Detlev Brunner · Günther Heydemann

Die Einheit und die Folgen

Schriftenreihe Band 10811

Detlev Brunner · Günther Heydemann

Die Einheit und die Folgen

Eine Geschichte Deutschlands seit 1990

bpb:
Bundeszentrale für
politische Bildung

Detlev Brunner ist außerplanmäßiger Professor am Lehrstuhl für Geschichte des 19. bis 21. Jahrhunderts der Universität Leipzig. Er ist Vertrauensdozent der Hans-Böckler-Stiftung und Mitglied der Kommission Erinnerungskulturen der sozialen Demokratie, Mitglied des Kuratoriums der Stiftung Archiv Parteien und Massenorganisationen der DDR im Bundesarchiv (SAPMO) sowie Vorsitzender der Johannes-Sassenbach-Gesellschaft.

Günther Heydemann war von 1993 bis 2016 Inhaber des Lehrstuhls für Neuere und Zeitgeschichte an der Universität Leipzig und von 2009 bis 2016 zugleich Direktor des Hannah-Arendt-Instituts für Totalitarismusforschung an der TU Dresden.

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung der Bundeszentrale für politische Bildung dar. Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autoren die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch unser weiteres Print- sowie unser Online- und Veranstaltungsangebot. Dort finden sich weiterführende, ergänzende wie kontroverse Standpunkte zum Thema dieser Publikation.

Bonn 2021
© Bundeszentrale für politische Bildung
Adenauerallee 86, 53113 Bonn

Projektkoordination und Redaktion: Christoph Rasemann, bpb
Lektorat: Verena Artz, Bonn
Korrektorat: Dirk Michel, Mannheim
Umschlaggestaltung: Michael Rechl, Kassel
Umschlagfoto: © picture alliance/dpa/Rainer Jensen
Satzherstellung: Naumilkat – Agentur für Kommunikation und Design, Berlin
Druck: Druck- und Verlagshaus Zarbock GmbH & Co. KG, Frankfurt/Main

ISBN 978-3-7425-0811-9

www.bpb.de

Inhalt

Vorwort 9

Kapitel 1

Eine Nation? 13

Einheitswunsch – Einheitsbilanz 16
Innere Einheit 20
Nationalgefühl oder regionale Identität? 31
Leitkultur 36
Eine »normale« Nation? 39

Kapitel 2

Demografische Entwicklung und Migration 47

Natürlicher Bevölkerungssaldo 49
Maßnahmen zur Bewältigung des demografischen Wandels 53
Wanderungssaldo 59
Migrationspolitik seit 1989/90 65
Die »Flüchtlingskrise« 2015 und ihre Nachwirkungen 68

Kapitel 3

Wirtschaftliche Entwicklung und soziale Folgen 75

Ausgangspunkt: finale Krise der DDR 78
Der Beginn der Transformation: die Währungsunion 80
Die ostdeutsche Wirtschaft im Jahre eins der Einheit 87
Die Transformationsagentur: Treuhandanstalt 96
Die Finanzierung der Einheit und ihre Folgen 114
Arbeitslosigkeit 118
Vom »Sparpaket« zur »Agenda 2010« 126
Lohn- und Tarifpolitik 143
Ein vorläufiges Fazit 151

Kapitel 4

Eine neue Bundesrepublik? Staat und politische Kultur 159

Hauptstadtbeschluss und Verfassung 161
Neue Länder – neue Verwaltung 164
Von der Bonner zur Berliner Republik 171
Demokratie und Zivilgesellschaft 180
Rechtsextremismus, Ausländerfeindlichkeit, Rassismus 189
Antisemitismus 197
Rechtsterrorismus 203
Islamistischer Terror 206
Terror von links 208
»Erbe DDR« 209
Wissenschaft und Bildung 214
Umwelt- und Energiepolitik 223

Kapitel 5

Mentalitäten, Einstellungen, kulturelle Trends 229

Werte und Einstellungen 231
Ostalgie 234
Geschlechterverhältnisse 235
Kulturelle Vielfalt 242
Musik der Einheit 245
»Digitale Revolution« und Kommunikation 248

Kapitel 6

Außen- und Sicherheitspolitik 257

Deutschlands Status und Selbstverständnis in der internationalen Politik nach 1989/90 259
Deutschland in der Konkurrenz der Weltmächte 265
Außen- und Sicherheitspolitik in internationalen Krisen, Kriegen und Konflikten 1990 bis 2020 277
Europapolitik 345
Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik seit der Wiedervereinigung – eine vorläufige Bilanz 411

Ausblick 427

Anhang 445

Dank 447
Auswahlbibliografie 448
Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen 453
Personenregister 455
Bildnachweis 459

Vorwort

30 Jahre Mauerfall, 30 Jahre deutsche Einheit – die Jahre 2019 und 2020 boten Anlass zur Rückschau und zu einer Bilanz der Geschichte des vereinten Deutschlands. In zahlreichen Publikationen, Medienereignissen und Veranstaltungsreihen schlugen sich die Jubiläen nieder, 2020 allerdings unter den Bedingungen der seit März des Jahres auch in Deutschland grassierenden Corona-Pandemie. In großer Zahl wurden deshalb Veranstaltungen verschoben oder in den digitalen Raum verlegt. Die gravierenden Einschnitte in das gesellschaftliche und damit auch in das wissenschaftliche Leben zeigen, wie unvorhersehbare Entwicklungen auf zeitgeschichtliche Prozesse einwirken.

Gleichwohl ordnen sich diese in einen historischen Gesamtrahmen ein – Geschichte beginnt nicht mit einer Zäsur und sei es die einer internationalen Pandemie, wie wir sie gegenwärtig erleben. Welche weiteren Auswirkungen Covid-19 im globalen und nationalen Rahmen haben wird, ist derzeit kaum abzuschätzen.

Doch diese Unwägbarkeiten machen den Blick auf die vergangenen drei Jahrzehnte, die Zeit seit der Wiedervereinigung 1990 bis zu unserer Gegenwart, nicht verzichtbar. Mehr als 30 Jahre nach der epochalen Zäsur von 1989/90 haben sich Perspektiven gewandelt, Fragen werden neu gestellt und sind deutlich weniger als noch in den 1990er und nuller Jahren von tagesaktuellen Debatten geprägt. Stattdessen werden bei aller positiven Bestandsaufnahme im Allgemeinen vermehrt kritische Töne laut, und zwar keineswegs nur von jenen, die den Vereinigungs- und Transformationsprozess in Deutschland seit je als kritikwürdig einschätzten.

So heißt es im Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit 2020: »Trotz der eindrucksvollen Erfolge stellt der Stand der Deutschen Einheit jedoch nicht alle Bürgerinnen und Bürger gleichermaßen zufrieden. In den neuen Ländern schmerzen bis heute die Wunden der SED-Diktatur und die tiefen wirtschaftlichen und sozialen Umbrüche nach der Wiedervereinigung. Gleichzeitig sind die Veränderungen der letzten Jahre und Jahrzehnte für viele Bürgerinnen und Bürger mit Sorgen und Verunsicherungen verbunden, die zu neuen Polarisierungen in unserer Gesellschaft geführt haben.«[1]

1 Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2020, hg. v. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin, August 2020, S. 15.

Die stärkere Sensibilität gegenüber den Befindlichkeiten und Erfahrungen der Menschen in den neuen Bundesländern findet sich auch in selbstkritischen Debattenbeiträgen von Politikern unterschiedlicher Parteien, die der regierenden Großen Koalition eingeschlossen.[2] Auch aus der Wissenschaft kommt das Plädoyer, dass es endlich Zeit für eine Aussprache sei, in der »alles«, auch die Fehler des Einheitsprozesses, »auf den Tisch« kommen müsse.[3] Andererseits wird der häufig und nun auch in Jubiläumszeiten wieder bemühte »Opfermythos« der »Ostdeutschen« in der aktuellen Debatte auch kritisch hinterfragt. Die »Ostdeutschen«, so eine aktuelle Publikation, sollten aus dem »Jammerdiskurs« aussteigen und sich eingestehen, »dass sie neben allen Sorgen und Problemen vor allem Grund zur Dankbarkeit haben«.[4] Da die Ostdeutschen ihren eigenen Lebensstandard nicht vorrangig ihren eigenen Leistungen verdankten, falle es schwer, auf sich stolz zu sein; es bestehe ein Abhängigkeitsverhältnis zum »Westen« – und dies, so ist zu folgern, begründe auch das Gefühl der Zweitklassigkeit.[5]

Derartige Argumentationen provozieren, sie stehen den Forderungen nach Anerkennung der Lebensleistungen der Menschen aus der ehemaligen DDR und dem Verständnis für ihre Lebenswege, wie sie allenthalben formuliert werden, entgegen. Sie setzen andere Akzente als jene kritischen Bestandsaufnahmen, die die deutsche Vereinigung als »Übernahme« des Ostens durch den Westen beschreiben und die Gesellschaft in den ostdeutschen Bundesländern als eine »Gesellschaft der kleinen Leute« analysieren.[6]

All diese aktuellen Analysen zur Geschichte des vereinten Deutschlands konzentrieren sich auf die gesellschaftlichen Zustände.[7] Einen darüber hinausreichenden Ansatz verfolgt eine Veröffentlichung mit dem irritie-

2 Darunter der CDU/CSU-Fraktionsvorsitzende im Bundestag, Ralph Brinkhaus, am 3. August 2018, siehe dazu Kapitel 1, S. 30.

3 Steffen Mau: 30 Jahre Deutsche Einheit. Alles muss auf den Tisch, in: Der Tagesspiegel, 3.10.2020, https://www.tagesspiegel.de/politik/26240574.html (zuletzt 3.10.2020).

4 Detlef Pollack: Das unzufriedene Volk. Protest und Ressentiment in Ostdeutschland von der friedlichen Revolution bis heute, Bielefeld 2020, S. 229.

5 Ebd., S. 176.

6 Ilko-Sascha Kowalczuk: Die Übernahme. Wie Ostdeutschland Teil der Bundesrepublik wurde, München 2019; Steffen Mau: Lütten Klein. Leben in der ostdeutschen Transformationsgesellschaft, Berlin 2019.

7 Das gilt auch für Thomas Großbölting: Wiedervereinigungsgesellschaft. Aufbruch und Entgrenzung in Deutschland seit 1989/90, Bonn (Bundeszentrale für politische Bildung) 2020.

renden, eher an die Welt des Fußballs erinnernden Titel »Der Aufsteiger«: das vereinigte Deutschland, das angesichts seiner nun auch politisch erweiterten Bedeutung nicht nur wirtschaftlich, sondern auch außenpolitisch in die »erste Liga« der Staaten aufgestiegen sei.[8]

Die gewachsene außenpolitische Bedeutung ist offenkundig eine wirkmächtige Folge des Einheitsprozesses, sie bildet deshalb auch einen der Schwerpunkte in diesem Buch. Themen sind zudem die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen sowie politischen und demografischen Prozesse im vereinten Deutschland.

Dabei werden folgende Leitfragen behandelt: Wie wirkte die Einheit auf die Identität der Deutschen in Ost und West? Welche Konsequenzen hatte die Transformation des wirtschaftlichen Systems? Wie entwickelte sich die politische Kultur im vereinten Deutschland? Wie steht es um die Ausformung von Zivilgesellschaft und wie wird Demokratie beurteilt? Welchen Bedrohungen war (und ist) das demokratische System in Deutschland ausgesetzt? Bestehen Zusammenhänge zwischen deutscher Einheit und Nationalismus oder gar Rechtsextremismus? Inwiefern und in welchen Bereichen ergaben sich Tendenzen einer »Co-Transformation«, das heißt, wie wirkte sich der umfassende Wandel in den neuen Bundesländern auch im Westen der Republik aus? Veränderten sich Wertorientierungen, zum Beispiel im Hinblick auf Geschlechterrollen? Und schließlich auch: Wie steht es um die viel zitierte »innere Einheit« in Deutschland?

Bei dieser Bestandsaufnahme geht es nicht um die Entscheidung, ob die Einheit Deutschlands im Ganzen geglückt oder missglückt sei – dies kann nur differenziert und im Einzelnen beantwortet werden. Dass umfassende Erfolge in der Entwicklung des vereinten Deutschlands seit 1989/90 zu verzeichnen sind, ist offenkundig. Doch handelt es sich bei dieser Geschichte – und dies gilt für die neueste Zeitgeschichte prinzipiell – um einen Prozess mit offenem Ausgang. Die deutsche Einheit ist ein zu komplexer Vorgang, als dass sie in dichotomen Kategorien wie geglückt oder missglückt – Erfolg oder Misserfolg – erfasst werden könnte.[9]

Dieses Buch thematisiert die Prozesse der Einheit und Transformation daher in ihrer Vielschichtigkeit. Dabei nehmen die Wahrnehmung und die Erfahrung von Menschen im vereinten Deutschland eine wichtige Rolle

8 Edgar Wolfrum: Der Aufsteiger. Eine Geschichte Deutschlands von 1990 bis heute, Stuttgart 2020.

9 Vgl. zu dieser Einschätzung auch Marcus Böick u. a.: Die deutsche Einheit als Geschichte der Gegenwart. Einleitung, in: dies. (Hg.): Jahrbuch Deutsche Einheit 2020, Berlin 2020, S. 9–23, hier S. 21.

ein. Erfahrung und Erinnerung eröffnen Pfade historischer Erkenntnis. Um diese Kategorien zu gewichten, ist es erforderlich, die vorhandenen zeithistorischen und sozialwissenschaftlichen Quellen zu bewerten und historisch einzuordnen. Die vorliegende Darstellung der Geschichte des vereinten Deutschlands basiert demnach auf einem vielfältigen Quellen- und Datenmaterial, darunter Meinungsumfragen, amtliche Dokumente, Erinnerungen von Zeitzeugen, Presseberichterstattung, Parlamentsprotokolle, Redemanuskripte, Statistiken und, soweit bereits nutzbar, Archivmaterial.

Bei dieser Geschichte des vereinten Deutschlands kann kein Endpunkt des Untersuchungszeitraums festgelegt werden. Und so reicht sie bis in die Gegenwart, mit einer Einschränkung: Die Auswirkungen der Corona-Pandemie im Jahr 2020 konnten nur ansatzweise berücksichtigt werden, die Bedeutung dieser Pandemie wird jedoch im Vorwort und im Ausblick reflektiert. Die enormen Folgen der »Corona-Krise« sind in erster Linie im Gesundheitssystem erkennbar, aber auch in Wirtschaft und Kultur und nicht zuletzt in den durch Kontaktbeschränkungen betroffenen zwischenmenschlichen Beziehungen. Die Pandemie scheint Modernisierungschancen zu eröffnen, etwa bei den Veränderungen im Arbeitsleben und flexibler gestalteten Arbeitsplätzen (»Homeoffice«). Sie offenbart jedoch auch massive Schwächen, vor allem im Bereich der Digitalisierung und hier besonders in Schule und Unterricht. Die Corona-Krise ist umfassend, betrifft aber nicht alle Glieder der Gesellschaft in gleichem Maße. Dass sie soziale Ungleichheit verstärkt und dass bestimmte Bevölkerungsgruppen, darunter Migranten, stärker unter der Pandemie leiden, zeigen erste aktuelle Auswertungen.[10]

Dieses Buch ist ein Gemeinschaftswerk und zugleich das Ergebnis einer Arbeitsteilung. Detlev Brunner hat die Kapitel 1. Eine Nation?, 3. Wirtschaftliche Entwicklung und soziale Folgen, 4. Eine neue Bundesrepublik? Staat und politische Kultur und 5. Mentalitäten, Einstellungen, kulturelle Trends, Günther Heydemann die Kapitel 2. Demografische Entwicklung und Migration und 6. Außen- und Sicherheitspolitik bearbeitet. Das Werk in seiner Gesamtheit wird jedoch von beiden Autoren verantwortet.

10 Vgl. Datenreport 2021. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, hg. v. Statistisches Bundesamt (Destatis), Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB) in Zusammenarbeit mit Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin), Bonn (Bundeszentrale für politische Bildung) 2021.

Kapitel 1

Eine Nation?

Am Abend des 10. November 1989, in der Nacht zuvor war die Mauer geöffnet worden, rief der Regierende Bürgermeister von Berlin (West), Walter Momper (SPD), auf einer Kundgebung am West-Berliner Schöneberger Rathaus den seither viel zitierten Satz aus, die Deutschen seien nun »das glücklichste Volk der Welt«.[1] Die Veranstaltung schien dies allerdings nicht zu bestätigen. Sie endete in einem Desaster, Bundeskanzler Helmut Kohl wurde ausgepfiffen, eine musikalisch reichlich verunglückte Darbietung der Nationalhymne durch die führenden bundesrepublikanischen und West-Berliner Politiker auf der Bühne geriet zur unfreiwilligen Kabarettnummer. Die Tageszeitung taz presste die Melodie auf Schallplatte, Titel: »Deutschland-Lied. Schöneberger Fassung«.[2]

Die Rede vom »glücklichsten Volk« stieß nicht nur auf das Missfallen des mehrheitlich jungen und linksorientierten Publikums auf dieser Kundgebung, sondern auch auf die Ablehnung westdeutscher Persönlichkeiten aus dem linksliberalen Lager. In dem im September 1990 abgeschlossenen Sammelband »Geteilte Ansichten über eine vereinigte Nation« schrieb der langjährige ARD-Korrespondent in Moskau, Ost-Berlin und Washington, Fritz Pleitgen: »Das bloße Vorrücken der Bundesrepublik an die Oder/Neiße macht noch keine glückliche Nation.«[3] Noch vor der Grenzöffnung bekannte der Chefredakteur des Spiegels, Erich Böhme, am 30. Oktober 1989, dass er mit Blick auf die deutsche Geschichte nicht wiedervereinigt werden wolle. »Laßt uns diesen Unfug der ›Wieder‹-Vereinigung vergessen […].«[4]

In der deutschen Erinnerungskultur hat sich ein Narrativ etabliert, das die Maueröffnung und die deutsche Einheit als Ereignisse der nationalen Freude präsentiert. Ohne Zweifel war die Öffnung der bislang undurchlässigen Grenze ein Glücksmoment vor allem für viele der Ost-Berlinerinnen und -berliner und bald auch für all jene, die aus der DDR an die nun geöffneten Grenzübergänge strömten. Die Bilder der euphorisierten

1 Archiv der Gegenwart. Deutschland 1949 bis 1999, Bd. 9, Januar 1986–Juni 1994, Sankt Augustin 2000, S. 8698 (Eintrag 9.11.1989: Deutsche Demokratische Republik. Weitere Entwicklung).

2 Zum Ablauf der Kundgebung am 10. November 1989 vgl. die Schilderung bei Walter Momper: Grenzfall. Berlin im Brennpunkt deutscher Geschichte, München 1991, S. 162–170.

3 Fritz Pleitgen: Skepsis angesichts einer Stoßgeburt, in: Wilhelm von Sternburg (Hg.): Geteilte Ansichten über eine vereinigte Nation. Ein Buch über Deutschland, Frankfurt a. M. 1990, S. 164–171, hier S. 165.

4 Erich Böhme: Die Gelegenheit ist günstig, in: Der Spiegel 44/1989, 30.10.1989, S. 20 f.

Menschen, die in der Nacht vom 9. auf den 10. November die Grenze überschritten und die Mauer am Brandenburger Tor in Berlin besetzten, haben sich in das kollektive Gedächtnis eingetragen. Dem Ziel der Wiedervereinigung gegenüber kritisch gestimmte Einschätzungen in dieser Zeit werden dabei ausgeblendet; sie gab es über die genannten Beispiele der Medienvertreter hinaus. Die bundesdeutschen Grünen wie die West-Berliner »Alternative Liste« lehnten die Perspektive einer Wiedervereinigung ab, in der westdeutschen Sozialdemokratie gab es ebenfalls skeptische Stimmen und in der ostdeutschen Bürgerbewegung war der Gedanke an eine Wiedervereinigung lange nicht präsent. Überhaupt entspricht das Bild, gleichsam alle Ostdeutschen seien sofort an die Grenze gestürmt, um in den Westen zu gelangen, nicht der Realität. Nicht wenige verschliefen das historische Ereignis schlicht, weil sie am nächsten Tag früh zur Arbeit mussten.[5]

Einheitswunsch – Einheitsbilanz

Wie stark der Wunsch nach der Einheit der beiden deutschen Staaten ausgeprägt war, lässt sich für die DDR angesichts der Ereignisse ab Herbst 1989 und des Wahlergebnisses vom 18. März 1990 und für Gesamtdeutschland anhand demoskopischer Befragungen ermessen.

Waren die Oppositionsbewegung und die Demonstrationen der Friedlichen Revolution ab September 1989 von dem Willen geprägt, eine Demokratisierung der DDR durchzusetzen mit dem Ziel einer grundlegenden Reform dieses Staates, so wandelten sich ab der Öffnung der Berliner Mauer und der innerdeutschen Grenze die Parolen der Demonstrationen zu Forderungen nach nationaler Einheit. Die ab dem 13. November 1989 amtierende Regierung Modrow griff diese Stimmungen mit ihrem Regierungsprogramm »Deutschland einig Vaterland« auf. Mit diesem Motto, das einer Zeile in der DDR-Nationalhymne von 1949, die ab 1972 nur noch instrumental intoniert wurde, entsprach, verfolgte die DDR-Regierung das Ziel einer Vertragsgemeinschaft der beiden deutschen Staaten. Bundeskanzler Helmut Kohl integrierte diesen Gedanken in sein »Zehn-Punkte-Programm zur Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas«, das er am 28. November 1989 im Bundestag vorstellte. Dieser blieb jedoch

5 Vgl. die Aussagen zum 9. November in Detlev Brunner/Christian Hall: Revolution, Umbruch, Neuaufbau. Erinnerungen gewerkschaftlicher Zeitzeugen der DDR, Berlin 2014, S. 24.

in der Folgezeit ohne Relevanz, denn mit der Entscheidung der DDR-Wahlberechtigten, die in der »Allianz für Deutschland« vereinten Parteien CDU, Demokratischer Aufbruch (DA) und Deutsche Soziale Union (DSU) mit 48 Prozent der Stimmen zu wählen, war der Wille zur Einheit der beiden deutschen Staaten unterstrichen. Auch die SPD und die Liberalen, die zunächst in eine Koalitionsregierung unter Ministerpräsident Lothar de Maizière (CDU) eintraten, standen für die Option der deutschen Einheit. All diese Parteien stimmten in der Nachtsitzung der Volkskammer vom 22. auf den 23. August 1990 für die Variante des Beitritts zum Grundgesetz nach Artikel 23.[6]

In der Bundesrepublik war jenseits der kritischen Debatten im politischen Raum und in den Medien der Wunsch zur Wiedervereinigung ebenfalls verbreitet. Nach einer Befragung von 1 109 Personen ab 16 Jahren im Februar 1990 gaben 69 Prozent an, für die Wiedervereinigung zu sein, elf Prozent waren dagegen und 20 Prozent waren unentschieden. Besonders ausgeprägt (80 Prozent) war der Wunsch bei Menschen, die 60 Jahre und älter waren. Im politischen Spektrum waren vor allem Anhänger der CDU/CSU dafür (79 Prozent), die geringste Zustimmung lag bei Anhängern der Grünen (48 Prozent).[7] Doch welche Priorität die westdeutschen Befragten der Wiedervereinigung einräumten, zeigten weitere Umfrageergebnisse. So hielten deutlich weniger als ein Drittel Belastungen wie Steuererhöhungen und Erhöhung der Sozialabgaben zur Finanzierung der Einheit für vertretbar. In der Rangliste der besonders dringlichen Regierungsaufgaben rangierte die Wiedervereinigung auf Platz fünf hinter Umweltschutz, Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Wohnungsbau und Sicherung der Renten.[8]

25 Jahre nach der Herstellung der staatlichen Einheit zogen West- wie Ostdeutsche eine alles in allem positive Bilanz der Wiedervereinigung. Nach Umfragedaten vom Herbst 2014 waren 80 Prozent der Ostdeutschen und 79 Prozent der Westdeutschen der Ansicht, dass die Vorteile der Wiedervereinigung für Deutschland überwögen. 77 Prozent der Ostdeutschen und 62 Prozent der Westdeutschen erlebten demnach die Wiedervereini-

6 Volkskammer der Deutschen Demokratischen Republik, 10. Wahlperiode - 30. Tagung (Sondertagung) - Mittwoch, den 22. August 1990, S. 1382. Siehe dazu auch Kapitel 4, S. 63.

7 Institut für Demoskopie Allensbach: Opferbereitschaft für die deutsche Einheit. Dokumentation des Artikels von Elisabeth Noelle-Neumann in der Wochenzeitung Die Zeit, Nr. 11 vom 9. März 1990, S. 2.

8 Ebd., S. 6 und Tabelle A 2.

gung für sich persönlich als vorteilhaft.[9] Bei der Frage nach dem Vergleich zwischen der Zeit vor und nach 1990 zeigte sich jedoch, dass auch Verschlechterungen ab 1990 wahrgenommen wurden. Beklagt wurde, dass der »Zusammenhalt der Menschen« geringer geworden sei. 70,4 Prozent der über 35-jährigen und 59,4 Prozent der unter 35-jährigen befragten Ostdeutschen waren dieser Meinung, aber auch rund ein Drittel der westdeutschen Befragten. Etwa die Hälfte der Älteren – aus Ost und West – gaben zudem an, dass sich die soziale Absicherung (47,6 Ost/49,0 West) und die soziale Gerechtigkeit (56,1 Ost/47,2 West) verschlechtert hätten.[10]

Diese Aussagen zeichnen ein ambivalentes Bild der Einheit. Gerade jene Generationen, die die beiden Systeme vor 1990 bewusst erlebt hatten, erkannten offenkundig nicht nur positive Veränderungen durch die Vereinigung. Dies galt besonders für die ostdeutschen, aber auffälligerweise auch für mehr als ein Drittel der westdeutschen Befragten. Die ostdeutsche Bevölkerung bilanzierte bereits nach dem ersten Jahr der Einheit die Wiedervereinigung zwiespältig. Sicher, ganz oben auf der Skala der Verbesserungen standen das Warenangebot, die Reisemöglichkeiten, die Auswahl an Medien (jeweils Nennungen von über 90 Prozent der Befragten) sowie die Meinungsfreiheit (73 Prozent). Negativ zu Buche schlugen jedoch die Entwicklungen, mit denen die Ostdeutschen im Zuge der umwälzenden Prozesse konfrontiert waren: 61 Prozent war der »Überblick, daß man weiß, was man tun soll«, erschwert; 67 Prozent vermissten die »geregelte Ordnung«. »Der Zusammenhalt zwischen den Leuten« habe abgenommen, meinten 77 Prozent; dass die Mietpreise sich verschlechtert hätten, gaben 94 Prozent an.[11]

Ähnliche Punkte listete der Schlussbericht der vom Bundestag 1995 eingesetzten Enquete-Kommission »Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit« vom 10. Juni 1998 auf.[12] Auffallend ist, dass eine Reihe von Einschätzungen – im Positiven wie im Negativen – eine erstaunliche Kontinuität aufweist. In einer Umfrage anlässlich »30 Jahre

9 Oscar W. Gabriel u. a.: Deutschland 25. Gesellschaftliche Trends und politische Einstellungen, Bonn (Bundeszentrale für politische Bildung) 2015, S. 135 u. 139 f.

10 Ebd., S. 136 ff.

11 Institut für Demoskopie Allensbach: Probleme und Stimmungslage der Bevölkerung in den neuen Bundesländern. Eine aktuelle Bestandsaufnahme im Herbst 1991, Allensbach am Bodensee 1991, Schaubild 3, S. 30.

12 Schlußbericht der Enquete-Kommission »Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit«, Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, Drucksache 13/11000, 10.6.98, S. 195.

Mauerfall« vom Oktober 2019 gaben 63 Prozent der befragten Deutschen ab 18 Jahren an, dass sich mit der Wiedervereinigung die Freiheit des Individuums und die Möglichkeit, sich selbst zu verwirklichen, verbessert hätten; 53 Prozent hoben die Meinungsfreiheit und 51 Prozent die Möglichkeit demokratischer Mitbestimmung als Verbesserungen hervor. Aber eine relative Mehrheit von 43 Prozent beklagte einen geringeren gesellschaftlichen Zusammenhalt.[13] Der Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit 2019 zitiert eine Umfrage, der zufolge die ostdeutsche Bevölkerung der Wiedervereinigung ein schlechtes Zeugnis ausstellt. Demnach hielten nur rund 38 Prozent der Befragten im Osten die Wiedervereinigung für gelungen. Bei Menschen unter 40 waren es sogar nur rund 20 Prozent.[14] Nach Daten der Allgemeinen Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (Allbus) von 2018 jedoch stimmten zwei Drittel der Ostdeutschen der Aussage zu, dass die Wiedervereinigung für die Bürger in den neuen Bundesländern mehr Vorteile als Nachteile gebracht habe.[15]

Derartige Zahlen verweisen auf die Quellenproblematik von Meinungsumfragen. Stimmungslagen verändern sich, sie weisen keine lineare Entwicklung auf. Sie sind beeinflusst von Ereignissen und allgemeinen gesellschaftlichen Debatten. Zudem können Menschen mit ihrer persönlichen Situation durchaus zufrieden sein, aber die allgemeine Lage als negativ einschätzen.[16] Diese scheinbare Widersprüchlichkeit tritt in zahlreichen Umfragen zur Stimmungslage in Deutschland und in den neuen Bundesländern zutage. Und sie zeigt auch, wie wechselhaft der Stand der »inneren Einheit« interpretiert werden kann.

---

13 Infratest Dimap: 30 Jahre Mauerfall, Auftraggeber MDR, Erhebungszeitraum 22.–29.10.2019, 1.009 Befragte, Wahlberechtigte ab 18 Jahren (505 West, 504 Ost), https://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/umfragen/aktuell/30-jahre-mauerfall/ (zuletzt 30.7.2020).

14 Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2019, hg. v. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin, August 2019, S. 13 f.

15 Vgl. Detlef Pollack: Außer Klagen nichts zu sagen? Was am Opferdiskurs der Ostdeutschen falsch ist, in: Der Tagesspiegel, https://www.tagesspiegel.de/25131744.html (zuletzt 21.10.2019). Ausführlich neuerdings: Detlef Pollack: Das unzufriedene Volk. Protest und Ressentiment in Ostdeutschland von der friedlichen Revolution bis heute, Bielefeld 2020.

16 Vgl. zu diesem Phänomen Thomas Gensicke: Die Stimmung ist besser als die Lage. Stimmungs- und Wertewandel in den neuen Bundesländern, in: Wolfgang Glatzer/Heinz-Herbert Noll (Hg.): Getrennt vereint. Lebensverhältnisse in Deutschland seit der Wiedervereinigung, Frankfurt a. M./New York 1995, S. 285–303.

Innere Einheit

»Die soziale Einheit ist inzwischen im Wesentlichen hergestellt.« Dieses Ergebnis präsentierte die Bundesregierung in ihren »Materialien zur Deutschen Einheit« am 8. September 1995 dem Deutschen Bundestag.[17] Angesichts von Arbeitslosenquoten, die in den neuen Bundesländern in der ersten Hälfte der 1990er Jahre Werte um die 16 Prozent erreichten und damit doppelt so hoch lagen wie in den alten Bundesländern, war dies eine ambitionierte Feststellung.[18] Zwei Jahre später konstatierte der Bericht der Bundesregierung: »Noch nicht alle Deutschen fühlen sich zur Zeit in ihrem Land zu Hause.« Der Einigungsprozess, so der Bericht weiter, sei erst abgeschlossen, »wenn neben der materiellen Einheit die innere Einheit« vollendet sei.[19] Die Erreichung der »inneren« Einheit ließ auch in den Folgejahren auf sich warten. In Ostdeutschland sei noch immer »das Gefühl der Entfremdung und der Enttäuschung« zu spüren, konstatierte Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) in seiner Regierungserklärung zum 10. Jahrestag des Mauerfalls am 11. November 1999.[20] In den letzten 20 Jahren schien sich ein Rückgang gegenseitiger Ressentiments zwischen »Ossis« und »Wessis« und eine Zunahme gemeinsamer Identität abzuzeichnen, jedenfalls wurden Studien von Meinungsforschungsinstituten so interpretiert. In jüngster Vergangenheit jedoch mehren sich Anzeichen gesellschaftlicher Spaltung, besonders wahrgenommen von einem Teil der ostdeutschen Bevölkerung.[21]

17 Materialien zur Deutschen Einheit und zum Aufbau in den neuen Bundesländern, Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 13/2280, 8.9.95. S. 30.

18 Zu den Arbeitslosenquoten: Arbeitslosenquoten in West- und Ostdeutschland 1975–2020, http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV35.pdf (zuletzt 9.3.2018).

19 Jahresbericht zum Stand der Deutschen Einheit 1997, Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 13/8450, 1.9.1997, S. 13.

20 Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder in der 69. Sitzung des Deutschen Bundestags am 11. November 1999 in Berlin, in: Deutscher Bundestag. Stenographischer Bericht, 69. Sitzung, Berlin, Donnerstag, den 11. November 1999, Plenarprotokoll 14/69, 6106 B.

21 Renate Köcher: Fremd im eigenen Haus, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 23.1.2019, S. 8; ausführlicher: Institut für Demoskopie Allensbach: Fremd im eigenen Haus. Eine Dokumentation des Beitrags von Prof. Dr. Renate Köcher in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung Nr. 19 vom 23. Januar 2019, https://www.ifd-allensbach.de/fileadmin/kurzberichte_dokumentationen/FAZ_Januar2019_Ost_West.pdf (zuletzt 12.6.2020).

Was ist »innere Einheit«? Ist sie eine »Zielbestimmung«, ein »Komplementärbegriff« zur staatlichen Einheit, die/der den Prozess des Zusammenwachsens von Ost und West in Deutschland auf den Gebieten der Wirtschaft, der Gesellschaft und der Kultur beschreibt?[22] Ist die »innere Einheit« ein »Irrglaube«, der die Probleme des Einheits- und Transformationsprozesses verdeckt, wie der Journalist Jens Bisky in einem Artikel in der Süddeutschen Zeitung vom 25. August 2005 argumentierte.[23] Kann ein Zustand »innerer Einheit« überhaupt erreicht werden? Und wäre dies erstrebenswert angesichts der föderalen Vielfalt in Deutschland? Die oft so »pathetische wie peinlich beschworene ›innere Einheit‹« sei, so der Herausgeber der Tageszeitung Die Welt, Thomas Schmid, am 2. Oktober 2012, »ohnehin ein Phantom, das gottlob nie ein Wesen aus Fleisch und Blut werden wird«.[24]

Klar war und ist, dass »innere Einheit« nicht nur am Vorhandensein gemeinsamer Werte und Grundhaltungen gemessen werden kann, sondern auch an gesellschaftlichen Verhältnissen, dem Bemühen um soziale Ausgewogenheit und dem Streben nach gleichwertigen Lebensverhältnissen. Im Oktober 1994 wurde das im Grundgesetz festgeschriebene Prinzip der »Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet« (Artikel 72 Absatz 2) durch den Grundsatz der »Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse« ersetzt.[25] Anlass für diese Änderung waren die sehr unterschiedlichen Voraussetzungen in den alten Bundesländern einerseits und den neuen Ländern andererseits. Im Übrigen waren die Lebensverhältnisse in den verschiedenen Bundesländern und Regionen der »alten« Bundesrepublik und auch in der DDR keinesfalls »einheitlich«, sondern unterschieden sich insbesondere hinsichtlich der infrastrukturellen Ausstattung und ökonomischer Leistungsfähigkeit. Für die ostdeutsche Bevölkerung

22 Michael Mertes: Innere Einheit, in: Konrad-Adenauer-Stiftung: Geschichte der CDU, https://www.kas.de/de/web/geschichte-der-cdu/innere-einheit (zuletzt 2.4.2020); zur Unbestimmtheit des Begriffs vgl. Jan Delhey/Petra Böhnke: Über die materielle zur inneren Einheit? Wohlstandslagen und subjektives Wohlbefinden in Ost- und Westdeutschland, WZB Discussion Paper, No. FS III 99–412, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin 1999, S. 13.

23 Jens Bisky: Ost gegen West, in: Süddeutsche Zeitung, 25.8.2005, https://www.sueddeutsche.de/kultur/deutsche-einheit-ost-gegen-west-1.896065 (zuletzt 2.4.2020).

24 Thomas Schmid: Die »innere Einheit« Deutschlands ist ein Phantom, in: Die Welt, 2.10.2012, https://www.welt.de/debatte/article109597504/ (zuletzt 9.4.2020).

25 Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (mit Änderungen bis 30.11.2001), in: Udo Sautter: Deutsche Geschichte seit 1815: Daten, Fakten, Dokumente, Bd. II: Verfassungen, Tübingen und Basel 2004, S. 196–273, hier S. 224.

stand ab 1990 die Angleichung der Lebensverhältnisse an westliche Standards im Vordergrund, die traditionellen und durch die jahrzehntelange Teilung zusätzlich gewachsenen Ungleichheiten (»Zonenrandgebiete« und Grenzregionen) wurden im »Deutschland einig Vaterland« nicht ins Kalkül gezogen.

