier besteht Korrekturbedarf. Nachsteuerrenditen von lediglich drei bis vier Prozent und fehlende Nutzungsrechte auf das Eigeninvestment machen es für große Investoren wenig verlockend, sich milliardenschwer einzubringen. Investitionen müssen sich lohnen – und Investitionen sind zwingend notwendig, wenn wir das erreichte Niveau an Versorgungssicherheit halten wollen.

Die fehlenden Investitionsanreize werden sich beim Leitungsbau negativ auswirken. Fehlende Wirtschaftlichkeit steht aber auch dem dringenden Ausbau von Gaskraftwerken entgegen. Hier gilt seit Jahren: Geredet und geplant wird viel, gebaut fast nichts. Es ist zum Beispiel denkbar, dass klimafreundliches Erdgas eine gesetzliche Gleichbehandlung zu den Erneuerbaren erhält. Denn niemand wird Gaskraftwerke bauen, wenn klar ist, dass sie nur Strom liefern dürfen, wenn die Erneuerbaren „versagen". Hier sind wirtschaftliche Anreize durch den Gesetzgeber förderlich, etwa in Form von Leistungs- oder Flexibilitätsprämien.

Derzeit ist es vor allem die private Wirtschaft, die für Europas Energie wirksam vorsorgt

Es klingt wie ein Tabubruch: Die Förderung von fossiler Energie – für die Energiewende. Und dennoch, wenn Deutschland und Europa Versorgungssicherheit in der Energiewende wollen, müssen sie einen Schritt dieser Art machen.

MICHAEL SASSE leitet die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der BASF-Tochter Wintershall.

[6] Beide Umfragen wurden im Auftrag des EU-Russland Forums durchgeführt, das federführend vom Berthold-Beitz-Zentrum – Kompetenzzentrum für Russland, Ukraine, Belarus und Zentralasien in der DGAP geleitet wird, www.eu-russia-forum.net/?page_id = 960&lang = de.

Vergesst Nabucco!

Für das Pipelineprojekt der EU spricht immer weniger

Alexander Rahr | **Die Nabucco-Pipeline soll Gas aus Zentralasien nach Europa liefern und die Abhängigkeit von Russland verringern. Zugleich sollen die zentralasiatischen Staaten aus der russischen Umklammerung gelöst werden. Doch das Projekt ist nicht nur teuer und unsicher, sondern mittlerweile auch überflüssig.**

Im Oktober entscheidet sich das Schicksal des ambitionierten europäischen Pipelineprojekts Nabucco. Aserbaidschan, Hauptgaslieferant für Nabucco, muss endlich offenbaren, ob es die notwendigen Versorgungskapazitäten für die EU längerfristig garantieren kann. Über Nabucco sollen jährlich zunächst 18, später 31 Milliarden Kubikmeter Gas aus dem Kaspischen Raum nach Westen gepumpt werden. Aserbaidschan kann anfangs acht Milliarden liefern. Die übrigen Gasmengen müssten aus anderen Ländern kommen, beispielsweise aus Turkmenistan oder aus dem Irak.

Das ist gegenwärtig keineswegs sicher. Außerdem muss die Nabucco-Pipeline entlang Territorien mit ungelösten ethnischen Konflikten verlegt werden. Armenien und Aserbaidschan streiten seit 20 Jahren um Berg-Karabach, eine militärische Auseinandersetzung wie zwischen Russland und Georgien um Südossetien 2008 ist nicht ausgeschlossen – ein erhebliches Risiko für die künftige Gasversorgung Europas.

Nabucco konkurriert mit dem russischen Pipelineprojekt South Stream. Während im Fall Nabucco noch nicht entschieden ist, woher das Gas kommt, wer das Projekt bezahlt und wie groß der politische Wille tatsächlich ist, sind all diese Fragen bei South Stream geklärt. Russland verfügt über genügend Exportgas, kann das Projekt aus eigener Kraft finanzieren und hat eine Regierung, die die nationalen Energieinteressen zur Priorität ihrer Außenpolitik erklärt hat. Die Transitstrecke für South Stream ist mit allen balkanischen Transitländern vertraglich vereinbart. Kurz: South Stream hat die Nase vorne.

Wer braucht also die neun Milliarden Euro teure Nabucco? Antwort: Brüssel. Die EU möchte nicht länger abhängig sein von russischen Gasimporten. Dabei ist der EU die Diversifizierung ihrer Energieimporte eigentlich bereits gelungen. Neues nordafri-

kanisches Gas fließt nach Europa, die Schiefergasrevolution in den USA macht es künftig möglich, dass die EU Flüssiggas per Spezialtanker nicht nur aus dem Persischen Golf, sondern auch über den Atlantik aus Amerika erhält. Der Übergang zu alternativen Energiequellen wird den Gasverbrauch in Zukunft senken. Warum also Nabucco?

Nabucco war immer eher ein politisches Projekt. Es reiht sich ein in andere EU-Vorhaben der letzten Jahre, deren Ziel es stets war, Russland als Hauptlieferanten von Erdgas in die EU durch andere Länder „auszubalancieren". Die Staaten Zentralasiens sollten aus der russischen Umklammerung gelöst werden, damit sie ihre Ressourcen unter Umgehung Russlands direkt nach Europa transportieren können.

Doch die Probleme und Hindernisse sind gewaltig. Erstens verkaufen Aserbaidschan und Turkmenistan ihr Gas weiterhin nach Russland, das ihnen dafür, anders als früher, einen Weltmarktpreis bezahlt. Zweitens ist der Rechtsstatus des Kaspischen Meeres strittig. Russland und der Iran verbieten bislang die Verlegung von größeren Transitpipelines über dem Meeresboden. Große Mengen des zentralasiatischen Gases fließen deshalb inzwischen nach China, und Turkmenistan versucht, China, Russland und die EU gegeneinander auszuspielen.

Welches Gas soll dann die Nabucco füllen? Die westlichen Betreiber sind überzeugt, dass das Gas aus dem Nordirak gespeist werden könnte. Das erfordert eine Einigung mit den dort lebenden Kurden. Versorgungsrisiken können nicht ausgeschlossen werden. Die Türkei will derweil zum Schlüsseltransitland für Nabucco-Gas werden, liebäugelt aber gleichzeitig mit der South-Stream-Variante. Möglicherweise könnte Ankara Nabucco als politisches Faustpfand gegenüber der EU nutzen. Schließlich stellt sich die Frage ob der Energiekonzern RWE, der jetzt eine strategische Kooperation mit Gasprom anpeilt, künftig weiterhin zu den stärksten Betreibern des Nabucco-Projekts gezählt werden darf. Bei einem Seitenwechsel von RWE – Richtung South Stream – wäre Nabucco tot.

Nord Stream und South Stream helfen, „schwierige Transitländer" zu umgehen

Die russisch-ukrainischen Gaskriege 2006 bis 2009 hatten die Verlässlichkeit Russlands als Hauptlieferant für Gas in die EU in Zweifel gestellt, obwohl in über drei Jahrzehnten zuvor Erdgas stets reibungslos den westlichen Markt erreichte. Heute scheint das Vertrauen wiederhergestellt. Nord Stream und South Stream helfen, „schwierige Transitländer" zu umgehen. Darüber hinaus möchte Deutschland, das jetzt endgültig aus der Kernenergie aussteigt, künftig mehr Gas aus Russland beziehen. Moskau muss Versorgungssicherheit und einen fairen Preis garantieren. Eine Einigung darüber zwischen Deutschland und der EU mit Russland: Das wäre der letzte Nagel in den Sargdeckel von Nabucco.

ALEXANDER RAHR leitet das Berthold-Beitz-Zentrum, Kompetenzzentrum für Russland, Ukraine, Belarus und Zentralasien in der DGAP.

Verteidiger der Ehre – Kämpfer für die Würde?

Warum dieser Unterschied existenziell wichtig ist

Hannes Stein | Im Spätsommer des Jahres 1963 – die Bürgerrechtsbewegung strebte gerade ihrem Höhepunkt zu – hielt Dr. Martin Luther King im Schatten des Lincoln-Denkmals eine der größten Reden in der Geschichte der Menschheit. King sprach von seiner Vision einer Gesellschaft, in der die Versprechen der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung – „life, liberty und the pursuit of happiness" – für alle gleichermaßen gelten. Die Unabhängigkeitserklärung, sagte King, sei wie ein Scheck, der sich als nicht gedeckt erwiesen habe – jedenfalls was schwarze Amerikaner beträfe. „Aber wir weigern uns zu glauben", rief er aus, „dass die Bank der Gerechtigkeit bankrott ist. Wir weigern uns zu glauben, dass es in den großen Schatzkammern dieser Nation, in denen die Chancen gelagert werden, kein Kapital für uns gibt. Wir sind gekommen, um diesen Scheck einzulösen." Und dann schilderte der Prediger mit einer Bildsprache, die er direkt den Prophetenbüchern der hebräischen Bibel entlehnt hatte, seinen Traum, der sehr tief im amerikanischen Traum verwurzelt sei: „I have a dream today. Ich träume davon, dass meine vier Kinder eines Tages in einer Nation leben werden, in der sie nicht nach ihrer Hautfarbe, sondern allein nach ihren Charaktereigenschaften beurteilt werden."

Rund zwei Jahre nach Martin Luther Kings Auftritt wurde in Amerika die „Autobiografie von Malcolm X" veröffentlicht, ein so wütendes wie hochtrabendes und brillantes Pamphlet, das ebenfalls den Vergleich mit klassischen Vorbildern nicht zu scheuen braucht. An einer Stelle beschreibt Malcolm X, wie er schwarze Mitgefangene mit dem Gedanken vertraut macht, dass alle großen Zivilisationsleistungen von Afrikanern geschaffen wurden: „Ich begann zuerst einmal damit, dass ich meinen mitgefangenen Brüdern die glorreiche Geschichte der schwarzen menschgemachten Dinge erzählte, von denen sie sich noch nichts hatten träumen lassen. Ich verriet ihnen die grässlichen Wahrheiten über den Sklavenhandel, von denen sie nichts wussten. Ich beobachtete ihre Gesichter, wenn ich davon erzählte, denn der weiße Mann hatte die Vergangenheit der Sklaven vollkommen ausgelöscht, so dass ein Neger in Amerika niemals seinen wahren Familiennamen kennen kann, nicht einmal, von welchem Stamm er abstammt … Ich erklärte ihnen, dass die echte Wahrheit manchem weißen Mann, nämlich den Gelehrten, bekannt sei; aber es

hatte eine Verschwörung über Generationen hinweg gegeben, um dem schwarzen Mann die Wahrheit vorzuenthalten."