Bundesinnenminister Thomas de Maizière (CDU) bekannte anlässlich des 20. Jahrestags der deutschen Einheit, er habe das Ziel der »Angleichung der Lebensverhältnisse« immer für falsch gehalten. Er wolle nicht in einem Staat leben, »in dem die Lebensverhältnisse gleich sind – eine schreckliche Vorstellung in einer pluralistischen, demokratischen Gesellschaft«. Der Bundesinnenminister hielt die Kombination der Begriffe »Beitritt« (zum Geltungsbereich des Grundgesetzes), der alternativlos gewesen sei, und »Angleichung der Lebensverhältnisse« auf dem Resonanzboden, den sie in der DDR gefunden habe, als einen der »Grundfehler des Einigungsprozesses«.[26]

Trotz derartig differenzierender Sichtweisen bemühte sich die Bundesregierung um ein Bild der zunehmenden Annäherung und Angleichung von Ost und West. In ihrer Rede zum Festakt des 3. Oktober 2014 in Hannover verwies Bundeskanzlerin Angela Merkel auf die schwindende Unterscheidung in Ost und West. In einer kürzlich veröffentlichten Umfrage hätten zwei Drittel der unter 30-jährigen Westdeutschen bekannt, die Wiedervereinigung habe ihnen Vorteile gebracht. Und von den unter 30-jährigen Ostdeutschen hätten dies sogar 96 Prozent angegeben: »Meine Damen und Herren, wenn fast jeder junge Mensch in Ostdeutschland der Meinung ist, dass er von der Wiedervereinigung profitiert hat, dann haben wir in 24 Jahren deutscher Einheit wirklich nicht alles falsch, sondern vieles richtig gemacht. Und dafür können wir dankbar sein.«[27]

Dieser Tag der Einheit stand unter dem Motto »Vereint in Vielfalt« – eine Abwandlung des Leitspruchs der Europäischen Union »Einheit in Vielfalt« –, mit dem auf die Unterschiedlichkeit der deutschen Bundesländer abgehoben wurde, ohne den Unterschied zwischen Ost und West eigens zu betonen. Dies schien mit der Stimmung in der Gesellschaft übereinzustimmen, die des Auseinanderdividierens zwischen Ost und West überdrüssig wurde.

26 Grußwort des Bundesministers des Innern bei der Jahrestagung 2010 der Gesellschaft für Deutschlandforschung, in: 20 Jahre Deutsche Einheit. Erfolge, Ambivalenzen, Probleme, hg. v. Tilman Mayer, Berlin 2010, S. 13–18, S. 17.

27 Rede von Bundeskanzlerin Merkel zum Festakt zum Tag der Deutschen Einheit am 3. Oktober 2014 in Hannover, https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-zum-festakt-zum-tag-der-deutschen-einheit-am-3-oktober-2014-in-hannover-435854 (zuletzt 30.7.2020).

Vielfältig und doch vereint – das sollte das Motto des Tags der Deutschen Einheit 2014 in Hannover zum Ausdruck bringen.

Dies jedenfalls ergab eine Umfrage des Allensbacher Demoskopie-Instituts vom September/Oktober 2012. Auf die Frage: »Neulich sagte uns jemand: ›20 Jahre nach der Wiedervereinigung hat es keinen Sinn mehr, immer noch auf den Unterschieden zwischen Ost- und Westdeutschen herumzureiten. Natürlich gibt es da auch Probleme, aber alles in allem ist es doch gut so, wie es jetzt ist.‹ Sehen Sie das auch so, oder sehen Sie das nicht so?«, antworteten mehr als zwei Drittel der 1 636 Befragten, darunter 72 Prozent im Westen (1 143 Befragte) und 57 Prozent im Osten (493 Befragte), dies sei auch ihre Ansicht.[28]

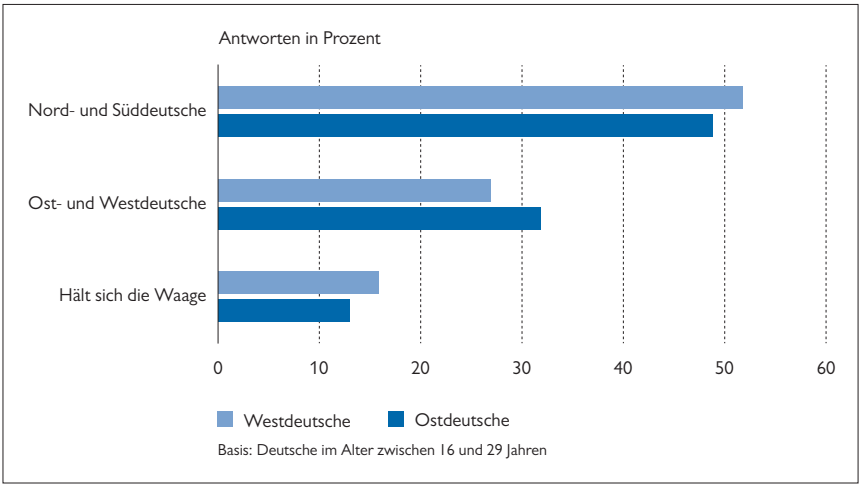
Umfragen in den 2010er Jahren kamen zu dem Ergebnis, dass sich gerade die jungen Generationen in Ost und West einander anglichen, zumindest, dass bei ihnen die gefühlten Unterschiede immer geringer wurden. Zum 25. Jahrestag des Mauerfalls führte das Forsa-Institut im Auftrag der Hochschulkampagne »Mein Campus – Studieren in Fernost [sic!]« eine Umfrage unter 1 001 Deutschen im Alter von 16 bis 29 Jahren durch (Abb. 1 u. 2). Die befragten Jugendlichen und jungen Erwachsenen gaben mehrheitlich an, dass sie die Unterschiede zwischen Nord- und Süddeutschen als stärker einschätzten als die zwischen West- und Ostdeutschen.

Der Spiegel titelte am 3. Oktober 2014 in der Berichterstattung über die Umfrage: »Ost und West? Egal! Auf Nord und Süd kommt es an.«[29] Wie schon Merkels Rede zum 3. Oktober 2014 zeigte, nahm die Politik solche Ergebnisse dankbar auf. Bundespräsident Joachim Gauck verkündete 2015 zum Tag der Einheit: »Die Unterschiede sind kleiner geworden und

28 Institut für Demoskopie Allensbach: Die gegenseitige Wahrnehmung Ost- und Westdeutscher. Allensbacher Repräsentativumfrage im Auftrag der Hochschulinitiative Neue Bundesländer – Kurzbericht, 2012, S. 16.

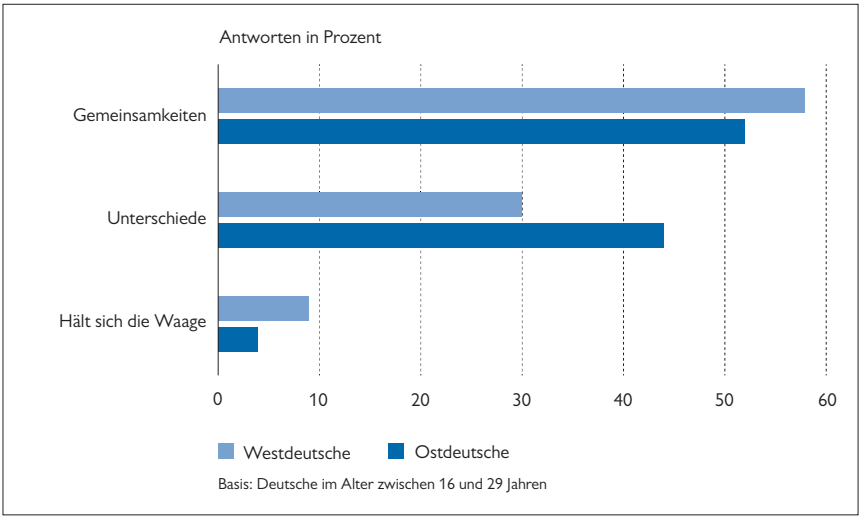
29 Carola Padtberg-Kruse: Jugend-Umfrage zur Einheit: Ost und West? Egal, auf Nord und Süd kommt es an, in: Der Spiegel, 3.10.2014, http://www.spiegel.de/a-995056.html (zuletzt 31.7.2020).

Abb. 1: Unterscheiden sich Nord- und Süddeutsche oder Ost- und Westdeutsche stärker voneinander?



Quelle: Forsa, 2014

Abb. 2: Überwiegen Gemeinsamkeiten von oder Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschen?



Quelle: Forsa, 2014

besonders in der jungen Generation, da sind sie doch eigentlich gänzlich verschwunden. […] Es ist wieder zusammengewachsen, was zusammengehörte – Willy Brandt hat Recht behalten.«[30]

Die Tendenz, die Entwicklung der inneren Einheit in einem positiven Licht zu zeichnen, ließ zwangsläufig die nach wie vor bestehenden Unterschiede in den Hintergrund rücken. Auch wenn eine Mehrheit von über 50 (Ost) und 57 Prozent (West) der von Forsa 2014 befragten Jugendlichen und jungen Erwachsenen empfand, dass die Gemeinsamkeiten zwischen West- und Ostdeutschen überwögen, so gaben doch 42 Prozent der Ostdeutschen an, dass die Unterschiede stärker seien. Unter den Westdeutschen sahen das nur 30 Prozent so. Ebenfalls mehr Ost- als Westdeutsche waren der Ansicht, dass die Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland stärker seien als die zwischen Nord- und Süddeutschland (31 zu 26 Prozent). Eine Forsa-Umfrage im Auftrag der Deutschen Welle unter Ost- und Westdeutschen der Jahrgänge 1989/90 vom September 2015 kam zu einem ähnlichen Ergebnis: Die Frage, ob die Mentalitätsunterschiede zwischen Ost und West größer seien als die zwischen anderen deutschen Regionen, bejahten 60 Prozent der Ostdeutschen gegenüber 42 Prozent der Westdeutschen.[31]

Eine Studie, die das Empfinden von Gemeinsamkeiten und Unterschieden zwischen West- und Ostdeutschen im Zeitverlauf von 1992 bis 2012 untersuchte, förderte zutage, dass diejenigen, die die Unterschiede als größer ansahen, bei manchen Schwankungen jeweils klar in der Mehrheit waren, im Osten Deutschlands war dies deutlich ausgeprägter als im Westen (Abb. 3 u. 4).[32] Einzige Ausnahme war das Jahr 2006, jenes Jahr, in dem sich viele Deutsche im Zeichen des »Sommermärchens« Fußballweltmeisterschaft in einem nationalen Taumel befanden. Bei den westdeutschen Befragten gab es zudem 2012 zwischen den beiden Gruppen zahlenmäßig kaum noch einen Unterschied.

Im Oktober 2020 veröffentlichte das Institut für Demoskopie Allensbach Umfrageergebnisse unter dem Titel »Langsame Fortschritte bei der deutschen Einheit«. Auf die Frage, ob zwischen Ost- und Westdeutschen

30 Rede von Bundespräsident Gauck zum Festakt am 3. Oktober 2015 in Frankfurt a. M., https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2015/10/151003-Festakt-Deutsche-Einheit.html?nn=1891680; zuletzt 31.7.2020).

31 Christian Bangel: Ost-West-Umfrage. Junge Deutsche fürchten soziales Gefälle, in: Zeit online, 20.9.2015, https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2015-09/umfrage-junge-deutsche-wiedervereinigung (zuletzt 31.7.2020).

32 Institut für Demoskopie Allensbach: Die gegenseitige Wahrnehmung (Anm. 28), S. 14 f.

Gemeinsamkeiten oder Unterschiede überwögen, antworteten 52 Prozent der Ostdeutschen, dass die Unterschiede überwögen; nur 17 sahen stärker die Gemeinsamkeiten. Bei den Westdeutschen war der Anteil, der auf Unterschiede verwies, mit 36 Prozent ebenfalls größer als jener, der die Gemeinsamkeiten betonte (24 Prozent). Im Vergleich mit der Umfrage aus dem Jahr 1992 sei somit »eine langfristig abnehmende Tendenz zu beobachten«, bilanzierte das Institut.[33] Verglichen mit den Umfragen in den vergangenen zehn Jahren war dies jedoch nicht der Fall.

Eine Jugendstudie aus dem Jahr 2019 wiederum zitiert Aussagen, die auf ein zunehmendes Zusammenwachsen der jüngeren Generation schließen lässt: »Ost-West wird bald gar kein Thema mehr sein. Viele Leute in meinem Alter beschäftigen sich damit gar nicht mehr.«[34] Zugleich räumten vor allem in Ostdeutschland lebende Jugendliche der Frage der Herkunft einen deutlich höheren Stellenwert als die Westdeutschen ein (Abb. 5). Die Studie zieht folgendes Fazit: »Die vielzitierte ›Mauer in den Köpfen‹« gebe es auch in dieser Generation noch. »Aber sie ist – sinnbildlich gesprochen – nicht mehr so hoch und fest zementiert wie in vorherigen Generationen. Neben Unterschieden gibt es zahlreiche Gemeinsamkeiten zwischen jungen West- und Ostdeutschen«, zum Beispiel im Engagement für Klimafragen.[35]

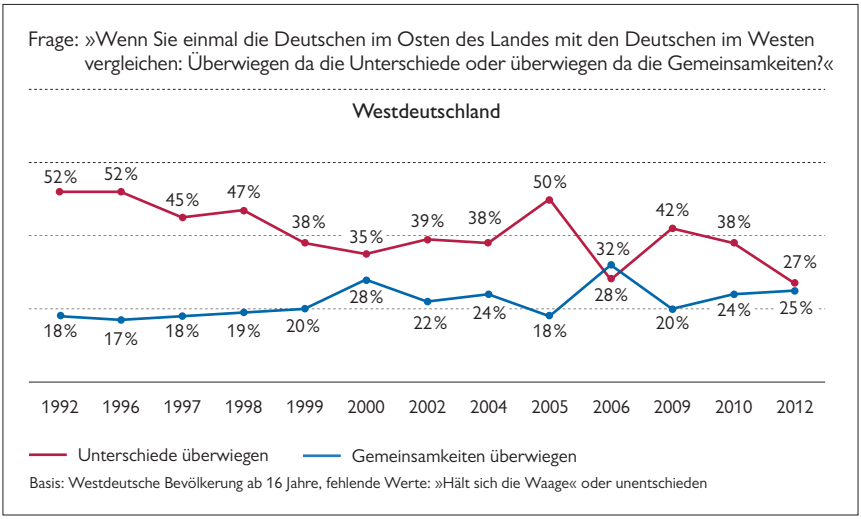
Bei genauerem Hinsehen sind also die gefühlten Unterschiede zwischen Ost und West nicht verschwunden und dies eben nicht nur im Sinne üblicher Merkmale eines föderalen Systems mit unterschiedlichen regionalen Identitäten. Bei allen Angleichungsprozessen des Lebensstandards und der Lebensstile lieferten Umfragen auch im zweiten Jahrzehnt nach Maueröffnung und Vereinigung Ergebnisse, die alarmiert aufhorchen ließen. Nachdem in den nuller Jahren die Unterschiede in der gegenseitigen Wahrnehmung mit der Zeit immer geringer zu werden schienen, wartete das Allensbacher Institut 2009 mit einem Umfrageergebnis auf, das in eine völlig andere Richtung wies. Wenn man die Bevölkerung nach Unterschieden oder Gemeinsamkeiten der Deutschen in Ost- und Westdeutschland befrage, würden vor allem die Unterschiede betont. »42 Prozent

33 Langsame Fortschritte bei der deutschen Einheit. Eine Dokumentation des Beitrags von Dr. Thomas Petersen in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung Nr. 247 vom 23. Oktober 2020, S. 3 und Tab. A 2.

34 Rainer Faus/Simon Storks: Im vereinten Deutschland geboren – in den Einstellungen gespalten? OBS-Studie zur ersten Nachwendegeneration. Ein Projekt der Otto Brenner Stiftung, Frankfurt a. M. 2019, S. 67.

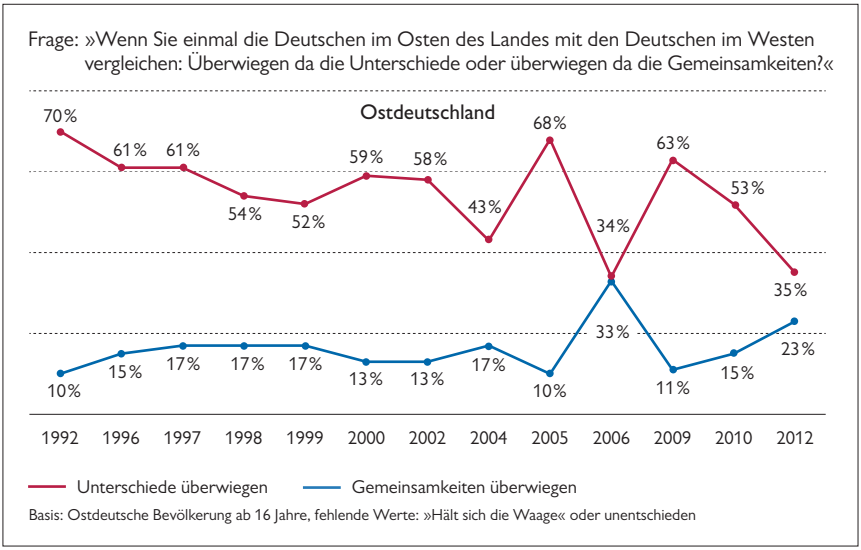
35 Ebd., S. 73.

Abb. 3: Unterschiede und Gemeinsamkeiten – Westdeutschland



Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen, zuletzt 10098

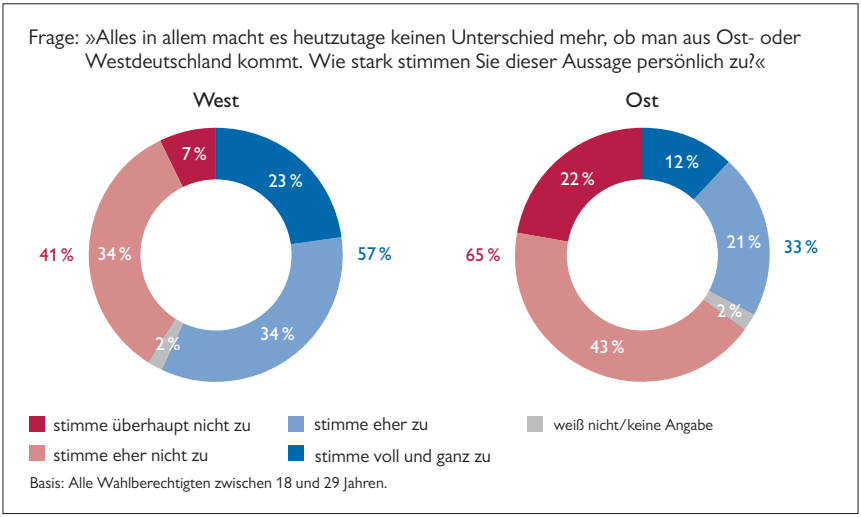
Abb. 4: Unterschiede und Gemeinsamkeiten – Ostdeutschland



Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen, zuletzt 10098

der Westdeutschen sagen: ›Die Unterschiede überwiegen‹.« Nur 20 Prozent sähen überwiegend Gemeinsamkeiten. »Die Bevölkerung in Ostdeutschland akzentuiert die Unterschiede zwischen Westdeutschen und Ostdeutschen noch krasser. Nur jeder Zehnte (11 Prozent) in Ostdeutschland sieht überwiegend Gemeinsamkeiten. 63 Prozent sehen vorwiegend das, was West- und Ostdeutsche voneinander unterscheidet.«[36]

Abb. 5: Heutige Relevanz west- und ostdeutscher Herkunft unter jungen Erwachsenen (2019)

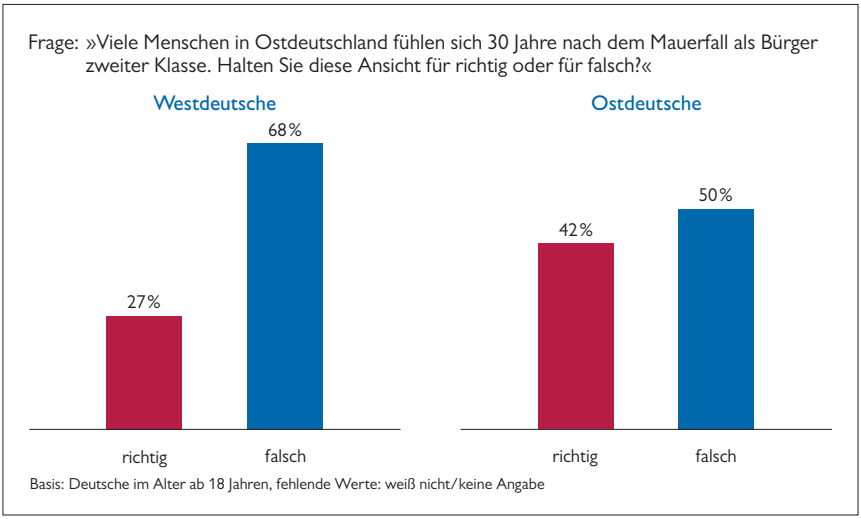


Quelle: Faus/Storks (Anm. 34), S. 25

Angesichts all dieser Daten sind die Ergebnisse aktueller Meinungsforschung weniger überraschend. In einer Umfrage von Infratest Dimap im Auftrag des Mitteldeutschen Rundfunks (MDR) anlässlich des 30. Jahrestags des Mauerfalls stimmten 42 Prozent der Ostdeutschen und immerhin auch 27 Prozent der Westdeutschen der Aussage zu, Ostdeutsche seien »Bürger zweiter Klasse«; eine Mehrheit in West (68 Prozent) und Ost (50 Prozent) hielt dies jedoch für falsch (Abb. 6).

36 Institut für Demoskopie Allensbach, Allensbacher Berichte, 2009, Nr. 7: Ostdeutsche – Westdeutsche. Für die Mehrheit im Osten überwiegen heute wieder deutlicher die Unterschiede, S. 1.

Abb. 6: 30 Jahre Mauerfall – sind Ostdeutsche »Bürger zweiter Klasse«?



Quelle: Infratest Dimap, 2019

Laut einer im Auftrag der Bundesregierung durchgeführten Umfrage fühlten sich sogar 57 Prozent der Ostdeutschen als »Bürger zweiter Klasse«.[37] Der Bericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2019 nannte mögliche Gründe: »Eine der Ursachen dafür ist die schmerzhafte und tiefe Umwälzung des Lebens im Osten nach dem Ende der DDR. Viele Debatten, die im Osten geführt werden, zeigen, dass ein Teil der Menschen in den neuen Ländern […] noch eine distanziertere Perspektive auf Demokratie und Marktwirtschaft [hat] – und damit auf Eckpfeiler der Gesellschaft in der Bundesrepublik Deutschland – als ihre Landsleute im Westen. Aus ihrer Sicht sind das individuell oft keine Erfolgsgeschichten. Das prägt ihren besonderen Blick auf die Bundesrepublik.«[38]

Auch frühere Berichte zum Stand der deutschen Einheit nannten Herausforderungen und schmerzliche Erfahrungen der ostdeutschen Bevölkerung im Zuge des Transformationsprozesses. Doch erst in jüngster Vergangenheit wird die Bedeutung der geschichtlichen und politischen Aufarbeitung der Phase ab den frühen 1990er Jahren hervorgehoben. So

37 Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2019 (Anm. 14), S. 14.

38 Ebd., S. 13 f.

betonte der Jahresbericht der Bundesregierung für 2018 ausdrücklich die »große Bedeutung«, die »die Erforschung der Leistungen und Fehleinschätzungen bei dem sich [der Einheit] anschließenden, geschichtlich einmaligen Transformationsprozess« für das Selbstverständnis der Bürgerinnen und Bürger im Osten Deutschlands einnehme. Als »exemplarisch« nannte der Bericht »die historische Forschung zur Arbeit der Treuhand nach 1990«.[39]

Der stärkere Blick auf die Stimmung in Ostdeutschland ist sicherlich durch politische Entwicklungen in den ostdeutschen Bundesländern begründet. Tendenzen, die als eine sich abzeichnende Spaltung der Gesellschaft interpretiert werden, haben zu (selbst)kritischen Äußerungen von Politikern unterschiedlicher Parteien geführt: Es seien Fehler gemacht worden, die Ostdeutschen seien »nicht fair« behandelt worden, so der CDU/CSU-Fraktionsvorsitzende im Bundestag, Ralph Brinkhaus, am 3. Oktober 2018.[40] Es sei Zeit, sich für die seinerzeit getroffenen Fehlentscheidungen zu entschuldigen, meinte gar der SPD-Fraktionsvorsitzende im Berliner Abgeordnetenhaus, Raed Saleh, in einem Gastbeitrag für den Berliner Tagesspiegel vom 30. September 2018.[41] Möglicherweise haben die neuesten Umfrageergebnisse auch deshalb so aufgerüttelt, weil die materiellen, aber vor allem auch psychischen Belastungen der Transformation und ihre Folgen zu sehr aus dem Blickfeld geraten waren und die alles in allem positiven Wirtschafts- und Infrastrukturdaten zu sehr im Vordergrund standen. »Wir haben zu lange gedacht, die Wiedervereinigung sei ein Leichtes. Jetzt erkennen wir, was lange verdrängt worden ist: die kulturellen Verluste, die sozioökonomischen Deklassierungen, die politische Marginalisierung. Unsere Naivität holt uns ein wie ein Bumerang. Der Aufstieg der AfD im Osten ist Teil davon.«[42]

39 Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2018, hg. v. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie), Berlin, August 2018, S. 14.

40 Brinkhaus: Ostdeutsche wurden »nicht fair behandelt«, in: Der Tagesspiegel, 3.10.2018, https://www.tagesspiegel.de/23143098.html (zuletzt 31.7.2020).

41 Raed Saleh: Zeit, sich beim Osten zu entschuldigen!, in: Der Tagesspiegel, 30.9.2018, https://www.tagesspiegel.de/23130628.html (zuletzt 31.7.2020).

42 Interview mit dem Soziologen Steffen Mau: »Über Wessis zu lästern, ist entlastend«, in: Der Tagesspiegel, 19.8.2019, https://www.tagesspiegel.de/24909676-all.html (zuletzt 21.10.2019).

Nationalgefühl oder regionale Identität?

Ab den 1970er/80er Jahren war es in der alten Bundesrepublik zunehmend verpönt und in der DDR sollte es allenfalls im Rahmen der »sozialistischen Nation« verspürt werden: das Nationalgefühl. Mit der Wiedervereinigung erfuhr es eine Renaissance. Angefangen beim Ruf »Wir sind ein Volk« bis hin zum verstärkten und schließlich auch unbekümmerten Gebrauch nationaler Symbolik wie dem Zeigen der Deutschlandflagge rückte das Thema »Nation« nicht nur in politischen Diskursen, sondern auch im Alltag auf die Tagesordnung.

In der Shell-Jugendstudie 2015 wurden Jugendliche im Alter von zwölf bis 25 Jahren befragt, ob sie stolz seien, Deutsche zu sein. In den vertiefenden Interviews zu dieser Studie wurden differenzierende Antworten gegeben, zum Beispiel man könne ja nur auf das stolz sein, was man selbst erreicht habe. Es sei kein Verdienst, in Deutschland geboren zu sein. Aber eine Mehrheit, insgesamt 62 Prozent, antwortete mit ja, sie seien stolz; Deutsche ohne Migrationshintergrund zu 70 Prozent, Deutsche mit Migrationshintergrund zu 51 Prozent und selbst Nichtdeutsche, d. h. Jugendliche ohne deutsche Staatsangehörigkeit, noch zu 23 Prozent.[43] Diese Antworten verweisen auf ein Verständnis von »Deutsch«-Sein in dieser Generation, das von der vorwiegend ethnischen Definition von »Nation«, wie sie auch den »Wir sind ein Volk«-Rufen zugrunde lag, abweicht. Sie spiegeln eine geänderte Realität in Deutschland wider, in der nach neuesten Zahlen (Stand 2019) 26 Prozent der Bevölkerung einen Migrationshintergrund haben.[44]

In den 1990er Jahren war das Bekenntnis »stolz, Deutscher zu sein« allerdings häufig nationalistisch und rechtsradikal konnotiert. Die deutsche Einheit hatte Befürchtungen vor einem neuen deutschen Nationalismus geschürt – im In- wie im Ausland –, die Sorge vor einem »Vierten Reich« war nicht nur eine überspitzte Metapher linker Aktivisten, sondern wurde beispielsweise auch von britischen Kommentatoren artikuliert.[45] Die Ausschreitungen gegen ausländische Arbeitnehmer und Asylsuchende 1991/92 in Hoyerswerda und Rostock-Lichtenhagen, auf denen

43 Shell Deutschland Holding (Hg.): Jugend 2015. Eine pragmatische Generation im Aufbruch, Bonn (Bundeszentrale für politische Bildung) 2016, S. 230 f.

44 Zur Definition siehe Kapitel 2, S. 59, Anm. 33.

45 Vgl. Andreas Wirsching: Der Preis der Freiheit. Geschichte Europas in unserer Zeit, München 2012, S. 63–65.

Rufe wie »Deutschland den Deutschen, Ausländer raus« skandiert wurden, wurden auch als Zeichen eines neuen »Nationalismus« gedeutet. Der Historiker Heinrich August Winkler sah 1993 in den neuen Bundesländern ein Reservoir für einen »nachholenden Nationalismus«.[46] Die Grenzen zwischen nationalem Bekenntnis, Nationalismus und Rechtsradikalismus waren nicht immer leicht auszumachen und in vielen Fällen waren sie fließend.

Das Bekenntnis zum Nationalstolz war allerdings keine Domäne der Ostdeutschen. In Befragungen der Allgemeinen Bevölkerungsumfrage (Allbus) in den Jahren 1996 bis 2010 gaben in Ost- wie Westdeutschland bei gewissen Schwankungen jeweils mehr als zwei Drittel an, dass sie generell stolz seien, Deutscher zu sein.[47] Legt man diese Daten zugrunde, so war ein allgemeines Nationalgefühl in den neuen Bundesländern in diesem Erhebungszeitraum offenkundig nicht stärker als im Westen Deutschlands ausgeprägt. Korreliert man diese Ergebnisse jedoch mit weiteren Daten, etwa zu interkulturellen Kontakten oder zu Haltungen, die Migration betreffend, so lassen sich weitere Rückschlüsse auf die Ausprägung des Nationalgefühls ziehen, das im Hinblick auf die neuen Bundesländer mit einer geringeren Präsenz kultureller Vielfalt verbunden war und noch immer ist.[48]

Angesichts des mehrheitlich ausgeprägten allgemeinen Nationalstolzes scheint die ebenfalls verbreitete regionale Identität als Ostdeutsche widersprüchlich zu sein. Die Fragen, wer eigentlich »ostdeutsch« ist und welche

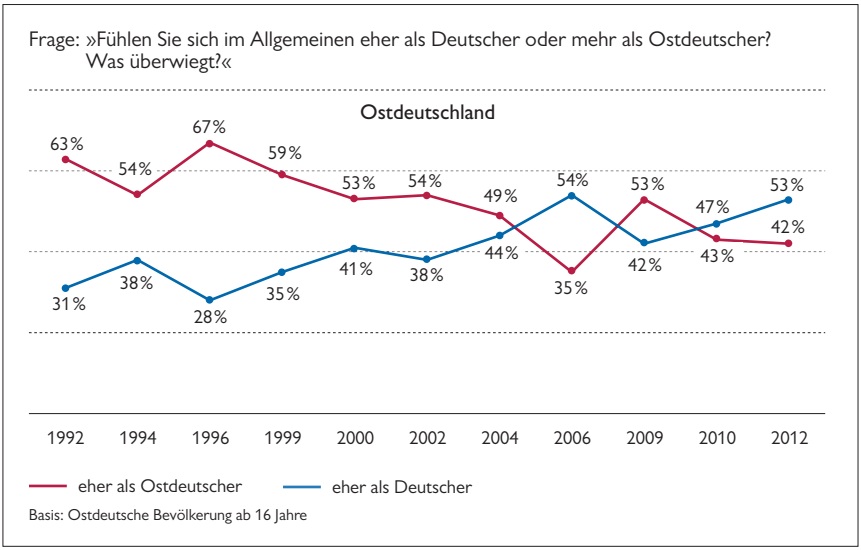
46 Heinrich August Winkler: Nationalismus, Nationalstaat und die nationale Frage in Deutschland seit 1945, in: ders./Hartmut Kaelble (Hrsg.): Nationalismus, Nationalitäten, Supranationalität, Stuttgart 1993, S. 12–33, hier S. 31, zitiert in: Heinz Kleger: Wie ist Mehrfachidentität lebbar? Deutschland zwischen Sub- und Transnationalität, in: Rüdiger Voigt (Hg.): Der neue Nationalstaat, Baden-Baden 1998, S. 139–164, hier S. 140.

47 Allgemeine Bevölkerungsumfrage (Allbus): Supplement zum Variable Report ALLBUS-Kumulation 1980–2012. Nach alten/neuen Bundesländern und Jahr tabellierte Auszählungen, Studien-Nr. 4578, Version: 1.0.0, doi: 10.4232/1.11898 (GESIS Datenarchiv für Sozialwissenschaften), S. 190. Eine Befragung des Instituts für Demoskopie Allensbach im Januar 2015 kam zu ähnlichen, etwas abgeschwächten Ergebnissen: »Sehr stolz/ziemlich stolz«, Deutscher zu sein, waren 61 Prozent der Westdeutschen und 58 Prozent der Ostdeutschen; »nicht sehr stolz/überhaupt nicht stolz« waren 24 Prozent der Westdeutschen und 29 der Ostdeutschen, vgl. Ein Volk kommt zur Ruhe. Eine Dokumentation des Beitrags von Dr. Thomas Petersen in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung Nr. 23 vom 28. Januar 2015, Tab A 3.

48 Siehe dazu Kapitel 5, S. 244 f.

Geschichte und Bedeutung diese Zuschreibung hat, sind wiederholt gestellt worden. »Die Ostdeutschen – gibt es die überhaupt?«, fragte Wolfgang Engler 2002, und: »Entstiegen die Einwohner der DDR dem von ihnen selbst zum Einsturz gebrachten Staatsgebäude als Deutsche oder als Ostdeutsche?«[49] Dass die Zuschreibung »Ostdeutsche« ein Konstrukt sei und dass eine »Ost-Identität« als kollektive Identität erst mit dem Ende der DDR entstanden sei, ist mehrmals konstatiert worden.[50] Doch diese Konstruktion verfängt offensichtlich in der Selbstbeschreibung »der Ostdeutschen« durchaus, auch als Selbstverortung im Zuge der Transformationsprozesse.[51]

Abb. 7: Ost-Identität, Entwicklung 1992 – 2012



Quelle: Institut für Demoskopie Allensbach (Anm. 28), S. 20

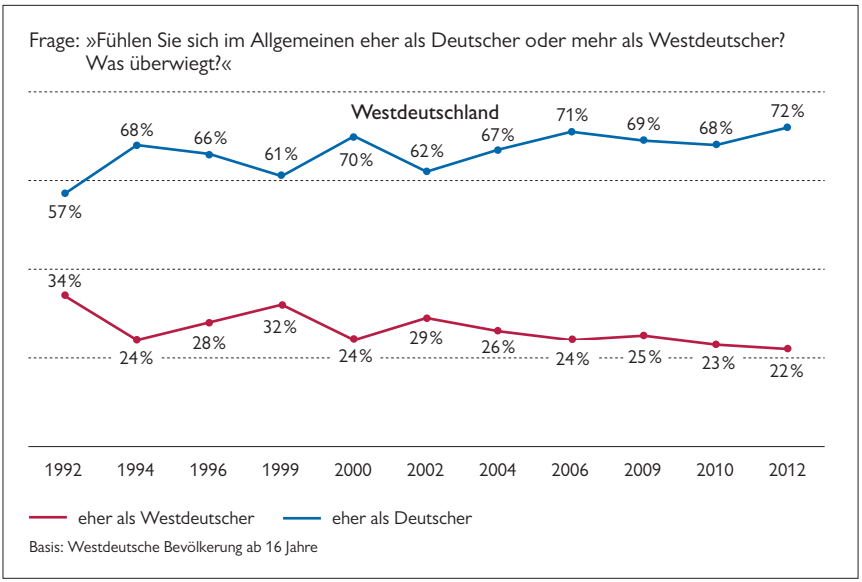
49 Wolfgang Engler: Die Ostdeutschen als Avantgarde, Berlin 2004 (Ersterscheinung 2002), S. 13 u. 16.

50 Irene Götz: Die Wiederentdeckung des Nationalen nach 1989, in: Thomas Großbölting/Christoph Lorke (Hg.): Deutschland seit 1990. Wege in die Vereinigungsgesellschaft, Stuttgart 2017, S. 50–73, hier S. 58.

51 Siehe Kapitel 5, S. 234 f.

Aus Umfragen des Allensbacher Instituts für Demoskopie aus den Jahren 1992 bis 2012 geht hervor, dass die ostdeutschen Befragten sich bis 2009 mehrheitlich eher als Ostdeutsche denn als Deutsche fühlten (Abb. 7). Eine Ausnahme war das Jahr 2006 (Fußballweltmeisterschaft), das gesamtdeutsche Emotionen hervorrief. 2010 kehrten sich die Mehrheitsverhältnisse dann um, 2012 erklärten fast so viele ostdeutsche Befragte wie 2006, dass sie sich als Deutsche fühlten. Bei den Befragten aus den alten Bundesländern lässt sich keine vergleichbare Ausprägung einer gesonderten (westdeutschen) Identität erkennen (Abb. 8).[52]

Abb. 8: West-Identität, Entwicklung 1992 – 2012

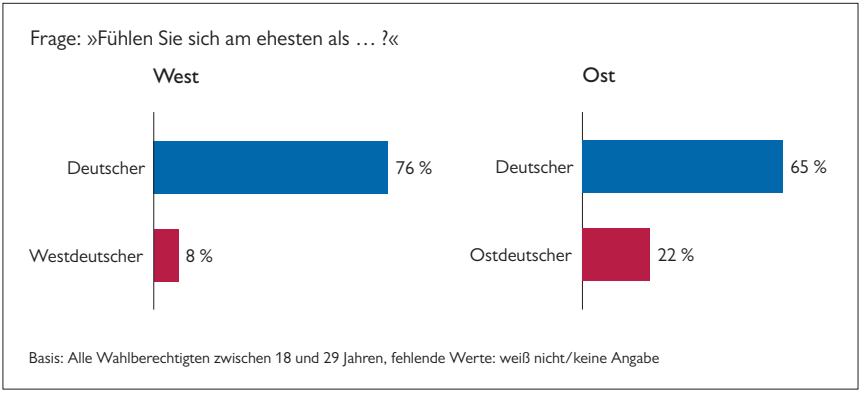


Quelle: Institut für Demoskopie Allensbach (Anm. 28), S. 18

52 Nach der Allensbach-Umfrage vom Oktober 2020 sahen sich von den befragten Ostdeutschen eher als Deutscher 47 Prozent, eher als Ostdeutscher 40 Prozent; bei den Westdeutschen sahen sich eher als Deutscher 61 Prozent, eher als Westdeutscher 25 Prozent, vgl. Langsame Fortschritte bei der deutschen Einheit (Anm. 33), Schaubild 2.

Die Identität als »Ostdeutsche« ist auch noch in einer Generation vorhanden, die bereits im vereinten Deutschland geboren wurde und die Erzählungen der Teilung und »der Wende« nur von ihren Eltern und Großeltern kennt. So berichtete eine 23-jährige Studentin der Kunstwissenschaft Anfang 2015 im Interview, dass ihre Eltern aus Sachsen-Anhalt kommen und sie die Menschen ihrer Herkunftsregion als herzlich, offen, hilfsbereit und »ungekünstelt« erlebe; sie glaubt, dass sie »diese Art« auch in sich trägt. Sie hofft nicht auf eine Angleichung der Lebensverhältnisse, die die Eigenarten der Regionen verschwinden lässt; es gehe vielmehr um Chancengleichheit und Gerechtigkeit.[53] Eine weitere Jugendstudie aus dem Jahr 2019 zeigt, dass die regionale Identifikation West – Ost für die ostdeutschen Befragten immer noch eine deutlich größere Rolle als für die Westdeutschen spielt. Die Mehrheit fühlt sich jedoch als Deutsche (Abb. 9).[54]

Abb. 9: Ost- und West-Identität unter jungen Erwachsenen (2019)



Quelle: Faus/Storks (Anm. 34), S. 29

Liest man die unterschiedlichen Daten zusammen, so könnte man schlussfolgern, dass sich regionale und nationale Identität keineswegs gegenseitig ausschließen müssen. In den Fällen, in denen sich eine »ostdeutsche« Identität mit einem teilweise bis zum Nationalismus gesteigertem Nationalgefühl verbindet, zeigt sich eine Mischung aus (auch überlieferten)

53 Shell Deutschland Holding (Hg.) (Anm. 43), S. 221.

54 Faus/Storks (Anm. 34), S. 29.

Prägungen einer »eingekapselten Gesellschaft« (Steffen Mau), der DDR, und Reaktion auf An- und Überforderungen durch einen umfassenden Wandel ab 1990 – Abwehr von Fremdem, Bewahrung des Eigenen. »Viele Ostdeutsche«, so Steffen Mau, »haben sich ihren Platz und Status im vereinten Deutschland mühsam erarbeiten müssen und dabei viel aufgegeben. Nun verlangen sie von Neuankömmlingen, sich anzupassen und ihre Ansprüche zurückzunehmen.« Statt auf Liberalität und Großzügigkeit treffe man so vielerorts auf eine Mentalität des »Aufrechnens«.[55]

Leitkultur

Im Herbst des Jahres 2000 entbrannte eine Debatte, die zwar im Zusammenhang mit der Zuwanderung nach Deutschland geführt wurde, die jedoch mit ihrem Anspruch, zu definieren, was »nationale Identität« sei, auch für das Ziel der »inneren Einheit« der deutschen Gesellschaften in Ost und West bedeutsam war. Es ging um die deutsche »Leitkultur«. Diese könne kombiniert mit einem »positiven Patriotismus«, so die Vorstellung, der »Kitt« für die Einheit sein und somit eine »integrative Kraft« entfalten.[56] Der Begriff »Leitkultur« ging ursprünglich auf den Politikwissenschaftler Bassam Tibi zurück, der ihn allerdings im europäischen Sinne verstand und die Ideale der kulturellen Moderne, der Demokratie und Zivilgesellschaft, der Aufklärung und der Trennung von Kirche und Staat darunter subsumierte.

In Deutschland war es Friedrich Merz, vom Februar 2000 bis Oktober 2002 Fraktionsvorsitzender der CDU im Bundestag, der die Debatte auslöste. In einem Artikel in der Tageszeitung Die Welt vom 25. Oktober 2000 bezog er zum Thema »Einwanderung und Identität« Stellung. Er formulierte darin Grundsätze, die er für »einen gemeinsamen, wertorientierten gesellschaftlichen Konsens« als leitend erachtete. An erster Stelle nannte er die Verfassungstradition des Grundgesetzes. Dieses sei »wichtigster Ausdruck unserer Werteordnung und so Teil der deutschen kulturellen Identität, die den inneren Zusammenhalt unserer Gesellschaft erst möglich macht«. An zweiter Stelle stand die »europäische Idee« mit dem Ziel europäischer Integration. Als Drittes nannte Merz die »in Jahren und Jahrzehnten erkämpfte Stellung der Frau in unserer Gesellschaft«, die zur

55 Steffen Mau: Lütten Klein. Leben in der ostdeutschen Transformationsgesellschaft, Berlin 2019, S. 244.

56 Vgl. Götz (Anm. 50), S. 61.

Identität unserer Freiheitsordnung gehöre.[57] Was Merz hier formulierte, waren Selbstverständlichkeiten, die auch von der rot-grünen Bundesregierung, an die seine Grundsätze letztlich adressiert waren, nicht infrage gestellt wurden. Der kontroverse Zuschnitt wird erst im politischen Kontext deutlich – zum 1. Januar 2000 war die Reform des Staatsangehörigkeitsrecht in Kraft getreten, mit der die Integration von Migranten auf die Tagesordnung gesetzt worden war.[58]

Im Verständnis dessen, was unter Staat, Nationalstaat und Nation zu fassen sei, schieden sich die Geister. Der Freiburger Politikwissenschaftler Dieter Oberndörfer, der zu dieser Zeit auch Vorsitzender des Rates für Migration war, verwies im November 2000 auf die Problematik eines noch immer vorhandenen, den veränderten gesellschaftlichen Verhältnissen jedoch nicht mehr angemessenen völkischen Staatsverständnisses. Dieses habe die deutsche politische Kultur zutiefst geprägt und schließe Ausländer von der Nation aus oder verlange ihre vollständige Assimilation in die »nationale« Kultur. Die Idee einer völkischen Nation gehe von der Vorstellung einer homogenen, für alle verbindlich definierbaren Nationalkultur aus. Als Alternative beschrieb er den demokratischen Verfassungsstaat, der sich als Staatsbürgernation verstehe, deren normatives Fundament kultureller Pluralismus und kulturelle Toleranz seien. Jene, die die »Integration der Ausländer in die deutsche Kultur« forderten, sollten die Frage beantworten: »Was ist ein integrierter Deutscher? Sind Süd- oder Norddeutsche, Katholiken, Protestanten, säkularisierte, kirchlich-konfessionell nicht gebundene Bürger, zum Islam oder Buddhismus konvertierte Deutsche, Akademiker oder Bauern, Mitglieder der SPD oder der CSU jeweils das Modell für Integration und den integrierten Deutschen?«[59]

Was fällt bei dieser Auflistung auf? Es fehlen »die Ostdeutschen«. Gingen die Beteiligten der Leitkultur-Debatte davon aus, dass es sich bei ihnen um »integrierte Deutsche« handelte, war ihre Integration kein Thema in dieser offenkundig vor allem von Westdeutschen geführten Diskussion?[60]

57 Friedrich Merz: Einwanderung und Identität – Zur Diskussion um die »freiheitliche deutsche Leitkultur«, in: Die Welt, 25.10.2000, http://www.welt.de/print-welt/article540438 (zuletzt 22.6.2020).

58 Siehe Kapitel 2, S. 67.

59 Dieter Oberndörfer: Rückkehr zum Gastarbeitermodell? Weichenstellungen in der Einwanderungspolitik, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 11/2000, S. 1335–1344, hier S. 1344.

60 Ein Aspekt, der 2018 erneut aufgegriffen wurde: Petra Köpping: Integriert doch erst mal uns! Eine Streitschrift für den Osten, Berlin 2018.

Im Mai 2017 nahm Bundesinnenminister Thomas de Maizière einen erneuten Anlauf in der Leitkultur-Debatte. Er formulierte zehn Punkte, die er für eine deutsche Leitkultur auch im Alltag als prägend ansah. Auch hier war einiges selbstverständlich, anderes banal (»Wir geben uns die Hand«, »Wir zeigen unser Gesicht« – im Zeichen der Corona-Krise und geltender Hygiene-Regeln mittlerweile schlicht überholt).[61]

In diesem »Leitkultur-Katalog« findet sich zudem ebenfalls keinerlei Bezug auf die integrative Kraft im innernationalen Rahmen – gilt Leitkultur nur nach außen, gilt als vorausgesetzt, dass »die Deutschen« die Leitkulturleitsätze erfüllen, unabhängig von ihrer Herkunft? Thomas de Maizières Vorstoß zeigte weit weniger Wirkung in der Öffentlichkeit als der Vorläufer aus dem Jahr 2000. Begründet mag dies in der Überlagerung durch Themen sein, die wie die Klimadebatte als existenziell wichtiger wahrgenommen wurden.

Die Frage nach den Fundamenten nationaler Identität und damit auch »innerer Einheit« ist gleichwohl weiterhin aktuell. Reicht der von Jürgen Habermas 1986 postulierte »Verfassungspatriotismus« als Klammer der Nation aus?[62] Genügt die Identifikation mit dem Grundgesetz als gesellschaftliche Grundlage? »Oder ist darüber hinaus eine Integration notwendig, die kulturellen Pluralismus als selbstverständlich anerkennt, zugleich die Forderung nach Assimilation zurückweist und doch den Gefährdungen eines freiheitlichen, demokratischen Gemeinwesens durch die Existenz von fragmentierten, nicht durch einen Wertekonsens geeinte Parallelgesellschaften Rechnung zu tragen sucht?«[63]

Für die Frage nach »innerer Einheit« lassen folgende Gedanken das Postulat des Verfassungspatriotismus in einem anderen Licht erscheinen. Im Juni 2001 kam der Politikwissenschaftler Hans-Joachim Veen zu einem angesichts der vielen Stimmen zur unvollendeten »inneren Einheit« verblüffenden Ergebnis: »Wir haben sie [die innere Einheit] bereits, in dem,

61 Leitkultur für Deutschland - Was ist das eigentlich? Ein Diskussionsbeitrag von Bundesinnenminister Dr. Thomas de Maizière zur Frage, »was uns im Innersten zusammenhält«, 1.5.2017, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/interviews/DE/2017/05/namensartikel-bild.html (zuletzt 4.8.2020).

62 Jürgen Habermas: Eine Art Schadensabwicklung, in: Historikerstreit. Die Dokumentation der Kontroverse um die Einzigartigkeit der nationalsozialistischen Judenvernichtung, München 1987, S. 62–76, hier S. 75 (erstmals erschienen in: Die Zeit, 11. Juli 1986).

63 Volker Kronenberg: »Verfassungspatriotismus« im vereinten Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 28/2009, S. 41–46, hier S. 44.

was sie legitimerweise bedeuten kann.« Veen definierte »innere Einheit« wie folgt: »Es ist die Zustimmung der Bürger zu den gemeinsamen Prinzipien der staatlichen Ordnung, die das Grundgesetz formuliert. Die Anforderungen an die innere Einheit dürfen substanziell also nicht weiter reichen, nicht mehr an Einheitlichkeit einfordern, als der Grundkonsens der Verfassung verlangt. Und dieser Konsens kann unter den Bedingungen von pluralistischer, liberaler Gesellschaftsentwicklung nur ein Minimalkonsens sein.« Dieser Minimalkonsens müsse die Grundentscheidungen der Verfassung umfassen, das heißt die Akzeptanz des Mehrheitsprinzips, freier Wahlen, der zeitlichen Befristung politischer Ämter, der freien Konkurrenz und Chancengleichheit der Parteien, der Offenheit des politischen Prozesses und der Legitimität des Interessenpluralismus. Ferner gehöre das Prinzip der Gewaltfreiheit und die Anerkennung des staatlichen Gewaltmonopols dazu und die Bürger müssten die materiellen Festlegungen der Verfassung akzeptieren, also die Grund- und Menschenrechte und die Definition der Bundesrepublik als einen demokratischen und sozialen Bundes- und Rechtsstaat.[64] Die Debatte um den Gehalt eines nationalen Grundkonsenses wird angesichts einer zunehmenden ethnischen Pluralität weitergeführt werden und wird davon geprägt sein, wie sich die deutsche Nation in Zukunft entwickelt.

Eine »normale« Nation?

Neben den Kontroversen um »Leitkultur« fanden im vereinten Deutschland ab den späten 1990er Jahren weitere Diskurse statt, die sich in das Streben nach einer definitorischen Justierung dessen, was Nation sei, einordneten. Eine zentrale Konstante im deutschen »Nationaldiskurs« spielte und spielt die Frage, ob Deutschland angesichts seiner Vergangenheit, der Verantwortung für zwei Weltkriege und den Holocaust, eine »normale Nation« sein könne mit »normalen« patriotischen Emotionen oder ob es sich angesichts dieser Geschichte verbiete, ein unbefangenes Nationalgefühl zu entwickeln.

In diese äußerst sensible Ebene platzierte der Schriftsteller Martin Walser eine Rede, die er am 11. Oktober 1998 anlässlich der Verleihung des Frie-

64 Hans-Joachim Veen: Einheit, Einheit über alles. Das Gerede vom nötigen Zusammenwachsen Ost- und Westdeutschlands führt in die Irre, in: Zeit online, 7.6.2001, https://www.zeit.de/2001/24/Einheit_Einheit_ueber_alles/komplettansicht (zuletzt 4.8.2020).

denspreises des Deutschen Buchhandels in der Frankfurter Paulskirche hielt. Eine Kernpassage lautete: »Kein ernst zu nehmender Mensch leugnet Auschwitz; kein noch zurechnungsfähiger Mensch deutelt an der Grauenhaftigkeit von Auschwitz herum; wenn mir aber jeden Tag in den Medien diese Vergangenheit vorgehalten wird, merke ich, daß sich in mir etwas gegen diese Dauerpräsentation unserer Schande wehrt. Anstatt dankbar zu sein für die unaufhörliche Präsentation unserer Schande, fange ich an wegzuschauen. Ich möchte verstehen, warum in diesem Jahrzehnt die Vergangenheit präsentiert wird wie noch nie zuvor. Wenn ich merke, daß sich in mir etwas dagegen wehrt, versuche ich, die Vorhaltung unserer Schande auf Motive hin abzuhören, und bin fast froh, wenn ich glaube, entdecken zu können, daß öfter nicht mehr das Gedenken, das Nichtvergessendürfen das Motiv ist, sondern die Instrumentalisierung unserer Schande zu gegenwärtigen Zwecken. Immer guten Zwecken, ehrenwerten. Aber doch Instrumentalisierung. Jemand findet die Art, wie wir die Folgen der deutschen Teilung überwinden wollen, nicht gut und sagt, so ermöglichten wir ein neues Auschwitz. Schon die Teilung selbst, solange sie dauerte, wurde von maßgeblichen Intellektuellen gerechtfertigt mit dem Hinweis auf Auschwitz. […]«[65]

Instrumentalisierung von Auschwitz, Dauerpräsentation »unserer Schande« mit der Folge des Wegschauens – so lautete Walsers Botschaft. »Auschwitz eignet sich nicht dafür, Drohroutine zu werden, jederzeit einsetzbares Einschüchterungsmittel oder Moralkeule oder auch nur Pflichtübung. Was durch solche Ritualisierung zustande kommt, ist von der Qualität Lippengebet. Aber in welchen Verdacht gerät man, wenn man sagt, die Deutschen seien jetzt ein normales Volk, eine gewöhnliche Gesellschaft?«[66] Als Walser seine Rede beendet hatte, gab es wie üblich bei diesem Anlass stehende Ovationen des Publikums. Nur wenige blieben sitzen, darunter Ignatz Bubis, Präsident des Zentralrats der Juden in Deutschland.[67]

Bubis bezeichnete Walsers Rede am nächsten Tag als »geistige Brandstiftung« und wiederholte seine Kritik in einer Rede zum Gedenken an den 9. November 1938 in Berlin. Martin Walser sei einer der führenden

65 Über deutsche Normalität – Die Walser-Debatte (Dokumentation, mit den Reden von Martin Walser, Ignatz Bubis und Saul Friedländer), in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 01/1999, S. 118–124, S. 119. Umfangreiches Material in: Frank Schirrmacher (Hg.): Die Walser-Bubis-Debatte. Eine Dokumentation, Frankfurt a. M. 1999.

66 Über deutsche Normalität (Anm. 65), S. 119.

67 Vgl. Jan Ingo Grüner: Ankunft in Deutschland. Die Intellektuellen und die Berliner Republik 1998–2006, Berlin 2012, S. 70.

Schriftsteller der Nachkriegsrepublik, er müsse es sich deshalb gefallen lassen, dass man seiner Sprache und seinem Duktus mehr Aufmerksamkeit schenke als der Sprache und dem Duktus eines »gewöhnlichen Sterblichen wie mir«. Walser spreche »für eine Kultur des Wegschauens und des Wegdenkens, die im Nationalsozialismus mehr als üblich war und die wir uns heute nicht wieder angewöhnen dürfen. […] Wer nicht bereit ist, sich diesem Teil der Geschichte zuzuwenden, sondern es vorzieht, wegzudenken oder zu vergessen, muß darauf gefaßt sein, daß Geschichte sich wiederholen kann.«[68] Die Rede von einer »Instrumentalisierung« von Ausschwitz sei üblicherweise eine Behauptung rechtsextremer Politiker. »Wenn allerdings jemand, der sich zur geistigen Elite der Republik zählt, so etwas behauptet, hat das ein ganz anderes Gewicht.«[69]

Bubis Replik war auf das Vergessenwollen, das Wegschauen konzentriert – Walsers Rede war allerdings nicht einfach auf das übliche »Schluss damit« der Stammtische zu reduzieren, er äußerte seinen Unmut über Ritualisierungen, die in der Tat zu einer Routine des Erinnerns führen können. Dies konzedierte auch der Historiker Saul Friedländer, der in seiner Dankrede beim Empfang des Geschwister-Scholl-Preises in München am 23. November 1998 ebenfalls kritisch auf Walsers Rede einging. »Die Deutschen sind jetzt ein normales Volk, eine gewöhnliche Gesellschaft wie jede andere. Niemand, der dies ausspricht, sollte und würde deswegen in irgendeinen Verdacht geraten. Aber ist eine normale Gesellschaft eine Gesellschaft ohne Erinnerung, eine, die sich der Trauer entzieht, eine, die sich von der eigenen Vergangenheit abwendet, um nur noch in der Gegenwart und Zukunft zu leben?« Friedländers Vorschlag: »Wäre es nicht historisch und moralisch verständlich und notwendig, daß eine vollkommen normale Gesellschaft einer vollkommen unnormalen Vergangenheit auf außergewöhnliche Weise gedächte?«[70]

Für Michel Friedman, CDU-Mitglied und Mitglied des Zentralrats der Juden, ordnete sich Walsers Rede ein in die vielfachen Versuche in der Geschichte der Bundesrepublik, auszutesten: »Wie weit können wir gehen mit der Entsorgung von Verantwortung, persönlicher wie kollektiver? Wann können wir anfangen, wenn schon nicht die Geschichte neu zu schreiben, so doch wenigstens unsere Haltung zur Geschichte neu zu bestimmen? Wann können wir relativieren und unsere geschichtliche Last

68 Über deutsche Normalität (Anm. 65), S. 120.

69 Ebd.

70 Ebd., S. 123.

erleichtern? Wann können wir eine Bewußtseinslage schaffen, die es uns ermöglicht – und diesen Satz hört man ja in den letzten Wochen so oft wie zuvor in Jahren nicht mehr –, ein ›normaler‹ Staat, ein ›normales‹ Volk zu sein? Allein diese Begrifflichkeit zeigt, wie bedroht und beengt sich anscheinend die, die das sagen, fühlen! Denn Deutschland ist ein Land mit seinen Hypotheken wie auch mit seinen Früchten, mit seinen Problemen wie auch mit seinen Erfolgen. Und gerade diese Sehnsucht, ein ›normales‹ Land zu sein, dementiert die Normalität.«[71]

Die Kontroverse um die Walser-Rede wurde auch als Debatte einer bestimmten Generation gedeutet. Walser und Bubis, beide Jahrgang 1927, und weitere Debattenteilnehmer wie der ehemalige Hamburger Bürgermeister Klaus von Dohnanyi (Jahrgang 1928) gehörten einer Generation an, die noch persönlich in die zur Diskussion stehende Vergangenheit involviert war. Bundespräsident Roman Herzog resümierte in einer Rede zum Gedenktag an die Befreiung des KZ Auschwitz durch die Rote Armee am 27. Januar 1999, dass die ältere Generation »wieder einmal über ihre eigenen Entwicklungen und Verkrampfungen diskutiert« habe und nicht darüber, »was das alles für die Jugend bedeutet und welche Konsequenzen diese aus der Geschichte ziehen soll«.[72] Frank Schirrmacher, Herausgeber einer Dokumentation der »Walser-Bubis-Debatte«, konstatierte, »dass hier die Protagonisten einer Generation Abschied nehmen«.[73]

Abgesehen von diesem Verweis auf den Generationenzusammenhang gibt es noch eine weitere Deutungsvariante, die einen Zusammenhang mit der deutschen Einheit herstellt. Es hatte schon vor 1989/90 Versuche gegeben, die Erinnerung an den Nationalsozialismus zu relativieren und die deutsche Geschichte mit dem Verweis auf andere Menschheitsverbrechen zu entlasten – der Historikerstreit in der alten Bundesrepublik der Jahre 1986/87 ist dafür ein herausragendes Beispiel. Aber nährte die wiedergewonnene Einheit, die Wiederherstellung einer gewissen »Normalität« den Impuls, auch eine »normale« Geschichte haben zu wollen?

Konrad Jarausch hat das Streben »rechtspopulistischer Intellektueller« beschrieben, die mit dem »Rückenwind der Vereinigung« einer »Renationalisierung« das Wort redeten. Die Nation sollte so als »Wertmaßstab und

71 Streit um die Koordinaten der Republik. Wohin führt die Debatte über Martin Walsers »Friedensrede«? Ein Interview mit Michel Friedman, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 01/1999, S. 33–39, hier S. 35.

72 Zitiert nach Grüner (Anm. 67), S. 81.

73 Zitiert nach ebd., S. 82.

emotionale Bindung« rehabilitiert werden. »Der von außen geforderten Schuldbekenntnisse und Demutsbezeugungen überdrüssig, wollten sie den Stolz auf das eigene Land wiederbeleben.«[74] Nun waren die NS-Verbrechen, der Vernichtungskrieg im Osten und die Ermordung der Juden und Millionen weiterer Opfer nicht zu leugnen, man konnte sich allerdings Entlastung verschaffen, indem man – wie Walser – von ermüdender Ritualisierung sprach, von Instrumentalisierung des Gedenkens – und man konnte die Frage nach Tätern und Opfern völlig neu stellen und die Deutschen als Opfer stärker in den Blick rücken.

Genau dies war das Kernthema der Debatte um das Mitte 1999 erstmals als Projekt des Bundes der Vertriebenen (BdV) vorgestellte »Zentrum gegen Vertreibungen«. Der Streit nahm nach vorübergehender Pause der Debatte vor allem ab 2003 einen äußerst kontroversen Charakter an. Drei Positionen standen sich gegenüber: zum einen die des BdV mit seiner Vorsitzenden Erika Steinbach, der das Zentrum als Opferzentrum der deutschen Vertriebenen in Berlin errichten wollte, zum Zweiten die einer Gruppe um den SPD-Bundestagsabgeordneten Markus Meckel, die eine europäische Lösung anstrebte und als Standort das polnische Wroclaw (früher Breslau) ins Gespräch brachte, und schließlich die einer Gruppe von Wissenschaftlern, die ein derartiges Zentrum grundsätzlich ablehnte.

Die Intention des BdV hatte Steinbach bereits im Mai 2000 gegenüber der Leipziger Volkszeitung unverblümt offenbart. Das Zentrum solle in Berlin in »geschichtlicher und räumlicher Nähe« zum Holocaust-Mahnmal entstehen. Steinbach stellte somit die deutschen Vertriebenen in ihrem Opferstatus auf eine Stufe mit den ermordeten Juden. »Im Grunde genommen ergänzen sich die Themen Juden und Vertriebene miteinander. Dieser entmenschte Rassenwahn hier wie dort, der soll auch Thema in unserem Zentrum sein.«[75] Mit dieser Gleichstellung der Opfer ging eine Entkon-

74 Konrad H. Jarausch: Die Umkehr. Deutsche Wandlungen 1945–1995, München 2004, S. 361. Konkret nannte Jarausch Rainer Zitelmann, der den Nationalsozialismus »historisieren« wollte, um ihn so »sachlicher« und »unbefangener« untersuchen zu können. Letztlich ging es um eine Relativierung der NS-Diktatur.

75 Leipziger Volkszeitung, 29.5.2000, zitiert nach: Samuel Salzborn: Geschichtspolitik in den Medien. Die Kontroverse über ein »Zentrum gegen Vertreibungen«, in: Zeitschrift für Geschichtswissenschaft (ZfG) 12/2003, S. 1120–1130, S. 1123; Zeitgeschichte online: Onlineressourcen zur Debatte um das Zentrum gegen Vertreibung und zum Diskurs zum Thema Flucht und Vertreibung, https://zeitgeschichte-online.de/themen/online-ressourcen-zur-debatte-um-das-zentrum-gegen-vetreibungen-und-zum-diskurs-zum-thema-der (zuletzt 6.8.2020).

textualisierung einher, die die jeweiligen Zusammenhänge vollkommen ausblendete, denn die Vertreibungen der Deutschen hatten eine Vorgeschichte: die NS-Volkstums- und Vernichtungspolitik.

2008 wurde die »Stiftung Flucht, Vertreibung, Versöhnung« auf Beschluss der Bundesregierung errichtet. Der Standort Berlin, in dem bis zum Sommer 2021 ein neues Dokumentationszentrum entstanden ist, ist geblieben. Doch der Auftrag war nun nicht mehr, eine von der NS-Geschichte losgelöste Opfergeschichte zu präsentieren, sondern »im Geiste der Versöhnung die Erinnerung und das Gedenken an Flucht und Vertreibung im 20. Jahrhundert im historischen Kontext des Zweiten Weltkrieges und der nationalsozialistischen Expansions- und Vernichtungspolitik und ihren Folgen wachzuhalten«.[76]

Die Debatte um Walsers Friedenspreis-Rede 1998 wurde von westdeutschen Persönlichkeiten geführt; beim Streit um das »Zentrum gegen Vertreibung« meldeten sich zwar tschechische und polnische Wissenschaftler und Politiker zu Wort, einziger prominenter Ostdeutscher war jedoch Markus Meckel. Fast könnte man den Eindruck gewinnen, dass diese Geschichtsdebatten zur Bedeutung der NS-Vergangenheit und ihrer Folgen zum damaligen Zeitpunkt in der Bevölkerung wie auch in wissenschaftlichen und politischen Kreisen der neuen Bundesländer auf wenig Resonanz trafen. An den ostdeutschen Universitäten erhoben allein Westdeutsche, die in den 1990er Jahren in die neuen Bundesländer gewechselt waren, ihre Stimme, etwa die Präsidentin der Viadrina in Frankfurt/Oder Gesine Schwan.

In jüngster Vergangenheit hat sich dies geändert, allerdings in einer Weise, die demokratisch-pluralistischen Diskursen entgegenstehen. Revisionistische und die NS-Diktatur verharmlosende Botschaften treffen in den neuen Bundesländern vermehrt auf Resonanz. Beispiele sind die Dresdner Rede des Thüringer AfD-Vorsitzenden Björn Höcke am 17. Januar 2017, in der er das Holocaust-Mahnmal in Berlin als »Denkmal der Schande« bezeichnete und eine erinnerungspolitische Wende um 180 Grad forderte, oder die »Vogelschiss«-Äußerung des Co-Fraktionsvorsitzenden der AfD im Bundestag, Alexander Gauland, der die Zeit der NS-Herrschaft zum klei-

76 So der § 16 des Errichtungsgesetzes, zitiert nach: Stiftung Flucht, Vertreibung, Versöhnung, https://www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung/staatsministerin-fuer-kultur-undmedien/aufarbeitung-und-gedenken/flucht-vertreibung-versoehnung (zuletzt 6.8.2020). Weitere Kontroversen blieben damit nicht aus: vgl. Florian Gathmann: Neuer Ärger um Stiftung. Vertriebenenvertreter unter Revanchismusverdacht, in: Der Spiegel, 3.8.2010, https://www.spiegel.de/a-709903.html (zuletzt 6.8.2020).

nen Tierexkrement in einer angeblich tausendjährigen erfolgreichen deutschen Geschichte verniedlichte.[77] Dass sich gerade aus dem Westen zugewanderte Politiker in Ostdeutschland als besonders radikale Vertreter eines geschichtsrevisionistischen Nationsverständnisses gerieren, könnte man zynisch als eine besondere Note der »inneren Einheit« verstehen.

77 Höcke-Rede im Wortlaut: »Gemütszustand eines total besiegten Volkes«, in: Der Tagesspiegel, 19.1.2017, https://www.tagesspiegel.de/19273518.html (zuletzt 6.8.2020). »Gauland: Hitler nur ›Vogelschiss‹ in deutscher Geschichte«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2.6.2018, https://www.faz.net/-15619502.html (zuletzt 6.8.2020).

Kapitel 2

Demografische Entwicklung und Migration

Angesichts eines seit Anfang der 1970er Jahre zurückgehenden Bevölkerungswachstums bei gleichzeitig ansteigender Lebenserwartung ist die demografische Entwicklung in Deutschland seit der Jahrtausendwende zunehmend in den Fokus der Politik und öffentlicher Debatten gerückt. Vor diesem Hintergrund ist grundsätzlich davon auszugehen, dass die demografische Entwicklung von zwei Faktoren geprägt wird: einerseits durch den *natürlichen Bevölkerungssaldo*, das heißt die Differenz aus Geburten und Sterbefällen, sowie andererseits durch den *Wanderungssaldo*, der sich aus der Differenz von Zuwanderung und Abwanderung ergibt. Während der natürliche Bevölkerungssaldo eine normalerweise eher kontinuierlich und langsam verlaufende Entwicklung nimmt, ist der Wanderungssaldo von arhythmischen Wellen mit größeren oder kleineren Ausschlägen geprägt. Aus der Relation von natürlichem Bevölkerungs- und Wanderungssaldo ergibt sich die demografische Entwicklung einer Gesellschaft.[1]

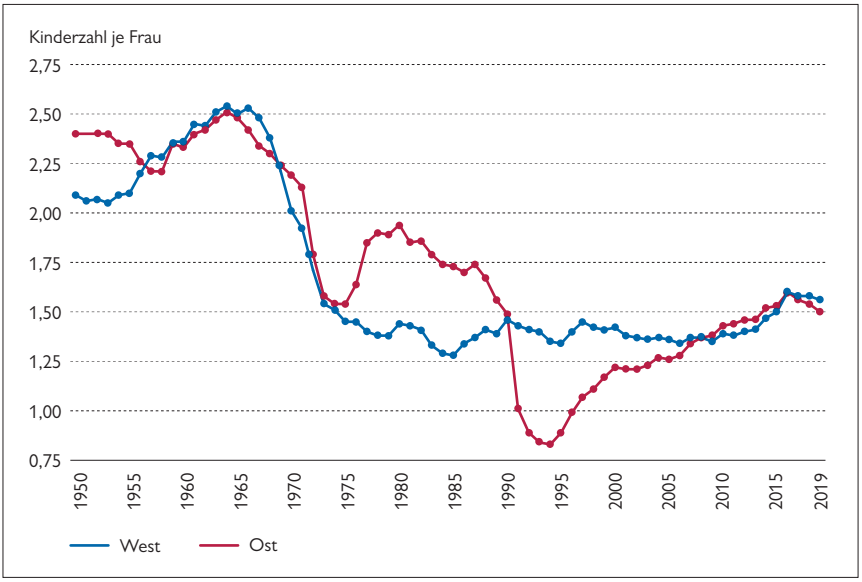
Natürlicher Bevölkerungssaldo

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs hatten die hohen Geburtenraten bis Ende der 1960er Jahre mit bis zu 2,5 Kindern je Frau in beiden deutschen Staaten für ein stetes Anwachsen der Bevölkerung gesorgt. Mit der Einführung der »Antibabypille« 1964 und dem daraus resultierenden »Pillenknick« und einer allmählichen Veränderung der Lebensstile einschließlich des überkommenen Rollenverständnisses von Frauen ab Ende der 1960er Jahre[2] setzte jedoch ein signifikanter Rückgang der Geburtenrate ein, der in der Bundesrepublik besonders stark ausfiel mit dem Tiefstwert von 1,26 Kindern je Frau im Jahre 1985. In der DDR entwickelte sich zwar ebenfalls eine Reduzierung der Geburtenrate ab Beginn der 1970er Jahre, diese blieb aber bis 1990 immer höher als in Westdeutschland (Abb. 1).

1 Die Berechnung des demografischen Wandels erfolgt nach der Formel: »Bevölkerung im Folgejahr = Bevölkerung im Ausgangsjahr plus Geburten minus Sterbefälle plus Zuwanderung minus Abwanderung«, vgl. Frank Swiaczny: Demografischer Wandel und Migration in Europa, focus Migration, Kurzdossier, Dezember 2013, S. 11.

2 Umfassend hierzu Roman Birke: Geburtenkontrolle als Menschenrecht. Die Diskussion um globale Überbevölkerung seit den 1940er Jahren, Göttingen 2020; zur Veränderung der Geschlechterrollen und dem Anwachsen weiblicher Berufstätigkeit: Andreas Rödder: 21.0. Eine kurze Geschichte der Gegenwart, München 2015, S. 192–198.