Gewöhnlich werden Martin Luther King und Malcolm X dadurch voneinander unterschieden, dass dieser für die Gewaltlosigkeit, jener für die Gewalt eingetreten sei. Aber diese Unterscheidung schneidet in Wahrheit nicht besonders scharf; Malcolm X hat sich keineswegs für den bewaffneten Aufstand ausgesprochen, sondern Gewalt nur für den Notfall nicht ausgeschlossen. Er sagte: „Seid friedlich, seid höflich, achtet das Gesetz, respektiert jeden; aber wenn jemand Hand an euch legt, dann schickt ihn auf den Friedhof." Das entsprach wohl sicher nicht dem christlichen Gebot, dem Feind auch noch die andere Wange zum Streich hinzuhalten. Aber es war auch nicht vollkommen verrückt in einem Amerika, in dem weiße Rassisten Lynchmorde verübten.

Eine andere Möglichkeit, Martin Luther King und Malcolm X voneinander zu unterscheiden, besteht darin, dass man sie unterschiedlichen Traditionen des schwarzen Befreiungskampfs in Amerika zuordnet. Martin Luther King gehörte jener Fraktion an, die von Frederick Douglass begründet worden war, einer Fraktion, die volle Bürgerrechte für alle – also auch für die Schwarzen – und ihre Integration in die amerikanische Gesellschaft forderte. Es gab aber auch eine andere Tradition, die auf Booker T. Washington zurückgeht. Washington und seine Anhänger waren bereit, die Apartheid in den amerikanischen Südstaaten zumindest vorübergehend hinzunehmen, damit die schwarzen Amerikaner sich vor ihrer Befreiung erst einmal zur „Nation" formieren konnten. Bei Malcolm X wird diese vorläufige Hinnahme der „Rassentrennung" radikalisiert, das heißt zu ihrem logischen Ende fortgedacht: Die Schwarzen sollen überhaupt nicht mehr nach Integration in die amerikanische Gesellschaft, sondern nach nationaler Befreiung streben. Vorbild dabei waren Entwicklungsländer wie Algerien, die das Joch des europäischen Kolonialismus abgeschüttelt hatten. (Jedenfalls dachte Malcolm X eine Zeitlang so. Nachdem er nach Mekka gepilgert und zum Islam übergetreten war, verlor er seine grundsätzliche Abneigung gegen die Weißen; es ist möglich, dass er – wäre er nicht erschossen worden – am Ende doch noch für Integration gekämpft hätte.) Martin Luther King glaubte an den amerikanischen Traum; für Malcolm X hatte dieser Traum sich längst in einen rassistischen Albtraum verwandelt. Er erhoffte sich nichts mehr von den Versprechen der Unabhängigkeitserklärung von 1776, sondern wies sie im Ganzen zurück.

Martin Luther King ging es um die Würde schwarzer Amerikaner. Malcolm X war es um ihre Ehre zu tun

Diese Unterscheidung führt gedanklich schon einen Schritt weiter, aber man kann die Differenz zwischen den beiden schwarzen Predigern auch tiefer, sowohl feiner als auch fundamentaler, sozusagen philosophischer fassen. Dann weist sie über den Sonderfall hinaus und macht allgemeinere Überlegungen möglich. Der Unterschied zwischen Martin Luther King und Malcolm X wäre folgender: Dem einen ging es um die Würde der schwarzen Amerikaner, dem anderen war es um ihre Ehre zu tun. Was heißt das? Wenn Martin Luther King auf die Verhältnisse in Mississippi oder Alabama blickte – auf die brennenden Kreuze des Ku Klux Klan, die Schilder „Nur für Weiße", die nach Rassen ge-

trennten Busbahnhöfe – dann sah er viele Einzelne, die in ihrer Würde als Menschen verletzt wurden. Wenn Malcolm X dasselbe ins Auge fasste, sah er ein Volk, das seiner Ehre beraubt und damit – das gehört zusammen – auch um seine Geschichte, seine Identität betrogen wurde. Darum sind die Rezepte, wie das Übel aus der Welt zu schaffen sei, auch so verschieden. Damit die Würde der schwarzen Amerikaner wiederhergestellt werden kann, genügt es, wenn sie endlich jener Rechte teilhaftig werden, die ihnen Unabhängigkeitserklärung und Verfassung auf dem Papier längst garantieren. Die Ehre der Schwarzen aber verlangt zu ihrer Satisfaktion weiter reichende Maßnahmen: Sie müssen als Nation anerkannt werden, sie müssen sich von den Weißen absondern, sie müssen endlich zurückschießen.

Kein Selbstmord für den Bäckermeister

Die Würde ist etwas Individuelles: Würde kommt zunächst einmal einer Person zu. (Im übertragenen Sinn kann auch von der Würde eines Amtes gesprochen werden, dazu gleich mehr.) Es ist nicht sinnvoll, von der Würde eines Staates zu reden, er hat keine. Ehre ist im Gegensatz dazu eigentlich immer ein kollektiver Begriff. Wenn meine Ehre verletzt wird, dann mir als Angehörigem eines Standes, einer Klasse, eines Volkes usw. Es gibt noch eine weitere wichtige Differenz, die allerdings damit zusammenhängt: Meine Würde kann auch dann verletzt werden, wenn ich ganz allein bin, wenn gerade niemand zusieht. (Denken wir an Ehemänner, die von ihren Frauen geschlagen werden, ein Vergehen, über das aus Scham so gut wie niemand spricht. Aber wird die Würde dieser Männer nicht auch im dunklen Keller mit Füßen getreten?) Damit meine Ehre verletzt werden kann, braucht es dagegen einen Zeugen.

Just dies ist die ironische Pointe von Arthur Schnitzlers Erzählung „Leutnant Gustl“: Der junge Angehörige der k. und k. Armee hat sich in einem Konzert gelangweilt, hat, nachdem der letzte Ton verklungen ist, zu schnell das Weite gesucht und ist dabei mit einem Bäckermeister zusammengerempelt, der seinen Säbel festgehalten und leise zu ihm gesagt hat: „Herr Leutnant, wenn Sie das geringste Aufsehen machen, so zieh’ ich den Säbel aus der Scheide, zerbrech’ ihn und schick’ die Stück’ an ihr Regimentskommando. Versteh’n Sie mich, Sie dummer Bub?“ Der arme Leutnant Gustl weiß nun, dass außer ihm selber noch der Bäckermeister um den peinlichen Vorfall weiß. Eine ganze Nacht lang denkt er deshalb, er müsse sich entweder mit ihm duellieren oder Selbstmord begehen, bis ihn am Morgen eine freudige Botschaft erreicht: Den Bäckermeister hat der Schlag getroffen, er ist tot. Damit ist der Ehrverlust null und nichtig. Der Selbstmord kann entfallen, es hat schließlich keine Zeugen gegeben.

Die Würde ist etwas Individuelles. Sie kommt einer Person, im übertragenen Sinn auch einem Amt zu

Die Würde des Amtes ist eine Abstraktion, die der kollektiven Ehre zum Verwechseln ähnlich sieht. Sie ergibt sich nämlich daraus, dass eine Person etwas repräsentiert, das mehr ist als sie selbst: ein Gemeinwesen, einen Staat, eine Religion. Die katholische Kirche hat für diesen Unterschied – den Unterschied zwischen der Würde eines Einzelnen und der Amtswürde – ein feines Gespür

Bild nur in
Printausgabe verfügbar

bewiesen. Geführt wird diese Institution bekanntlich von einem absolutistisch regierenden Monarchen, dem Nachfolger des Apostel Petrus. Wann immer er als Papst ex cathedra, also von der Kanzel aus, spricht, ist er unfehlbar. Was er aber als Privatmensch daherredet, gilt so viel wie irgendeines Menschen Privatmeinung. In seiner Eigenschaft als Papst ist Herr Ratzinger viel mehr als er selbst. Er steht als Symbol für die Weltkirche und ihre zweitausendjährige Tradition. Sobald er nicht in dieser Eigenschaft spricht, ist Benedikt XVI. nicht mehr Benedikt, sondern nur noch ein katholischer deutscher Theologieprofessor.

Diese Trennung zwischen Amts- und persönlicher Würde kommt aber nicht nur in altertümlichen Monarchien vor, sondern auch in der modernsten Demokratie. Wenn der Außenminister der Bundesrepublik Deutschland mit seiner amerikanischen Amtskollegin zusammentrifft, dann ist er für diesen geschichtlichen Augenblick Deutschland (jedenfalls so lange der Fototermin dauert und die Kameras laufen). Wenn ihm ein Fauxpas unterläuft, wenn er etwa, wir erfinden jetzt einen wüsten Zwischenfall, im Zustand der Volltrunkenheit zum Pressetermin erscheint und seine Kollegin öffentlich als „Amischlampe“ beschimpfen würde – dann hat nicht er allein diesen Fauxpas begangen, sondern gewissermaßen ganz Deutschland. Er hat also das Ansehen Deutschlands in der Welt beschädigt. Die Würde des Amtes kann in diesem Fall nur durch seinen Rücktritt wiederhergestellt werden; gleichzeitig wird durch diesen Rücktritt die kollektive Ehre Deutschlands gerettet. Die persönliche Würde des Außenministers aber wird dadurch nicht im Mindesten berührt: Als Privatmann darf er ruhig betrunken sein.

Als Diktatoren bezeichnen wir Leute, die unfähig sind, den Unterschied zwischen der konkreten, auf das Individuum bezogenen Menschenwürde und der abstrakten, nur im übertragenen Sinn existierenden Würde des Amtes

wahrzunehmen. Das kommt daher, dass Diktatoren sich notorisch mit ihrer Nation verwechseln: Fidel Castro glaubte allen Ernstes, er sei Kuba – er selbst, der Caudillo, nicht das Amt, das er bekleidet. Augusto Pinochet glaubte, er sei Chile. Kaiser Bokassa glaubte, er sei die Zentralafrikanische Republik – er höchstpersönlich und niemand sonst. Aus diesem Grund fällt es Diktatoren auch so schwer, zurückzutreten; sie glauben, wenn die Würde des Amtes sie nicht mehr schmückt, sei davon ihre persönliche Würde tangiert. Sie begreifen nicht, dass die Amtswürde nie einem einzelnen Sterblichen gelten kann, sondern immer nur seiner sozialen Funktion.