Abb. 1: Fertilitätsrate in Ost- und Westdeutschland 1950–2019



Quelle: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB)

Trotz dieser deutsch-deutschen Unterschiede fiel die Anzahl der Verstorbenen (»Gestorbenenrate«) 1972 erstmals höher aus als die der Geburten; an dieser grundsätzlichen Relation hat sich bis heute nichts geändert. So gab es auch 2019 wieder ein Geburtendefizit, obwohl zwischenzeitlich die Geburtenrate gestiegen war. In diesem Jahr starben 161 500 mehr Menschen, als geboren wurden (939 500 Sterbefälle gegenüber 778 000 Neugeborenen). Für die natürliche Bevölkerungsbilanz in Deutschland stellt diese Veränderung einen gravierenden Einschnitt dar; sie trägt daher zu einem bereits seit Längerem andauernden demografischen Wandel bei. Mit 9,4 Geburten je 1 000 Einwohner liegt Deutschland leicht über dem EU-Durchschnitt von 9,3.[3]

Seit drei Jahrzehnten schwankt die Anzahl der Kinder, die eine Frau durchschnittlich bekommt (totale Fertilitätsrate/TFR) im wiedervereinten Deutschland zwischen 1,3 und 1,5.[4] Das hat zur Folge, dass »jede Kinder-

3 Geburtenrate bleibt hoch, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.7.2020, S. 7.

4 Statistisches Bundesamt (Hg.): Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 13. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2015, S. 27.

generation um ein Drittel kleiner als die ihrer Eltern ist. […] Binnen drei Generationen, in weniger als 100 Jahren, schrumpft also eine Bevölkerung langfristig und ohne Beachtung von Zuwanderung sowie einer möglicherweise steigenden Lebenserwartung um fast zwei Drittel.«[5] Eine markante Ausnahme bildeten allerdings die Jahre 1993 und 1994 in den neuen Bundesländern, als die unsicheren wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse nach der Wiedervereinigung dort zunächst zu einem »demografischen Schock« führten und die Geburtenrate vorübergehend auf bis zu 0,77 Kinder je Frau herabsinken ließen. Danach stieg sie kontinuierlich und war von 2008 bis 2018 sogar wieder leicht höher als im früheren westdeutschen Bundesgebiet. 2019 schließlich lag die Geburtenziffer in Ost wie West bei 1,56 Kinder je Frau.[6]

Da das demografische »Erhaltungsniveau« erst bei einer Fertilitätsrate von 2,1 Kindern gesichert ist, hat die seit Jahrzehnten zu geringe Zahl der Geburten in Deutschland »gravierende Veränderungen in der Altersstruktur der Bevölkerung« zur Folge.[7] Denn, während die mittlere Altersgruppe der 20- bis unter 64-Jährigen, welche die Haupterwerbsgruppe darstellt, im Jahr 2013 noch fast zwei Drittel umfasste (61 %), wird ihr Anteil bereits 2030 auf 55 % sinken. Entsprechend steigt das sogenannte Medianalter, ein Mittelwert, der die Gesamtbevölkerung in eine jüngere und ältere Hälfte teilt, von durchschnittlich 46,5 Jahre (2015) auf mindestens 50 Jahre 2060.[8] Das bedeutet, dass sich das Arbeitskräftepotenzial sukzessive reduziert und dadurch die Anzahl der Menschen, die aus einem sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnis ausscheiden bzw. schon ausgeschieden sind, wächst. Entsprechend vergrößert sich der sogenannte Altenquotient, der bestimmt, wie viele Personen im Rentenalter auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter kommen; nach Berechnungen des Statistischen Bundesamtes könnten »im Jahr 2060 auf 100 Personen

5 Reiner Klingholz: Deutschlands demografische Herausforderungen. Wie sich unser Land langsam, aber sicher wandelt. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Discussion Paper Nr. 18, März 2016, S. 5.

6 Bundeszentrale für politische Bildung: Zahlen und Fakten: Die soziale Situation in Deutschland: Geburten, 10.8.2020, https://www.bpb.de/61550; Statistisches Bundesamt: Zusammengefasste Geburtenziffer nach Jahren, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Geburten/Tabellen/geburtenziffer.html. Geburtenziffern seit 2001: früheres Bundesgebiet ohne West-Berlin, neue Länder ohne Ost-Berlin.

7 Statistisches Bundesamt (Hg.): Bevölkerung Deutschlands bis 2060 (Anm. 4), S. 17.

8 Ebd., S. 19.

im Erwerbsalter 101 potenzielle Leistungsempfänger kommen«.[9] Damit wird »der Alterungsprozess den Druck auf die sozialen Sicherungssysteme verstärken«.[10]

Im Jahr 2011 lag die Zahl der Geburten mit nur 663 000 Neugeborenen auf dem niedrigsten Stand seit 1946.[11] Von da an stieg sie wieder und erreichte 2016 mit rund 792 000 Kindern einen ähnlich hohen Wert wie zuletzt 1982 in der Bundesrepublik und der DDR zusammen. Insgesamt bedeutete dies gegenüber dem Jahr 2015 einen Zuwachs von sieben Prozent. Dabei lag der Anstieg in den westdeutschen Bundesländern bei acht Prozent, in Ostdeutschland bei vier Prozent. Von den 792 000 Neugeborenen im Jahr 2016 hatten 607 000 eine Mutter mit deutscher Staatsangehörigkeit, 185 000 Kinder wurden von ausländischen Müttern geboren.

2016 lag die Gesamt-Geburtenziffer bei 1,59 (2015: 1,50). Während die Geburtenziffer bei deutschen Frauen 2016 1,46 betrug (2015: 1,43), lag sie bei ausländischen Müttern bei 2,28 (2015: 1,95). Zum Geburtenanstieg zwischen 2011 und 2017 von 122 000 Neugeborenen trugen die Frauen mit ausländischer Staatsangehörigkeit mit 71 000 Geburten bei; das entspricht einem Anteil von 59 Prozent.[12] 2019 wurden 778 000 Kinder geboren; das ergibt eine Gesamt-Geburtenziffer von 1,54 Kindern je Frau, wobei das Durchschnittsalter der Mütter bei der Erstgeburt bei 30 Jahren lag.[13]

Insgesamt rangiert Deutschland hinsichtlich der Größe seiner Bevölkerung mit einer Einwohnerzahl von rund 83,17 Millionen Menschen (Stand 2019) an 17. Stelle aller Staaten in der Welt.

9 Ebd., S. 26.

10 Susanne Schmid: Bevölkerungsentwicklung in Deutschland und weltweit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 4–5/2013, S. 46–52, hier S. 49.

11 Claire Grobecker u. a.: Bevölkerungsstand und Bevölkerungsentwicklung, in: Datenreport 2021. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, hg. v. Statistisches Bundesamt (Destatis), Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB) in Zusammenarbeit mit Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin), Bonn (Bundeszentrale für politische Bildung) 2021, S. 11–29, hier S. 16.

12 Statistisches Bundesamt (Hg.): Bevölkerung im Wandel. Annahmen und Ergebnisse der 14. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2019, S. 31.

13 Grobecker u. a. (Anm. 11), S. 16 u. 18.

Maßnahmen zur Bewältigung des demografischen Wandels

Tatsächlich sind »in keinem Land der Welt […] die Kinderzahlen je Frau so früh und so nachhaltig unter jenen Wert gefallen, der für eine stabile Bevölkerung notwendig wäre, wie in Deutschland«.[14] Da das demografische »Erhaltungsniveau« erst bei einer Fertilitätsrate von 2,1 Kindern je Frau gesichert ist (s. o.), »wird die Bevölkerung bis 2060 langfristig schrumpfen und vor allem altern«.[15] Damit unterliegt Deutschland grosso modo einem europaweiten Trend: »Europa altert sowohl wegen Jugendschwund als auch steigender Lebenserwartung.«[16] Die geburtenstarken Jahrgänge der in den 1950er und 1960er Jahren geborenen »Babyboom-Generation« von ca. 13 Millionen Menschen werden in den nächsten Jahren den Alterungsprozess der deutschen Gesellschaft weiter massiv vorantreiben, da sie sukzessive die Regelaltersgrenze erreichen. Diese Generation wird somit binnen weniger Jahre nicht mehr in die sozialen Sicherungssysteme einzahlen, sondern Leistungen daraus erhalten.[17]

Zudem verstärkt die gleichzeitig weiter ansteigende Lebenserwartung den Alterungsprozess der Gesellschaft; allein zwischen 1960 und 2018 ist die durchschnittliche Lebenserwartung von 69,31 auf 80,99 Jahre gestiegen. Für neugeborene Mädchen beträgt sie gegenwärtig 83,3 und für neugeborene Jungen 78,5 Jahre.[18] Dabei gibt es allerdings beträchtliche regionale Unterschiede; so leben Menschen im wohlhabenderen Süden Deutschlands durchschnittlich länger. Frauen, die im Landkreis Starnberg südlich von München wohnen, werden zum Beispiel mit durchschnittlich 85,7 Jahren am ältesten, während Frauen im Salzlandkreis in Sachsen-Anhalt mit 81,8 Jahren die niedrigste Lebenserwartung aufweisen.[19]

---

14 Klingholz (Anm. 5), S. 3.

15 Jedes Alter zählt. Für mehr Wohlstand und Lebensqualität aller Generationen, hg. v. Bundesministerium des Innern, Berlin 2015, S. 7.

16 Schmid (Anm. 10), S. 49.

17 Jedes Alter zählt (Anm. 15), S. 7. Zur Generation der »Babyboomer« vgl. auch Gerald Braunberger: Die Kosten des Erfolgs, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 8.2.2020, S. 19, sowie jüngst Bernd Ulrich: Kämpft ihr noch?, in: Die Zeit, 20.8.2020, S. 1–3.

18 Gina Apitz: Zahl der Hundertjährigen wächst weltweit, in: Leipziger Volkszeitung, 29.1.2020, S. 31.

19 Anna Vollmer: Wo man nicht viel zu erwarten hat, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1.8.2020, S. 8.

Demografische Schätzungen gehen davon aus, dass selbst bei einer jährlichen Zuwanderungsrate von 200 000 Menschen, dem langjährigen Mittelwert der bisherigen Zuwanderung (s. u.), die Gesamtbevölkerung Deutschlands auf ca. 74 Millionen 2060 schrumpfen wird.[20]

Die Auseinandersetzung mit dieser fundamentalen demografischen Entwicklung findet schon seit Längerem auf allen Ebenen von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft statt und hat sich in den 2010er Jahren noch einmal intensiviert. Die Bundesregierung aus CDU/CSU und SPD erstellte 2011 erstmals einen Demografiebericht und legte ein Jahr später eine umfassende Demografiestrategie (»Jedes Alter zählt«) vor. Unter Mitwirkung weiterer staatlicher Behörden und Einrichtungen sowie in Zusammenarbeit mit Vertretern der Wirtschaft, der Sozialpartner, der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft wurden erste Ergebnisse auf dem Demografiegipfel der Bundesregierung im Mai 2013 vorgestellt. Im Januar 2015 beschloss die Bundesregierung, die bisher verfolgte Vorgehensweise zu intensivieren und die Demografiestrategie unter dem Titel »Für mehr Wohlstand und Lebensqualität aller Generationen« weiterzuentwickeln.[21]

Inzwischen wird von folgenden Annahmen der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung in Deutschland ausgegangen: Die hohe Zuwanderung, die allerdings Ende 2016, Anfang 2017 (s. u. Wanderungssaldo) wieder zurückgegangen ist, wird die Alterung trotz eines »Verjüngungseffekts« für die Bevölkerung[22] nicht wesentlich verlangsamen können; sie vermag aber zu einem verminderten Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter beizutragen. Zugleich wird der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund an der Bevölkerung weiter zunehmen. Darüber hinaus wird der demografische Wandel regional unterschiedlich verlaufen: Strukturschwache ländliche Regionen mit Bevölkerungsverlusten und einem stärkerem Anteil an älteren Menschen werden Regionen mit wirtschaftlichem Wachstum, insbesondere Ballungszentren, die von der Zuwanderung jüngerer Menschen profitieren, gegenüberstehen.[23]

In den letzten beiden Jahrzehnten ist eine ganze Reihe von Maßnahmen ergriffen worden, um der sich abzeichnenden defizitären demografischen Entwicklung in Deutschland zu begegnen. Im Zentrum aller bisherigen bevölkerungspolitischen Maßnahmen stand und steht dabei die übergeord-

20 Statistisches Bundesamt (Hg.): Bevölkerung Deutschlands bis 2060 (Anm. 4), S. 15.

21 Jedes Alter zählt (Anm. 15), S. 5.

22 Statistisches Bundesamt (Hg.): Bevölkerung im Wandel (Anm. 12), S. 45.

23 Klingholz (Anm. 5), S. 15; Jedes Alter zählt (Anm. 15), S. 31.

nete Zielsetzung, angesichts des Rückgangs und der Alterung der Bevölkerung in Deutschland auch für weitere Generationen die ökonomischen Wachstumsperspektiven zu stärken, um den bisher erreichten Wohlstand zu sichern.

Um zu einer Erhöhung der Geburtenrate beizutragen, wurden zunächst mehrere Gesetze auf den Weg gebracht, mit denen die Vereinbarkeit von Beruf und Familie verbessert werden sollte. So folgte auf die Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz für Drei- bis Sechsjährige 1996 im Jahr 2005 das sogenannte Kinderbetreuungsgesetz für Kinder von einem bis drei Jahren; zum August 2013 wurde schließlich auch ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder dieser Altersgruppe eingeführt. Auch wenn der Ausbau von Betreuungsplätzen, besonders in den alten Bundesländern, regional und lokal noch nicht zur Gänze flächendeckend umgesetzt werden konnte, ist seither eine stetige Verbesserung eingetreten, wobei in Ostdeutschland, noch aus der Zeit der DDR herrührend, bereits zuvor ein umfassendes Netz von Krippen und Kindergärten vorhanden war.

Zum 1. Januar 2007 trat das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG) in Kraft, das es Paaren weiter erleichtern sollte, ihren Wunsch nach einem Kind zu erfüllen; zugleich sollte es einen größeren Anreiz für Väter schaffen, sich an der Betreuung ihrer neugeborenen Kinder zu beteiligen. Das BEEG sucht zudem dem sozialen Wandel, nämlich der Tatsache, dass die Berufstätigkeit von Frauen immer weiter angestiegen ist, Rechnung zu tragen. Bestritten im Jahr 2000 52,4 Prozent der Frauen im Alter zwischen 18 und 65 Jahren ihren Lebensunterhalt durch eigene Erwerbstätigkeit, waren dies 2019 bereits 67,8 Prozent.[24] Allerdings war mit 48 Prozent fast jede zweite Frau in Teilzeit beschäftigt gegenüber lediglich zwölf Prozent bei den Männern.[25] Ebenso ambivalent ist, dass Frauen in Deutschland zwar die zweithöchste Erwerbstätigenquote im EU-Vergleich aufweisen, jedoch im Durchschnitt 22% weniger verdienen als Männer (Gender Pay Gap/GPG).[26] Hinzu kommt, dass in Wirtschaft und Verwaltung Frauen in Führungsgremien erheblich unterrepräsentiert sind.

Um hier Abhilfe zu schaffen, wurde am 1. Mai 2015 das Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern in Führungsposi-

24 Die Hausfrau wird zur Ausnahme, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.7.2020, S. 17.

25 Christian Wingerter: Arbeitsmarkt, in: Datenreport 2021 (Anm. 11), S. 149–164, hier S. 157.

26 Auf dem Weg zur Gleichstellung? Bildung, Arbeit und Soziales – Unterschiede zwischen Frauen und Männern, Wiesbaden 2014, S. 31.

tionen (FüPoG) verabschiedet. So gilt seit 2016 eine weibliche Geschlechterquote von 30 Prozent in Aufsichtsräten, Vorständen und Leitungsgremien von Unternehmen, die börsennotiert sind und der paritätischen Mitbestimmung unterliegen. Das Gesetz ist jedoch in der deutschen Wirtschaft bisher keineswegs vollständig umgesetzt worden. Auch das Bundesgleichstellungsgesetz von 2001, mit dem die Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesverwaltung und in Gerichten des Bundes verwirklicht werden soll, und das Bundesgremienbesetzungsgesetz aus dem Jahre 1994, das die Gleichstellung von Frauen und Männern in Gremien vorschreibt, in denen der Bund eine Mitsprache hat, wurden 2015 bzw. 2016 novelliert, um den Anteil von Frauen in Führungspositionen des öffentlichen Dienstes im Bund zu erhöhen.

Das 2007 eingeführte Elterngeld ist anders als das zuvor gezahlte Erziehungsgeld eine Entgeltersatzleistung, das heißt, je höher das wegfallende Erwerbseinkommen des betreuenden Elternteils ist, desto höher ist das Elterngeld bei einer Obergrenze von 1 800 Euro. Insgesamt stehen den Eltern gemeinsam 14 Monate Elterngeld zu, wenn sich beide an der Betreuung des Kindes beteiligen. Sie können die Monate frei untereinander aufteilen, wobei ein Elternteil mindestens zwei und höchstens zwölf Monate für sich in Anspruch nehmen kann.

Am 1. Januar 2015 trat zudem das Gesetz zur Einführung des »ElterngeldPlus« mit Partnerschaftsbonus und einer flexibleren Elternzeit in Kraft. Gedacht ist das ElterngeldPlus insbesondere für Eltern, die während des Elterngeldbezugs in Teilzeit arbeiten. Mütter und Väter haben damit die Möglichkeit, länger als bisher Elterngeld in Anspruch zu nehmen, und zwar doppelt so lange wie das Basiselterngeld. Seit seiner Einführung sind Elterngeld und ElterngeldPlus immer stärker angenommen worden, nicht zuletzt von Vätern.

Um die Rente angesichts steigender Lebenserwartung und sinkender Geburtenraten langfristig finanziell absichern zu können, hat der Gesetzgeber 2007 das Rentenversicherungs-Altersgrenzenanpassungsgesetz verabschiedet, das am 1. Januar 2008 in Kraft trat. Dadurch wird – beginnend am 1. Januar 2012 mit dem Geburtsjahrgang 1947 - das Renteneintrittsalter bis 2029 schrittweise von 65 auf 67 Jahre erhöht. Dies vermag allerdings die Auswirkungen des demografischen Wandels nicht völlig auszugleichen, um Beitragssatz und Rentenniveau stabil zu halten. Flankierend dazu wurden daher Ende 2006 Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen beschlossen, etwa die »Initiative 50plus«.

Angesichts der beschriebenen demografischen Entwicklungen dürfte jedoch mittelfristig eine weitere Erhöhung der Lebensarbeitszeit über die

bestehende Grenze von 67 Jahren hinaus unumgänglich sein.[27] Allerdings sind nicht wenige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu einer noch längeren Beschäftigungsdauer als der gesetzlich vorgeschriebenen schon aus physischen bzw. psychischen Gründen nicht mehr fähig. Demgemäß hängt es vom jeweiligen Arbeitnehmer individuell ab, inwieweit der Wunsch und Wille besteht, freiwillig über die Renten-Altersgrenze hinaus zu arbeiten.

Um den Rückgang des Arbeitskräftepotenzials in Deutschland zu vermindern, wurde daher vor allem im letzten Jahrzehnt der Abbau von Barrieren für den Zugang von Ausländern zum deutschen Arbeitsmarkt vorangetrieben. Angehörige eines Mitgliedlands der EU, des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) und der Schweiz können uneingeschränkt in Deutschland arbeiten bzw. auf die Suche nach einem Arbeitsplatz gehen. Menschen, die aus anderen Ländern, sogenannten Drittstaaten, stammen, benötigen dagegen einen sogenannten Aufenthaltstitel.[28] Mit der Einführung der »Blauen Karte EU« zum 1. August 2012 gemäß der »Hochqualifizierten-Richtlinie der EU« wurde ein zwar befristeter, aber eigenständiger neuer Aufenthaltstitel geschaffen, der vorrangig zur Verbesserung der Einstellungsmöglichkeiten von hoch qualifizierten Bewerbern aus Drittstaaten dient. Bis 2018 kamen mehr als 81 000 solcher Fachkräfte nach Deutschland, von denen sich 85 Prozent für einen dauerhaften Aufenthalt in Deutschland entschieden.[29]

Der inzwischen spürbar werdende mangelnde Nachwuchs von Auszubildenden ist ein Zeichen dafür, dass das seit Jahrzehnten negative natürliche Bevölkerungswachstum inzwischen erhebliche Auswirkungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt zeitigt. Gegenwärtig wird diese Tatsache allerdings noch dadurch verdeckt, dass sich eine Mehrheit der »Babyboomer« noch immer im Arbeitsprozess befindet und eine erhebliche Zahl von Menschen in den letzten Jahren zugewandert ist.

---

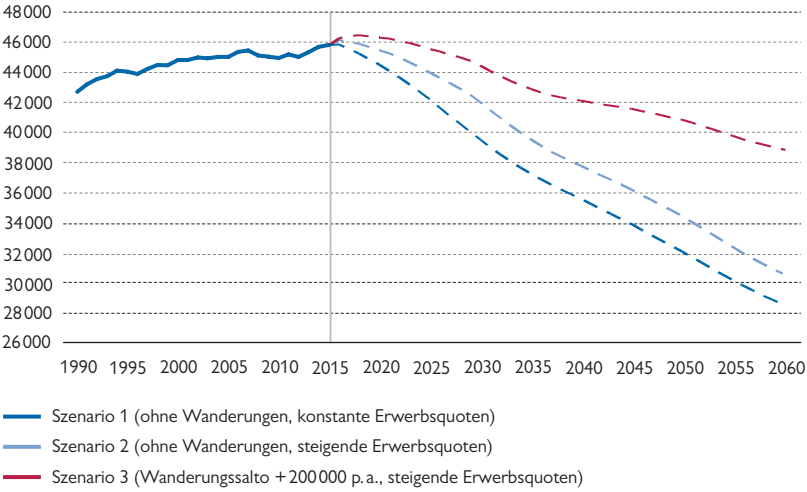
27 Dazu Susanna Kochskämper: Auswirkungen einer längeren Lebensarbeitszeit auf die Rentenversicherung. Variationen in einem einfachen Simulationsmodell, in: IW-Report Nr. 25, 15.8.2017, S. 1–20.

28 Bundesagentur für Arbeit: Für Menschen aus dem Ausland. Zulassung zum Arbeitsmarkt, https://www.arbeitsagentur.de/fuer-menschen-aus-dem-ausland/vorausset zungen-arbeiten-in-deutschland (zuletzt 25.8.2020).

29 Deutschland wird bei ausländischen Fachkräften immer beliebter, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1.8.2018, S. 1. Für solche hoch qualifizierten Einwanderer besteht nach 33 Monaten Anspruch auf eine Niederlassungserlaubnis, der Familiennachzug wird erleichtert, vgl. ebd.

Ostdeutschland ist in dieser Hinsicht Vorreiter, da sich nach der Friedlichen Revolution von 1989/90 und der sich anschließenden Binnenwanderung von Ost nach West einschließlich niedriger Geburtenzahlen nach der Wende die Zahl der dort lebenden 19- bis 24-Jährigen bereits im Jahr 2015 nahezu halbiert hat. Dadurch fehlt ein nicht geringer Teil von Nachwuchskräften auf dem Arbeitsmarkt, der kaum zu ersetzen ist. Bis zum Jahr 2025 wird diese Alterskohorte im gesamten Bundesgebiet um 1,2 Millionen schrumpfen.[30] Mittel- und langfristig steht somit zu erwarten, »dass es zu einem beschleunigten Rückgang der verfügbaren Arbeitskräfte kommen wird«, […] [da] der Geburtenrückgang zu einer veränderten Zusammensetzung der Altersgruppen und zu einer Alterung des Arbeitskräfteangebots führt«.[31]

Abb. 2: Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials bis 2060



Anmerkung: Bei Szenario 3 ist für die Jahre 2016 und 2017 eine Schätzung für die Flüchtlingszuwanderung eingerechnet. Außerdem umfasst die sonstige Nettozuwanderung in beiden Jahren 300000 Personen.

Quelle: IAB-Kurzbericht 6/2017

30 Ostdeutschland gehen junge Arbeitskräfte aus, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2.6.2018, S. 11 mit weiteren Zahlen.

31 Martin Diez u.a.: Vollbeschäftigung in Sicht? Zur Lage auf dem deutschen Arbeitsmarkt, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 14–15/2012, S. 20–30, hier S. 28.

Wanderungssaldo

Obwohl Deutschland seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs, bezogen auf das Territorium der späteren beiden deutschen Staaten, fast durchweg ein Einwanderungsland gewesen ist, hat es »in der Bundesrepublik bis in die 2000er Jahre gedauert, diese Realität anzuerkennen«.[32] Erst von da an ist das Zuwanderungsrecht modifiziert worden. Dabei haben sich von Ende 1944 bis in die Gegenwart hinein umfangreiche Zu- und Abwanderungsbewegungen in verschiedenen Wellen vollzogen, wobei der Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund stetig größer geworden ist.[33]

Nach Rainer Geißler lassen sich im Zeitraum zwischen Ende 1944 und 2011 »sechs sich teilweise überlagernde, bedeutende Wanderungsströme unterscheiden«.[34]

1. 1944 bis 1950: Noch im vorletzten Jahr des Zweiten Weltkriegs setzten Flucht und Vertreibung von ca. 14 Millionen »Reichsdeutschen« aus den östlichen Reichsgebieten und »Volksdeutschen« (Angehörigen deutscher Minderheiten ohne deutsche Staatsangehörigkeit) aus Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa ein, die sich in den westlichen Besatzungszonen bzw. der späteren Bundesrepublik Deutschland und der Sowjetischen Besatzungszone (SBZ)/DDR niederließen. Dabei nahm die Bundesrepublik knapp acht und die DDR rund vier Millionen Menschen auf.
2. 1945 bis 1961: Bis zur Errichtung der Berliner Mauer (13. August 1961) und der Schließung der deutsch-deutschen Grenze zogen rund 3,1 Millionen Flüchtlinge und Übersiedler aus der DDR in die Bundesrepublik, während ca. 470 000 Menschen aus Westdeutschland in der DDR

32 So zutreffend Vera Hanewinkel/Jochen Oltmer: Deutschland, focus Migration, Kurzdossier September 2017, S. 1. Zur kritischen Nachzeichnung und Bewertung der Ausländerpolitik in der früheren Bundesrepublik vgl. Ulrich Herbert: Geschichte der Ausländerpolitik. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge, Bonn 2003, S. 341: »Eine auf die Einwanderung reagierende Politik wurde nicht entwickelt, obwohl immer klarer ersichtlich war, dass der sich vollziehende Einwanderungsprozess nicht mehr umkehrbar war.«

33 Unter Personen mit Migrationshintergrund werden alle nach 1949 auf das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland Zugewanderten sowie alle in Deutschland geborenen Ausländer und alle in Deutschland als Deutsche Geborenen mit zumindest einem zugewanderten oder als Ausländer in Deutschland geborenem Elternteil verstanden, vgl. Swiaczny (Anm. 1), S. 11.

34 Rainer Geißler: Die Sozialstruktur Deutschlands, 7. grundlegend überarbeitete Auflage, Wiesbaden 2014, S. 48 ff.

ihren Wohnsitz nahmen. Im gleichen Zeitraum wanderten rund zwei Millionen Menschen nach Übersee aus (vorwiegend USA, Kanada und Australien).

3. Ab Mitte der 1950er Jahre schuf das »Wirtschaftswunder« in der Bundesrepublik einen wachsenden Bedarf an Arbeitskräften, der durch das einheimische, bis dahin fast ausschließlich deutsche Arbeitskräftepotenzial nicht mehr gedeckt werden konnte. 1955 wurde daher mit Italien die erste Vereinbarung zur Anwerbung von Arbeitskräften geschlossen. Weitere Abkommen mit Spanien und Griechenland (1960), der Türkei (1961), Marokko (1963), Portugal (1964), Tunesien (1965) und Jugoslawien (1968) folgten. Damit kamen bis zum Anwerbestopp von 1973 rund 3,5 Millionen Ausländer (Arbeitsmigranten; »Gastarbeiter«) in die Bundesrepublik. Der Stopp wurde offiziell mit der »Ölkrise« begründet, tatsächlich aber befürchtete die Regierung schon in den Jahren 1971/72, dass die Grenze der »Aufnahmefähigkeit« in der bundesrepublikanischen Gesellschaft erreicht sei.[35]
   Da die meisten der knapp drei Millionen in der Bundesrepublik verbliebenen ausländischen Erwerbstätigen in der Folgezeit ihre Familien nachholten, erhöhte sich die Anzahl der in der Bundesrepublik lebenden Ausländer zwischen 1974 und 1989 auf 4,85 Millionen und stieg bis zur Jahrtausendwende auf 7,3 Millionen an. Der Anwerbestopp von 1973 markiert daher »eine wichtige Zäsur in der bundesdeutschen Migrationsgeschichte, die sich schlagwortartig als Wechsel von der Arbeits- zur Familienmigration beschreiben lässt«[36].
   Rund zehn Jahre später als die Bundesrepublik schloss auch die Führung der DDR »Anwerbeabkommen« mit sozialistischen Staaten ab, um das zu geringe Arbeitskräftepotenzial durch »Vertragsarbeiter« aufzustocken. Ungarn war 1968 das erste Land, dem Algerien, Angola, Polen, Mosambik und Kuba folgten. Den größten Anteil stellten indes Vietnamesen, die allerdings nur befristet in der DDR bleiben durften. 1989 befanden sich noch knapp 100 000 Vertragsarbeiter in der DDR, davon 60 000 aus Vietnam, die jedoch wegen auslaufender Aufenthaltsgenehmigungen zum größten Teil wieder in ihre Heimatländer zurückkehren mussten.[37]
4. Ab Ende der 1970er, Anfang der 1980er Jahre veränderte sich die Struktur der Zuwanderung: »Aus einem Prozess der innereuropäischen Arbeiterwanderung wurde eine zunehmende internationale Migrationsbe-

35 Vgl. auch Herbert (Anm. 32), S. 228.

36 Geißler (Anm. 34), S. 49.

37 Vgl. auch Hanewinkel/Oltmer (Anm. 32), S. 3.

wegung.«[38] In deren Folge wurde die Bundesrepublik Deutschland zu einem wachsenden Bezugspunkt für Asylsuchende aus den internationalen Krisen- und Konfliktregionen. Mit 438 000 Anträgen bildete das Jahr 1992 einen Höhepunkt, nicht zuletzt bedingt durch Migranten aus Südosteuropa, die vor den Bürgerkriegen in Jugoslawien flohen. Insgesamt stieg die Anzahl der Ausländer von 4,5 Millionen (1988) auf 6,7 Millionen (1993) an, was zu mehr als einem Drittel aus der Zuwanderung von Flüchtlingen resultierte.[39]

5. Noch vor dem Fall der Mauer und dem Zusammenbruch der sozialistischen Ostblockstaaten entwickelte sich ein zweiter Zustrom von sogenannten Aussiedlern, ab 1993 offiziell als »Spätaussiedler« bezeichnet, in die Bundesrepublik. Denn trotz Flucht und Vertreibung befanden sich nach Kriegsende 1945 noch mehr als vier Millionen Deutsche in Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa, deren Aufnahme als deutsche Staatsangehörige durch das Bundesvertriebenengesetz von 1953 (BFVG; Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge) geregelt war.[40] Zwischen 1950 und 1975 kamen rund 800 000 und von 1976 bis 1987 noch einmal 616 000 Aussiedler in die Bundesrepublik. Schon vor, besonders aber nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion im Jahr 1991 folgten ihnen weitere mehr als drei Millionen Aussiedler, vornehmlich aus der Sowjetunion (»Russlanddeutsche«) und aus Polen und Rumänien, sodass zwischen 1950 und 2004 insgesamt ca. 4,5 Millionen Aussiedler in die Bundesrepublik bzw. ab 1990 in das wiedervereinte Deutschland zogen.[41]
6. Ebenfalls zu den Migrationsbewegungen zählt, auch wenn es sich hierbei um einen Sonderfall handelt, die beträchtliche innerdeutsche Binnenwanderung, die unmittelbar nach dem Fall der Berliner Mauer am 9. November 1989 und der Öffnung der deutsch-deutschen Grenze einsetzte. Allein zwischen 1990 und 2002 ging die Einwohnerzahl in Ostdeutschland von rund 18,2 Millionen auf 17 Millionen zurück,[42] bis 2011 waren sogar

38 Herbert (Anm. 32), S. 341.

39 Vgl. auch ebd., S. 274.

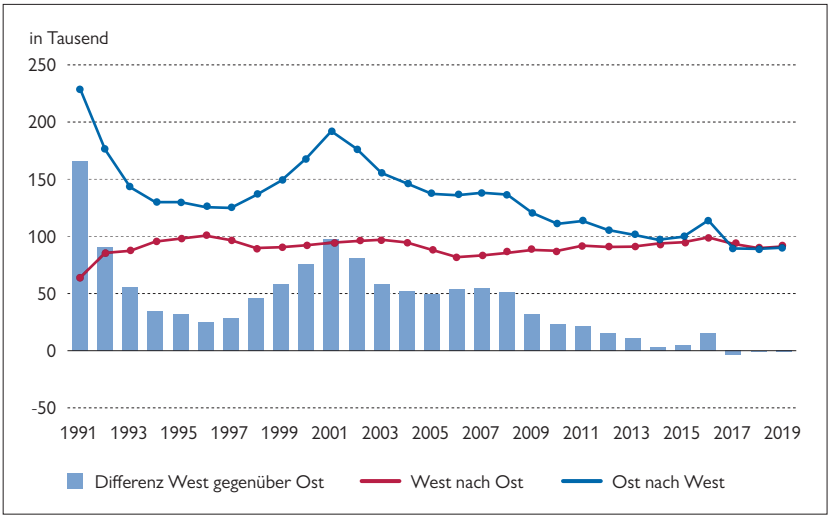
40 Da die »Spätaussiedler« den Flüchtlingen und Vertriebenen nach 1945 rechtlich gleichgestellt wurden, waren auch sie Nutznießer einer »privilegierten Einwanderung«, ebd., S. 341.

41 Vgl. auch ebd., S. 275 f.

42 Vgl. auch Thorsten Erdmann, Regionale Aspekte der Bevölkerungsentwicklung in Ostdeutschland seit der Wiedervereinigung, in: Deutschland Archiv, 3/2005, S. 402–409, hier S. 403.

rund 2,6 Millionen Ostdeutsche in die alten Bundesländer gezogen. Dieser negative Wanderungssaldo fand erst 2017 ein Ende, als die Zuwanderung aus den alten Bundesländern in die neuen erstmals höher ausfiel als die Abwanderung von Ost- nach Westdeutschland (Abb. 3).

Abb. 3: Wanderungen zwischen dem früheren Bundesgebiet und den neuen Ländern



Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis), 2021

Entscheidender Grund für die hohe Abwanderung in den ersten zwei Jahrzehnten nach der Wiedervereinigung waren vor allem die in den neuen Bundesländern fehlenden Arbeitsplätze, die erst im Zuge des länger andauernden sozioökonomischen Transformationsprozesses geschaffen werden konnten. Abgesehen davon, dass die alten Bundesländer, insbesondere die süddeutschen Staaten Bayern und Baden-Württemberg, zu Profiteuren der von Ost- nach Westdeutschland verlaufenden Binnenwanderung wurden, fiel der Wanderungsverlust in den neuen Bundesländern regional unterschiedlich aus. Während Berlin und Brandenburg aufgrund des Hauptstadteffekts zwischen 1991 und 2002 nur einen Bevölkerungsverlust von 0,6 Prozent hinnehmen mussten, verminderte sich die Einwohnerzahl in Mecklenburg-Vorpommern um 9,3 Prozent und in Sachsen-Anhalt sogar um 11,3 Prozent.[43]

43 Ebd., S. 403.

Gleichzeitig war die innerdeutsche Migration aber auch generationen- und geschlechterspezifisch geprägt, da vor allem die junge Generation zwischen 18 und 30 Jahren wegen des mangelnden Arbeitsplatzangebots von Ost- nach Westdeutschland oder anderswohin, meist ins deutschsprachige Ausland, zog. In dieser Alterskohorte waren es jedoch wiederum vornehmlich junge Frauen, die ihre Heimat verließen. Sie stell(t)en »als potenzielle Mütter eine besonders kritische Gruppe im Hinblick auf die langfristige demographische Entwicklung« von ostdeutschen Regionen dar. Zwischen 1991 und 2004 sind 536 000 junge Frauen, jedoch nur 364 000 junge Männer abgewandert.[44] Dies erklärt sich unter anderem daraus, dass viele junge Frauen bereits nach der Schulausbildung, junge Männer hingegen erst nach der Berufsausbildung ihre Heimatregionen verließen. Dies wiederum hatte seinen Grund darin, dass die Lehrstellensituation für Mädchen schlechter als für Jungen war.[45] Die Abwanderung der jungen Generation hatte zur Folge, dass sich der Anteil älterer Menschen in den neuen Bundesländern erhöhte. Die naturgemäß daraus resultierende höhere Sterbeziffer verstärkte wiederum den natürlichen Bevölkerungsrückgang in Ostdeutschland.[46]

7. Ab 2011 stieg die Nettozuwanderung von 279 000 auf 429 000 Personen im Jahr 2013 mit dem bis dahin höchsten Zuzug von Arbeitsmigranten und Asylbewerbern an. Denn parallel zur ostdeutschen Binnenwanderung nach Westdeutschland, die sich allerdings ab 2013 allmählich umkehrte, hatte sich der Zuzug von Ausländern in die Bundesrepublik fortgesetzt, auch wenn der diesbezügliche Wanderungssaldo zwischen 2004 und 2009 zeitweise weniger als 100 000 Menschen jährlich betrug. Insgesamt erhöhte sich der Anteil ausländischer Staatsbürger in der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1991 und 2013 von 7,6 Prozent auf 8,7 Prozent.[47] Gründe für diesen Anstieg waren die Arbeitnehmerfreizügigkeit für Bürger aus den neuen ost- und südosteuropäischen EU-Beitrittsstaaten, insbesondere Polens, Rumäniens und Bulgariens,

44 Alexander Kubis/Lutz Schneider: »Sag mir, wo die Mädchen sind …«. Regionale Analyse des Wanderungsverhaltens junger Frauen, in: Wirtschaft im Wandel, 8/2007, S. 298–307, hier S. 298.