Worum geht es in den Aufständen Arabiens?

Die Differenz zwischen Würde und Ehre geht, wir ahnten es schon dunkel, auf einen tiefen religiösen und kulturellen Unterschied zurück. Der Ägyptologe Jan Assmann hat in seinem Buch „Herrschaft und Heil“ zwischen Schuld- und Schamkulturen unterschieden. „Scham“, schreibt Assmann, „setzt einen Begriff von Ehre voraus. Ehre ist etwas, das in der sozialen Anerkennung existiert und durch soziale Aberkennung verloren geht. Scham ist die Angst vor Ehrverlust. Eine Schamkultur funktioniert im Rahmen mutueller sozialer Kontrolle. Hierzu bedarf es weder eines Herrschers noch eines Gottes. Daher sind Schamkulturen typischerweise die Sache einfacher Gesellschaften.“ Schuld dagegen, so Assmann weiter, sei die Folge dessen, dass ein Gesetz verinnerlicht werde: „Eine Schuldkultur funktioniert daher nur im Rahmen öffentlicher (staatlicher) Rechtsinstitutionen und deren religiöser Fundierung bzw. Überhöhung in Form einer göttlichen Rechtspflege und Gerichtsbarkeit.“ Assmann hält ferner fest, wie das Schuldbewusstsein zur Ausbildung einer reichen Individualität, eines komplexen Seelenlebens führt – und zwar durch das öffentlich abgelegte Schuldbekenntnis. Seine Beispiele für diese Art Empfindsamkeit stammen aus dem alten Ägypten, wir können aber auch an modernere Formen der Confessio denken, etwa an Karl Philipp Moritz’ Roman „Anton Reiser“. Der Zusammenhang mit dem Unterschied, um den es uns hier geht, liegt auf der Hand. Schamkultur und Ehrbegriff gehören zusammen, sie sind beinahe eins; die Frage nach der Würde stellt sich überhaupt erst in einer Kultur der Schuld. Das ist auch der Grund, warum die Ehre ein Kollektivbegriff ist, während „Würde“ immer die Würde des Einzelnen meint.

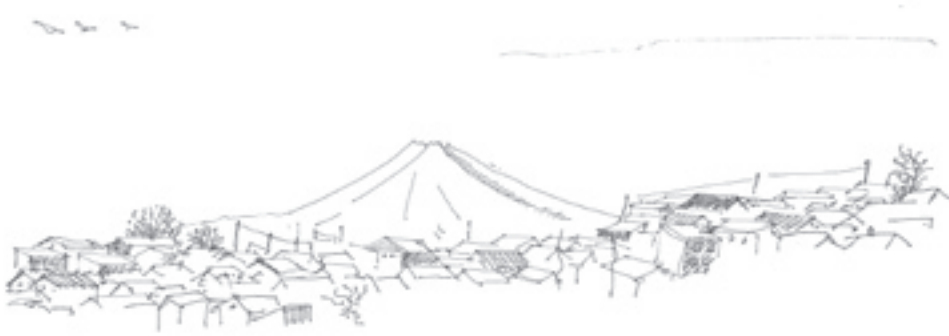
Die Differenz zwischen Ehre und Würde geht auf einen tiefen religiösen und kulturellen Unterschied zurück

Es handelt sich hier nicht um akademische Überlegungen: Der Unterschied zwischen Ehre und Würde ist gerade in der heutigen Zeit brisant – und zwar handelt es sich um eine politische Brisanz. Es erhebt sich nämlich die Frage: Worum geht es in den Aufständen gegen die Diktatoren in der arabischen Welt, sei es in Ägypten, Tunesien, Libyen oder Syrien – geht es um Ehre oder um Würde? In der Zeit, als Hosni Mubarak und damit ein weiterer Diktator, der zwischen seiner persönlichen und der Würde seines Amtes nicht zu unterscheiden wusste, also nicht rechtzeitig zurücktrat – noch die Zügel in der Hand hielt, kursierte im Internet ein erstaunliches, auf seltsame Weise auch

Bild nur in Printausgabe verfügbar

ergreifendes Video. Zu sehen war ein Demonstrant mit Kinnbart, offenbar ein gläubiger Muslim, der am Rande einer aufgebrachten Menschenmenge durch das nächtliche Kairo marschierte. „I want my rights!“, röhrte der Mann mit heiserer Stimme in die Kamera. „Ich will meine Rechte! Und es ist mir egal, ob du ein Christ bist, ein Muslim oder sonst was – ich will meine Rechte!“ Kein Zweifel, dieser Muslim kämpfte für seine Würde. Aber wie steht es mit den zehntausenden Anhängern der Muslimbruderschaft und der noch extremeren salafistischen Gruppen, die seither auf dem Tahrir-Platz in Kairo demonstriert haben? Was ist mit jenen Ägyptern, die am liebsten den Friedensvertrag mit Israel zerreißen würden und damit einen Vertrag, von dem nicht nur Israel, sondern auch Ägypten reichlich profitiert hat? Diesen Demonstranten geht es nicht um die Würde, sondern um die Ehre. Sie wollen vor allem die Schmach auslöschen, die Hosni Mubarak der Gemeinschaft, der ägyptischen Nation, der islamischen Umma, durch einen Friedensvertrag mit dem Erzfeind zugefügt hat. Solche Demonstranten wünschen nicht die Eingliederung der arabischen Welt in die westliche Zivilisation, damit endlich auch die Araber, Kurden, Berber usw. individuelle Freiheitsrechte genießen können. Sie streben vielmehr die komplette Abriegelung der arabischen Halbinsel an. Wer sich dort am Ende durchsetzen wird – die Verteidiger der Ehre oder die Kämpfer für die Würde – das ist noch sehr offen.

HANNES STEIN ist Korrespondent der *Welt* in New York. Zuletzt erschien von ihm „Tschüss Deutschland! Tagebuch eines Ausgewanderten“.



Brief aus … Jerewan

Las Vegas für Mullah-Müde

Warum das christliche Armenien so viele Iraner anzieht

Alan Posener | Armenien ist das Land nirgendwo, weder Orient noch Okzident, nicht mehr sowjetisch, noch nicht ganz westlich. Der älteste christliche Staat der Erde ist heute eingezwängt zwischen den islamischen Mittelmächten Türkei und Iran. Früher war er eingezwängt zwischen Rom und Persien, Byzanz und den Kalifen, den Zaren und den Ottomanen. Immer befand er sich an der Peripherie der großen Reiche, zuletzt der Sowjetunion, die ihre materiellen Spuren hinterlassen hat in Gestalt riesiger Industriebrachen, halb fertiger Plattenbausiedlungen, protziger Verwaltungsgebäude im „armenischen" – sprich stalinistischen – Stil, einer überdimensionierten Statue der „Mutter Armenien", die mit erhobenem Schwert auf die Hauptstadt Jerewan herabblickt, und der dampfenden Kühltürme des mitten in einem noch aktiven Erdbebengebiet erbauten Atomkraftwerks Metsamor.

Die bekanntesten immateriellen Spuren aus der Sowjetzeit sind die pathetischen armenischen Gedichte Ossip Mandelstams: „Ewig zu Asiens Silberposaunen hinfliegendes / Armenien, Armenien! / Persisches Sonnengeld freigebig hinschenkendes / Armenien, Armenien!", und die ganz und gar nicht pathetischen Witze um Radio Eriwan (Jerewan), mit denen hinterlistig die bestehende Ordnung in Frage gestellt wurde. „Frage an Radio Eriwan: Kann es in Kanada auch den Sozialismus geben? Antwort: Im Prinzip ja, aber wer liefert uns dann den Weizen?"

Auch heute steht Armenien im Abseits: ein Land, das trotzig seine christliche Tradition betont und – wie mir ein Diplomat versicherte – langfristig in die Europäische Union strebt, dessen Nationalhelden der französisch-armenische Chansonnier Charles Aznavour und der amerikanisch-armenische Multimilliardär Kirk Kerkorian sind, das Soldaten in den Irak und nach Afghanistan schickte, dessen bester Freund in der Region aber der Iran ist. Strom zum Beispiel beziehen die Mullahs aus Metsamor. (Und bauten ihren eigenen Reaktor Buschehr auch in einem Erdbebengebiet.)

Die guten Beziehungen zwischen Jerewan und Teheran werden auch nicht dadurch gestört, dass Armenien mit seinem islamischen Nachbarn Aserbaidschan einen Krieg geführt, einen Teil Aserbaidschans – „urarmenisches Gebiet" natürlich – besetzt

© Thomas Albrecht, Büro Hilmer, Sattler & Albrecht GmbH

und die muslimischen Bewohner zur Flucht veranlasst hat. Und auch nicht dadurch, dass Armenien mit seinem islamischen Nachbarn Türkei in Dauerspannung lebt.

Geopolitik ist auf beiden Seiten wichtiger als der „Kampf der Kulturen". Armeniens Grenze zur Türkei – von Lenin ausgehandelt und laut Vertrag bis 2044 von den Russen bewacht – ist geschlossen, solange sich die Türken weigern, die Katastrophe von 1915/16, bei der 1,5 Millionen Armenier auf Veranlassung der Jungtürken getötet wurden, als Völkermord anzuerkennen. Die Grenze zu Aserbaidschan ist natürlich auch dicht. Georgien wird periodisch von Russland destabilisiert. So bleibt der Iran Armeniens einziger verlässlicher Handelspartner, und Armenien für den Iran ein wichtiges Durchgangsland auf dem Weg zu den georgischen Häfen am Schwarzen Meer.

Und nicht nur das. Armenien ist so etwas wie ein Ventil geworden für die frustrierten Bürger der sittenstrengen islamischen Republik. Nicht nur Atomreaktoren können bei Überdruck explodieren. Zu den hohen islamischen Festtagen kommen Hunderttausende Iraner ins christliche Armenien. Sie haben die seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion daniederliegende armenische Tourismusindustrie gerettet, auch wenn sich viele Armenier beschweren, dass die Iraner sich nicht in Hotels einmieten, sondern in ihren Kleinbussen und Autos übernachten, in den Parks ihre Grills aufbauen und überhaupt alles vollmüllen.

Das Ziel dieser Besucher ist nicht die schöne iranische Moschee in Jerewan, ein Relikt der Jahrhunderte persischer Oberherrschaft. Eher wollen sie „Las Vegas" besuchen, die Casino-Meile entlang der Straße zum Flughafen, die allerdings in erster Linie zum Abzocken russischer Neureicher gebaut wurde. Taxifahrer bringen die Spielwütigen umsonst hin (den Fahrpreis zahlen die Casinobesitzer), die Rückfahrt müssen die Ausgenommenen selber zahlen – oder laufen.

Allabendlich flanieren die schönen armenischen Mädchen auf dem Republikplatz, wo wie zu Sowjetzeiten die ferngesteuerten und illuminierten Springbrunnen ein Wasserballett zu Aram Chatschaturians „Säbeltanz" aufführen, und entzünden sicherlich – wie ein deutscher Reiseführer missbilligend bemerkt – „durch besonders auffallende, moderne und aufreizende Kleidung und vorgetäuscht freizügiges Verhalten" zusammen mit dem hier frei erhältlichen Alkohol die Fantasie so mancher Männer, die in Teheran froh sein können, wenn ein verrutschtes Kopftuch den Blick auf eine unzüchtige Haarsträhne freigibt. Dass ausgerechnet Jerewan zum Sehnsuchtsort der „persisches Sonnengeld freigebig hinschenkenden" Unterdrückten würde – wer hätte das gedacht? Apropos: Warum gibt es eigentlich keine Fragen an Radio Teheran?

Nicht nur Atomreaktoren können bei Überdruck explodieren …

ALAN POSENER
ist Korrespondent für Politik und Gesellschaft der *Welt am Sonntag*.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Internationale Presse

Neues aus Cyber-Dschihadistan

Global oder lokal handeln – das ist die Debatte seit 9/11

Aaron Y. Zelin | Zehn Jahre sind seit den Anschlägen auf das World Trade Center in New York und das Pentagon in Washington vergangen. In diesem Jahrzehnt hat der globale Cyber-Dschihadismus unter Aktivisten mindestens die Bedeutung erlangt, die militärische Aktionen haben. Entgegen der landläufigen Meinung aber verhält man sich in den Foren „Cyber-Dschihadistans“ keineswegs stromlinienförmig. Die Diskussionen unter Aktivisten selbst oder über wichtige Botschaften geistlicher und politischer Autoritäten verliefen im Gegenteil zuweilen so harsch, dass die Foren vorübergehend geschlossen wurden. Man wollte nicht den Eindruck aufkommen lassen, der ideologische Zusammenhalt der Cyber-Dschihadisten stünde auf dem Spiel. Für eine ernsthafte Fragmentierung der Bewegung aber sind die Differenzen nicht groß genug, zumal sich nach einer Weile meist wieder eine generelle Linie herausbildet.

Es wäre nicht weiter verwunderlich, wenn zehn Jahre nach 9/11 wieder so heftige Diskussionen geführt würden wie unmittelbar nach den Attentaten. Damals stritten sich die Dschihadisten, ob es strategisch richtig war, die USA anzugreifen – oder ob man sich nicht lieber auf den unmittelbaren Feind hätte konzentrieren sollen: auf „abtrünnige“, nichtislamistische Regierungen im Nahen Osten. Mit dem arabischen Frühling stellt sich in den Online-Foren wieder die Frage, ob man den Kampf jetzt hauptsächlich auf das unmittelbare Umfeld lenken und globale Aktivitäten zurückstellen solle. Immerhin ergäbe sich ja jetzt auch die Möglichkeit, an die Macht zu kommen. Derzeit geht die Tendenz dahin, sich auf die nahöstliche Region zu konzentrieren, da dies mehr Erfolg verspreche.

Dabei hatten sich die Cyber-Dschihadisten zu Beginn der Aufstände noch zurückhaltend gezeigt. Die fried-

lichen Proteste auf den Straßen Tunesiens und Ägyptens waren schließlich eine klare Absage an die grundsätzliche Überzeugung der Cyber-Dschihadisten, dass nur mit Gewalt Änderungen zu erreichen wären. Als aber die Demonstrationen in Kairo an Schwung gewannen, Ägyptens Hosni Mubarak gestürzt und in Libyen eine Revolte ausgebrochen war, kam auch Bewegung in die Online-Foren.

Auf allen wichtigen Plattformen wurde im Januar dieses Jahres immer wieder von „lokalen Kräften" nachgefragt, ob es legitim sei, sich den Aufständischen oder den Protesten in Marokko, Jordanien oder anderen Ländern anzuschließen; ob man dem Beispiel der Selbstanzündung des Tunesiers Mohammed Bouazizi folgen dürfte, die ja die Revolutionen erst ins Rollen gebracht hatte; ob man sich al-Nahdah, einer tunesischen islamistischen Organisation, anschließen dürfe, am Referendum zur Verfassung und an den Wahlen in Ägypten teilnehmen oder eine politische Partei gründen solle.

Zu diesen Fragen veröffentlicht der unter Cyber-Dschihadisten renommierte „Minbar al-Tawhid wa-l-Jihad Scharia-Rat" regelmäßig religiöse Urteile. In manchen Foren aber wird auch die Frage gestellt, ob die Demonstrationen in der arabischen Welt nicht sogar die „Mudschaheddin", die Kämpfer für einen Gottesstaat, diskreditierten. Das palästinensische Forum „Mas'adt al-Mudschaheddin" und einige andere nehmen dazu ganz eindeutig Stellung. Unter keinen Umständen dürften Dschihadisten dulden, dass die „trügerischen Demonstranten" ihnen den Erfolg oder die Einführung der Scharia „wegnähmen". Auch warnen geistliche Autoritäten davor, den „abtrünnigen Regimen" einen Vorwand zu geben, gegen die Dschihadisten vorzugehen. So wurde Ende Juli dieses Jahres eine gemeinsame Erklärung der weltweit wichtigsten Dschihad-Foren (Al-Fida al-Islam, Smukh al-Islam und Ansar al-Mukahihin) veröffentlicht, in der dazu aufgerufen wurde, von jeglichen „militärischen Aktionen" in Syrien abzusehen.

Lokal oder global – das war der Kern der zwei wichtigsten Debatten in Cyber-Dschihadistan während der vergangenen Dekade. Knapp zwei Jahre nach 9/11 entzündete sie sich erneut am Einmarsch der USA im Irak. Abdelasis al-Muktin, damals Anführer der Al-Kaida Saudi-Arabiens, warf 2003 die Frage auf, ob auch saudische Aktivisten einen „heiligen Krieg" wie im Irak führen sollten. Da ein Dschihad im Irak und in Saudi-Arabien sich gegenseitig verstärken könnten, dürfe man sich nicht auf ein „Einsatzgebiet" beschränken. Damit erntete er sofort den Widerspruch anderer wichtiger Ideologen, die darauf bestanden, dass man keine Mühe auf die Bekämpfung des saudischen Königshauses verschwenden solle. Dies spiele ja nur den USA in die Hände. Sehr viel wichtiger sei es, alle Kraft auf den Kampf gegen die Amerikaner im Irak selbst zu verwenden.

Lokal oder global – das war der Kern der zwei wichtigsten Debatten, die unter Cyber-Dschihadisten geführt wurden

Nach Muktins Tod 2004 verlor das Thema „Dschihad in Saudi-Arabien" an Aktualität – nicht zuletzt, weil Al-Kaida Irak unter Führung des Jordaniers Abu Musab al-Zarkawi bei den globalen Online-Dschihadisten alle

Unterstützung genoss – und das nicht zuletzt wegen ihrer äußerst professionellen Onlinepräsenz.

Ein Jahr vor seinem Tod im Juni 2006 musste al-Zarkawi allerdings heftige Kritik einstecken – ausgerechnet von seinem ehemaligen Mentor. Abu Muhammad al-Makdisi, der mit der Website „Minbar al-Tawhid wa-l-Jihad" eines der wichtigsten Portale betreibt und als der einflussreichste Kopf Cyber-Dschihadistans gilt, warf al-Zarkawi und dessen irakischer Al-Kaida vor, Gewalt viel zu exzessiv anzuwenden. Auch deren Praxis, andere Muslime maßlos als „Takfir", also als Abtrünnige und Ungläubige zu brandmarken und sie damit zu Feinden zu erklären, sei inakzeptabel. Zudem verfüge Zarkawi ebenso wie viele seiner Anhänger nur über lückenhafte Kenntnisse des Islam. Zwar wurde dann auch al-Makdisi von Anhängern Zarkawis als Büttel des jordanischen Regimes bezeichnet. Seinem Ruf aber hat das nicht geschadet. Er gilt bis heute als beliebte und angesehene Autorität unter Cyber-Dschihadisten.

In den Foren entspann sich eine heftige Debatte über den Sinn der Ausrufung eines Islamischen Staates Irak

Nach dem Tod Musab al-Zarkawis setzte sich der Streit auf anderer Ebene fort: Weil Al-Kaida Irak wegen ihrer zahllosen Attentate und der Tausenden zivilen Opfer unter den Irakern immer schärfer in die Kritik geraten war und weil man deren Aktivisten immer stärker als „Fremdlinge" betrachtete, die sich ungebeten in irakische Angelegenheiten einmischten, entschlossen sie sich zu einem Namens- und Imagewechsel: Man bezeichnete sich nicht mehr als „Al-Kaida Irak", sondern schloss sich mit anderen Dschihadisten zur „Dachorganisation" des „Islamischen Staates Irak" (ISI) zusammen, der in den einschlägigen Foren durch einen gewissen „Omar al-Bagdadi" ausgerufen wurde. Die Zweifel, ob es sich bei „Al-Bagdadi" nicht etwa um eine Erfindung handele, um eine Verbundenheit zum Irak zu simulieren, verstummten nie. Dennoch entspann sich eine heftige Debatte in Cyber-Dschihadistan über den Sinn des ISI. Der Streit zwischen verschiedenen Autoritäten verschärfte sich schließlich so sehr, dass es zu einer Spaltung der Plattform „Al-Borak", einem der wesentlichen Foren der Cyber-Dschihadisten, in zwei gegensätzliche Lager kam.

Al-Kaidas jetziger Führer Aiman al-Zawahiri hielt diesen Streit offensichtlich für so wichtig, dass er ihn im Dezember 2007 – damals noch als Stellvertreter Osama Bin Ladens – wieder aufgriff. In den Foren „Al-Ekhlass" und „Al-Hesbah" lud er ein, ihm Fragen zur Legitimation des ISI zu stellen. Doch eine erschöpfende Antwort auf die fast 2000 Fragen, die Cyber-Dschihadisten posteten – und die auch in einer Studie des West Point Combatting Terrorism Center analysiert wurden – gab er nicht.