45 Günter Herfert: Regionale Polarisierung der demografischen Entwicklung in Ostdeutschland – Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse?, in: Raumforschung und Raumordnung, 5/2007, S. 435–455, hier S. 441.

46 Ralf Mai, Die altersselektive Abwanderung aus Ostdeutschland, in: Raumforschung und Raumordnung, 5/2006, S. 355–369, hier S. 360.

47 Nikolas Busse: Ein gemischtes Bild. Einwanderung in Zahlen: Viele Europäer, Probleme beim Asyl, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.2.2015, S. 8.

sowie die auf den deutschen Arbeitsmarkt fokussierte Zuwanderung aus südeuropäischen EU-Staaten wie namentlich Griechenland, Italien und Spanien. Bei beiden Zuzügen handelte es sich indes vornehmlich um »Arbeitsmigration«. Wie der 13. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes von 2015 zu entnehmen ist, »war die gesamte Wanderungsbilanz […] in Deutschland mit Ausnahme einzelner Jahre positiv« und belief sich zwischen den Jahren 1954 und 2013 auf durchschnittlich 186 000 Personen pro Jahr.[48]

8. Im Jahr 2015 erfolgte mit 890 000 Menschen die höchste Zuwanderung nach Deutschland überhaupt – eine Folge der unerträglich gewordenen Lebenssituation in den Kriegs- und Krisengebieten Vorder- und Mittelasiens sowie einiger afrikanischer Staaten.[49]

In seiner 13. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung konstatierte das Statistische Bundesamt, dass »die gesamte Wanderungsbilanz […] in Deutschland mit Ausnahme einzelner Jahre positiv« war. So wanderten etwa von 1990 bis 2013 21,3 Millionen Menschen nach Deutschland ein, zugleich verließen in diesem Zeitraum 15,9 Millionen Menschen das Land wieder.[50] Von 2014 bis 2019 verzeichnete Deutschland ebenfalls ein positives Wanderungssaldo mit dem höchsten »Überschuss« 2015 und dem geringsten »Überschuss« 2019.[51] Diese positive Wanderungsbilanz hat dazu beigetragen, dass die Bevölkerungszahl in Deutschland auf 83,17 Millionen Menschen (Stand: 31. Dezember 2019) gestiegen ist, obwohl die natürliche Bevölkerungsbilanz, wie weiter oben ausgeführt, bereits seit Anfang der 1970er Jahre durchweg negativ ist.

In diesem Zusammenhang gibt es jedoch einen markanten Unterschied: Während die DDR immer ein Abwanderungsland war, fallen die frühere Bundesrepublik und das wiedervereinte Deutschland eindeutig unter die Kategorie Einwanderungsland.

48 Statistisches Bundesamt (Hg.): Bevölkerung Deutschlands bis 2060 (Anm. 4), S. 37.

49 Siehe dazu weiter unten: »Die ›Flüchtlingskrise‹ 2015 und ihre Nachwirkungen«.

50 Statistisches Bundesamt (Hg.): Bevölkerung Deutschlands bis 2060 (Anm. 4), S. 37.

51 Statistisches Bundesamt: Wanderungen zwischen Deutschland und dem Ausland 1991 bis 2020, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Wanderungen/Tabellen/wanderungen-alle.html#fussnote-1-115678.

Migrationspolitik seit 1989/90

Obwohl die Bundesrepublik Deutschland nach 1945 Millionen von Zuwanderern aufgenommen hat, begriff sich das Land bis über die Jahrtausendwende hinaus nicht als Zuwanderungsland; damit korrespondiert sowohl eine ambivalente Migrationspolitik als auch die zwiespältige Akzeptanz von Flüchtlingen und Asylsuchenden in der deutschen Gesellschaft.[52] Das galt bereits für die bis 1960 rund 14 Millionen fast ausschließlich deutschsprachigen Flüchtlinge und Vertriebenen, deren Aufnahme durch die ortsansässige Bevölkerung keineswegs problemlos verlief.

Ähnlich war es mit den sogenannten Gastarbeitern. Als ein Teil von ihnen nicht mehr in ihre Heimatländer zurückkehrte und stattdessen ihre Familie nachholte, geriet die bundesdeutsche Ausländerpolitik »seit Ende der 70er Jahre unter zunehmenden Druck von nicht geringen Teilen der deutschen Bevölkerung, die auf den nun offenkundig stattfindenden Einwanderungsprozess aggressiv reagierten«.[53]

Mit der Neufassung des Ausländergesetzes von 1965 im Jahr 1990 wurden erstmals Zuzug und Aufenthalt von nichtdeutschen Migrantinnen und Migranten genauer geregelt. Eine der wesentlichen Änderungen bestand in der Einführung von vier verschiedenen Arten der Aufenthaltsgenehmigung: Aufenthaltserlaubnis (zum Beispiel für den Familiennachzug oder die Aufnahme einer unselbstständigen Tätigkeit), Aufenthaltsbewilligung (zum Beispiel zum Studieren), Aufenthaltsbefugnis (zum Beispiel aus humanitären Gründen) und Aufenthaltsberechtigung. Während Aufenthaltsbewilligung und -befugnis befristet waren, konnte die Aufenthaltserlaubnis sowohl befristet als auch unbefristet erteilt werden. Die Aufenthaltsberechtigung schließlich war zeitlich unbeschränkt, galt für das ganze Bundesgebiet und sollte vor allem die Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit ermöglichen. Sie konnte nach achtjährigem Besitz einer Aufenthaltserlaubnis erworben werden.[54]

Gegen Ende der 1980er Jahre begann sich die bis dahin vorherrschende innereuropäische Arbeiterwanderung in eine zunehmend internationale

52 Vgl. hierzu den Überblick zum Stand der internationalen Migrationsforschung bei Agnes Bresselau von Bressensdorf (Hg.): Über Grenzen. Migration und Flucht in globaler Perspektive seit 1945, Göttingen 2019; vgl. jüngst auch Gerald Knaus: »Welche Grenzen brauchen wir?« Zwischen Empathie und Angst – Flucht, Migration und die Zukunft von Asyl, München 2020.

53 Herbert (Anm. 32), S. 341.

54 https://de.wikipedia.org/wiki/Ausländergesetz (Deutschland) (zuletzt 20.8.2018).

Migrationsbewegung zu verwandeln.[55] Die sukzessive Auflösung des Ostblocks, die Jugoslawienkriege und der Zerfall der Sowjetunion führten zu einem erneuten Zuzug von Menschen, vornehmlich »Aussiedlern«, davon allein ab 1990 rund drei Millionen.[56] Parallel dazu stieg bis zur Änderung des Asylrechts 1993 die Anzahl der Asylsuchenden aus Ländern der »Dritten Welt«, deren Akzeptanz und Integration in die bundesdeutsche Gesellschaft ebenfalls keineswegs problem- und konfliktlos verlief. 1992 sprachen sich in einer Emnid-Umfrage 74 % der Befragten für eine Grundgesetzänderung zur Reduzierung der Zahl der Asylbewerber aus.[57]

Mit der Änderung des Grundgesetzes durch den neu eingefügten Artikel 16a und der Neuregelung des Asylverfahrensgesetzes (mit Wirkung zum 24. Oktober 2015 in Asylgesetz umbenannt) im Jahr 1993 wurden die bisher bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten, sich auf das Grundrecht auf Asyl zu berufen, stark eingeschränkt.[58] Seitdem gelten die folgenden Bestimmungen:

- Wer aus einem EU-Mitgliedstaat oder einem als sicheren Drittstaat klassifizierten Land einreist, kann sich in Deutschland nicht auf das Grundrecht auf Asyl berufen (sogenanntes Prinzip der sicheren Drittstaaten); dazu gehören alle die Bundesrepublik Deutschland umgebenden Staaten.
- Stammt ein Asylbewerber aus einem als sicherer Herkunftsstaat eingestuften Land, führt dies im Regelfall zur Ablehnung seines Asylantrags (sogenanntes Prinzip der sicheren Herkunftsstaaten).
- An Flughäfen können Asylsuchende bis zu 19 Tage festgehalten werden. Somit kann ihr Asylantrag geprüft werden, ohne dass sie nach Deutschland eingereist sind (sogenannte Flughafenregelung).

Im Juni 1993 wurde zudem der neue Paragraf 32a in das Ausländergesetz eingefügt, der die (vorübergehende) Aufnahme von Flüchtlingen aus Kriegs- und Bürgerkriegsgebieten regelte. Damit sollte verhindert werden, dass diese einen für sie aussichtslosen Asylantrag stellen.[59]

Durch die Neuregelung des Asylrechts kam es zu einem deutlichen Rückgang der Asylgesuche; hatte deren Zahl in den Jahren 1992 bei 438 191 und 1993 bei 322 599 gelegen, waren es 2003, zehn Jahre nach der

55 Herbert (Anm. 32), S. 341.

56 Geißler (Anm. 34), S. 49.

57 Talfahrt der SPD zu Ende?, in: Der Spiegel, Nr. 8, 1992, S. 40–47.

58 https://de.wikipedia.org/wiki/Asylkompromiss (zuletzt 20.8.2018).

59 Vgl. hierzu detailliert Herbert (Anm. 32), S. 319.

Neuregelung des Asylrechts, nur noch 67 848 (davon 50 563 Erstanträge). 2007 wurde mit 19 164 Erstanträgen der niedrigste Stand verzeichnet.[60] Doch trotz der erheblichen Verschärfung des Asylrechts, die am 1. Juli 1993 in Kraft trat und ganz zweifellos auch unter dem Druck der Öffentlichkeit zustande gekommen war, und des deutlichen Rückgangs der Zahl der Asylsuchenden in den folgenden Jahre, gab es weiterhin erschreckend viele Anschläge und Ausschreitungen gegen »Ausländer«.[61]

1999 wurde mit der Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts (StAG) ein Paradigmenwechsel vollzogen. Bis dahin wurde man auf zwei Wegen Deutsche bzw. Deutscher: durch Abstammung *(ius sanguinis)* oder durch Einbürgerung. Mit der Reform, die am 1. Januar 2000 in Kraft trat, kamen Elemente des Territorial- bzw. Geburtsortprinzips *(ius soli)* hinzu.[62] Seither erhalten in Deutschland geborene Kinder von Ausländern »automatisch die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn ein Elternteil seit mindestens acht Jahren in Deutschland« lebt und »im Besitz einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis ist«.[63] Bis 2014 galt generell die Regel, dass diese Kinder sich nach Vollendung des 21. Lebensjahrs zwischen der deutschen und der (ausländischen) Staatsangehörigkeit ihrer Eltern entscheiden müssen, seit Dezember 2014 ist dies nicht mehr zwingend vorgeschrieben.[64] Mit der Reform wurde zudem die Einbürgerung erleichtert, etwa indem man diese nun nach acht Jahren rechtmäßigen Aufenthalts in Deutschland (zuvor 15 Jahre) beantragen kann.

Nach mehrjährigen heftigen Kontroversen trat am 1. Januar 2005 das Zuwanderungsgesetz (ZuWG) in Kraft, das eine umfassende Reform

60 Das Bundesamt in Zahlen 2020. Asyl, hg. vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg, Februar 2021, S. 9; Statistikbericht Migration und internationaler Schutz 2007 der deutschen Nationalen Kontaktstelle des Europäischen Migrationsnetzwerkes (EMN), hg. v. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg, Dezember 2009, S. 7; erst seit 1995 werden die Zahlen getrennt nach Erst- und Folgeanträgen ausgewiesen.

61 Siehe Kapitel 4, S. 192–194.

62 Hanewinkel/Oltmer (Anm. 32), S. 5 f. Gründe für die späte Änderung des StAG waren unter anderen die bis dahin in Deutschland bestehende Tradition des *ius sanguinis*, die komplizierte Rechtslage für deutsche Flüchtlinge und Vertriebene nach 1945 (vgl. Art. 116 Abs. 1 GG), die intendierte Vermeidung von doppelten Staatsbürgerschaften sowie das Festhalten an einer gemeinsamen Staatsbürgerschaft während der Existenz der DDR; Letzteres wurde nach der Wiedervereinigung obsolet.

63 Ebd., S. 6.

64 Ebd.

sämtlicher Bestimmungen der Migrations- und Integrationspolitik einschließlich des Aufenthaltsrechts von Nichtdeutschen beinhaltete.

Anders als das Ausländergesetz, das zum Dezember 2004 außer Kraft trat, sieht das ZuWG nur noch zwei Aufenthaltstitel vor: die »befristete Aufenthaltserlaubnis« und die »unbefristete Niederlassungserlaubnis«. Eine »befristete Aufenthaltserlaubnis« erhält man zum Zwecke der Ausbildung (zum Beispiel Studierende), der Erwerbstätigkeit (ausländische Arbeitnehmer), aus humanitären Gründen (zum Beispiel Flüchtlinge und Asylsuchende) sowie aus familiären Motiven (Familiennachzug).

Die Erteilung einer »unbefristeten Niederlassungserlaubnis« ist in der Regel an die folgenden Voraussetzungen gebunden: gesicherter Lebensunterhalt und angemessener Wohnraum; Nachweis von Beiträgen zur Altersvorsorge; Straffreiheit; ausreichende deutsche Sprachkenntnisse; eine Erlaubnis zur Erwerbstätigkeit sowie ein mindestens fünfjähriger vorheriger Besitz einer Aufenthaltserlaubnis.

Erstmalig gewährte das ZuWG bei nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung ebenfalls den Flüchtlingsstatus nach der Genfer Konvention. Um die innere Sicherheit zu erhöhen, wurde gleichzeitig die Abschiebung bei drohender krimineller oder terroristischer Gefährdung erleichtert und die strafrechtliche Verfolgung von »Schleusern« verschärft. Insgesamt erschwerte das ZuWG die Migration nach Deutschland, beabsichtigte aber gleichzeitig, die Integration von Flüchtlingen und Asylbewerbern in Deutschland zu verbessern,[65] weshalb das Gesetz ein eigenes Kapitel »Förderung der Integration« mit dem Integrationskurs als zentralem Element enthält.

Die »Flüchtlingskrise« 2015 und ihre Nachwirkungen

Der Zuzug von Menschen aus den Kriegs- und Krisengebieten Asiens, insbesondere Syrien, Afghanistan und dem Irak, sowie aus afrikanischen Staaten sollte ab Ende 2014 jedoch zu einem in Deutschland bis dahin unbekannten Anstieg der Zuwanderung führen, der 2015 mit 890000 Menschen seinen Höhepunkt erreichte.[66] Hierbei handelte es sich nahezu ausschließ-

65 Jan Schneider: Rückblick: Zuwanderungsgesetz 2005, 15.5.2007, http://www.bpb.de/56351 (zuletzt 18.8.2018).

66 Dabei handelte es sich um »neu einreisende Asylsuchende«, die als solche registriert wurden.

lich um die Einwanderung von Asylsuchenden.[67] Der im Herbst 2015 zeitweise unkontrollierte Grenzübertritt von Hunderttausenden Menschen nach Deutschland sollte zur Prägung des Begriffs »Flüchtlingskrise« führen.

Über den Münchener Hauptbahnhof kommen im Sommer und Herbst 2015, hier am 6. September, zahlreiche Flüchtlinge in Deutschland an.

Die Gründe für die Massenmigration nach Europa und nicht zuletzt Deutschland waren einem ganzen Problemkomplex geschuldet: an vorderster Stelle die unerträglich gewordenen Lebensbedingungen durch die Angriffe des Islamischen Staates (IS) im Irak und den nach wie vor andauernden (Bürger-)Krieg in Syrien sowie der nunmehr seit 40 Jahren währende Krieg in Afghanistan.

Nahezu gleichzeitig stieg die Zahl von Migranten aus nord- und zentralafrikanischen Staaten, die den dortigen, weitgehend perspektivlosen Lebens- und Arbeitsverhältnissen zu entkommen suchten. Sie nahmen, oft nach gefahrvoller Durchquerung der Sahara, den risikoreichen Weg übers Mittelmeer, entweder über Libyen nach Italien oder über Marokko nach

67 Statistisches Bundesamt (Hg.): Bevölkerung Deutschlands bis 2060 (Anm. 4), S. 38.

Spanien, um in den EU-Staaten Aufnahme zu finden.[68] Nach Angaben der UNO sind seit 2013 rund 20 400 Menschen bei dem Versuch, das Mittelmeer zu überqueren, ertrunken (Stand Oktober 2020).[69]

Unter den Menschen, die in der ersten Jahreshälfte 2018 in Deutschland einen Asylantrag stellten, bildeten Syrerinnen und Syrer mit 26,4 Prozent die größte Gruppe, gefolgt von Flüchtlingen aus dem Irak mit 10,1 Prozent. Weitere Herkunftsländer waren Nigeria (7,0 Prozent), Afghanistan (6,3 Prozent), Türkei (5,0 Prozent), Eritrea (4,3 Prozent), Somalia (3,6 Prozent) und Georgien (2,6 Prozent). 29,5 Prozent stammten aus anderen Herkunftsländern bzw. hatten dazu keine Angabe gemacht.[70]

Bis Ende 2019 hat sich der Zustrom von Flüchtlingen in die Europäische Union erheblich reduziert, ist aber auf der östlichen Mittelmeer-Route (»Balkan-Route«) wieder angewachsen. Mit insgesamt 139 000 Grenzübertritten (nach Angaben der Europäischen Agentur für Grenz- und Küstenwache, Frontex) bis Ende September 2019 lag die Zahl der Migranten um 92 Prozent unter der Höchstzahl des Jahres 2015 mit rund 1,8 Millionen. Auf der westlichen Land- und Seeroute zwischen Marokko und Spanien sanken die Flüchtlingszahlen zwischen 2018 und 2019 um 71 bzw. 57 Prozent; im Jahr 2020 stieg die Zahl der Ankünfte in Spanien jedoch wieder, wobei die Flüchtlinge nun zunehmend den Weg zu den Kanarischen Inseln nehmen.[71] Auf der zentralen Mittelmeer-Route zwischen Libyen und Italien gingen die Flüchtlingszahlen ebenfalls zurück, und zwar um 41 Prozent (von 23 485 Flüchtlingen 2018 auf 13 760 im Jahr 2019). Der Rückgang ist hier vor allem auf die instabile innenpolitische Lage in Libyen zurückzuführen sowie darauf, dass die Transitstrecken durch die Sahara durch Überfälle und Übergriffe für die Migranten immer gefährlicher geworden sind. Auf der östlichen Mittelmeer-Route zwischen der Türkei und Griechenland sind hingegen die Zahlen seit Frühjahr 2019 wieder angestiegen, und zwar von 52 560 auf 82 564, ein Zuwachs von 46 Prozent, wobei erstmals mehr Afghanen als Syrer die EU-Grenzen überschrit-

68 Christoph Ehrhardt u. a.: Die, auf die niemand wartet, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.7.2018, S. 3.

69 20 400 ertrunkene Migranten in sieben Jahren, in: Die Zeit, 3.10.2020, https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2020-10/fluechtlingshilfswerk-unhcr-ertrunkene-migranten-mittelmeer-fluechtlingspolitik-seenotrettung-bootsunglueck-lampedusa.

70 Jan Bielicki, Grenzerfahrungen, in: Süddeutsche Zeitung, 31.8.2018, S. 2.

71 2020 erreichten 23 023 Flüchtlinge die Kanarischen Inseln. 480 kamen dabei ums Leben oder wurden vermisst, vgl. UNO-Flüchtlingshilfe: Flucht nach Europa, https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/hilfe-weltweit/mittelmeer.

ten. Dies hat zur völligen Überfüllung der Auffanglanger auf den griechischen Inseln und den dortigen katastrophalen Zuständen maßgeblich beigetragen.[72]

Die weitere Entwicklung des Flüchtlingsproblems ist schwer vorhersagbar. Sie steht unter dem Vorbehalt, dass die Türkei, Jordanien und der Libanon gegenwärtig noch immer die höchste Anzahl von Flüchtlingen aus Syrien, dem Irak und Afghanistan in ihren Ländern aufgenommen haben. Sollte hier eine Änderung ihrer Politik, wie es die Türkei mit der kurzfristigen Öffnung ihrer Grenzen zu Griechenland im Februar 2020 bereits einmal praktiziert hat, erfolgen, würde eine erneute Welle von Flüchtlingen nach Europa strömen, um in den EU-Staaten Zuflucht und Asyl zu erhalten. Diese Problematik kann sich indes noch weiter zuspitzen, sollte die Zuwanderung aus afrikanischen Ländern über das Mittelmeer in die EU wieder anwachsen.

Während in Deutschland während der Jahre 2011 und 2012 noch verhältnismäßig wenige Asylanträge (Erst- und Folgeanträge) gestellt wurden

Ein Holzboot mit etwa 30 geflüchteten Menschen versucht bei hohem Wellengang die gefährliche Überfahrt über das zentrale Mittelmeer nach Italien am 6. August 2021.

72 Rainer Hermann: Das große Einfallstor, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.3.2020, S. 8.

(53 347 bzw. 77 651), stieg ihre Zahl in den Jahren 2013 mit 127 023 und 2014 mit 202 834 wieder stark an, schnellte im Jahr 2015 auf 476 649 Anträge hoch und erreichte im Jahr 2016 schließlich den Höchststand von 745 545 Anträgen. Seither ist die Zahl der Asylanträge jedoch wieder kontinuierlich gefallen von 222 683 im Jahr 2017 auf 122 170 im Jahr 2020.[73]

Gleichwohl beinhalten diese Zahlen insbesondere für die Jahre 2015 und 2016 nur einen relativen Informationsgehalt. Denn die tatsächliche Zahl von Asylsuchenden in Deutschland lag in den genannten Jahren mit großer Wahrscheinlichkeit erheblich höher, weil die formale Antragstellung meist erst nach der Einreise möglich war und nicht wenige Asylbewerber in andere EU-Staaten weiterzogen.[74]

Nach Ergebnissen des Mikrozensus von 2019 haben inzwischen 26 Prozent der Gesamtbevölkerung einen Migrationshintergrund; das sind 19,3 Millionen Menschen mit nichtdeutschen Wurzeln, von denen wiederum mehr als die Hälfte (9,8 Millionen) die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt.[75]

Nach wie vor besteht in der Integration von Asylbewerbern mit »guter Bleibeperspektive« sowie von »Geduldeten« ein Grundproblem. Angesichts der bis zum Beginn der Corona-Pandemie im Februar 2020 andauernden positiven Wirtschaftsentwicklung Deutschlands und einer daraus resultierenden Knappheit an Arbeitskräften fordert(e) die deutsche Industrie eine möglichst rasche Integration von Flüchtlingen und Zugewanderten. 2018 hatten bereits 270 000 Asylbewerber den Einstieg in ein Arbeitsverhältnis geschafft; das waren etwa 160 000 Personen mehr als im Vorjahr. Außerdem begannen 25 000 von ihnen eine Berufsausbildung. Insgesamt fallen die Aufnahme und die Integration von Flüchtlingen inzwischen positiver aus, als es zumeist kolportiert wird. Auch wenn mehr als jeder zweite Flüchtling noch immer auf Unterstützung durch das Arbeitslosengeld II (Hartz IV) angewiesen ist, so vergrößert sich doch der Anteil derer, die einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen, kontinuierlich. Von den in Deutschland verbliebenen Flüchtlingen taten dies im August 2019 345 000; das waren 27 Prozent mehr als im Jahr 2018. Ihre

73 Das Bundesamt in Zahlen 2020. Asyl (Anm. 60), S. 9.

74 2015: Mehr Asylanträge in Deutschland als jemals zuvor, Pressemitteilung des Bundesministeriums des Innern, 6.1.2016.

75 Anja Petschel: Bevölkerung mit Migrationshintergrund, in: Datenreport 2021 (Am. 11), S. 30–44, hier S. 31, Tab. 1. Vgl. hierzu auch Philipp Schmitt, Familie als Hauptmotiv. Was der Mikrozensus über Deutschlands Einwohner mit Migrationshintergrund verrät, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 7.8.2018, S. 8.

Beschäftigungsquote lag mit 35,5 Prozent etwa bei der Hälfte der deutschen Bevölkerung (69,8 Prozent); auf der Suche nach einem Arbeitsplatz befanden sich 446 000 Flüchtlinge, wobei sich Zeitarbeit »als regelrechter Beschäftigungsmotor« erwies.[76]

Die Kosten für die Aufnahme von Flüchtlingen in Deutschland lassen sich nur annähernd beziffern, da diese vom Bund, den Ländern, Städten und Gemeinden getragen werden. Für 2019 gab der Bund Kosten von 16,8 Milliarden plus 6,3 Milliarden, die an Länder und Kommunen gingen, an. Allerdings gehören zu Letzteren auch Mittel für den Ausbau von Kinderbetreuungsplätzen und den sozialen Wohnungsbau, die nicht allein den Flüchtlingen zugutekommen. Zudem flossen die in den 16,8 Milliarden enthaltenen rund 8,4 Milliarden für die Bekämpfung von Fluchtursachen in afrikanische Länder und wurden somit nicht für die Flüchtlinge in Deutschland verwendet.[77]

Gleichwohl wird es »eine Nagelprobe für die Integrationspolitik und den Sozialstaat« bleiben, arbeitssuchenden Migranten zu einem eigenen Erwerbseinkommen zu verhelfen.[78] Nach Erkenntnissen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) findet gegenwärtig nur jeder zehnte anerkannte Flüchtling nach einem Jahr einen Arbeitsplatz und etwa die Hälfte innerhalb von fünf Jahren.[79] Die Integration in die deutsche Gesellschaft und den Arbeitsmarkt, an die der Erwerb der deutschen Sprache geknüpft wird, bleibt daher ein grundsätzliches Problem. Zudem erschweren religiöse Überzeugungen, kulturelle Traditionen und unterschiedliche Mentalitäten nicht selten den Integrationsprozess.

Um den Zugang zu Ausbildung und Arbeit für Migranten zu erleichtern, wurde nach dem Integrationsgesetz von 2016 drei Jahre später das »Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung« verabschiedet,

76 Britta Beeger, Was wurde aus den Flüchtlingen?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2.12.2019, S. 20.

77 Bericht der Bundesregierung über Maßnahmen des Bundes zur Unterstützung von Ländern und Kommunen im Bereich der Flüchtlings- und Integrationskosten und die Mittelverwendung durch die Länder im Jahr 2019, Deutscher Bundestag, 10. Wahlperiode, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 19/19780, 4.6.2020, S. 1 u. 3; vgl. auch ZDFheuteCheck, 23 Milliarden für Flüchtlinge? Die Geschichte einer Zahl, 20.5.2019, https://www.zdf.de/nachrichten/heute/regierungsbericht-23-milliarden-fuer-fluechtlinge-die-geschichte-einer-zahl-100.html.

78 Die meisten Flüchtlinge leben von Hartz IV, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.4.2018, S. 15.

79 Ebd.

das am 1. Januar 2020 in Kraft trat, flankiert von einer Reihe weiterer Maßnahmen.[80]

Setzt man abschließend den natürlichen Bevölkerungs- und den Wanderungssaldo seit 1945 in Relation, so kann Folgendes festgestellt werden: Obwohl das natürliche Bevölkerungswachstum seit Anfang der 1970er Jahre bis heute negativ ist, hat der jährliche Zuwanderungsüberschuss bisher dazu beigetragen, dass die Bevölkerungszahl Deutschlands jedes Jahr gestiegen ist. Allerdings: »Die außergewöhnlich starke Nettozuwanderung des Jahres 2015 wird aus heutiger Sicht kein Dauerzustand sein.«[81] Zudem kamen und kommen die meisten Zuwanderer nach wie vor aus dem europäischen Ausland; hier vor allem aus Rumänien, Polen und Bulgarien sowie aus den Staaten des westlichen Balkans. Jüngst hat der Wanderungssaldo seit Ende 2016 aus diesen Staaten allerdings abgenommen: Rumänien (−28 Prozent), Bulgarien (−34 Prozent), Polen (−67 Prozent).[82]

Auch wenn Vorhersagen zur weiteren demografischen Entwicklung Deutschlands schwierig bleiben – so war zum Beispiel die Migrationswelle von 2015/16 nicht vorhersehbar –, scheint es nach den bisherigen Daten weitgehend gesichert, dass die Bevölkerung in den nächsten Jahren zu schrumpfen beginnt und gleichzeitig stärker altern wird. Die Zuwanderung wird die Alterung der Gesellschaft in Deutschland zwar nicht verlangsamen, aber immerhin dazu beitragen, den Rückgang des Erwerbskräftepotenzials zu vermindern.

80 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Geflüchtete Menschen erfolgreich integrieren: Maßnahmen und Initiativen, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/fluechtlingspolitik.html (zuletzt 28.8.2020).

81 Statistisches Bundesamt (Hg.): Bevölkerung im Wandel (Anm. 12), S. 42.

82 Ebd.

Kapitel 3

Wirtschaftliche Entwicklung und soziale Folgen

Im wirtschaftlichen und sozialen Bereich war Deutschland ab 1990 auf mehreren sich verschränkenden Ebenen enorm gefordert. Die Transformation der ostdeutschen Wirtschaft in ein sozial-marktwirtschaftliches System war mit gravierenden Problemen verbunden. Welche Wirtschaftsbereiche konnten und sollten erhalten und modernisiert werden? Wie konnte die Massenarbeitslosigkeit aufgefangen und perspektivisch abgebaut werden? Schließlich war es unabdingbar, die Lebensverhältnisse in den neuen Bundesländern so rasch wie möglich zu verbessern, um die Abwanderung in die alten Bundesländer zu stoppen.

Neben diesen einheitsbedingten Aufgaben war Deutschland mit einer Entwicklung konfrontiert, die international unter dem Stichwort »Globalisierung« debattiert wurde. 1993 setzte eine Rezession ein, die aus einer vereinigungsbedingten Krise, einer internationalen Konjunkturabschwächung und globalen Wettbewerbseffekten resultierte. Weitere internationale Krisen folgten um die Jahrtausendwende mit dem Platzen der »Dotcom-Blase« und 2007/08 mit der Banken- und Finanzkrise. Insbesondere Letztere hatte nachhaltige Wirkungen auch auf die deutsche Ökonomie.

Der radikale und umfassende Strukturwandel in der noch existierenden DDR und dann in den neuen Bundesländern ab 1990 wurde bereits zeitgenössisch in den Sozialwissenschaften als »Transformation« begriffen, ein Terminus, der auch in die zeitgeschichtliche Forschung Einzug gehalten hat und der »einen besonders tiefgreifenden, umfassenden und beschleunigten Wandel des politischen Systems, der Wirtschaft und der Gesellschaft« bezeichnet.[1] Bezogen auf Deutschland, wird unter dem Begriff »Transformation« neben der Übertragung des politischen Systems und der staatlichen Verwaltung nach westdeutschem Muster vor allem die Umwandlung des planwirtschaftlichen Systems der ehemaligen DDR in eine »soziale Marktwirtschaft« verstanden. Zu fragen ist jedoch, ob sich ausschließlich in den neuen Bundesländern Transformationsprozesse vollzogen oder ob solche – zeitversetzt – auch in den alten Bundesländern zu erkennen sind. Sollte man also von einer »Kotransformation« sprechen?[2]

1 Philipp Ther: Die neue Ordnung auf dem alten Kontinent. Eine Geschichte des neoliberalen Europa, aktualisierte Ausgabe, Berlin 2016, S. 28.

2 Ebd., S. 18.

Wodurch wurden diese Umwandlungsprozesse in den alten Bundesländern hervorgerufen und welche Rolle spielte der Umbau in den neuen Bundesländern dabei?[3]

Die Sozialwissenschaftler Heinrich Best und Everhard Holtmann schlugen den Begriff der »doppelten Transformation« vor und begründeten dies mit der Überlagerung einheitsbedingter Probleme durch die Herausforderung der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise, also mit der Verschränkung nationaler und globaler Prozesse.[4] Der Transformationsbegriff beschreibt mehrere Dimensionen, die über die Phase des umfassenden Strukturwandels in den neuen Bundesländern in der ersten Hälfte der 1990er Jahre hinausreichen. Im Folgenden werden die Prozesse der Transformation im engeren Sinne und ihre wirtschaftlichen und sozialen Folgen beschrieben, jedoch auch Wirkungen der Transformation in einem weiteren Sinne berücksichtigt. Dabei kann es sich angesichts der komplexen Vorgänge der vergangenen 30 Jahre nur um einen Überblick handeln, der jedoch die Kernfragen behandeln wird.

Ausgangspunkt: finale Krise der DDR

Die wirtschaftliche Krise der DDR war eine Ursache für das Ende dieses Staates. Sie begann nicht erst 1989. Selbst wenn man nicht der These folgen mag, »realsozialistische« Systeme wie die DDR seien vom Beginn an zum Scheitern verurteilt gewesen[5], so ist doch unverkennbar, dass besonders in den 1980er Jahren das Missverhältnis zwischen den in der DDR erwirtschafteten Werten und den Ausgaben im Zuge der honeckerschen Sozial-

3 Dazu auch Thomas Großbölting/Christoph Lorke: Vereinigungsgesellschaft. Deutschland seit 1990, in: dies. (Hg.): Deutschland seit 1990. Wege in die Vereinigungsgesellschaft, Stuttgart 2017, S. 9–30, hier S. 19.

4 Heinrich Best/Everhard Holtmann: Die langen Wege der deutschen Einigung: Aufbruch mit vielen Unbekannten, in: dies. (Hg.): Aufbruch der entsicherten Gesellschaft. Deutschland nach der Wiedervereinigung, Frankfurt a. M. 2012, S. 9–39, hier S. 11.

5 So der Tenor bei Gerlinde Sinn/Hans-Werner Sinn: Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung, 2. neu bearbeitete Auflage, Tübingen 1992, S. 2 f.; vgl. auch Christian Heimann: »Mises was right« oder: Warum die DDR wirtschaftlich untergehen musste, in: Günther Heydemann/Karl-Heinz Paqué (Hg.): Planwirtschaft – Privatisierung – Marktwirtschaft. Wirtschaftsordnung und -entwicklung in der SBZ/DDR und den neuen Bundesländern 1945–1994, Göttingen 2017, S. 149–174.

politik wuchs. Die DDR lebte »über ihre Verhältnisse«, was sich in einer zunehmenden Verschuldung beim westlichen Ausland, darunter vor allem der Bundesrepublik, niederschlug. Die vom bayerischen Ministerpräsidenten Franz-Josef Strauß (CSU) 1982 eingefädelten Milliardenkredite an die in ihrer Zahlungsfähigkeit bedrohte DDR, von der Bundesregierung mit Bürgschaften abgesichert, sind herausragende und seinerzeit hohe politische Wellen schlagende Beispiele für diese finanzielle Verflechtung und Abhängigkeit der DDR vom kapitalistischen Westen.

Die DDR rutschte immer tiefer in eine kostenintensive Spirale. Die Gewährleistung einer umfassenden sozialen Absicherung wurde aus legitimatorischen Gründen als existenziell für den »realexistierenden« Sozialismus angesehen, doch zugleich gelang es immer weniger, die Konsumwünsche der DDR-Bevölkerung zu befriedigen. Harry Tisch, Vorsitzender des Freien Deutschen Gewerkschaftsbunds (FDGB) und Mitglied des Politbüros der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands (SED), formulierte dieses Dilemma am 5. September 1988 prägnant: »Unsere Leute wollen die soziale Sicherheit, Geborgenheit, sichere Arbeitsplätze und Ausbildung von uns und die Kaufhäuser aus der BRD.«[6] Eine Expertengruppe um Gerhard Schürer, den Vorsitzenden der Staatlichen Planungskommission beim Ministerrat der DDR, brachte die Problematik in einer dem Politbüro der SED am 30. Oktober 1989 vorgelegten Analyse auf den Punkt: Seit 1971 »wurde mehr verbraucht als aus eigener Produktion erwirtschaftet wurde« und dies war mit einer Verschuldung im »nicht sozialistischen Wirtschaftsgebiet« (NSW) verbunden, »die sich von 2 Milliarden VM [Valutamark] 1970 auf 49 Milliarden VM 1989 erhöht hat«.[7]

Auch wenn die Summe der Schulden im westlichen Ausland zu hoch angegeben war und die DDR eigentlich noch nicht »pleite« war,[8] bedeuteten diese Fakten für den DDR-Sozialismus ein Desaster. Die 1971 pro-

6 Zitiert nach André Steiner: Von Plan zu Plan. Eine Wirtschaftsgeschichte der DDR, Bonn (Bundeszentrale für politische Bildung) 2007, S. 223.