Nach Jahren der Debatte lässt sich auch klar feststellen, dass der im Grunde nur noch im virtuellen Raum existente „Islamische Staat Irak" gescheitert ist. Selbst viele Online-Dschihadisten bezweifelten dessen Legitimität. Der ISI, so die Auffassung vieler, führe nur zu einer „Fitna", zu Uneinigkeit und Zwist in der Gemeinschaft der Rechtgläubigen. Vom virtuellen Raum der Foren-Debatten abgesehen hatten viele Iraker kein Interes-

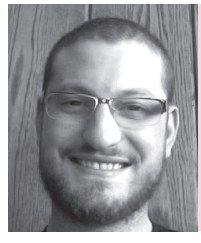
se daran, die strengen Gesetzesauslegungen, die der ISI propagierte, zu respektieren. Sie fühlten sich vom exzessiven Blutvergießen meist ausländischer Islamisten im Irak abgestoßen – was dazu führte, dass sich viele Clans eher den Amerikanern zuwandten, als sich von den Kämpfern gegen die Besatzungsmacht vereinnahmen zu lassen. ISI, der vor einigen Jahren noch eine existenzielle Gefahr war, kann man heute getrost in die weit weniger bedrohliche Kategorie „Ärgernis“ einordnen.

Um die Ausrufung eines islamistischen Staates drehte sich auch die zweite wichtige Debatte, die unter Cyber-Dschihadisten geführt, aber im Westen kaum wahrgenommen wurde: Ende Oktober 2007 erklärte sich Doku Umarow, „Präsident“ der Untergrundregierung der tschetschenischen Separatisten, zum Führer des so genannten Kaukasus-Emirats. Damit schien eine gewisse Symbiose des globalen und lokalen Dschihadismus erreicht: Umarow sieht sich zwar als einen der bedeutendsten Kämpfer gegen Russland, steht aber auch der globalen Dschihad-Strategie der Al-Kaida nahe.

Ende 2010 aber entbrannte ein in den Foren offen geführter und bizarrer Streit um den von Umarow selbst ernannten „Stellvertreter“ an der Spitze des Kaukasus-Emirats. Hatte Umarow erst per Videobotschaft dazu aufgerufen, Aslambeck Vadalow einen Treueeid („Bay’at“) als seinem Stellvertreter zu schwören, so widerrief er dessen Ernennung nur eine Woche später – schließlich zeige Vadalow, der mittlerweile von einem arabischen Kommandeur in Tschetschenien namens Hussein Gakajew unterstützt wurde, kaum mehr Interesse an einem global geführten Dschihad und wolle sich ausschließlich auf den Kampf gegen Russland konzentrieren. Zwischen dem Lager der Umarow-Anhänger auf der einen und den Anhängern Vadalows und Gakajews auf der anderen Seite wogte der Streit in den Foren und mittels Videobotschaften über einen Monat hin und her. Die Angelegenheit erreichte noch größere Dimensionen, als sich zwei Großautoritäten in den Streit einschalteten: der bereits genannte Abu-Muhammad al-Makdisi und der in London lebende Syrer Abu Baschir al-Tartusi. Sie erließen eine Fatwa, in der Umarow zum wahren Emir erklärt wird. Inzwischen, so heißt es, hätten die beiden Gruppierungen ihre Differenzen vor einem Scharia-Gericht geklärt und die Konkurrenten hätten einander wieder den Treueeid geschworen.

In den einschlägigen Foren ist man sich nach dem Tod Bin Ladens einig: Der globale Dschihad ist nicht zu Ende

Gab es auch einen Richtungsstreit, nachdem Osama Bin Laden am 1. Mai von einem US-Kommando getötet wurde? Nein. In den einschlägigen Foren waren ganz ähnliche Reaktionen zu beobachten: Man veröffentlichte Nachrufe auf eine „große Gestalt in der Geschichte des Islam“. Man schwor den USA und der pakistanischen „Verräter-Regierung“ Rache. Und man ist sich einig: Der globale Dschihad ist nicht zu Ende.



AARON Y. ZELIN arbeitet als Politikwissenschaftler an der Brandeis University, Massachusetts und betreibt die Website Jihadology.net.

Von Altlasten und Neuanfängen

Deutschlands Außenpolitik und der Krieg gegen den Terror: eine Bilanz

Hanns W. Maull | **Gut zehn Jahre dauert der Global War on Terror, wie ihn die Bush-Regierung einst taufte, schon an. Deutschland engagiert sich in diesem Krieg an der Seite der USA – in Afghanistan, am Horn von Afrika, im Golf von Aden. Mit welchem Erfolg? Vier Neuerscheinungen kommen zu einem ernüchternden Fazit.**

Als der amerikanische Präsident George W. Bush 2003 den Krieg zum Sturz des Regimes von Saddam Hussein im Irak startete, versuchte er auch diesen Feldzug als Teil des globalen Krieges gegen den Terror zu verkaufen. Doch hier versagte ihm Berlin die Gefolgschaft, stritt gar auf dem diplomatischen Parkett des UN-Sicherheitsrats gegen Washington. In Joschka Fischers zweitem Memoiren-Band über seine Zeit als Außenminister der rot-grünen Koalition von 1998 bis 2005 steht diese Auseinandersetzung im Mittelpunkt.

Schon auf dem Schutzumschlag empfängt den Leser ein Foto jener Szene, in der ein hartnäckiger Fischer US-Verteidigungsminister Donald Rumsfeld entgegenhält: „Excuse me, I am not convinced"; das berühmte Zitat fungiert auch als Buchtitel. Die Bundesregierung wies damit die amerikanischen Behauptungen zurück, Saddam Hussein verfüge über Massenvernichtungswaffen und unterhalte Verbindungen zu Al-Kaida – zu Recht, wie wir heute wissen.

Freilich: Das Unbehagen des Außenpolitikers Joschka Fischer am Bruch mit den USA wird in diesen Seiten immer wieder überdeutlich, und natürlich tat die rot-grüne Bundesregierung (fast) alles, um unterhalb der Ebene der diplomatischen Konfrontation Bündnissolidarität zu zeigen. Berlin unterstützte die USA in ihrem Vorgehen gegen Bagdad auf vielfältige Weise, von Überflugrechten bis hin zur Entlastung der US-Streitkräfte bei der Sicherung ihrer Stützpunkte in Deutschland. Und wir wissen ja, mit welch hellem Entsetzen und welch harscher Kritik der Außenminister im Ruhestand vor einigen Wochen auf die Entscheidung der jetzigen Bundesregierung reagierte, der westlichen Militäroperation in Libyen die Zustimmung im Sicherheitsrat zu verweigern.

Es ist eine interessante Pointe, dass Fischer seinerseits als Außenminister

im Winter 2003 versuchte, eine Enthaltung Deutschlands im Sicherheitsrat als Alternative zum harten „Nein" Gerhard Schröders ins Spiel zu bringen – allerdings ohne Erfolg. Schröder blieb hart, während Angela Merkel ihrem Außenminister Guido Westerwelle nachgab.

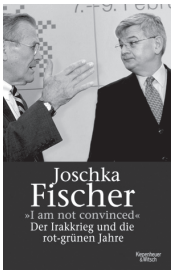
Fischer stellt den zweiten Band seiner Memoiren unter das Leitmotiv eines fundamentalen Umbruchs; der Autor spricht von „Diskontinuität und Neuanfang" in der deutschen Außenpolitik seit 1998. Das kann man so sehen – vor allem mit Blick auf die weltpolitischen Umwälzungen, die der 11. September und die amerikanische Reaktion auf diese Terroranschläge auslösten. Aber die zwei großen außenpolitischen Entscheidungen, auf die sich Fischer mit dieser These bezieht, die Beteiligung der Bundeswehr am NATO-Krieg gegen Serbien 1999 und das deutsche „Nein" zu Amerikas Krieg im Irak, lassen sich auch anders sehen.

Die Entscheidung zur Beteiligung am NATO-Krieg für Kosovo war keineswegs ein Bruch mit der alten, (west-)deutschen Außenpolitik, die Helmut Kohl nach der Vereinigung weitestgehend fortgeführt hatte, sondern ihre konsequente Fortschreibung: Nicht erst 1999, sondern bereits 1995 hatte die Bundesluftwaffe im Rahmen der Luftangriffe des Bündnisses gegen die bosnischen Serben Kampfeinsätze geflogen, und bereits zu diesem Zeitpunkt hatte sich in allen Parteien diesseits der PDS (bei den Grünen nicht zuletzt dank des Einsatzes von Fischer selbst) die Einsicht durchgesetzt, dass Deutschland sich unter bestimmten Umständen einer Beteiligung an Kampfeinsätzen nicht mehr würde verweigern können – und wollen. Und auch das „Nein" der rot-grünen Bundesregierung zu den amerikanischen Plänen, den irakischen Diktator Saddam Hussein gewaltsam zu stürzen, war weniger ein Bruch mit den außenpolitischen Kontinuitätslinien als ein schwerer Betriebsunfall im Bündnis, provoziert durch die maßlose Selbstüberschätzung und bodenlose Leichtfertigkeit der Kamarilla um Präsident George W. Bush.

Erosion der Erfolgslinien

Tatsächlich scheinen mir auch die Erinnerungen Joschka Fischers eher auf kontinuierliche Prozesse der Erosion, der Aushöhlung und der Implosion der alten Traditions- und Erfolgslinien deutscher Außenpolitik statt auf einen Bruch hinzuweisen. Diese lassen sich bis in die zweite Hälfte der neunziger Jahre zurückverfolgen, setzten sich dann unter Rot-Grün fort und gipfelten – nach einer Atempause in der Zeit der Großen Koalition – in jüngster Zeit im fahrigen und unsicheren Umgang mit den Verschuldungsproblemen in der Euro-Zone und zuletzt in der erschreckenden Enthaltung Deutschlands bei der Resolution 1973 im UN-Sicherheitsrat.

Fischer selbst hat diese Entwicklungen erkannt und – als Außenminister und danach als Privatmann – versucht, ihnen entgegenzuwirken. Der Erfolg dieser Bemühungen war gemischt: Bilanziert man Fischers Amtszeit, so finden sich bemerkenswerte Erfolge – von der politischen Lösung des Kosovo-Konflikts und dem Stabilitätspakt für Südosteuropa über die Rede an der Humboldt-Universität im Mai 2000, die den Anstoß zum Verfassungsgebungsprozess der EU gab, bis



Joschka Fischer: *„I am not convinced". Der Irakkrieg und die rot-grünen Jahre.* Kiepenheuer & Witsch, Köln 2011, 384 Seiten, 22,95 €

hin zur politischen Initiative der Europäer 2003 mit dem Ziel, Teherans nukleare Ambitionen einzuhegen – aber auch wichtige Defizite. Gefallen lassen müssen sich die für die rot-grüne Außenpolitik Verantwortlichen etwa die Frage, ob sie wirklich alles versucht haben, um Bush im Irak in den Arm zu fallen. Vermutlich wäre es auch einem koordinierten Vorstoß Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens nicht gelungen, den US-Präsidenten und seinen zu allem entschlossenen Vize von ihren Plänen abzubringen, und vielleicht wäre der britische Premier Tony Blair für eine solche Demarche auch gar nicht zu gewinnen gewesen. Nur: Berlin hat es eben auch gar nicht ernsthaft versucht.

Und geradezu verheerend war die Weigerung Berlins, sich 2003 mit ihrer Haushaltspolitik an die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu halten, mit denen die europäische Währungsunion auf Drängen von Deutschland selbst solide gehalten werden sollte. (Über diese europapolitische Entgleisung schweigt sich Fischer in seinen Memoiren bezeichnenderweise aus.) Verrannt hatte sich die rot-grüne Außenpolitik, wie Joschka Fischer selbst zugesteht, auch mit ihrer Kampagne für einen ständigen Sitz Deutschlands im UN-Sicherheitsrat – folgt man dem Autor, war dies eine Marotte des Kanzlers, der damit allerdings einmal mehr erfolgreich in das Ressort seines Außenministers und Koalitionspartners hineinregierte: Koch und Kellner.

In der Multilateralismusfalle

Vergleichsweise wenig liest man in Fischers Memoiren zur hartnäckigsten und problematischsten Altlast der rot-grünen Außen- und Sicherheitspolitik, der militärischen Beteiligung Deutschlands an der NATO-Mission zur Befriedung Afghanistans. Das sich abzeichnende Scheitern des Bündnisses am Hindukusch ist nicht in erster Linie der deutschen Politik anzulasten. Wie die akribische, überzeugend argumentierte Dissertation von Ulf von Krause zum deutschen Militärengagement in Afghanistan zeigt, engagierte sich Deutschland in Afghanistan militärisch ausschließlich aus Gründen der Bündnissolidarität – zunächst, nach dem 11. September 2001, mit den USA, später dann, als die NATO die Einsatzführung übernahm, mit dem Bündnis insgesamt und auch mit den Vereinten Nationen. Dabei versäumten es Deutschland und die NATO, klare und realistische politische Zielsetzungen für den Einsatz zu definieren. Die Folge war „mission creep".

Die Bundeswehr wurde in diesen Eskalationsprozess hineingezogen und geriet dadurch in eine „Multilateralismusfalle": In dem Maße, in dem der NATO-Einsatz immer mehr zu einem asymmetrischen Krieg gegen die aufständischen Taliban mutierte, sah sich auch Berlin gezwungen, die deutschen Kräfte in Afghanistan aufzustocken. Neben der Entscheidung zum Einsatz selbst untersucht die Dissertation insgesamt sieben Eskalationsentscheidungen der Bundesregierung zwischen 2004 und 2010, in deren Verlauf die Einsatzstärke der Bundeswehr in Afghanistan von ursprünglich 1200 Soldaten (erstes ISAF-Mandat des Bundestags vom Dezember 2001) auf derzeit maximal 5350 Soldaten aufgestockt wurde. Die strategischen Defizite des NATO-Einsatzes

versuchte Berlin – grundsätzlich durchaus plausibel – mit einem militärische und zivile Elemente verknüpfenden „Konzept der vernetzten Sicherheit“ zu überwinden; in der Praxis standen auch beim deutschen Engagement, wie Krause im Detail nachweist, militärische und zivile Aufwendungen in einem krassen Missverhältnis: Noch im Jahr 2010 betrug das Verhältnis von militärischen zu zivilen Aufwendungen in Afghanistan 70:30.

Zugleich hielt die Bundesregierung aus innenpolitischen Gründen hartnäckig an der Version fest, die Bundeswehr befinde sich in Afghanistan in einem Stabilisierungs- und Wiederaufbau-Einsatz. Und es gelang ihr lange, sich mit dieser beschönigenden Sichtweise durchzusetzen: Erst nach dem katastrophalen Luftangriff auf zwei entführte Tanklastzüge der Bundeswehr im September 2009 entglitt der Bundesregierung die Diskurshoheit.

Krauses ernüchterndes Resümee: „Deutschland ist 2001 de facto in die Afghanistaneinsätze ‚hineingeschlidert‘ und fand sich anschließend rasch auf einer ‚großen schiefen Ebene‘ wieder“. Der Autor weiß, wovon er redet: Er war als Generalleutnant a.D. selbst in führender Position an der Vorbereitung deutscher Auslandseinsätze beteiligt und kennt damit auch die praktische Seite der Problematik.

Was sollte die deutsche Sicherheitspolitik aus der „Causa Afghanistan“ lernen? Krause zieht eine ganze Reihe von Schlussfolgerungen: Ein erstes Bündel von Empfehlungen beruht auf der überragenden Bedeutung der ersten Einsatzentscheidung, die häufig unter hohem Zeitdruck und mit nur rudimentärer Vorbereitung getroffen wird. Umso wichtiger sind unter diesen Bedingungen die sorgfältige Analyse der Rahmenbedingungen in der Einsatzregion, eine klare Definition von nationalen und Bündnisinteressen, um so Richtlinien für alle Folgeentscheidungen aufstellen zu können, und die Formulierung präziser Zielsetzungen (Krause spricht in Anlehnung an Clausewitz von politischen „Zwecken“) und daraus hergeleiteten, überprüfbaren Vorgaben für den Militäreinsatz. Ist ein Einsatz nämlich erst einmal in Gang gesetzt, lässt er sich nur noch schwer abbrechen.

Zweitens entwickelt Krause eine Reihe von Vorschlägen, wie die Rolle des Parlaments bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr gestärkt werden könnte – etwa über die Einforderung einer qualifizierten Mehrheit bei der Mandatierung von Einsätzen durch den Bundestag. Und drittens fordert Krause eine breite politische Debatte über die Sicherheitspolitik, die über ein jährlich vorzulegendes „Leitlinien-Dokument“ (analog zur „Nationalen Sicherheitsstrategie“ des US-Präsidenten) institutionalisiert werden könnte.

Warum Auslandseinsätze?

Auch über den ungewöhnlich ergiebigen und dichten Sammelband zur Entsendung der Bundeswehr ins Ausland, den Christoph Schwegmann zusammengestellt und herausgegeben hat, wirft der Einsatz in Afghanistan einen langen Schatten. „Warum Auslandseinsätze?“, fragt der erste Teil. Die moralischen, rechtlichen und politischen Voraussetzungen und Entscheidungen, die zu Einsätzen führen, diskutiert der zweite. Hier kommen neben Abgeordneten aller im Bundestag vertretenen Parteien auch ein

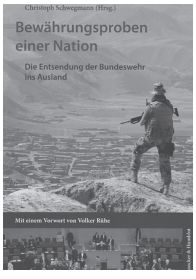
Ulf von Krause: *Die Afghanistaneinsätze der Bundeswehr: Politischer Entscheidungsprozess mit Eskalationsdynamik.* VS Verlag für Sozialwissenschaften, Opladen 2011, 377 Seiten, 39,95 €

Bischof (Stephan Ackermann), ein Staats- und Völkerrechtler (Claus Kreß) sowie Vertreter aus dem NATO-Hauptquartier und dem Auswärtigen Amt zu Wort. Im dritten Teil schließlich finden sich Berichte von zwei Offizieren und einem Vertreter der Entwicklungszusammenarbeit über ihre Einsätze in Afghanistan. Neben der Vermittlung einer Fülle wichtiger Informationen, Analysen und Einsichten leistet der Band auch einen gewichtigen Beitrag zu jener so überfälligen Diskussion über die Grundlagen, Optionen und Strategien der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik.

Zu den klügsten und zugleich aktuellsten Texten in diesem lesenswerten Band gehört dabei das Vorwort des ehemaligen Verteidigungsministers Volker Rühe, der auf wenigen Seiten ins Zentrum der Diskussion vordringt und dabei eine sehr kritische Bestandsaufnahme der deutschen Außenpolitik nach der Entscheidung der Bundesregierung vorlegt, sich bei der UN-Sicherheitsratsresolution 1973 zur Intervention in Libyen zu enthalten.

Zwei Kernprobleme der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik werden durch alle Texte hindurch immer wieder sichtbar. Das erste lautet: Wie lässt sich der Zwang zu gemeinsamem außenpolitischen Handeln vereinbaren mit den Souveränitätsvorbehalten und nationalstaatlichen Verantwortlichkeiten derjenigen, die dafür die Voraussetzungen schaffen müssen? Wie, mit anderen Worten, lässt sich Multilateralismus tatsächlich so „effektiv" machen, wie die Europäische Sicherheitsstrategie von 2003 es wünscht?

Das sicherheitspolitische Kernproblem besteht darin, dass die enormen Anforderungen, die „vernetzte Sicherheitspolitik" und „asymmetrische Kriegsführung" zum Wiederaufbau zerfallener Staatlichkeit (wie in Afghanistan, aber nicht nur dort) an personelle und finanzielle Ressourcen stellen, das weit zu übersteigen scheinen, was unsere Gesellschaften zu leisten bereit sind. Die Folge sind sicherheitspolitische Vabanque-Spiele: Der Westen setzt darauf, seine Ziele in Afghanistan mit einem Aufwand zu erreichen, der innenpolitisch tolerabel erscheint – auch wenn dieser Aufwand von der Sache her riskant knapp bemessen ist. Es ist dies freilich nicht die Bewährungsprobe „einer Nation", wie der Titel dieses Bandes meint, sondern die der gemeinsamen Handlungsfähigkeit der Europäischen Union, des Westens und der internationalen Staatengemeinschaft.



Christoph Schwegmann (Hrsg.): *Bewährungsproben einer Nation. Die Entsendung der Bundeswehr ins Ausland.* Duncker & Humblot, Berlin 2011, 243 Seiten, 28 €

Schönheit und Tragik

Wer nach all den persönlichen Reminiszenzen aus der Sicht der Entscheidungsträger, den Berichten der Beteiligten und den abstrakten Analysen der Wissenschaftler und Offiziere erfahren möchte, was der globale Krieg gegen der Terror inzwischen aus Afghanistan gemacht hat, dem sei das Buch von Ulrich Ladurner empfohlen. Seine Perspektive ist die des Reporters, des teilnehmenden Beobachters, der das Land und seine Geschichte kennt und liebt und es einfühlsam beobachtet und beschreibt.