7 Gerhard Schürer u. a.: Analyse der ökonomischen Lage der DDR mit Schlussfolgerungen, Vorlage für das Politbüro des Zentralkomitees der SED, 30.10.1989, Bundesarchiv (BArch), DY 30, J IV 2/2A/3252, https://www.chronik-der-mauer.de/system/files/dokument_pdf/58553_cdm-891030-analyse-oekonomische-lage.pdf (zuletzt 12.8.2020). Die Valutamark war eine Verrechnungseinheit im internationalen Zahlungsverkehr, die verwendet wurde, weil die Mark der DDR als reine Binnenwährung nicht konvertierbar war; im Prinzip entsprach die Valutamark der D-Mark.

8 Steiner, Plan (Anm. 6), S. 225, nennt ein tatsächliches Defizit im westlichen Ausland von 20 Milliarden Valutamark (= 10,8 Milliarden Dollar).

pagierte »Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik« fußte auf Schulden beim »Klassengegner«. Dazu kam, dass sich bei den Exporten in den Westen angesichts einer nachlassenden Konkurrenzfähigkeit von DDR-Produkten zunehmend Defizite einstellten. Die Exporte waren jedoch für die Erwirtschaftung westlicher Devisen existenziell, die wiederum für den Schuldendienst gegenüber den westlichen Kapitalgebern erforderlich waren.[9]

Der Beginn der Transformation: die Währungsunion

Das war die Ausgangslage 1989. Die Situation der Wirtschaft der DDR bzw. Ostdeutschlands sollte sich in der Folge durch Maßnahmen, die die Transformation einleiteten und die Überwindung der problematischen Wirtschaftslage anstrebten, weiter verschlechtern. Dies galt besonders für die am 1. Juli 1990 in Kraft tretende Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion und die damit erfolgende Einführung der D-Mark (DM) als Zahlungsmittel in der DDR.[10]

Erste Überlegungen zu einer Währungsunion waren in der zweiten Hälfte des Dezember 1989 im Bundesfinanzministerium angestellt worden. Geleitet waren sie von der Überzeugung in westlichen Expertenkreisen – so etwa im wissenschaftlichen Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums eine Woche nach dem Mauerfall vom 9. November 1989 –, dass eine wirtschaftliche Modernisierung der DDR nicht ohne die Einführung einer marktwirtschaftlichen Ordnung und der D-Mark als gesamtdeutscher Währung möglich sein werde. Strittig war allerdings der zeitliche Ablauf der Maßnahmen. Am 7. Februar beschloss das Bundeskabinett, der Regierung der DDR Verhandlungen über die Realisierung einer Währungsunion anzubieten. DDR-Ministerpräsident Hans Modrow (PDS) hatte die Einführung der D-Mark als Zahlungsmittel in der DDR Anfang Februar 1990 bei der Weltwirtschaftskonferenz in Davos gegenüber Bun-

9 Ebd.

10 Manfred Görtemaker: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Von der Gründung bis zur Gegenwart, Frankfurt a. M. 2004, S. 750; André Steiner: Der Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion vom 1. Juli 1990, in: Klaus-Dietmar Henke (Hg.): Revolution und Vereinigung 1989/90. Als in Deutschland die Realität die Phantasie überholte, München 2009, S. 441–455, hier S. 450; zur Einschätzung: Rüdiger Pohl: Die Einführung der D-Mark in der DDR. Mythos D-Mark – Ernüchterung – Wiedervereinigung, in: Heydemann/Paqué (Hg.) (Anm. 5), S. 229–242.

deskanzler Helmut Kohl selbst ins Gespräch gebracht.[11] Die Lage war dramatisch – täglich verließen 2000 Bürgerinnen und Bürger der DDR das Land, die Versorgungslage verschlechterte sich, der Druck auf die Regierung seitens der Bevölkerung stieg. Die Industrieproduktion sank seit dem letzten Quartal 1989 von Monat zu Monat.[12]

Im Laufe des Januar 1990 entstand für die Bundesregierung angesichts des steten Ersuchens der DDR-Regierung um finanzielle Unterstützung der Eindruck, die DDR stehe vor einem wirtschaftlichen Kollaps. Die Befürchtung, die DDR werde einen demokratischen Übergang in Form freier Wahlen nicht mehr erleben, führte im Übrigen auch zur Entscheidung, die eigentlich erst für den 6. Mai vorgesehenen Volkskammerwahlen bereits am 18. März abzuhalten. Die Stimmung in Ostdeutschland war brisant, unverzügliches Handeln schien erforderlich.

Aus dieser Wahrnehmung heraus entstanden Entscheidungen, die auf die Kritik von Wirtschaftsexperten stießen. Im Rückblick weitsichtig war die Warnung, die der Sachverständigenrat in seinem Schreiben vom 9. Februar 1990 an Bundeskanzler Helmut Kohl formulierte. Der Sachverständigenrat hatte in einem Sondergutachten vom 20. Januar 1990 keinen Zweifel daran gelassen, dass die wirtschaftliche Reform in der DDR nur unter marktwirtschaftlichen Bedingungen erfolgreich sein werde. Er hielt es aber für falsch, die Währungsunion an den Anfang eines solchen Prozesses zu stellen. Seiner Meinung nach musste sie der Wirtschaftsreform folgen. Eine sofortige Währungsunion könne bei der DDR-Bevölkerung »Illusionen« und die Erwartung hervorrufen, »mit der Währungsunion sei auch der Anschluß an den Lebensstandard der Bundesrepublik hergestellt. Davon kann jedoch keine Rede sein; das Einkommen ist an die Produktivität gebunden, die bisher weit hinter der in der Bundesrepublik zurückbleibt.« Die Unternehmen der DDR würden »schlagartig einer internationalen Konkurrenz ausgeliefert, der sie gegenwärtig nicht gewachsen sind«. Der Abwanderung aus der DDR Richtung Westen könne damit kaum

11 Steiner, Weg (Anm. 10), S. 444.

12 Rückgang jeweils im Vergleich zum Vormonat: Januar 1990: –5,0%, Februar 1990: –4,4%, März 1990: –4,1%, April 1990: –3,9%, Mai 1990: –9,0%, vgl. Jahresgutachten 1990/91 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Deutscher Bundestag, 11. Wahlperiode, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 11/8472, S. 58.

entgegengesteuert werden, im Gegenteil sei bei Enttäuschung der Erwartungen eine vermehrte Binnenmigration gen Westen zu erwarten.[13]

Eine Grundentscheidung der Währungsunion betraf den Umtauschkurs der Mark der DDR in D-Mark. Ein Umtauschkurs von 1:1 traf auf deutliche Vorbehalte bei den Finanzexperten. Die Bundesbank empfahl der Bundesregierung Ende März 1990 einen Umtauschkurs von 2:1, lediglich ein Sockelbetrag von 2000 Mark sollte für jeden DDR-Bürger im Verhältnis 1:1 einlösbar sein. Nach Bekanntwerden dieser Empfehlung entstand eine Protestwelle in der DDR, die sich in erneuten Massendemonstrationen Luft machte.[14] Den Warnungen der Experten standen politische Argumente gegenüber, die nicht nur Vertreter der DDR-Parteien, allen voran der SED-Nachfolgepartei PDS (Partei des demokratischen Sozialismus), sondern auch westdeutsche Sozialpolitiker wie Bundesarbeitsminister Norbert Blüm (CDU) anführten: Ein Umstellungskurs, der schlechter als 1:1 sei, werde zu »tief greifenden sozialen Verwerfungen sowie zu destabilisierenden politischen Folgewirkungen führen«.[15]

Am 2. Mai 1990 erzielten die Verhandler von Bundesrepublik und DDR, Hans Tietmeyer, Mitglied des Direktoriums der Bundesbank, und Günther Krause, Staatssekretär im Büro des DDR-Ministerpräsidenten, einen Kompromiss. Dieser beinhaltete eine Umstellung sämtlicher Löhne, Gehälter, Renten und sonstiger laufender Unterhaltszahlungen (Stipendien etc.) zu einem Kurs von 1:1. Die DDR-Renten sollten an das Niveau der Bundesrepublik angeglichen, Bargeld und Sparguthaben sollten für Kinder bis zu 14 Jahren in einer Höhe von 2000 Mark, für Personen von 15 bis 59 Jahren in einer Höhe von 4000 Mark und für Personen ab 60 Jahren in einer Höhe von 6000 Mark zu einem Kurs von 1:1 umgetauscht werden. Alle darüber liegenden Beträge wie auch alle Forderungen und Verbindlichkeiten (zum Beispiel Kredite) sollten 2:1 umgestellt werden.[16]

13 Brief des Sachverständigenrates vom 9. Februar 1990 an den Bundeskanzler. Zur Frage einer Währungsunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR, in: ebd., S. 306–308. Zur Kritik der Position des Sachverständigenrats Karl-Heinz Paqué: Die Bilanz. Eine wirtschaftliche Analyse der deutschen Einheit, München 2009, S. 35; zu den Argumenten pro und contra Währungsunion bzw. deren Zeitrahmen ebd., S. 25–38.

14 Steiner, Weg (Anm. 10), S. 447, vgl. auch Detlev Brunner: Auf dem Weg zur »inneren Einheit«? Transformation und Protest in den 1990er-Jahren, in: Marcus Böick u. a. (Hg.): Jahrbuch Deutsche Einheit 2020, Berlin 2020, S. 169–186, S. 172–174.

15 Zitiert nach Steiner, Weg (Anm. 10), S. 447.

16 Görtemaker, Geschichte (Anm. 10); S. 750, Steiner, Weg (Anm. 10), S. 450.

Der Staatsvertrag vom 18. Mai 1990 und das beigefügte Protokoll vom gleichen Tag machten eines ganz klar: Die bisherige Wirtschaftsordnung der DDR gehörte der Vergangenheit an. Das der künftigen Wirtschaftsordnung zugrunde liegende Recht sollte »nach den Grundsätzen einer freiheitlichen, demokratischen, föderativen, rechtsstaatlichen und sozialen Ordnung gestaltet [sein] und sich an der Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaften« orientieren. »Vorschriften, die den Einzelnen oder Organe der staatlichen Gewalt einschließlich Gesetzgebung und Rechtsprechung auf die sozialistische Gesetzlichkeit, die sozialistische Staats- und Gesellschaftsordnung, die Vorgaben und Ziele zentraler Leitung und Planung der Volkswirtschaft, das sozialistische Rechtsbewußtsein, die sozialistischen Anschauungen, [...] die sozialistische Moral oder vergleichbare Begriffe verpflichten, werden nicht mehr angewendet.« Und: »Wirtschaftliche Leistungen sollen vorrangig privatwirtschaftlich und im Wettbewerb erbracht werden.«[17]

Am 1. Juli 1990 öffnen Mitarbeiter der Stadt- und Kreissparkasse in Leipzig die für den Bargeldumtausch angelieferten Säcke mit D-Mark aus dem Westen.

17 Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik (Staatsvertrag) vom 18. Mai 1990, S. 13, https://www.gesetze-im-internet.de/wwsuvtr/WWSUVtr.pdf (zuletzt 12.8.2020).

Gegen eine sofortige Währungsunion zum beschlossenen Umtauschkurs wurde vorgebracht, dass die Stabilität der Währung gefährdet sein könne – diese Befürchtung erwies sich als unbegründet. Dagegen bewahrheitete sich die Prognose nachhaltig negativer Folgen für die ostdeutsche Wirtschaft: Mit der Währungsunion brach die DDR-Wirtschaft weiter dramatisch ein. Die Industrieproduktion, die bereits im Juni 1990 um 15,5 Prozent gegenüber dem Vormonat gesunken war, wies in den Monaten Juli, August und September 1990 Rückgänge von 42,1, 50,8 und 51,1 Prozent auf.[18] DDR-Produkte waren zunehmend weniger wettbewerbsfähig und durch die D-Mark-Umstellung deutlich teurer geworden, die Exporte in westliche Länder und in die Bundesrepublik schrumpften unmittelbar nach der Währungsunion um ein Drittel, die Ausfuhren in die Staaten des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) gingen bis zu dessen Auflösung im Juni 1991 um 60 Prozent zurück.[19]

Ein weiteres Problem für die DDR-Betriebe resultierte aus der Behandlung der sogenannten Altschulden. Dies waren Kredite bei staatlichen Banken, es handelte sich bei ihnen mithin um staatliches Eigentum im Rahmen der Planwirtschaft. Nun jedoch wurden diese Schulden in reale Schulden bei privaten Banken mit entsprechend höheren Zinssätzen umgewandelt. Daraus ergaben sich erhebliche Belastungen für die Unternehmen. Die »nicht systemkonforme« Behandlung der »Altschulden« war problematisch und führte zu Verzerrungen der wirtschaftlichen Situation.[20]

»Die übergangslose Einführung marktwirtschaftlicher Rahmenbedingungen«, resümierte der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 1990/91, habe zwar neue Perspektiven geschaffen, »zugleich aber die Wettbewerbsschwäche des alten Systems offengelegt. Schon in den wenigen Monaten seit Einführung der D-Mark haben die Betriebe der ehemaligen DDR ihre Produktion drastisch einschränken müssen. Allein seit Juni hat sich die Industrieproduktion um rund ein Drittel vermindert.«[21] Es war dieses »Übergangslose«, das von Ökonomen auch als »Schocktherapie« (Manfred E. Streit) oder als »monetärer Urknall« (Rudolf Hickel) bezeichnet wurde;

18 Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1990/91 (Anm. 12), S. 58 (Tab. 16); differierende Zahlen bei Steiner, Weg (Anm. 10), S. 453.

19 Ralf Ahrens/André Steiner: Wirtschaftskrisen, Strukturwandel und internationale Verflechtung, in: Frank Bösch (Hg.): Geteilte Geschichte. Ost- und Westdeutschland 1970–2000, Göttingen 2015, S. 79–115, hier S. 108; Steiner, Weg (Anm. 10), S. 453.

20 Steiner, Weg (Anm. 10), S. 455.

21 Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1990/91 (Anm. 12), S. 57.

die Bevölkerung der DDR empfand es entgegen den anfänglichen Rufen nach der »harten« D-Mark als »break or cut«[22], die Marktwirtschaft als ein »traumatisches Erlebnis«: »Die Ostdeutschen erlebten den völligen Zusammenbruch ihrer industriellen Welt.«[23] Bei aller Kritik an wichtigen Detailentscheidungen wie der »Altschulden«-Problematik und vor allem hinsichtlich des Zeitablaufs und des Zeithorizonts stimmen die Analysen allerdings mehrheitlich darin überein, dass es zur Währungsunion wie auch zum Transfer des westdeutschen ökonomisch-sozialen Systems auf das Gebiet der bald ehemaligen DDR keine Alternative gegeben habe, weil andere praktikable Modelle nicht bereitstanden.[24]

Der Beginn des Einheits- und Transformationsprozesses wirkte sich in West- und Ostdeutschland sehr unterschiedlich aus. Die »Wirtschaftsweisen« konstatierten in ihrem im November 1990 präsentierten Jahresgutachten für 1990/91: »Der wirtschaftliche und politische Vereinigungsprozeß hat zusätzlichen Schwung in die Konjunktur gebracht – wenn auch nur in den alten Bundesländern. Bei den westdeutschen Unternehmen sind die Auftragsbücher noch dicker geworden und die Lieferfristen noch länger. [...] Ganz anders ist die Lage in den neuen Bundesländern. Bei den meisten ostdeutschen Unternehmen sind Nachfrage und Produktion eingebrochen. Darin manifestiert sich die tiefe Strukturkrise, die der abrupte Übergang von der sozialistischen Planwirtschaft zur Marktwirtschaft ausgelöst hat: Veraltete, unrentable Produktionsanlagen müssen nun modernisiert oder stillgelegt, und überzähliges Personal muß abgebaut werden. Dafür müssen neue Arbeitsplätze geschaffen werden, vorrangig durch Gründung von Unternehmen. Das braucht Zeit.«[25] Die Prognose der »Wirtschaftsweisen« lautete: »Eine gespaltene Konjunktur wird somit im kommenden Jahr das wirtschaftliche Bild im vereinten Deutschland prägen. Im Westen werden Produktion

22 Ursula M. Dalinghaus: A Question of Value(s). Money, Currency Unions, and the Re-Making of Post-Unifications Identities, in: Großbölting/Lorke (Hg.) (Anm. 3), S. 161–184, hier S. 164.

23 Paqué (Anm. 13), S. 42.

24 Steiner, Weg (Anm. 10), S. 455; vgl. auch Paqué (Anm. 13), S. 30–39; Rudolf Hickel: Nach zehn Jahren ökonomischer Transformation Ostdeutschlands: Trotz vielfältiger Fortschritte, der Aufbau Ost bleibt zentrale Aufgabe des ersten Jahrzehnts im neuen Jahrhundert (Vortrag in Seoul, durchgeführt durch die Friedrich-Ebert-Stiftung in Südkorea); Dezember 2000; https://www.fes.de/fulltext/bueros/seoul/00894.htm (zuletzt 13.8.2020.)

25 Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1990/91 (Anm. 12), S. 153.

und Beschäftigung weiter kräftig steigen, im Osten werden sie hingegen zunächst noch weiter sinken [...].«[26]

Tatsächlich war im Westen der Bundesrepublik ein »Vereinigungsboom« zu spüren. 1990 wuchs das Bruttosozialprodukt in der »alten« Bundesrepublik um 4,5 Prozent.[27] Dies lag nicht zuletzt am vermehrten Konsum westdeutscher Waren, vor allem langlebiger Güter wie Elektronikgeräte (Fernseher) und Pkw, durch die ostdeutsche Bevölkerung. Die Zuwachsraten im westdeutschen Einzelhandel, insbesondere in den grenznahen alten Bundesländern, sind ein Beleg für diese Entwicklung. So stiegen in Niedersachsen die Einzelhandelsumsätze in den Monaten Juli/August 1990 um 20,8 bzw. 22,4 Prozent gegenüber den Vorjahresmonaten, in Berlin (West) betrugen die Zuwachsraten sogar 51,6 und 52,8 Prozent.[28] Der »Vereinigungsboom« resultierte aus der hohen »und teils durch staatliche Transferzahlungen« finanzierten Nachfrage nach Investitions- und Konsumgütern in der noch existierenden DDR bzw. in den neuen Bundesländern und wirkte als Konjunkturprogramm für die westdeutsche Wirtschaft – allerdings nur kurzfristig, denn bereits ab 1992 und vor allem 1993 sollte sich die Situation wandeln.[29]

Bundeskanzler Helmut Kohl wusste um die Sensibilität des Themas, als er am 10. Mai 1991 vor den Mitarbeitern der Buna-Werke in Schkopau eine Rede hielt. Er verwies darauf, dass die Wirtschaft der »alten« Bundesrepublik »im letzten Jahr an der deutschen Einheit hervorragend verdient« habe. »Wenn im letzten Jahr das Wachstum des Bruttosozialprodukts bei 4,5 Prozent lag, weiß ich, dass wir ohne die deutsche Einheit mit Sicherheit niedriger gelegen hätten. Wenn die Gewinne, die dort gemacht werden, jetzt in die neuen Bundesländer fließen, halte ich das für einen selbstverständlichen Akt der Solidarität.«[30]

---

26 Ebd.

27 Ebd., S. 61.

28 Ebd., S. 86.

29 Ahrens/Steiner (Anm. 19), S. 109; zum »Wiedervereinigungsboom« vgl. auch Veit Damm: »Keine Wende«? Finanzhilfen für ostdeutsche Betriebe und Kontinuitäten der Subventions- und Strukturpolitik in der »Ära Kohl« nach 1989, in: Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte, 2/2017, S. 513–536, hier S. 526.

30 Rede von Bundeskanzler Kohl vor den Mitarbeitern der Buna-Werke in Schkopau, 10. Mai 1991, https://www.helmut-kohl-kas.de/index.php?menu_sel=17&menu_sel2=&menu_sel3=&menu_sel4=&msg=1393 (zuletzt 12.8.2020).

Die ostdeutsche Wirtschaft im Jahre eins der Einheit

»Wir stehen mitten in einer schwierigen Übergangszeit. Niemand kann erwarten, dass sich die Folgen von über vierzig Jahren sozialistisch-kommunistischer Misswirtschaft in wenigen Monaten überwinden lassen. Aber wir haben die Kraft und die Möglichkeiten, es gemeinsam zu schaffen. Dank einer erfolgreichen Wirtschaftspolitik im Westen unseres Vaterlands sind wir in der Lage, den Menschen in den neuen Bundesländern zur Seite zu stehen. Alle Anzeichen sprechen dafür, dass es im Laufe des neuen Jahres dort aufwärtsgehen wird. Der Anfang ist gemacht.«[31]

Es war die Neujahrsansprache 1991, in der Bundeskanzler Kohl Zuversicht wecken, aber die Probleme auch nicht verschweigen wollte. Kohl wird stets mit einem Zitat in Verbindung gebracht, das aus seiner Rede zur Einführung der Währungsunion stammt: »Nur die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion bietet die Chance und die Gewähr dafür, dass sich die Lebensbedingungen rasch und durchgreifend bessern. Durch eine gemeinsame Anstrengung wird es uns gelingen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Sachsen und Thüringen schon bald wieder in blühende Landschaften zu verwandeln, in denen es sich zu leben und zu arbeiten lohnt.«[32] Dieser sprichwörtlich gewordene und bald sarkastisch zitierte Satz weckte Erwartungen, zumal Kohl zugleich beteuerte, dass es »niemandem schlechter gehen [werde] als zuvor – dafür vielen besser«.[33] Dazu kam der Zeitfaktor – all dies sollte »bald«, in »drei, vier, fünf Jahren« geschehen –, in diesem Zeitraum wollte Kohl »die wirtschaftliche Einheit, das heißt angeglichene Lebensverhältnisse«, erreichen.[34]

Wer Kohl genau zuhörte, der konnte auch die Probleme des Transformationsprozesses und dessen Konsequenzen zur Kenntnis nehmen. So sagte er in seiner Rede in Schkopau: »Es ist unausweichlich, dass sich die Chemie hier im Chemie-Dreieck auf einen wettbewerbsfähigen Kern hin entwickelt. Gerade darin liegt eine Zukunftschance. Denn ohne einen wettbe-

31 Fernseh- und Hörfunkansprache von Bundeskanzler Kohl anlässlich des Jahreswechsels, 31. Dezember 1990, https://www.helmut-kohl-kas.de/index.php?menu_sel=17&menu_sel2=&menu_sel3=&menu_sel4=&msg=1383 (zuletzt 12.8.2020).

32 Fernsehansprache von Bundeskanzler Kohl anlässlich des Inkrafttretens der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion, https://www.helmut-kohl-kas.de/index.php?menu_sel=17&menu_sel2=&menu_sel3=&menu_sel4=&msg=555 (zuletzt 12.8.2020).

33 Ebd.

34 Rede vor den Mitarbeitern der Buna-Werke in Schkopau (Anm. 30).

werbsfähigen Kern, der weltmarktfähig ist, werden wir keine sicheren Arbeitsplätze haben.«[35] Das hieß Abbau von Kapazitäten und damit auch Verlust von Arbeitsplätzen. Es waren Sätze, die von denen, die nur das Positive hören wollten, verdrängt wurden. Kohl selbst problematisierte dies in dieser Rede. Viele hätten sich »den Neubeginn sehr viel schneller vorgestellt«. Bei seinen Reden »vor Millionen Menschen hier« seien »die Passagen über die notwendigen Opfer in der Freude über die Einheit bei vielen untergegangen«.[36]

Kundgebung in Leipzig, März 1990

Für die optimistische Prognose einer baldigen Bewältigung der Herausforderungen der Einheit wurde häufig ein historischer Vergleich bemüht – so erfolgreich wie nach der Währungsreform 1948 im Westen die bundesrepublikanische Wirtschaft aufgebaut worden sei, so könnten auch jetzt der Einheitsprozess und die Umwandlung der ostdeutschen Wirtschaft gestaltet werden. Von einem »Wirtschaftswunder« wie einst in der Bundesrepublik war die Rede. »Wir werden es schaffen, wenn wir uns auf die Fähigkeiten

35 Ebd.

36 Ebd.

besinnen, mit denen wir vor über vierzig Jahren aus den Trümmern unserer zerstörten Städte und Landschaften die Bundesrepublik Deutschland aufgebaut haben«, so Helmut Kohl am 21. Juni 1990 im Deutschen Bundestag.[37] Auch die finanzpolitische Sprecherin der SPD-Fraktion im Bundestag Ingrid Matthäus-Meier gab sich am 7. Februar 1990 überzeugt, dass die Einführung der D-Mark »der Startschuss für ein Wirtschaftswunder in der DDR« sein werde. Und der FDP-Vorsitzende Otto Graf Lambsdorff meinte am 27. April 1990: »Was wir 1948 geschafft haben, das schafft auch die DDR 1990.«[38]

Es war ein Appell an die Deutschen, wie damals die Ärmel zur Bewältigung einer großen Herausforderung hochzukrempeln. Aber zwischen den ökonomischen Prozessen 1948 und 1990 gab es keinerlei Parallelen. Die Ausgangsbedingungen waren vollkommen verschieden. 1948 ging es in Westdeutschland nicht um die Transformation eines Wirtschaftssystems, trotz vorhandener Planelemente in der NS-Wirtschaft, sondern um den Neuaufbau nach einem Zusammenbruch – Zusammenbruch im wahrsten Sinne des Wortes, die Zerstörung von Produktionsbetrieben und der Infrastruktur eingeschlossen. Ein derartiger Zusammenbruch war in der DDR 1989/90 bei allen vorhandenen Problemen in keiner Weise gegeben. Im Hinblick auf die Währung verbot sich die Analogie vollkommen. Mit der Währungsunion 1990 war eine Aufwertung – auch der Werte der industriellen Anlagen – verbunden; ein Geldmengensprung von 15 Prozent war die Folge. Mit der Währungsreform 1948 wurden dagegen die enormen Geldüberhänge der im alltäglichen Warenverkehr weitgehend wertlosen Reichsmark abgebaut, damit wurde die Geldmenge um 93,5 Prozent vernichtet, was Auswirkungen auf die Bewertung der Substanz der Nachkriegsindustrie hatte. Ergab sich damals eine Unterbewertung, so resultierte aus der Währungsunion 1990 eine Überbewertung.[39]

Bei der ostdeutschen Bevölkerung verfing die Verheißung eines »Wirtschaftswunders« durchaus. Dabei war der Zeitpunkt ausschlaggebend: Vor der Volkskammerwahl am 18. März 1990 war die Hoffnung auf ein »Wirtschaftswunder« gerade bei den vielen Fans von Bundeskanzler Kohl offenbar groß, nach der Währungsunion im Sommer des Jahres hatte sich mehr Nüchternheit eingestellt. Nach einer Umfrage des Allensbacher Instituts im Juli/August 1990 glaubten nur 38 Prozent der Befragten, dass in den kom-

37 Zitiert nach Werner Abelshauser: Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945, München 2004, S. 402.

38 Beide Zitate ebd., S. 402.

39 Ebd., S. 406.

menden drei Jahren in der ehemaligen DDR ein Wirtschaftswunder einsetzen werde, 40 Prozent glaubten dies nicht, der Rest (22 Prozent) war unentschieden. In folgenden Befragungen im Februar/März, Juli und Oktober 1991 sank die Zahl derjenigen, die an ein Wirtschaftswunder glaubten, weiter ab auf Werte zwischen 24 und 27 Prozent; 57 bzw. 58 Prozent glaubten nicht daran.[40] In den gleichen Umfragen äußerten sich die Befragten dennoch verhalten optimistisch, so zum Beispiel zur existenziellen Frage nach der Zukunft ihres Betriebes. Dass dieser erhalten werden könne, meinten im Oktober 1991 immerhin 61 Prozent (gegenüber nur 45 Prozent im August 1990), nur 16 Prozent befürchteten eine Schließung (22 Prozent im August 1990). Bei einer weiteren Frage zum Betrieb erklärten 47 Prozent der Befragten im Oktober 1991, dass sie die Zukunft ihres Betriebs eher optimistisch einschätzten, 30 Prozent waren eher pessimistisch und 20 Prozent antworteten »teils, teils« (Zahlen August 1990: 32, 43, 23 Prozent).[41]

Das Allensbacher Institut für Demoskopie interpretierte diese Werte wie folgt: »Die Bevölkerung ist heute nicht mehr euphorisch, aber zuversichtlich. Sie rechnet heute weniger mit raschen Erfolgen, sondern erwartet eine langsame, aber kontinuierliche Verbesserung der wirtschaftlichen Lage.«[42] Warum sich in diesem Zeitraum vom Sommer 1990 bis Herbst 1991 bei einigen Schwankungen diese realistischere, aber auch positivere Einschätzung einstellte, lässt sich schwer nachvollziehen. Wie bereits im 1. Kapitel ausgeführt, bilden derartige Meinungsumfragen Momentaufnahmen ab. Subjektive Wahrnehmungen müssen nicht im Einklang mit statistisch messbaren Entwicklungen stehen. Die von wirtschaftswissenschaftlichen Instituten zu diesem Zeitpunkt konstatierte Entwicklung im Osten Deutschlands konnte jedenfalls nicht der Grund für die vom Allensbacher Institut präsentierte verhalten positive Stimmungslage sein. Auch die zahlreichen Proteste gegen drohende Betriebsschließungen und Arbeitsplatzabbau in diesem Zeitraum stehen dem entgegen.[43] Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (Berlin) und das Institut für Weltwirtschaft (Kiel) stellten im ersten Quartal 1992 fest, dass die Talsohle der ostdeutschen Wirtschaft nach wie vor nicht überwunden sei. Als Haupt-

40 Institut für Demoskopie Allensbach: Probleme und Stimmungslage der Bevölkerung in den neuen Bundesländern. Eine aktuelle Bestandsaufnahme im Herbst 1991, S. 13. Allensbach wertet hier insgesamt vier Umfragen aus 1990/91 aus.

41 Ebd., S. 8.

42 Ebd., S. 12.

43 Siehe dazu weiter unten, S. 95.

problem nannten die Institute, dass die »Tendenz zur Schmelze des industriellen Kerns« noch nicht gestoppt sei.[44] Nach einem rapiden Absinken der industriellen Produktion im ersten Halbjahr 1991 trat eine Stagnation auf niedrigem Niveau ein (Tab. 1).

*Tab. 1: Industrielle Produktion in Ostdeutschland (Index 1989 = 100)**

	3. Vj. 1989	3. Vj. 1990	2. Vj. 1991	4. Vj. 1991
Industrie insgesamt	100	52	32	36
darunter:				
Chemie	100	53	37	57
Steine und Erden	100	46	24	40
Maschinen/Fahrzeuge	100	65	31	33
Elektrotechnik	100	58	22	25
Feinmechanik/Büromaschinen	100	58	17	11
Textilien	100	46	36	34
Nahrung/Genuss	100	40	37	39

* Wegen Änderung der Wirtschaftszweigsystematik nicht voll vergleichbar
Quelle: Goldberg (Anm. 44), S. 759

Dabei waren bei den einzelnen Branchen unterschiedliche Tendenzen erkennbar. Während Chemie sowie Steine und Erden Zuwächse verzeichneten, stagnierten andere oder sanken weiter ab. Belebungen wie in der Chemie stützten sich vor allem auf Ausfuhren in die (ehemaligen) RGW-Länder, die durch Bürgschaften der Bundesregierung abgesichert wurden. Der Maschinenbau verdankte ein Drittel seines Absatzes derartigen Bürgschaften. Selbst das niedrige Niveau war also ohne Ausfuhrbürgschaften nicht zu halten.

Dem Rückgang der industriellen Produktion folgte ein Beschäftigungsabbau (Tab. 2). Im Februar 1992 waren in der ostdeutschen Industrie noch 1,1 Millionen Menschen beschäftigt, das war bereits eine Million weniger als im Jahr zuvor. Ab Herbst 1989 waren damit insgesamt fast vier Millionen Arbeitsplätze verloren gegangen.[45]

---

44 Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland: Fünfter Bericht Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin/Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, in: DIW Wochenbericht 12/13, 1992, zitiert nach Jörg Goldberg: Kein Aufschwung in Ostdeutschland, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 6/1992, S. 759–764, hier S. 759.

45 Ebd., S. 760 f.

Tab. 2: Arbeitsmarkt in Ostdeutschland (in 1 000 Personen)

	1. Vj. 1990	1. Vj. 1991	2. Vj. 1991	3. Vj. 1991	4. VJ. 1991
Erwerbstätige	9 568	7 770	7 284	6 902	6 708
davon					
Landwirtschaft	960	560	478	430	382
produzierendes Gewerbe	4 266	3 385	3 074	2 727	2 540
Handel/Verkehr	1 623	1 303	1 303	1 265	1 243
Dienstleistungen/ Staat	2 719	2 481	2 328	2 246	2 186

Quelle: Goldberg (Anm. 44), S. 760

Der Rückgang der Zahl der Erwerbstätigen ist in allen Bereichen erkennbar. Allerdings gilt es, zu differenzieren. Angesichts des einsetzenden Baubooms in den neuen Bundesländern war in der Baubranche eine positive Entwicklung zu verzeichnen, der Stellenabbau setzte sich dort vorerst nicht fort. Im Bereich Dienstleistungen/Staat entwickelte sich der Arbeitsmarkt höchst unterschiedlich: Während in den staatlichen Verwaltungen die Beschäftigtenzahlen massiv einbrachen, verzeichneten Dienstleistungen, insbesondere bei Banken und Versicherungen und beim Dienstleistungshandwerk, Zuwächse. Zudem bildete sich der Rückgang der Erwerbstätigkeit nur unzureichend in einer steigenden Arbeitslosenzahl ab. Es gab eine Reihe von Entlastungswirkungen, die den Verlust der Arbeitsplätze im Osten Deutschlands teils längerfristig, teils vorübergehend kompensierten (Tab. 3).[46]

Tab. 3: Entlastungswirkungen am ostdeutschen Arbeitsmarkt Ende 1991/ Anfang 1992 (in 1 000 Personen)

Pendler	482
Übersiedler	382
Frühverrentung	661
ABM	400
berufliche Weiterbildung	447

Quelle: Goldberg (Anm. 44), S. 761

46 Ebd., S. 761; vgl. außerdem Jörg Goldberg: Die Wirtschaftslage in Ostdeutschland, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 11/1992, S. 1402–1404.

Die offizielle Arbeitsmarktstatistik wies für Ende April 1991 in Ostdeutschland 1,2 Millionen Arbeitslose und 0,5 Millionen Kurzarbeiter aus. Tatsächlich wurden jedoch Hunderttausende in öffentlich geförderten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) oder Maßnahmen beruflicher Weiterbildung beschäftigt; zusammen mit diesen »verdeckten« Arbeitslosen machte die Zahl der Menschen ohne regulären Arbeitsplatz zum Jahresende 1991 über zwei Millionen aus. Dazu kamen über 660 000 Frührentner, deren Zahl bis 1993 auf 850 000 stieg. Und schließlich pendelten im Jahresverlauf 1991 etwa eine halbe Million Arbeitnehmer in die alten Bundesländer zur Arbeit, über 380 000 waren in den Westen übergesiedelt, ihre Zahl stieg bis 1993 auf 1,2 Millionen[47] – all dies entlastete den Arbeitsmarkt im Osten, verschleierte allerdings die dramatische Lage. Die offiziellen Arbeitslosenzahlen für die alten und die neuen Bundesländer zeigten dennoch die deutlich unterschiedliche Situation im vereinten Deutschland. Im Jahresdurchschnitt waren in Deutschland 1991 insgesamt 2,6 Millionen Arbeitslose registriert, dies entsprach einer Arbeitslosenquote von 7,3 Prozent; in den alten Bundesländern waren es knapp 1,6 Millionen (6,2 Prozent), in den neuen über eine Million (10,2 Prozent).[48]

Das Jahr eins der Einheit war ein Jahr des Stimmungsumschwungs, der Ernüchterung und Enttäuschung. In seinem Jahresgutachten für 1991/92 stellte der Sachverständigenrat fest: »Im Frühjahr 1991 hatte die Anpassungskrise der ostdeutschen Wirtschalt den totalen Umschwung der Stimmungslage und der Erwartungen bewirkt.«[49] In ihrem Sondergutachten zur Lage in Ostdeutschland vom 13. April 1991 bekräftigten die »Wirtschaftsweisen« diese Einschätzung: »Die mit der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion entstandene Euphorie ist verflogen; ihre Stelle haben Unsicherheit und Furcht sowie Bitternis besetzt. Mehr und mehr Menschen in den neuen Bundesländern beurteilen die wirtschaftlichen Aussichten als schlecht.«[50]

47 Zu den Zahlen vgl. auch Ulrich Herbert: Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert, München 2014, S. 1147.

48 Arbeitslosenquoten in West- und Ostdeutschland 1975–2020, http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV35.pdf (zuletzt 13.8.2020).