Es ist eine Perspektive voller Widersprüchlichkeiten und moralischer Ambivalenz, voller Schönheit und Tragik, in der sich immer wieder die Vergangenheit in die Gegenwart hineinschiebt, etwa wenn Ladurner von Mountstuart Elphinstone berichtet,

dem ersten britischen Gesandten in Peschawar, der 1808 im Auftrag der Ostindischen Kompanie sicherstellen sollte, dass den britischen Interessen in Indien aus Afghanistan keine Gefahr drohte, oder vom Artillerieoffizier Oskar von Niedermayer, der 1915 im Auftrag Kaiser Wilhelms versuchte, den afghanischen Emir Habibullah auf Seiten Deutschlands gegen Großbritannien in den Weltkrieg zu ziehen – vergeblich: Der Emir war zu klug, um Großbritannien zu provozieren und sich in diesen Weltkrieg verwickeln zu lassen. Doch viel später geriet das Land ohne viel eigenes Zutun in den Sog eines anderen Großkonflikts, dem zwischen der Sowjetunion und den USA.

Was seither aus Afghanistan und seinen Menschen geworden ist, beschreibt Ladurner in seinen Reportagen aus Peschawar, aus Kabul, aus dem Panschirtal, aus Bamiyan, aus Kundus. Ladurner schildert, was er sieht – und manchmal auch das, was er nicht sehen kann, aber spürt: die namenlose, grauenvolle Angst etwa, die ihn und seinen Fahrer in Kundus packt, bis er ins helle Licht des deutschen Lagers gelangt und dort vorübergehend der Suggestionskraft der deutschen Militärs und ihrer Lageeinschätzung erliegt: „Als ich schließlich das Lager verließ, war es mir, als träte ich aus einer gigantischen Waschmaschine … Ich stank nach Optimismus. Es war wie ein Wunder. Doch seine Wirkung hielt nicht lange an."

Es ist Ali Hussein, ein Afghane aus der Minderheit der Schiiten, die von den Taliban als Ketzer verfolgt wurden, aus dem von den Taliban übel geschundenen Ort Yawkalang, der dem Verfasser zu einer eindeutigen Schlussfolgerung über den Krieg gegen den globalen Terror in Afghanistan verhilft: Ohne Zögern erklärt ausgerechnet dieser Afghane, er ziehe Mullah Omar, den Chef der Taliban, dem jetzigen Präsidenten Hamid Karsai vor. Und er verrät Ladurner auch, warum: „Wenn die Taliban sagten, du darfst nur auf der linken Straßenseite gehen, und ich dem Befehl folgte, geschah mir nichts. Doch heute, bei dieser Regierung, weiß ich nicht, auf welcher Straßenseite ich gehen soll, um sicher zu sein. Sie verfolgen uns überall und zu jeder Zeit."

Ladurner macht sich daraufhin auf die Suche nach der Staatsmacht, in den Gouverneursgebäuden, den Gerichten, den Polizeibüros und den Gefängnissen des Landes. Und er findet dabei heraus, dass praktisch jede Straßenkreuzung in Kabul ihren Preis hat, und dass dieser Preis in den schiitischen Armutsvierteln der Stadt am höchsten ist: Die Armen haben nicht die geringste Chance, sich gegen die Forderungen der korrupten Verkehrspolizisten zu wehren, und da es viele Arme in Kabul gibt, summieren sich ihre Abgaben.

„Kein kühl analysierendes Sachbuch" hat Ladurner geschrieben, schreibt Helmut Schmidt in seinem Vorwort, aber eines, das getragen sei „von einem glasklaren analytischen Blick". In der Tat.

Ulrich Ladurner: *Eine Nacht in Kabul. Unterwegs in eine fremde Vergangenheit.* Residenz-Verlag, St. Pölten 2010, 256 Seiten, 21,90 €

Prof. Dr. HANNS W. MAULL lehrt Politikwissenschaft an der Uni Trier und forscht gegenwärtig in den USA.

Vom Pingpong lernen?

Kissingers China-Buch rekapituliert eine diplomatische Meisterleistung

Philipp Mißfelder | **An Henry Kissingers neuem Buch über China wird niemand vorbeikommen, der sich für die aufstrebende asiatische Supermacht interessiert. Seine Konzeptionen bleiben bis heute Blaupausen für die amerikanische Asien-Politik. Bei allen faszinierenden Details eignet sich das Werk aber nicht als Leitfaden für die zukünftige westliche Diplomatie.**

Hunderte Bücher fluten jährlich den internationalen Büchermarkt, um sich der neuen Supermacht China zu nähern oder sie zu enträtseln. Beides ist nicht der Anspruch Henry Kissingers, der in seinem neuen Buch (Originaltitel: „On China") gar nicht erst versucht, das „Enigma China" zu entschlüsseln, was leider bei anderen Autoren regelmäßig fehlschlägt. Vielmehr konzentriert sich der frühere amerikanische Außenminister auf Chinas Führung, die er über Jahrzehnte aus nächster Nähe im Blick hatte. Er verbindet seine autobiografischen Schilderungen mit einer historischen Darstellung der Entwicklung Chinas und ordnet diese ein.

Als Kissinger 1971 im Auftrag von US-Präsident Richard Nixon nach Peking flog, ahnte er nach eigenem Eingeständnis die weitreichenden Folgen seiner Reise nicht. Unter Ausnutzung des kommunistischen Schismas, und indem er kurzfristige Erwägungen hintanstellte, bahnte er nicht nur diplomatische Beziehungen zu Peking an, sondern öffnete seinerseits auch die Vereinigten Staaten für China – und das in der Zeit des Vietnam-Kriegs, der die USA an den außenpolitischen Abgrund führte. Denn die Gefahr, dass Amerika außerhalb seiner eigenen Militärbasen in Asien auf Jahrzehnte hinweg keinerlei Einfluss mehr haben würde, war real. Vor diesem Hintergrund ist die Schilderung des Ansatzes von Kissingers „Pingpong-Diplomatie" besonders interessant, die sogar in Quasi-Bündnisgesprächen mit Mao Tse-Tung mündete. Es kam einer strategischen Meisterleistung gleich, mit der Öffnung Chinas zugleich den amerikanischen Anspruch in Asien trotz des Desasters in Vietnam zu bestätigen und zu untermauern.

Kissinger, der nach der Watergate-Affäre und Nixons Rücktritt auch Präsident Gerald Ford als Außenminister diente, blieb für China in den folgenden Jahrzehnten *der* westliche

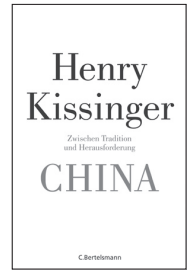
Gesprächspartner. Von Mao über Deng Xiaoping bis Hu Jintao lernte er ausnahmslos alle Schlüsselfiguren der chinesischen Politik der vergangenen 40 Jahre kennen. Die Beschäftigung mit einem anderen Buch über die innerparteiliche Situation der KP Chinas – „The Party: The Secret World of China's Communist Rulers" von Richard McGregor – zeigt, wie Diskussionsprozesse innerhalb der KP Chinas in den letzten Jahrzehnten verlaufen sind. Mit diesem Wissen ist es nicht vermessen zu behaupten, dass gerade Kissingers persönliches Wirken enormen Anteil an der chinesischen Wahrnehmung westlichen Denkens gehabt und China Denkanstöße geliefert hat. Umgekehrt gelten seine Analysen zu Asien zu Recht als mit die verlässlichsten Beiträge im internationalen Diskurs.

Kissingers außenpolitischer Ansatz, auf persönliche Kontakte zu setzen, um ein vertrauenswürdiger Verhandlungspartner zu werden und in vielen Fällen über Jahrzehnte hinweg Freundschaften zu pflegen, ist in dem Buch en detail nachzuvollziehen. Für die aktuelle US-Politik im pazifischen Raum bleibt Kissingers Konzeption die Blaupause im Spannungsfeld von Machtausübung, Annäherung und Modernisierung bis hin zur Kooperation einer gesamten Region, in der Europa eine untergeordnete Rolle spielt. Kissingers „China" ist kein Plädoyer für einen G-2-Prozess, sondern vielmehr die indirekte Aufforderung an die Europäer, ihr Engagement in China auszuweiten, um sich welt- und industriepolitisch behaupten zu können.

Ob das Buch deshalb ein nützlicher Wegweiser oder gar ein Handbuch für den chinainteressierten Nachwuchs westlicher Auswärtiger Ämter ist, die in der Regel die entscheidenden Persönlichkeiten Chinas nicht zu Gesicht bekommen, bleibt aber zweifelhaft. Zudem die chinesische Gesellschaft heute eine andere als vor 40 Jahren ist, weswegen der Ansatz Kissingers, persönliche Erinnerungen mit politischer Analyse zu mischen, kaum mehr auf die heutige Diplomatie übertragbar scheint.

Die Öffnung der USA für China und umgekehrt die Öffnung Chinas für die westliche Welt werden auch zukünftig als große historische Leistung Kissingers einzuordnen sein, während China für die sowjetisch dominierte kommunistische Welt im Grunde eine Black Box blieb. Kissingers Buch wird für China-Interessierte ein Standardwerk werden, an dem man nicht vorbeikommt – was trotzdem niemanden daran hindern sollte, sich mit Themen zu beschäftigen, auf die Kissinger weniger eingegangen ist; beispielsweise mit Veränderungen, die das Internet mit sich bringt, oder mit der größten Herausforderung, vor der China steht, dem demografischen Wandel. Im Jahre 2050 wird ein Viertel der chinesischen Bevölkerung über 65 Jahre alt sein. Was das für Auswirkungen auf die chinesische Wirtschaft, das Sozialsystem oder die innere Stabilität dieser Gesellschaft haben wird, ist heute noch nicht absehbar.

PHILIPP MISSFELDER ist außenpolitischer Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion.



Henry Kissinger: *China. Zwischen Tradition und Herausforderung.* Bertelsmann Verlag, München 2011, 608 Seiten, 26 €

DGAP Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.

INTERNATIONALE POLITIK ist die Zeitschrift der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP).