49 Jahresgutachten 1991/92 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 12/1618, 18.11.1991, S. III A.

50 Marktwirtschaftlichen Kurs halten. Zur Wirtschaftspolitik für die neuen Bundesländer. Sondergutachten vom 13. April 1991, in: ebd., S. 252.

Bundeskanzler Helmut Kohl läuft am 10. Mai 1991 in Halle auf Demonstranten zu, die ihn zuvor mit Eiern beworfen hatten.

Kanzler Kohl konnte diesen Stimmungsumschwung am eigenen Leib erfahren. Gewohnt, im Osten Deutschlands mit Ovationen und »Helmut, Helmut«-Rufen empfangen zu werden, erwartete ihn in Halle am 10. Mai 1991 eine ganz andere Szenerie. Als er auf dem Rathausplatz seinen Wagen verließ, wurde er von einer Gruppe junger Demonstranten mit Eiern beworfen. Kohl lief erregt an den Absperrzaun, um sich einen der Eierwerfer zu greifen. Er konnte nur mit Mühe von seinen Personenschützern aus dem Handgemenge zurückgezogen werden. CDU und FDP verurteilten diese Aktion »radikaler Kräfte«[51] – jenseits solcher tagespolitischen Beurteilungen war dieses Ereignis beispielhaft für eine zunehmend aufgewühlte und aggressive Stimmung, die sich in zahlreichen Protestaktionen gegen dro-

51 Archiv der Gegenwart. Deutschland 1949 bis 1999, Bd. 9: Januar 1986–Juni 1994, Sankt Augustin 2000 S. 8943 f. (Eintrag 2.6.1991: Bundesrepublik Deutschland. Innenpolitische Entwicklung).

hende Stilllegungen von Betrieben und den damit verbundenen Verlust des Arbeitsplatzes Luft machte.[52]

Die deutlich verschlechterte Stimmung in der ostdeutschen Bevölkerung und die massiven wirtschaftlichen Probleme in den neuen Ländern bildeten den Hintergrund für die Verabschiedung eines Konjunkturprogramms für die neuen Länder durch die Bundesregierung am 8. März 1991. Das unter dem Titel »Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost« firmierende Programm sah für die Jahre 1991 und 1992 jeweils eine Fördersumme in Höhe von zwölf Milliarden DM vor. Der größte Teil dieser Milliarden sollte in ein kommunales Investitionsprogramm (Modernisierung von Schulen, Krankenhäusern; fünf Milliarden DM), Infrastrukturmaßnahmen, darunter Straßenbau, öffentlicher Personennahverkehr (5,6 Milliarden DM), Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (2,5 Milliarden DM), den Wohnungs- und Städtebau (2,2 Milliarden DM) sowie in diverse Wirtschaftsförderprogramme (3,8 Milliarden DM) fließen.

Zur Umsetzung wurden unter der Leitung von Landräten und Oberbürgermeistern sogenannte Aufbaustäbe gebildet, in die die Arbeitsverwaltung, die lokale Wirtschaft, Wirtschafts- und Handwerksverbände bzw. -kammern sowie die Gewerkschaften eingebunden waren.[53] Letztere beurteilten die Effizienz der Aufbaustäbe sehr unterschiedlich. Während der Landesbezirk Thüringen des Deutschen Gewerkschaftsbunds (DGB) in seinem Geschäftsbericht für die Jahre 1990 bis 1992 festhielt, diese Gremien hätten »fast ausnahmslos an Bedeutung verloren und wurden oftmals eingestellt«,[54] sah der DGB Berlin-Brandenburg die Möglichkeit der Mitbestimmung als »Chance, direkt und verantwortlich an der Ausgestaltung der regionalen Lebens- und Arbeitsbedingungen mitwir-

52 Zu den Protesten in der ersten Hälfte der 1990er Jahre Marcus Böick, »Aufstand im Osten«? Sozialer und betrieblicher Protest gegen Treuhandanstalt und Wirtschaftsumbau in den frühen 1990er Jahren, in: Dieter Bingen u. a. (Hg.), Legitimation und Protest. Gesellschaftliche Unruhe in Polen, Ostdeutschland und anderen Transformationsländern nach 1989, Wiesbaden 2012, S. 167–185; Brunner, Auf dem Weg (Anm. 14).

53 Bundesanstalt für Arbeit/Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Chronik der Arbeitsmarktpolitik: Gemeinschaftswerk Aufschwung-Ost, http://doku.iab.de/chronik/2x/1991_03_08_21_Geme.pdf (zuletzt 19.8.2020); Bundesregierung: Maßnahmen zur Arbeitsförderung in den neuen Bundesländern, Bulletin 25–91, 12. März 1991, https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/massnahmen-zur-arbeitsfoerderung-in-den-neuen-bundeslaendern-786772 (zuletzt 19.8.2020).

54 DGB-Landesbezirk Thüringen, Geschäftsbericht 1990–1992, S. 25.

ken zu können«.[55] Die Fördermaßnahmen wirkten sich mittelfristig durchaus positiv aus, dies gilt insbesondere für den Städtebau und die Infrastrukturmaßnahmen.

Eine Wende aus der wirtschaftlich desolaten Lage heraus konnte damit jedoch nicht bewirkt werden, wie die ökonomischen Daten zeigen und wie die Notwendigkeit weiterer Transferleistungen im Rahmen des »Fonds Deutsche Einheit« und des im März 1993 ausgehandelten Solidarpaktes I unterstrich.[56] Von der Entwicklung eines eigenständigen Wirtschaftspotenzials ohne Alimentierung durch die alten Bundesländer waren die neuen Bundesländer weit entfernt. Eine Wirtschaftskonferenz in Cottbus im April 1991, an der Vertreter aus Wirtschaft und Politik der neuen Länder teilnahmen, befand, dass »die neuen Bundesländer deshalb als Produktions- und Industriestandorte erhalten werden [müssten], damit dort Betriebe aller Branchen und Größenordnungen Arbeitsplätze unterschiedlicher Qualifikation und Voraussetzungen bereitstellen«.[57]

Die Transformationsagentur: Treuhandanstalt

Insbesondere eine Institution geriet ins Visier des Protests: die Treuhandanstalt. Die »Hass-Behörde«[58] wurde stellvertretend für die politisch Verantwortlichen in der Bundesregierung als Verursacherin der negativen Folgen des Transformationsprozesses identifiziert. Die Treuhandanstalt

55 DGB-Landesbezirk Berlin-Brandenburg, Geschäftsbericht 1990–1993, S. 51. Beide Zitate nach Johanna Wolf: Aufbau der DGB-Bezirke in Ostdeutschland, 1990–1995. Eine Literaturstudie, Working Paper Forschungsförderung, Nr. 112, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, Dezember 2018, S. 14; vgl. außerdem Wolfgang Uellenberg-van Dawen, Gewerkschaften und deutsche Einheit, in: Detlev Brunner u. a. (Hg.), Gewerkschaften im deutschen Einheitsprozess. Möglichkeiten und Grenzen in Zeiten der Transformation, Bielefeld 2018, S. 45–67, S. 64 f.

56 Siehe dazu weiter unten, S. 115.

57 Wirtschaftsförderungsprogramme und -instrumente von EG, Bund, Ländern und Kommunen: Umsetzung in den neuen Bundesländern, eine Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung am 26. April 1991 in Cottbus, Bonn 1991, S. 7, http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00283toc.htm (zuletzt 19.8.2020). Zusammenfassend: Marcus Böick/Christoph Lorke: Aufschwung, Abbau, Anpassung? Eine kleine Geschichte des »Aufbau Ost«, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 46/2019, S. 32–40.

58 Franziska Bossy: 25 Jahre Treuhand-Anstalt. Die Hass-Behörde, in: Der Spiegel, 22.2.2015; http://www.spiegel.de/a-1018717.html (zuletzt 23.2.2018).

agierte zwar weitgehend autonom, aber nicht aus eigener Machtbefugnis, sondern im Auftrag und unter Aufsicht der Bundesregierung. Insofern erfüllte sie eine »Sündenbockfunktion«. Bis in die Gegenwart fungiert sie als eine Art erinnerungspolitische Bad Bank, auf die die gesamten Negativ-Wahrnehmungen der Transformation projiziert werden, »als zentrales (Negativ-)Symbol einer umfassenden, regelrecht schockartigen Überwältigung ›des‹ Ostens durch ›den‹ Westen«.[59] Noch in einer im Januar, März und Juni 2017 durchgeführten Straßenbefragung in Leipzig assoziierten über 40-jährige Ostdeutsche die Tätigkeit der Treuhand mit negativ konnotierten Begriffen, allen voran »Abwicklung« und »Ausverkauf«.[60]

Man kann die Geschichte der Treuhandanstalt sehr unterschiedlich erzählen – die Palette reicht von der Überzeugung, dass ihre zerstörerische Aktivität die noch guten Strukturen der einstmaligen DDR-Wirtschaft und damit die Perspektiven und Existenzen vieler Menschen vernichtet habe, bis hin zu dem Fazit, dass die Treuhandanstalt ihre Aufgabe, die Transformation der ehemaligen Planwirtschaft, erfolgreich gemeistert habe.[61]

Eine Entscheidung über »Erfolg« oder »Misserfolg« lässt sich angesichts der Vielschichtigkeit des Transformationsprozesses schwerlich treffen. Eine solche Fragestellung ist zudem wenig erkenntnisleitend, sie geht von der statischen Vorstellung aus, Geschichte sei in derartigen Dichotomien zu beurteilen. Eine abschließende Bewertung lässt sich schließlich deshalb nicht vornehmen, weil die Folgewirkungen, nicht nur ökonomischer, sondern auch soziokultureller und sozialpsychologischer Art, fortdauern, wie die 2018 erneut entbrannte Debatte über mögliche Fehlentscheidungen in der Transformationsphase zeigt.[62] Eine Analyse der gesellschaftlichen Aus-

59 Constantin Goschler/Marcus Böick: Studie zur Wahrnehmung und Bewertung der Arbeit der Treuhandanstalt im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Bochum, 9. November 2017, S. 12, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/wahrnehmung-bewertung-der-arbeit-der-treuhandanstalt-lang.pdf?__blob=publicationFile&v=22 (zuletzt 13.8.2020).

60 Zur methodischen Anlage und zu den Ergebnissen dieser Umfrage ebd., S. 91.

61 Zu den Positionen ebd., S. 55 f. Ausführlich zu Diskursen und Forschungsstand: Marcus Böick: Die Treuhand. Idee – Praxis – Erfahrung 1990–1994, Göttingen 2018, S. 19–31.

62 Als Beispiel für vieles die Stellungnahme des Fraktionsvorsitzenden der CDU/CSU im Bundestag Ralph Brinkhaus zum 3. Oktober 2018: Brinkhaus: Ostdeutsche wurden »nicht fair behandelt«, in: Der Tagespiegel, 3.10.2018, https://www.tagesspiegel.de/23143098.html (zuletzt 13.7.2020).

einandersetzungen ist erst in Ansätzen erfolgt[63] und eine breite quellengestützte Forschung zur Treuhandanstalt hat erst seit Kurzem eingesetzt.[64] Im Folgenden werden Ziel und Aufgabe der Treuhandanstalt sowie deren Umsetzung und Konsequenzen beschrieben.

Eine erste Form der Treuhandanstalt wurde noch zu Zeiten der Regierung Modrow gebildet. Diese griff damit einen Vorschlag auf, den eine Gruppe um Wolfgang Ullmann von der Bürgerbewegung »Demokratie jetzt« am 12. Januar 1990 dem im Monat zuvor erstmals zusammengetretenen Zentralen Runden Tisch, bestehend aus Vertretern des DDR-Regimes und der Bürgerbewegungen, unterbreitet hatte. Demnach sollte die sofortige Schaffung einer »Kapital-Holding-Treuhandgesellschaft« eingeleitet werden mit der Aufgabe, »umgehend das Volkseigentum in eine Form« zu überführen, die den Rechts- und Eigentumsformen der Bundesrepublik entspreche, denn eine Rechtsinstitution »Volkseigentum« existierte dort nicht. In der Vorlage hieß es:

»Offenbar ist statt einer deutschen Fusionslösung eine baldige Angliederung der DDR an die Bundesrepublik Deutschland wahrscheinlich geworden. Damit 40 so schrecklich fehlgeleitete Lebensjahre voller Arbeit und Mühen für die Bürger der DDR nicht gänzlich ergebnislos bleiben, wird der o. g. Vorschlag unterbreitet. Durch die sofortige Schaffung der o. g. Kapital-Holding-Treuhandgesellschaft als neues Rechts-Subjekt würde dafür Sorge getragen werden, daß das im Volksbesitz befindliche Eigentum [...] in der DDR nicht herrenlos wird und einfach verloren geht (an wen mit welcher Berechtigung?).«[65] Zudem sah der von Ullmann vorgestellte Entwurf vor, das Volkseigentum den Bürgern der DDR per Anteilsscheinen zu übereignen. »Als erste Handlung müsste diese Holding-Gesellschaft gleichwertige Anteilsscheine im Sinne von Kapitalteilhaber-Urkunden an alle DDR-Bürger emittieren.«[66] Aufgaben der zu schaffen-

63 Goschler/Böick (Anm. 59), S. 56 u. 58.

64 Vgl. Böick, Treuhand (Anm. 61); Dierk Hoffmann: Im Laboratorium der Marktwirtschaft: Zur Geschichte der Treuhandanstalt 1989/90 bis 1994. Ein neues Projekt des Instituts für Zeitgeschichte, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte (VfZ) 1/2018, S. 167–185; ders. (Hg.): Transformation einer Volkswirtschaft. Neue Forschungen zur Geschichte der Treuhandanstalt, Berlin 2020.

65 Runder Tisch, 12.2.1990, Vorlage Nr. 12/29, in: Treuhandanstalt. Dokumentation 1990–1994. Bd. 1, Berlin 1994, S. 24 ff., zitiert nach Wolfgang Seibel, Die gescheiterte Wirtschaftsreform in der DDR 1989/1990, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 11/2020, S. 34–40, hier S. 36; Böick, Treuhand (Anm. 63), S. 185 f.

66 Zitiert nach ebd., S. 37.

den Treuhandgesellschaft sollten also Bewahrung, eigentumsrechtliche Transformation und die tatsächliche Beteiligung der DDR-Bürger am Volksvermögen sein, nicht aber dessen Zerschlagung oder Verwertung.[67]

Schutz des Volkseigentums – dies war auch das Ziel der per Beschluss des Ministerrats der DDR vom 1. März 1990 errichteten Treuhandanstalt: »Zur Wahrung des Volkseigentums wird mit Wirkung vom 1. März 1990 die Anstalt zur treuhänderischen Verwaltung des Volkseigentums gegründet. Bis zur Annahme einer neuen Verfassung wird die Treuhandanstalt der Regierung unterstellt. Sie ist Anstalt öffentlichen Rechts und territorial gegliedert.« In einem weiteren Absatz wurde die Treuhandanstalt berechtigt, »juristische oder natürliche Personen zu beauftragen, als Gründer und Gesellschafter von Kapitalgesellschaften zu fungieren oder die sich aus den Beteiligungen ergebenden Rechte und Pflichten wahrzunehmen«.[68] Es ging um die Umwandlung der Volkseigenen Betriebe (VEB) und Kombinate in marktwirtschaftlich übliche Rechtsformen, festgelegt wurde jedoch auch, dass die Treuhandanstalt keine wirtschaftsleitenden Funktionen ausüben sollte. Sie sollte somit keine zentrale Planbehörde in anderem Gewande sein. All dies fügte sich in die Überlegungen einer »sozialistischen Marktwirtschaft« ein, die die Regierung Modrow ab November/Dezember 1989 entwickelt hatte; eine wichtige Protagonistin war dabei Wirtschaftsministerin Christa Luft (PDS). Von einer Verteilung des Volksvermögens an die Bürger der DDR war in dem Beschluss vom 1. März zum Ärger der Opposition aus den Bürgerbewegungen nicht mehr die Rede.

Nach der ersten und letzten freien Wahl zur Volkskammer in der DDR am 18. März 1990 änderte sich die Aufgabenbestimmung der Treuhandanstalt. Die konservative Allianz für Deutschland, bestehend aus CDU, Demokratischem Aufbruch (DA) und Deutscher Sozialer Union (DSU), hatte die Wahl mit 48 Prozent der Stimmen überraschend hoch gewonnen. Birgit Breuel, die spätere Präsidentin der Treuhandanstalt, notierte in dem als Tagebuch herausgegebenen Band »Treuhand intern«:

67 Böick, Treuhand (Anm. 61), S. 185; vgl. auch Rüdiger Schmidt: Die ökonomische Seite der Freiheit. Die Bürgerrechtsbewegung und das ›Volkseigentum‹, in: Großbölting/Lorke (Hg.) (Anm. 3), S. 119–138, hier S. 135–138.

68 Beschluß zur Gründung der Anstalt zur treuhänderischen Verwaltung des Volkseigentums (Treuhandanstalt) vom 1. März 1990, Bundesarchiv (BArch), DC 20-I/3/2922, vgl. auch http://www.deutsche-einheit-1990.de/ministerien/ministerium-fuer-wirtschaft/treuhandgesetz-und-treuhandanstalt (zuletzt 13.8.2020).

»Am 10. Mai findet ein erstes großes Treffen des Ministerpräsidenten [Lothar de Maizière] mit Vertretern westdeutscher Banken statt. [...] Die Vertreter der Banken machen eine Kreditgewährung an die Treuhandanstalt von einer eindeutigen Ausrichtung ihrer Aufgabenstellung auf ein Privatisieren der Staatsbetriebe, einschließlich Grund und Boden und der Gewährung entsprechender Sicherheiten, für die jederzeitige Zahlungsfähigkeit der Anstalt abhängig.«[69]

Für die neue DDR-Regierung bedurfte es nicht erst des Hinweises der westdeutschen Banker, dass die Aufgabenbeschreibung verändert werden müsste. Schon der eine Woche später abgeschlossene erste Staatsvertrag über die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion erteilte jeglichen sozialistischen Ansätzen, auch solchen aus den Kreisen bürgerbewegter Reformer, eine Absage – die Devise hieß nun »soziale Marktwirtschaft« nach dem Vorbild der Bundesrepublik. Entsprechend legte das Gesetz zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens (Treuhandgesetz), das die Volkskammer am 17. Juni 1990 beschloss, als Aufgabe der Treuhand »die Privatisierung und Verwendung volkseigenen Vermögens nach den Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft« (§ 2 Treuhandgesetz) fest. Dieses Gesetz ging im Wesentlichen als Artikel 25 in den am 31. August 1990 geschlossenen Einigungsvertrag ein.

Die Dimension der Aufgabe war historisch ohne Beispiel: Am Stichtag 1. Juli 1990 unterstanden der Treuhandanstalt insgesamt 8 500 Gesellschaften, die von VEB in Kapitalgesellschaften umgewandelt worden waren; diese Gesellschaften verfügten über 45 000 Betriebe mit vier Millionen Beschäftigten. Durch Teilungen stieg die Zahl der Gesellschaften auf 14 600.[70] Zwar war eine Verteilung des »Volksvermögens« an »das Volk« nicht mehr vorgesehen, aber die Einnahmen der Treuhandanstalt aus dem Verkauf der Betriebe sollten trotzdem der Allgemeinheit dienen. So bestimmte das Treuhandgesetz in Paragraf 5, dass diese »vorrangig für die Strukturanpas-

69 Birgit Breuel (Hg.): Treuhand intern, Frankfurt a. M. 1993, S. 41 f., zitiert nach Jörg Roesler: Ostdeutsche Wirtschaft im Umbruch 1970–2000, Bonn (Bundeszentrale für politische Bilder) 2003, S. 71.

70 Spiridon Paraskewopoulos: Von der sozialistischen Zentralverwaltungswirtschaft über die Treuhand zur sozialen Marktwirtschaft, in: Heydemann/Paqué (Hg.) (Anm. 5), S. 93–110, hier S. 109. Abweichende Zahlen: Bundeszentrale für politische Bildung: Dossier: Zahlen und Fakten zur deutschen Einheit: Das Vermögen der DDR und die Privatisierung durch die Treuhand, 26.8.2015, https://www.bpb.de/211280 (zuletzt 1.3.2018). Hier ist von »mehr als« 12 000 Betrieben die Rede, die die Treuhand bis zu ihrer Auflösung 1994 verwaltet habe.

sung der Unternehmen [...] und in zweiter Linie für Beiträge zum Staatshaushalt und zur Deckung der laufenden Kosten der Treuhandanstalt verwendet« werden sollten. Ferner »wird nach Möglichkeit vorgesehen, daß den Sparern zu einem späteren Zeitpunkt für den bei der Umstellung von Mark der DDR auf DM 2 zu 1 reduzierten Betrag ein verbrieftes Anteilsrecht am volkseigenen Vermögen eingeräumt werden kann.«[71] Dass Letzteres vollkommen unrealistisch war, sollte sich zeigen.

Die Organe der Treuhandanstalt waren der Vorstand und der Verwaltungsrat. Dem Vorstand oblag die Leitung der Treuhandanstalt, er setzte sich aus einem Präsidenten und mindestens vier weiteren Mitgliedern zusammen. Nach einer Anfangsphase, in der bisherige DDR-Funktionsträger die Spitze der Treuhand gebildet hatten, wurde am 16. Juli 1990 auf Betreiben der Bundesregierung und der DDR-Regierung der Bundesbahnchef und ehemalige IBM-Manager Reiner Maria Gohlke zum Präsidenten ernannt. Gohlke gab allerdings bereits am 20. August 1990 auf. Ihm folgte Detlev Karsten Rohwedder am 1. September 1990. Rohwedder war Vorstandsvorsitzender der Hoesch AG und der Hoesch-Werke AG. Er war zu Zeiten der sozialliberalen Koalition Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium in Bonn gewesen und 1979 an die Spitze des Dortmunder Hoesch-Konzerns berufen worden, um diesen zu sanieren. Rohwedder, seit 1971 SPD-Mitglied, galt seitdem als erfolgreicher Sanierer und damit als für die bevorstehende Aufgabe qualifiziert. Als SPD-Mitglied war er auch der ostdeutschen SPD gut zu vermitteln. Nach seiner Ermordung durch die Rote Armee Fraktion (RAF) am 1. April 1991 folgte ihm die CDU-Politikerin Birgit Breuel nach, die bereits ab September 1990 dem Treuhand-Vorstand angehört hatte; von 1978 bis 1990 war sie Landesministerin in Niedersachsen gewesen, zunächst für Wirtschaft und Verkehr, dann für Finanzen.

Der Vorstand wurde vom Verwaltungsrat berufen und abberufen. Er war dem Ministerrat berichtspflichtig. Nach Inkrafttreten des Einigungsvertrags wurde die Treuhandanstalt zu einer »bundesunmittelbaren Anstalt des öffentlichen Rechts« und unterstand nun der Fach- und Rechtsaufsicht des Bundesfinanzministers.

Der Verwaltungsrat bestand zunächst aus dem Vorsitzenden und 16 Mitgliedern, ab Oktober 1990 aus insgesamt 23 Mitgliedern. Dem Verwaltungsrat gehörten nun die Vertreter der neuen Länder und Berlins, zwei

71 Gesetz zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens (Treuhandgesetz), in: GBl. I 1990, Nr. 33, S. 300–303, https://deutsche-einheit-1990.de/wp-content/uploads/Gesetzblatt_1990_I_33_02_Treuhandgesetz.pdf (zuletzt 13.8.2020).

Staatssekretäre der Bundesregierung, zehn Vertreter der westdeutschen Wirtschaft und vier Vertreter der Gewerkschaften an. Damit befanden sich beide Spitzengremien der Treuhandanstalt »mehrheitlich fest in der Hand bundesdeutscher Industriemanager und marktliberal orientierter Politiker und Beamter«.[72] Die Einbeziehung der Gewerkschaften ging nach eigenem Bekunden auf Johannes Ludewig (CDU) zurück. Ludewig war wirtschaftspolitischer Berater von Bundeskanzler Helmut Kohl und in den 1990er Jahren im Bundeskanzleramt für die Koordination der neuen Bundesländer zuständig. Er überzeugte den Bundeskanzler, dass sich die anstehenden Strukturveränderungen nur mit und nicht gegen die Gewerkschaften bewältigen lassen würden.[73] Dass allerdings lediglich vier Gewerkschafter, darunter Hermann Rappe, Vorsitzender der IG Chemie-Papier-Keramik, in den Verwaltungsrat berufen wurden, war angesichts der Rolle der Arbeitnehmerorganisationen in der sozialen Marktwirtschaft kaum befriedigend. Immerhin wäre eine drittelparitätische Vertretung von Wirtschaft, Gewerkschaften und Staat unter Einbeziehung der ebenfalls nachnominierten Vertreter der neuen Länder einschließlich Berlins denkbar und auch sinnvoll gewesen. Gegenüber der zu Zeiten der DDR bestehenden Treuhandanstalt war dies dennoch ein Fortschritt, denn in dem im Juni 1990 gebildeten Verwaltungsrat waren Gewerkschaften überhaupt nicht vertreten gewesen.[74]

Darüber hinaus ergaben sich Probleme hinsichtlich der demokratischen Kontrolle. Nach dem Treuhandgesetz vom Juni 1990 wurden die Mitglieder des Verwaltungsrats teils vom Ministerrat, teils von der Volkskammer berufen; nach Artikel 25 des Einigungsvertrags erfolgte die Berufung durch die Bundesregierung.[75] Der Verwaltungsrat war das Kontrollgremium des Vorstandes, er hatte dessen Tätigkeit »zu überwachen und zu unterstützen«. Die Konstruktion der Treuhand ähnelte mithin der eines Konzerns – Vorstand, Verwaltungsrat, analog zu einem Aufsichtsrat –, angesichts der gigantischen Aufgabe stellte sich jedoch die Frage, ob ihre Tätigkeit über die

72 Böick, Treuhand (Anm. 61), S. 305.

73 Johannes Ludewig: Unternehmen Wiedervereinigung. Von Planern, Machern, Visionären, Hamburg 2015, S. 111.

74 Vgl. Detlev Brunner: »… keine bedeutsame Rolle«? Die Gewerkschaften im Prozess von Einheit und Transformation, in: Deutschland Archiv, 24.6.2020, https://www.bpb.de/311954 (zuletzt 13.8.2020).

75 »Einigungsvertrag«, Artikel 25 Treuhandvermögen, https://www.gesetze-im-internet.de/einigvtr/BJNR208890990.html (zuletzt 13.8.2020).

Rechtsaufsicht, der sie als öffentlich-rechtliche Anstalt unterlag, hinaus nicht stärkerer parlamentarischer Kontrolle unterzogen sein müsste. Diese war nämlich nur einem Unterausschuss des Haushaltausschusses des Bundestags übertragen worden. Erst im Februar 1993 wurde ein eigenständiger Treuhandausschuss des Bundestags geschaffen, der die ganze Breite der Treuhandtätigkeit abdeckte. »Er wurde von der Treuhandanstalt über das operative Geschäft, Vertragskontrollen, Sanierungskonzepte, neue Privatisierungsansätze und über die Ausgabenentwicklung regelmäßig, freilich nicht immer wunschgemäß unterrichtet.«[76]

Angesichts der Mammutaufgabe der Treuhand war es sicher illusorisch, deren Tätigkeit in den vielen einzelnen Details tatsächlich wirksam zu kontrollieren – dass die Treuhand selbst mit ihrem internen Controlling Probleme hatte, vermerkte die Treuhandnachfolgerin »Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben« in ihrem offiziellen Rückblick aus dem Jahr 2003.[77] Allerdings gab es gezielte Maßnahmen, die eine stärkere Beteiligung vor allem der Betriebsvertreter verhindern sollten. Es ging konkret um die Ausschaltung von Mitbestimmungsmechanismen, wie sie im bundesrepublikanischen Unternehmensrecht vorgesehen waren.

Nach dem Treuhandgesetz vom Juni 1990 sollte die Treuhandanstalt ihre Aufgaben »in dezentraler Organisationsstruktur über Treuhand-Aktiengesellschaften« erfüllen. Diese sollten »die Privatisierung und Verwertung des volkseigenen Vermögens nach unternehmerischen Grundsätzen sichern« (§ 7 Treuhandgesetz). Diesen Treuhand-AGs waren die der Treuhand gehörenden Anteile an den Aktiengesellschaften bzw. GmbHs zu übertragen, in die alle Kombinate und VEB zum 1. Juli 1990 umzuwandeln waren. Die Treuhand-AGs sollten nach § 8 Treuhandgesetz »unter Hinzuziehung von Unternehmensberatungs- und Verkaufsgesellschaften sowie Banken und anderen geeigneten Unternehmen« unternehmerisch und »weitestgehend dezentral« folgende Aufgaben lösen: Privatisierung durch Veräußerung von Geschäfts- oder Vermögensanteilen, Sicherung der Effizienz

76 Roland Czada: Vom Plan zum Markt. Die radikale Massenprivatisierung der Treuhandanstalt, hier 7. Kontrolle der Treuhandanstalt, https://www.politik.uni-osnabrueck.de/POLSYS/Archive/fs_tha/tha.htm (zuletzt 12.5.2018).

77 »Schnell privatisieren, entschlossen sanieren, behutsam stilllegen«. Ein Rückblick auf 13 Jahre Arbeit der Treuhandanstalt und der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben. Abschlussbericht der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS), Berlin 2003, S. 114.

und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen sowie Stilllegung und Verwertung des Vermögens von nicht sanierungsfähigen Unternehmen oder Unternehmensteilen.[78]

Wäre diese Konstruktion umgesetzt worden, dann wären die Treuhand-AGs unter das bundesrepublikanische Mitbestimmungsgesetz von 1976 gefallen, das für Aktiengesellschaften (und weitere Gesellschaftsformen wie GmbH & Co. KG) bei Betriebsgrößen von über 2000 Mitarbeitern von Anteilseignern und Arbeitnehmern besetzte Aufsichtsräte vorschreibt. Bei Pattsituationen hat der Vorsitzende – die Seite der Anteilseigner – Doppelstimmrecht, damit sind die Anteilseigner potenziell im Vorteil. Doch selbst diese Konstruktion der Mitbestimmung wollten Treuhandanstalt und Bundesregierung ausschließen.[79] Rohwedder bekannte vor der DDR-Volkskammer am 13. September 1990, dass er von der Errichtung der Treuhandaktiengesellschaften Abstand nehmen wolle. Er führte zu erwartende Koordinierungsschwierigkeiten zwischen diesen AGs und der Treuhandanstalt sowie Schwierigkeiten der personellen Besetzung der Treuhand-AGs ins Feld. Tatsächlich stand der dezentrale Aufbau solcher Treuhand-AGs einer straffen und energischen Führung, die schnelle Entscheidungen treffen konnte, entgegen. Anstelle des im Gesetz vorgesehenen Aufbaus ließ sich der Verwaltungsrat vom Unternehmensberater Roland Berger eine Struktur empfehlen, die ohne diese Treuhand-AGs verwirklicht wurde.[80]

Rohwedder und die Treuhand-Spitze hatten sich über die gesetzliche Bestimmung einfach hinweggesetzt. Rohwedder vertrat dies vor der Volkskammer offensiv, bekannte sich zur Nichterfüllung des Gesetzes und vertraute sich der »Weisheit« der Abgeordneten an, wie »dieses Problem rek-

78 Treuhandgesetz (Anm. 71).

79 Von Vertretern der IG Metall liegen Aussagen vor, dass eine zu starke Mitbestimmung in den Betrieben wie auch in der Treuhand von der Bundesregierung und dem Treuhand-Vorstand nicht erwünscht gewesen sei, vgl. Interview Christian Hall mit J. T., 1994–2003 Vertreter der IG Metall in den Verwaltungsräten der Treuhandanstalt und der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben, vom 14.11.2012 (Archivbestand Projekt Brunner/Hall); außerdem: Dieter Scholz: Die Gewerkschaften und die Treuhand. Das Beispiel IG Metall, in: Ulla Plener (Hg.): Die Treuhand – der Widerstand in Betrieben der DDR – die Gewerkschaften (1990–1994). Tagung vom 2. April 2011 in Berlin. Beiträge und Dokumente, Berlin 2011, S. 121–131, hier S. 122.

80 Jörg Roesler: Nur den Anforderungen des Marktes verpflichtet? Autokratische Züge und demokratische Ansätze der Treuhandprivatisierung, in: Deutschland Archiv, 7.3.2011, https://www.bpb.de/54068 (zuletzt 14.8.2020).

tifiziert, korrigiert und in Ordnung gebracht werden kann«[81]. Die Kritik aus den Reihen der Abgeordneten, darunter auch solchen der CDU und der Liberalen, an diesem eigenmächtigen Handeln blieb folgenlos; dabei ist sicher das baldige Ende dieser einzigen demokratisch legitimierten Volksvertretung in der DDR-Geschichte in Rechnung zu stellen. Die Weichen in Politik und Wirtschaft wurden hier nicht mehr gestellt.

Angesichts der mangelnden demokratischen Transparenz und Kontrolle und auf dem Hintergrund der kontroversen öffentlichen Debatte über die Tätigkeit der Treuhandanstalt beantragte die SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag am 7. September 1993 die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses, der prüfen sollte, »ob und in welchem Umfang durch Maßnahmen oder Unterlassungen der Bundesregierung und der Treuhandanstalt überlebensfähige Treuhandbetriebe geschlossen und in noch existierenden Betrieben, die zur Treuhandanstalt gehören oder gehört haben, Arbeitsplätze vernichtet wurden, die hätten erhalten werden können«[82]. Der politische Kontext darf dabei sicherlich nicht übersehen werden: Im Herbst 1994 stand die nächste Bundestagswahl an und es lag daher im Interesse der Opposition, der Bundesregierung in Sachen Einheitsprozess kein gutes Zeugnis auszustellen.

Der unter dem Vorsitz von Otto Schily (SPD) tagende Untersuchungsausschuss stand unter hohem Zeitdruck, denn er musste zum Ende der Legislaturperiode im September 1994 beendet sein. Er hatte zudem das Problem, dass »der überwiegende Teil der vom Ausschuß beigezogenen Beweismaterialien von der Bundesregierung als Verschlußsache eingestuft wurde«. Dies alles, so der Abschlussbericht des Untersuchungsausschusses, habe zur Folge gehabt, »daß der Ausschuß den umfangreichen Untersuchungsauftrag nicht in allen Teilen erschöpfend behandeln konnte und gezwungen war, den Umfang der Beweisaufnahme in vielen Bereichen zu beschränken«.[83]

Der Untersuchungsausschuss konnte sich nicht auf ein gemeinsames Votum einigen. Während die Mehrheit der der Regierungskoalition aus Union und FDP angehörenden Vertreter des Ausschusses die bisherige

81 Volkskammer der Deutschen Demokratischen Republik, 10. Wahlperiode, 35. Sitzung, Donnerstag, den 13. September 1990. Stenographische Niederschrift, S. 1680. Zum Auftritt Rohwedders in der Volkskammer Böick, Treuhand (Anm. 61), S. 240–245.

82 Antrag der Fraktion der SPD Einsetzung eines Untersuchungsausschusses, Deutscher Bundestag 12. Wahlperiode, Drucksache 12/5634, 7.9.1993.

83 Vorwort, in: Bericht des 2. Untersuchungsausschusses des 12. Deutschen Bundestages »Treuhandanstalt«, hg. vom Deutschen Bundestag: Referat Öffentlichkeitsarbeit (Zur Sache 94, 5), Bonn 1994.