Die DGAP versteht sich als nationales Netzwerk für deutsche Außenpolitik an den Schnittstellen zwischen Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Wissenschaft und Medien. Sie begleitet als unabhängiger, überparteilicher, gemeinnütziger und privater Verein mit mehr als 2000 Mitgliedern aktiv die politische Meinungsbildung zu allen relevanten außenpolitischen Themen. Ihre international besetzten Vortragsveranstaltungen, Konferenzen und Studiengruppen sind ein wichtiges Berliner Debattenforum. Im Forschungsinstitut der DGAP arbeitet ein Team von Wissenschaftlern an praxisbezogenen Analysen; mit ihrer außenpolitischen Spezialbibliothek, ihren Internetseiten www.dgap.org, www.internationalepolitik.de und dem Internetportal www.aussenpolitik.net bietet die DGAP umfassende und aktuelle Informationen zu allen Fragen der Außenpolitik.

Die Zeitschrift INTERNATIONALE POLITIK, 1945 von Wilhelm Cornides unter dem Namen „Europa-Archiv“ gegründet, erscheint alle zwei Monate. Im gleichen Rythmus erscheint die englischsprachige Global Edition, die der Abo-Auflage der IP als Supplement beiliegt. Die IP verfolgt das Ziel, außenpolitische Debatten auf hohem internationalen Niveau zu führen, aktuelle Entwicklungen durch sorgfältige Analysen einzuordnen und so zur Kursbestimmung der deutschen Außenpolitik beizutragen. Die in der Zeitschrift geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

PRÄSIDIUM

Exekutivausschuss

Dr. Arend Oetker, Präsident; Fritjof von Nordenskjöld, Geschäftsführender stellv. Präsident; Christopher Freiherr von Oppenheim, Schatzmeister; Jutta Freifrau von Falkenhausen, Syndikus; Prof. Dr. Eberhard Sandschneider, Otto Wolff-Direktor des Forschungsinstituts; Prof. Dr. Joachim Krause, Vorsitzender des Wissenschaftlichen Direktoriums; Dr. Sylke Tempel, Chefredakteurin INTERNATIONALE POLITIK; Dr. Elke Dittrich, Leiterin der Bibliothek und Dokumentationsstelle der DGAP; Prof. Dr. h.c. Hans-Dietrich Genscher, Ehrenmitglied; Dr. Tessen von Heydebreck; Dr. Werner Hoyer; Hans-Ulrich Klose; Philipp Mißfelder

Gesamtpräsidium

Prof. Dr. h. c. Roland Berger, Dr. Wolf-Ruthart Born, Anton F. Börner, Elmar Brok, Eberhard Diepgen, Dr. Klaus von Dohnanyi, Dr. Thomas Enders, Dr. Hans-Peter Friedrich, Dr. Stephan Goetz, Tuomo Hatakka, Jürgen Hogrefe, Dr. Michael J. Inacker, Martin Jäger, Bertram Kawlath, Eckart von Klaeden, Hagen Graf Lambsdorff, Dr. Klaus Mangold, Kerstin Müller, Dr. Günther Nonnenmacher, Dr. Friedbert Pflüger, Dr. Bernhard Reutersberg, Beate Satory, Rudolf Scharping, Herbert J. Scheidt, Prof. Dr. Hans-Peter Schwarz, Prof. Dr. Rita Süssmuth, Prof. Dr. h. c. Horst Teltschik, Günter Verheugen, Karsten D. Voigt, Dr. Antje Vollmer, Dr. Theodor Waigel, Dr. Ludolf-Georg von Wartenberg, Heinrich Weiss, Dr. Richard von Weizsäcker, Dr. Monika Wulf-Mathies, Dr. Stefan Zoller

Herausgeber
Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik:
Dr. h.c. Hans-Dietrich Genscher
Prof. Dr. Joachim Krause
Paul Freiherr von Maltzahn
Dr. Arend Oetker
Prof. Dr. Eberhard Sandschneider

Chefredakteurin
Dr. Sylke Tempel (V.i.S.d.P.)

Redaktion
Dr. Henning Hoff, Uta Kuhlmann-Awad,
Dr. Joachim Staron, Rachel Tausendfreund
Redaktionelle Mitarbeit: Maria Beihof,
Roman Buksmann
Projekt Managerin: Charlotte Merkl

Beirat
Prof. Timothy Garton Ash, Oxford University
Dr. Guido Goldman, Harvard University
Dr. Michael J. Inacker, METRO Group
Dr. Josef Joffe, DIE ZEIT, Stanford University
Prof. Dr. Dr. h.c. Karl Kaiser, Harvard University
Stefan Kornelius, Süddeutsche Zeitung
Prof. Dr. Paul Nolte, Freie Universität Berlin
Dr. Günther Nonnenmacher,
Frankfurter Allgemeine Zeitung
Prof. Dr. Volker Perthes, SWP
Prof. Dr. Helmut Reisen,
OECD Development Centre
Dr. Gary Smith, American Academy
Markus Spillmann, Neue Zürcher Zeitung
Prof. Angela Stent, Georgetown University
Daniel Vernet, Le Monde
Dr. Bernhard von Mutius, Potsdam
Prof. Dr. Norbert Walter, Deutsche Bank Gruppe

www.internationalepolitik.de
ISSN 1430-175X

Redaktionsanschrift
Rauchstraße 17/18 | 10787 Berlin
Tel.: +49 (0)30 25 42 31-46
Fax: +49 (0)30 25 42 31-67
ip@dgap.org

Marketing und Anzeigen
Stefan Dauwe | dauwe@dgap.org
Tel.: +49 (0)30 25 42 31-39

Layout
Thorsten Kirchhoff

Verlag/Abonnenten-Service
BVA Bielefelder Verlag GmbH & Co. KG
Postfach 10 06 53 | 33506 Bielefeld
Tel.: +49 (0)521 595 596
Fax: +49 (0)521 595 507
ip@internationalepolitik.de

Druckerei
Sachsendruck Plauen GmbH
Paul-Schneider-Straße12 | 08525 Plauen

Pressevertrieb
SI special-interest MD & M Pressevertrieb
Nordendstraße 2 | 64546 Mörfelden-Walldorf

Erscheinungsweise
zweimonatlich

Bezugspreise

Einzelpreis IP	14,90€
Einzelpreis Global Edition	4,90€
Jahresabonnement Inland*	118,00€
Jahresabonnement Europa*	126,00€
Luftpost (Europa)*	148,00€
Jahresabonnement Welt*	128,00€
Luftpost (Welt)*	155,00€
Studentenabonnement* (Nachweis erforderlich)	73,00€
Probeabonnement (2 Ausg.)*	19,50€

* IP inklusive Global Edition
Alle Abonnentenpreise inkl. Versandkosten und MwSt. Weitere Preise auf Anfrage. Kündigungen bis vier Wochen vor Ablauf des Bezugszeitraums. Für Mitglieder der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik gelten besondere Bezugspreise.

IP-Vorschau – Bundeswehrreform IP | 11/12 | 11

Zu Tode gespart oder in Form gebracht? Rekrutenlos oder rekrutierungsfähig? Ihrer speziellen Aufgaben bewusst oder Mädchen für alles? Die Bundeswehr im 21. Jahrhundert
Außerdem in der IP: Chance für die Umwelt: Grüne Städte
Weitere aktuelle Beiträge finden Sie unter www.internationalepolitik.de

Lokale Aufhänger

Über Paradoxien deutscher Auslandsberichterstattung

Beim ersten Zeitungspraktikum in einer Lokalredaktion lernte ich eine Kollegin kennen, deren Spezialität das „lokale Aufhängen“ von „großen“ und nicht ganz so großen Themen war. Meldete die „Tagesschau“, dass der Verfassungsschutz vor einer Zunahme linksextremer Gewalttaten warne, ging sie am nächsten Tag der Frage nach, wie es denn damit in unserer Stadt bestellt sei. Schlugen sich Landwirte am anderen Ende der Republik mit dieser oder jener Tierseuche herum, galt es herauszufinden, was die heimischen Bauern so darüber dachten.

Wer nach fast zehn Jahren im Ausland nach Deutschland zurückkehrt, wundert sich über vieles, nicht zuletzt über manche Aspekte der deutschen Auslandsberichterstattung. Das beginnt schon am frühen Morgen im Radio. Sprecher seriöser Nachrichtensendungen scheinen darauf trainiert zu sein, auch noch den letzten Funken Aufregung, den Neuigkeiten aus aller Welt entfachen könnten, mit fast schon absurd kühler Nüchternheit zu ersticken. Insgeheim wünscht man sich dann „Today“ auf BBC Radio 4 zurück, das auch schon mal live aus Washington oder Tokio sendet, wenn dort Weltbewegendes passiert, und Interviewpartner befragt, von denen man schon mal gehört hat, jenseits der Berliner Stadtgrenzen.

Ungleich verwunderlicher aber ist, dass „lokale Aufhänger“ bei der Auslandsberichterstattung offenbar den Ton angeben. Dass beim japanischen Erd- und Seebeben im März fast 16 000 Menschen umgekommen und weite Landstriche verwüstet sind, dürfte in Deutschland nicht sehr präsent sein. Japan ist zur bloßen Kulisse von „Fukushima“ geworden, das in Deutschland auf noch nicht ganz geklärte Weise den endgültigen Atomausstieg bewirkt hat und nun Godzillagleich weiter durch die deutsche Medienlandschaft stapft.

Auch kann ein rechtsextremer Massenmörder, den nicht gerade wenige zunächst mit einem Al-Kaida-Terroristen verwechselten, in Norwegen nicht zur abscheulichen Tat schreiten, ohne dass nicht doch Henryk M. Broder seine Finger im Spiel hatte. Da das „Manifest“ genannte Geschreibsel des Attentäters irgendwie Broder zitiert, musste man auch den, mit Understatement formuliert, zur Provokation neigenden Publizisten zu seiner Rolle befragen. Der verzichtete gegenüber dem Berliner *Tagesspiegel* dann auch erwartungsgemäß auf bußfertige Zerknirschtheit.

Und ob die Politik nicht die Hungerkrise in Somalia verschlafe, könnten Deutschlands Medien mit größerer Berechtigung fragen, wenn sie mehr als die zirka zwei übriggebliebenen Afrika-Korrespondenten beschäftigten. Sollte „Somalia“ noch Thema werden, wird sich sicher ein lokaler Aufhänger finden: In meinem Bio-Supermarkt um die Ecke wurde neulich zum Beispiel die Milch knapp.

Dr. Henning Hoff ist Editor-at-Large der IP.