Tätigkeit der Treuhandanstalt im Großen und Ganzen positiv bewertete und von »einige[n] wenige[n] mißglückte[n] Privatisierungen« sprach,[84] übte die SPD grundsätzliche Kritik. In ihrem Minderheitenvotum hieß es, Bundesregierung und Treuhandanstalt hätten unerlässliche Aufsichtspflichten verletzt und parlamentarische Kontrollrechte in einem Ausmaß außer Kraft gesetzt, »wie es keine demokratisch legitimierte Regierung in Deutschland nach 1945 gewagt hat«.[85]

Tatsächlich wurden die Betroffenen des Privatisierungsprozesses vielfach aus den Entscheidungsprozessen ausgeschlossen. Das Minderheitenvotum der SPD konstatierte auf der Basis »nahezu aller Zeugen bzw. sachverständigen Zeugen aus ostdeutschen Betrieben«, dass die »unzureichende Unterstützung und Beratung durch die Treuhandanstalt und die Benachteiligung ostdeutscher Manager und Betriebe durch die restriktive Informationspolitik der Treuhandanstalt« allenthalben beklagt worden sei. »In vielen Fällen wurde darauf hingewiesen, daß Aufsichtsräte, Belegschaften und Betriebsräte über vorgesehene Privatisierungsverfahren nicht informiert oder erst unmittelbar vor einer Vertragsunterzeichnung im Zuge der gesetzlich garantierten Mitbestimmungs- und Anhörrechte eingebunden wurden.« Die Anhörung ostdeutscher Arbeitnehmervertreter habe ergeben, »daß die Privatisierer der Treuhandanstalt nicht in ausreichendem Maße bereit waren, mit den Sachkundigen vor Ort effektiv zusammenzuarbeiten und die Chance der Mitbestimmung im Interesse des Erhalts von Arbeitsplätzen angemessen auszuschöpfen«.[86]

»Es gab dann richtige Niederschläge. Wir haben hier unser ganz großes Bauunternehmen mit 1000 Beschäftigten hier in Magdeburg gehabt, die richtig gesund waren, die richtig Geld hatten. Da hatte sich die damalige Direktion beworben, das zu kaufen über Management-Buy-out. Das hat der Betriebsrat, das haben die Beschäftigten alle auch mit befürwortet und wollten das. Und dann hat die Treuhand gesagt: ›Nein! Ihr habt keine Erfahrung.‹ Die waren jahrelang Geschäftsleiter, die waren Bauleiter in diesem Unternehmen, ›Ihr habt keine Erfahrung!‹, und dann wurde das verkauft an einen Düsseldorfer Bauunternehmer, wie sich dann im Nachhinein rausstellte, bestand das aus seiner Frau und ihm, das Bauunternehmen. Der

84 Beschlußempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses »Treuhandanstalt« nach Artikel 44 des Grundgesetzes, Deutscher Bundestag 12. Wahlperiode, Drucksache 12/8404, 31.8.1994, S. 66.

85 Ebd., S. 96.

86 Ebd., S. 516.

hat dann die vorläufige Geschäftsführungsbefugnis gekriegt, hat die Konten geplündert und hat sich dann irgendwo da nach Südamerika abgesetzt und dann ist diese große Bude krachen gegangen, die Komplexbau Magdeburg GmbH.«[87]

Welche Auswirkungen eine stärkere demokratische Kontrolle und Mitbestimmung gehabt hätten, bleibt spekulativ. Vermutlich wäre dem Erhalt von Arbeitsplätzen stärkere Beachtung geschenkt worden, die eine oder andere Standortentscheidung wäre anders gefallen und die Entscheidungsprozesse hätten sich verzögert. Genau dies allerdings wollten Bundesregierung und Treuhand vermeiden. Es sollte möglichst zügig privatisiert werden, um eine längerfristige staatliche Subventionierung von Betrieben zu verhindern. Durch eine stärkere Beteiligung der betroffenen Betriebe, Belegschaften und ihrer Interessenvertreter wäre allerdings – auch bei schmerzlichen Einschnitten – das Gefühl vermieden worden, dass »über einen hinweg« entschieden wurde.

Auf dem organisatorischen Höhepunkt im Oktober 1992 gab es neben der Zentrale in Berlin 15 Niederlassungen der Treuhandanstalt in den ehemaligen Bezirksstädten der DDR. Die Zentrale selbst war in 50 Direktorate und 200 Abteilungen unterteilt. Die Direktorate waren branchenmäßig gegliedert, zum Beispiel Optik/Feinmechanik, Elektrotechnik usw. Dieser Aufbau lehnte sich an »die Organisationsstruktur der DDR-Wirtschaftsverwaltung« an. »Mit ihrer Branchenuntergliederung und den Durchgriffsrechten gegenüber den Betrieben entsprach die Zentrale der Treuhandanstalt den vormaligen Industrieministerien. [...] Die ›Niederlassungen‹ waren die unmittelbaren Nachfolger der Bezirkswirtschaftsräte bei den Räten der Bezirke.«[88] Genau dies – eine erneute zentrale wirtschaftsleitende Institution – sollte nach dem DDR-Treuhandgesetz ursprünglich vermieden werden.

Die Personalplanung sah 1991 2000 Stellen für die Zentrale und 1000 für die Niederlassungen vor. Wie sich zeigen sollte, war dies viel zu knapp bemessen.[89] Im Dezember 1991 waren 4507 Menschen in der Treuhand-

87 Peter Schulze, 1990 Betriebsratsvorsitzender Industriebau Wernigerode GmbH, 1992 Geschäftsführer der IG Bau-Steine-Erden in Magdeburg, 2007 bis 2015 Regionalleiter der IG BAU für Sachsen-Anhalt/Thüringen, Interview vom 23.5.2013, in: Detlev Brunner/Christian Hall: Revolution, Umbruch, Neuaufbau. Erinnerungen gewerkschaftlicher Zeitzeugen der DDR, Berlin 2014, S. 124.

88 Wolfgang Seibel: Die Treuhandanstalt – eine Studie über Hyperstabilität, in: Hellmut Wollmann u. a. (Hg.): Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland, Opladen 1997, S. 169–222, hier S. 177.

89 »Schnell privatisieren, entschlossen sanieren, behutsam stilllegen« (Anm. 77), S. 112 und 116.

anstalt beschäftigt, im Dezember 1993 waren es 4935, im letzten Jahr ihrer Tätigkeit noch 3897.[90] Der große Personalbedarf wurde in den mittleren und unteren Ebenen zum Teil von ehemaligen Mitarbeitern der DDR-Ministerien gedeckt, dazu kamen viele junge Absolventen der Studiengänge Jura und Betriebswirtschaftslehre. Benötigt wurden jedoch dringend Personen, die mit Wirtschaftsfragen unter marktwirtschaftlichen Bedingungen vertraut waren. Die Treuhandanstalt lieh sich deshalb Manager von westdeutschen Unternehmen aus. Dies konnte zu Zielkonflikten führen, denn nun hatte mancher über Betriebe der ehemaligen DDR zu entscheiden, die in seiner Herkunftsbranche lagen, es entstand ein Zwiespalt: Sollte man für den Erhalt eines potenziellen Mitbewerbers auf dem Markt eintreten?[91]

In der ersten Phase des Aufbaus vom Sommer 1990 bis zum Frühjahr 1991 verlief die Rekrutierung von Personal eher planlos, ein Treuhandmitarbeiter berichtete über den Personalaufbau jener Zeit:

»Wer kommt, kommt. Es wurden tatsächlich Leute reingenommen, wie sie kamen, mit zwei linken Händen, mit drei linken Händen, mit rechts und links, was gerade verfügbar war. Und es war häufig so: ›Ich kann nur kommen, wenn ich den und den mitbringe.‹ Und dann hieß es: ›Bitte sehr, dann bringen Sie ihn halt mit.‹ ›Dann muß der aber Direktor werden.‹ ›Na klar, da haben wir ja noch Stellen, und so.‹ Das ging völlig wahllos.«[92]

Was die Herkunft anging, ergab sich ein deutliches Gefälle: Sämtliche Direktorenposten waren Mitte 1993 mit Westdeutschen besetzt,[93] während 69 Prozent der 4024 Beschäftigten aus der ehemaligen DDR kamen. Sie waren meist mit ausführenden Aufgaben betraut. Von den 172 Abteilungsleitern stammten nur 17 Prozent aus der DDR (Tab. 4). Ein Viertel von ihnen war bereits zu DDR-Zeiten in der Treuhandanstalt tätig gewesen.[94]

90 Ebd., S. 413.

91 Zum Problem der Konkurrenz vgl. etwa Damm (Anm. 29), S. 524 f.

92 Christiana Weber: Treuhandanstalt – Eine Organisation entsteht im Zeitraffer, Wiesbaden 1996, S. 156. Diese und andere von Christiana Weber ausgewertete Interviews entstanden im Rahmen eines 1992/93 von der Treuhandanstalt aufgelegten Forschungsprojekts, bei dem über 50 ethnografisch ausgerichtete Experteninterviews vor allem mit Führungskräften der oberen und mittleren Ebene (Direktoren, Abteilungs- und Niederlassungsleiter) geführt wurden, vgl. dazu Marcus Böick, »Das ist nunmal der freie Markt«. Konzeptionen des Marktes beim Wirtschaftsumbau in Ostdeutschland nach 1989, in: Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History, 3/2015, S. 448–473.

93 Roesler, Anforderungen (Anm. 80).

94 Czada, Vom Plan zum Markt (Anm. 76), hier 3. Personal der Treuhandanstalt.

Tab. 4: Herkunft der Treuhandanstaltmitarbeiter (Abteilungsleiter/-innen und Referenten/-innen) im Juni 1993 (in Prozent)

Wirtschaft West	30,3
Staatsdienst DDR	21,2
öffentlicher Dienst West	12,1
DDR-Wirtschaft	5,5
gesellschaftliche Organisationen West	1,8
gesellschaftliche Organisationen Ost	1,3
andere, zum Beispiel Berufsanfänger	27,8

Quelle: Czada, Vom Plan zum Markt (Anm. 76)

»Schnelle Privatisierung - entschlossene Sanierung - behutsame Stilllegung«, so lautete das Motto, das Detlev Karsten Rohwedder am 27. März 1991 in einer Mitteilung an die Mitarbeiter der Treuhand ausgegeben hatte.[95] Mit diesem Motto war eine Priorisierung verbunden, die nicht unumstritten war. Dass die ostdeutsche Wirtschaft einem Strukturwandel unterzogen und modernisiert werden musste, stand außer Zweifel. Über den Weg wurde jedoch gestritten. Zwei Möglichkeiten standen zur Debatte: Sollten die Betriebe zunächst saniert und dann verkauft werden? Oder sollte erst verkauft werden und die Sanierung den Käufern überlassen bleiben? Die erste Position vertraten vor allem Sozialdemokraten, die Sozialisten der PDS, Gewerkschafter und auch Vertreter der DDR-Bürgerbewegung, die zweite vorwiegend bürgerlich-liberale Politiker (CDU/CSU und FDP) sowie Volkswirte mit liberaler Marktorientierung.

Bei der Priorität »Privatisierung vor Sanierung« standen die Erwerber der Unternehmen in der Sanierungspflicht, sie sollten entsprechende Geschäftsmodelle entwickeln und die Verantwortung tragen. Der Staat war, sieht man von Subventionen ab, aus der finanziellen und wirtschaftlichen Verantwortung ausgeschieden. Nachteile dieser Variante waren: Die Betriebe erbrachten in nicht saniertem Zustand einen schlechteren Kaufpreis, auch konnte der Staat weniger zugunsten des Erhalts von Arbeitsplätzen intervenieren. Bei »Sanierung vor Privatisierung« waren diese Nachteile nicht gegeben, dafür konnte man jedoch von einer erheblichen Verlängerung des Prozesses der Privatisierung ausgehen. Zu befürchten war, dass eventuell unrentable Betriebe und Arbeitsplätze über eine längere Zeit subventioniert

95 Zitiert nach Breuel (Hg.) (Anm. 69), S. 224.

werden mussten.[96] Gerade dieses Argument und die Frage des Zeithorizonts erwiesen sich als maßgeblich für Rohwedders Motto.

Die Staatswirtschaft sei so schnell wie möglich zurückzudrängen und »neue, unternehmerisch aktive Eigentümer zu finden«. Die Wirtschaft der neuen Bundesländer sei in die Weltwirtschaft integriert, viele Arbeitsplätze hätten ihre Wettbewerbsfähigkeit verloren, nachdem die Abschottung vom Weltmarkt und die Subventionen nur eine scheinbare Wettbewerbsfähigkeit begründet hätten. Diese abzubauen, sei schmerzlich für die Betroffenen, sie aufrechtzuerhalten, eine Belastung für die Gesamtheit. Dies verlangsame auch den erforderlichen Umbau. Privatisierung sei die beste Sanierung; Unternehmen, die noch nicht privatisiert seien, aber gute Zukunftschancen hätten, würden von der Treuhandanstalt unterstützt, ihre Sanierung gefördert; in manchen Fällen seien allerdings Stilllegungen unvermeidlich. Rohwedder hob hervor, dass die Treuhand in einem Prozess, »den das ganze deutsche Volk wollte«, eine schwere Aufgabe habe und »schmerzliche, aber unvermeidliche Umstellungen zu verantworten« habe, sie tue dies alles nicht aus Eigennutz, ihre Aufgabe »sei Dienstleistung für das ganze Volk«. Rohwedder hob dies angesichts der erheblichen Kritik, der die Treuhand vor allem in den neuen Bundesländern ausgesetzt war, hervor. Er richtete sich diesbezüglich ganz konkret an die Mitarbeiter:

»Vorstand und Mitarbeiter müssen wohl volles Verständnis dafür haben, daß diese Arbeit mit kritischer Aufmerksamkeit begleitet wird. Anfeindungen und Verleumdungen sind aber keine Kritik und können uns daher nicht treffen.«[97]

Wie weit die Anfeindungen gehen konnten, hatte sich Rohwedder sicherlich nicht vorgestellt – er hatte die Demonstrationen gegen die Treuhand vor Augen, die Angriffe im politischen Raum, aber sicher nicht dies: Am 1. April 1991 wurde der Präsident der Treuhandanstalt in seinem Privathaus in Düsseldorf erschossen – die linksterroristische Rote Armee Fraktion bekannte sich in einem Schreiben vom 4. April 1991 zu der Tat, unter anderem mit der Begründung, Rohwedder sei einer »der Architekten Groß-Deutschlands« gewesen und hätte die (ehemalige) DDR als Quasi-Kolonie ausbeuten wollen.[98] Der Mord

96 Zur Debatte Paqué (Anm. 13), S. 45 f.

97 Zitiert nach Treuhandanstalt (Hg.): Dokumentation 1990–1994, 15. Bde., Berlin 1994, Bd. 1, A 72-A74.

98 Anschlag auf Detlev Karsten Rohwedder. Erklärung vom 4. April 1991. »Wer nicht kämpft, stirbt auf Raten. Freiheit ist nur möglich im Kampf um Befreiung«, in: Martin Hoffmann (Bearb.): Rote-Armee-Fraktion. Texte und Materialien zur Geschichte der RAF, Berlin 1997, S. 404–409.

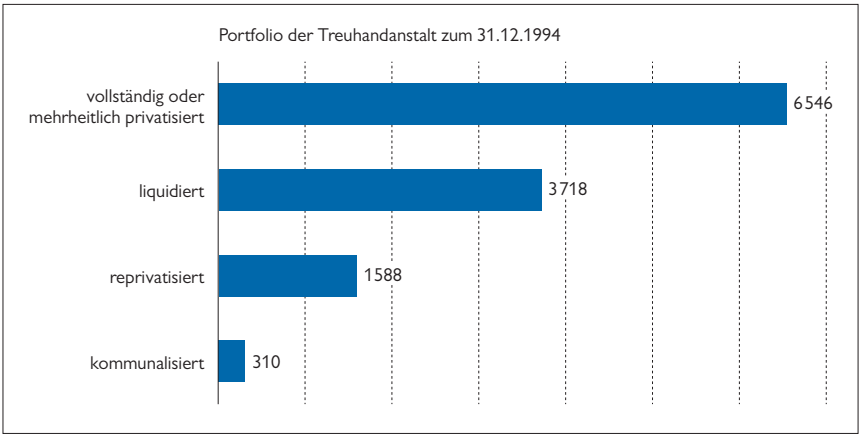
an Rohwedder war ein Schock, auf die Tätigkeit der Treuhandanstalt unter seiner Nachfolgerin Birgit Breuel wirkte er sich jedoch nicht aus.

Die unter hohem Zeitdruck durchgeführten Privatisierungen dauerten bis Ende 1992 an. Der sich abzeichnende Konjunktureinbruch in den alten Bundesländern und die damit verbundene Verminderung von Investitionen in den neuen Bundesländern führten jedoch zu einer Kurskorrektur von Bundesregierung und Treuhandanstalt. Angesichts der Zunahme von Unternehmensschließungen und Konkursen in den neuen Bundesländern schien der rein marktgesteuerte Privatisierungskurs der Treuhandanstalt an seine Grenzen gelangt zu sein. Die Forderungen nach Subventionen, um den Erhalt und die Sanierung noch nicht veräußerter Betriebe zu gewährleisten, wurden angesichts massiv steigender Arbeitslosenzahlen lauter. Es ging um den Erhalt »industrieller Kerne«, um Großunternehmen, die im Zuge der industriellen »Monokulturen« der DDR entstanden waren und deren Existenz für das Wohl und Wehe ganzer Regionen entscheidend war. Beispiele waren die Buna-Werke in Schkopau, EKO-Stahl in Brandenburg, die Werften an der Ostsee und Carl Zeiss Jena. In all diesen Fällen subventionierte die Treuhand mit Milliardenbeträgen den Erhalt von Arbeitsplätzen, deren Zahl allerdings auf erheblich niedrigerem Niveau als zu DDR-Zeiten bemessen war. Im Falle der Buna-Werke erhielt der Käufer Dow Chemical zehn Milliarden DM für den Erhalt von zunächst 5600, später sogar von nur noch 1800 Arbeitsplätzen. Carl Zeiss Jena erhielt die Zusage von 3,6 Milliarden DM beim Erhalt von 10000 Arbeitsplätzen. Tatsächlich reduzierte sich deren Zahl bis 1998 auf 7000 im gesamten Konzern, davon entfielen 1800 auf die ostdeutschen Standorte.[99]

99 Damm (Anm. 29), S. 528–533; Herbert, Geschichte Deutschlands (Anm. 47), S. 1150. Zu Carl Zeiss Jena, dem späteren »Jenoptik«: »Mission Zukunft«, in: Der Spiegel, 7.6.1998, https://www.spiegel.de/wirtschaft/mission-zukunft-a-edde8efd-0002-0001-0000-000007907224?context=issue (zuletzt 13.8.2020); Heinz Schleef: Vom Kombinat zum Konzern. Die Umgestaltung des VEB Carl Zeiss Jena, in: Industrielle Beziehungen. Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management. The German Journal of Industrial Relations, 4/1997, S. 335–350; Eszter Bartha: Transforming Labour: From the Workers' State to the Post-Socialist Re-Organization of Industry and Workplace Communities. Carl Zeiss Jena (East Germany) and Rába in Györ (Hungary), in: Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte, 2/2017, S. 413–438; neuerdings auch André Steiner: Ost-West-Doppelunternehmen und die Treuhandanstalt. Der Fall Carl Zeiss Jena, in: Hoffmann (Hg.) (Anm. 64), S. 130–142.

Als die Treuhandanstalt zum Jahresende 1994 ihre Tätigkeit einstellte und ihre Aufgaben an die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS) als ihrer Nachfolgerin übergab, verfügte sie noch über etwa 200 Unternehmen, die als privatisierbar galten.[100]

Abb. 1: Was geschah mit den der Treuhand unterstellten Unternehmen?



Quelle: Daten beruhen auf Angaben des Referats für Bürgerangelegenheiten im Bundesministerium der Finanzen vom 1.4.2015. Das BMF weist als Quellen seiner Angaben aus: Treuhandanstalt (1994): Dokumentation 1990–1994; Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (2003): Ein Rückblick auf 13 Jahre Arbeit der Treuhandanstalt und der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS); Leistungsbilanz der THA/BvS (Stand 31.12.2008).

Insgesamt hatte die Treuhandanstalt bis zu diesem Zeitpunkt 53 Prozent der in ihrem Portfolio befindlichen Unternehmen privatisiert – das waren mehr als 6500 von über 12000. Weitere knapp 13 Prozent waren reprivatisiert, also an die ursprünglichen privaten Eigentümer zurückgegeben worden, zwei Prozent wurden kommunalisiert. Über 3700 Unternehmen, also ein knappes Drittel, wurden liquidiert. Der Privatisierungsauftrag war somit erfüllt. Und statistisch gesehen war die Quote der Stilllegungen angesichts der ökonomischen Probleme der DDR und der ostdeutschen Wirtschaft ab 1990 keinesfalls verwunderlich. Der Erfolg wurde jedoch

100 Paqué (Anm. 13), S. 46, nennt »knapp 400 Unternehmen«; zur Zahl von knapp 200 vgl. Marcus Böick: Die Treuhandanstalt 1990–1994, Erfurt (Landeszentrale für politische Bildung Thüringen) 2015, S. 92.

durch negative Folgewirkungen der Treuhandpraxis geschmälert. Schon während ihrer Tätigkeit hatte die Treuhand mit einem schlechten Image zu kämpfen.

Da waren zum einen die Skandale, die in der Öffentlichkeit das alltägliche Geschäft der Treuhandanstalt in Misskredit brachten. Zusammen mit den wütenden Protesten betroffener Belegschaften prägten sie das Bild der Treuhand. Die anfänglichen, mitunter chaotischen Strukturen begünstigten kriminelle Aktivitäten; es entstanden quasimafiöse Strukturen wie in der 1992 aufgelösten Niederlassung Halle.[101] Nie geklärte Verbindungen zwischen Wirtschaft und Politik wie beim Verkauf der Leuna-Raffinerie an den französischen Konzern Elf-Aquitaine 1992 öffneten Spekulationen über Korruption Tür und Tor. Es ging um den Vorwurf der Bestechung bis in höchste Staatsämter. In Frankreich gab es deshalb Verurteilungen, in Deutschland stießen Ermittlungen angesichts der Löschung von Daten im Bundeskanzleramt an ihre Grenzen. Der im Jahr 2000 eingesetzte Sonderermittler Burkhard Hirsch (FDP) stellte in seinem Untersuchungsbericht fest, dass wesentliche Akten zu diesem Vorgang nicht mehr vorhanden seien:

»Die insgesamt 6 Bände der sog. Leuna-Akten ›Leuna-Minol‹ und ›Elf-Aquitaine‹ […] sind nach ihrer Rückkehr vom Untersuchungsausschuss – 12. LegP. – des Deutschen Bundestages verschwunden. Auch die für sie ursprünglich angelegten Kopienbände sind verschwunden.«[102]

Doch außer solchen in der Tat skandalösen Vorgängen waren zwei weitere Ergebnisse der Treuhandtätigkeit weit nachhaltiger: zum einen das enorme Defizit und zum anderen der in kurzer Frist entstehende massive Arbeitsplatzabbau. Die Privatisierung der ehemaligen VEB und Kombinate brachte erheblich weniger ein, als man angenommen hatte: nur 60 Milliarden DM, das war ein Zehntel dessen, was Rohwedder im Oktober 1990 geschätzt hatte. Er war von 600 Milliarden DM ausgegangen, die in den Aufbau Ost fließen sollten. DDR-Ministerpräsident Modrow hatte den Wert des industriellen Staatseigentums im Frühjahr 1990 sogar auf über 1000 Milliarden DM geschätzt.[103]

101 Ebd., S. 66.

102 Bericht über Ermittlungen zum Aktenbestand des Bundeskanzleramtes zu ausgewählten Sachbereichen, Bundeskanzleramt, Dr. Burkhard Hirsch, Landesminister a. D., Ermittlungsführer, 21. Juni 2000, https://web.archive.org/web/20040722164132/, http://www.zeit.de/2001/19/Politik/bericht1.pdf (zuletzt 3.3.2021).

103 Böick, Treuhandanstalt 2015 (Anm. 100), S. 8.

Wie konnte es zu diesen Fehleinschätzungen kommen? Zum einen wurde das Anlagevermögen der Industrie der DDR viel zu optimistisch eingeschätzt. Zum anderen wurden die bereits erwähnten »Altschulden« den ehemaligen DDR-Betrieben nicht erlassen, sondern flossen in Höhe von 116 Milliarden DM in die Eröffnungsbilanzen der Gesellschaften ein und verminderten somit die Kaufpreise.[104] Und schließlich spielte auch der hohe Zeitdruck bei der Privatisierung eine Rolle, wie Mitarbeiter der Treuhandanstalt 1992/1993 in einem Interviewprojekt angaben:

»Rohwedder hat es ja selbst immer wieder gesagt: Prinzip ›Schnell oder gut‹ und in dem Fall Priorität auf schnell.« Und: »Unsere Leitlinie war, so schnell wie möglich privatisieren, selbst auf die Gefahr hin, nicht den optimalen Erlös erzielt zu haben.«[105]

Angesichts des enormen Defizitgeschäfts und der Massenarbeitslosigkeit hinterlässt die Treuhand eine zwiespältige Bilanz. Zur Finanzierung der Einheit konnte sie, anders als erwartet, nichts beitragen – im Gegenteil – und das Problem der Arbeitslosigkeit sollte für die Folgezeit eine besondere Belastung der neuen Bundesländer darstellen.

Die Finanzierung der Einheit und ihre Folgen

Den 60 Milliarden DM Erlös aus den Verkäufen standen ca. 300 Milliarden DM Aufwand gegenüber, die Treuhandanstalt schloss mit einem Defizit von 240 Milliarden DM ab. Eine Förderung des Strukturwandels in den neuen Bundesländern aus dem Verkaufserlös der volkseigenen Betriebe war damit ausgeschlossen. Zudem hatte sich die Prognose von Kanzler Kohl vom Jahresende 1990 nicht bewahrheitet; der Aufschwung im Osten Deutschlands war nicht allein durch eine »erfolgreiche Wirtschaftspolitik« im Westen zu erreichen. Sehr bald wurde deutlich, dass für die Kosten der Einheit zusätzliche Mittel erforderlich waren.

Bereits zum 1. Juli 1991 wurden die Mehrwertsteuer von 14 auf 15 Prozent angehoben sowie die Steuern auf Mineralöl, Versicherungen und Tabak erhöht. Zum gleichen Datum wurde der sogenannte Solidaritätszuschlag, kurz »Soli«, in Höhe von 7,5 Prozent der Steuerschuld auf Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer zunächst befristet für die Zeit bis 30. Juni 1992 erhoben; ab 1995 wurde er erneut eingeführt, ab 1998 dann

104 Paqué (Anm. 13), S. 49.

105 Weber (Anm. 92), S. 144.

auf 5,5 Prozent der Steuerschuld festgelegt. Mit Wirkung vom 1. Januar 2021 wurde der »Soli« für rund 90 Prozent der Lohn- und Einkommensteuerzahler abgeschafft.

Außer durch Steuererhöhungen wurden die Kosten der Einheit auf dem Wege der Staatsverschuldung finanziert. Hierzu wurden zwei Fonds eingerichtet, der »Fonds Deutsche Einheit« und der »Erblastentilgungsfonds«. Der »Fonds Deutsche Einheit« wurde im Mai 1990 mit einem Finanzvolumen von 115 Milliarden DM aufgelegt; er sollte die Länder und Kommunen im Osten Deutschlands mit den nötigen Finanzmitteln ausstatten, bevor diese Teil des Länderfinanzausgleichs wurden. Da diese Mittel nicht ausreichten, wurde der Fonds bereits vor der Wiedervereinigung auf 146,3 und zuletzt im März 1993 auf endgültig 160,7 Milliarden DM (82 Milliarden Euro) aufgestockt.[106] Der »Fonds Deutsche Einheit« wurde zu zehn Prozent von den alten Bundesländern finanziert, der Rest durch den Bund, und zwar zu 31 Prozent über direkte Zahlungen und zu 59 Prozent über Kreditaufnahme; seit 2005 ist der Fonds in die Bundesschuld des Bundeshaushalts integriert, das heißt, der Bund hat sämtliche ausstehende Verbindlichkeiten übernommen.

Der »Erblastentilgungsfonds« wurde am 1. Januar 1995 errichtet mit einem Schuldenstand von 336 Milliarden DM (ca. 172 Milliarden Euro). Darin flossen die Schulden der Treuhandanstalt sowie die Altschulden der kommunalen Wohnungswirtschaft der DDR ein. Dieser Fonds war zum Stand des Jahres 2009 weitgehend getilgt und zwar durch Zuführung von Gewinnen der Bundesbank wie auch direkt durch den Bundeshaushalt, auch diese Schulden wurden somit direkt vom Bund getilgt. Die letztmalige Aufstockung des »Fonds Deutsche Einheit« und die Errichtung des »Erblastentilgungsfonds« waren Bestandteile des Solidarpaktes I, der im März 1993 zwischen Bundesregierung und Länderregierungen ausgehandelt wurde. Mit dem von 1995 bis Ende 2004 gültigen Solidarpakt I wurden die neuen Länder in den Länderfinanzausgleich integriert, zusätzlich erhielten sie Transferzahlungen aus Bundesmitteln.

Der anschließende Solidarpakt II für den Zeitraum 2005 bis 2019 wurde 2001 ausgehandelt, weil absehbar war, dass das Ziel des Solidarpaktes I, die neuen Länder bis Ende 2004 auf einen vergleichbaren Stand wie die Alt-Bundesländer zu heben, nicht erreichbar sein würde. Zum Stand von 2008 hatten sich die Transferleistungen aus Solidarpakt I und II auf 172 Milliarden Euro summiert (45 Milliarden Euro Länderfinanzausgleich; 127 Milliarden Euro Bundeszuwendungen). Dazu kamen weitere

106 Paqué (Anm. 13), S. 187.

Zuwendungen und Investitionszulagen, Bundeszuschüsse zur »Regionalen Wirtschaftsstruktur« sowie Mittel aus der Strukturförderung der Europäischen Union. Karl-Heinz Paqué hat als Summe der West-Ost-Transfers für den Zeitraum von 1990/91 bis 2008 einen Betrag von etwa 500 Milliarden Euro errechnet.[107] Doch diese Bilanz ist keineswegs vollständig, denn zu diesen 0,5 Billionen Euro kamen weitere 0,7 Billionen Euro, die über die Transfersysteme des Sozialstaats in die neuen Länder flossen.[108] Die Gesamtsumme beläuft sich also für den Zeitraum bis 2008 auf 1,2 Billionen Euro.

Die Kosten der Einheit wurden in einer Weise bestritten, die für Deutschland als Ganzes nachhaltige Wirkungen zeigen sollte. Dazu zählte die Staatsverschuldung: Im Zeitraum von 1989 bis 1995 verdoppelte sie sich von 929 Milliarden auf 1996 Milliarden DM. Die Zinsausgaben des Bundes verdoppelten sich im gleichen Zeitraum ebenfalls – von 60,6 auf 128,3 Milliarden DM; die Staatsquote stieg von 45,3 (1989) auf 50,6 (1995) des Bruttoinlandsprodukts.[109] Sicher waren die deutsche Einheit und die anschließende Transformationsphase Prozesse, die von »normalen« Entwicklungen im wirtschafts- und finanzpolitischen Rahmen deutlich abwichen. Doch das jährliche Ansteigen der Gesamtverschuldung drohte die staatlichen Handlungsspielräume zunehmend einzuengen. Erst 2013 konnte die Erhöhung der Staatsschulden gestoppt werden; diese hatten mittlerweile die Summe von mehr als zwei Billionen Euro erreicht. In den folgenden Jahren gelang es dann, die Staatsschulden zu vermindern.[110] Zum Jahresende 2019 war der Stand der öffentlichen Schulden (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen) um 0,9 Prozent gegenüber dem Vorjahr gesunken.[111] Besonders stark stiegen die Schulden in den Jahren 1990 bis 1995 mit jährlichen Zuwachsraten von bis zu 20 Prozent.

107 Ebd., S. 190.

108 Ebd., S. 190 f.

109 Herbert (Anm. 47), S. 1151.

110 Zahlen siehe Statistisches Bundesamt, Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts beim nicht-öffentlichen Bereich insgesamt, Stand: 13.8.2020, https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/Schulden-Finanzvermoegen/Tabellen/schulden-nicht-oeffentl-gesamthaushalt-zeitreihe.html (zuletzt 17.8.2020).

111 Statistisches Bundesamt: Öffentliche Schulden 2019 gegenüber dem Vorjahr um 0.9 % gesunken, Pressemitteilung Nr. 307, 13.8.2020 https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/08/PD20_307_713.html (zuletzt 17.8.2020).

Der Anstieg der staatlichen Schuldenlast war ein Grund für die Forderung nach Senkung der Staatsausgaben und einer entsprechenden Sparpolitik.[112] Einen zweiten Argumentationsstrang bot der Anstieg der Sozialkosten – auch dieser hatte ganz wesentlich mit der Vereinigung zu tun. Nach Gerhard A. Ritter wurden 23 Prozent der gesamten von West nach Ost transferierten Finanzmittel in den Jahren 1991 bis 1995 von den Beitragszahlern zur Renten- und Arbeitslosenversicherung aufgebracht.[113] Die umfangreichen Maßnahmen, die die steigende Arbeitslosenzahl zunächst kompensierten – ABM-Maßnahmen, Qualifizierungsangebote, Frühverrentung –, belasteten die Sozialkassen; dazu kamen die Aufwendungen für die Bezahlung von Arbeitslosen- und Kurzarbeitergeld sowie die Auszahlung der Renten für die »Ost«-Rentner, die in die bundesrepublikanischen Rentenkassen nie einbezahlt hatten. Eine Folge war die Erhöhung der Sozialabgaben und damit die Verteuerung der Lohnkosten. Bereits zum 1. April 1991 wurden die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung um 2,5 Prozentpunkte angehoben auf nun 6,8 Prozent.[114] Die Beiträge zur Rentenversicherung wurden nach einer vorübergehenden Senkung von 18,7 Prozent 1990 auf 17,7 Prozent 1991 ab 1994 auf 19,2 Prozent angehoben.[115]

Die Einheitskosten, so kann man resümieren, wurden zu einem Großteil von den Beitragszahlern der Sozialkassen, das heißt neben den Arbeitgebern von den abhängig Beschäftigten, getragen, die durch die Erhöhung der Verbrauchssteuern zusätzlich belastet wurden; durch die Staatsverschuldung wurden die Einheitskosten zudem auf die Schultern künftiger Generationen verteilt. Für eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe wurde der Faktor »Arbeit« über Gebühr belastet. Die Konsequenzen zeigten sich in den folgenden Jahren.

---

112 Siehe dazu weiter unten, S. 128 f.

113 Gerhard A. Ritter: Umbau und Integration der sozialen Sicherungssysteme der DDR in den Sozialstaat der Bundesrepublik, in: Heydemann/Paqué (Hg.) (Anm. 5), S. 265–284, hier S. 270; ausführlich: ders.: Der Preis der deutschen Einheit. Die Wiedervereinigung und die Krise des deutschen Sozialstaates, 2. Auflage, München 2007.

114 Andreas Rödder: Deutschland einig Vaterland. Die Geschichte der Wiedervereinigung, München 2009, S. 359; Gerhard A. Ritter: Die Kosten der Einheit. Eine Bilanz, in: Henke (Hg.) (Anm. 10), S. 537–552, hier S. 544.

115 Zur Entwicklung der Beitragssätze: Beitragssätze zur Rentenversicherung 1950–2020 und bis 2030, http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Alter-Rente/Datensammlung/PDF-Dateien/abbVIII43a.pdf (zuletzt 18.8.2020).

Arbeitslosigkeit

Von den über vier Millionen Arbeitsplätzen in den zu privatisierenden oder zu liquidierenden Unternehmen blieben am Ende der Tätigkeit der Treuhandanstalt 1,5 Millionen übrig. Dass es im ökonomischen Umbruchprozess Arbeitsplatzverluste geben würde, wurde bereits im ersten Jahr der Einheit deutlich. Am 13. April 1991 veröffentlichten der DGB und die Deutsche Angestelltengewerkschaft (DAG) eine gemeinsame Erklärung mit der Treuhandanstalt. Darin wurde dem Erhalt von Arbeitsplätzen Vorrang vor deren Abbau eingeräumt, zugleich bekannten Gewerkschaften und Treuhandanstalt, »dass trotz dieser Zielsetzung ein erheblicher Arbeitsplatzabbau unvermeidlich« sein werde. Man war sich angesichts dieser Situation einig, dass nicht nur die soziale Absicherung der Arbeitnehmer zu verstärken sei, sondern auch, dass qualifizierende und fördernde Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Position auf dem Arbeitsmarkt ergriffen werden sollten und ein »eventueller Übergang in den Ruhestand« erleichtert werden sollte.[116] Dass die Zahl der Arbeitslosen in den neuen Bundesländern durch die genannten Entlastungsmaßnahmen vorübergehend eingedämmt werden konnte, wurde bereits ausgeführt. Eine längerfristige Begrenzung oder gar ein Abbau der Arbeitslosigkeit konnte damit jedoch nicht erreicht werden. Schon 1992 stieg sie im Osten Deutschlands auf eine Quote von 14,4 Prozent, das war mehr als doppelt so viel wie in den alten Bundesländern.

Doch das Problem der Arbeitslosigkeit blieb nicht auf das Beitrittsgebiet beschränkt. Auch im Westen Deutschlands machte sich eine Krise bemerkbar. Das Statistische Bundesamt teilte am 3. Juni 1993 mit, dass die gesamtwirtschaftliche Produktion in Westdeutschland in einer »noch nie zuvor festgestellten Geschwindigkeit« zurückgegangen sei. Ein derartiger Konjunktureinbruch sei letztmalig im ersten Halbjahr 1975 gemessen worden – damals war der Konjunkturrückgang in der Bundesrepublik durch die Ölkrise verstärkt worden. Das reale Bruttoinlandsprodukt (in Preisen von 1993) war im 1. Quartal 1993 um 3,2 Prozent gegenüber dem Vorjahreszeitraum und damit zum vierten Mal in Folge gegenüber dem vorangegangenen Quartal gesunken.[117] Die Einbußen waren besonders im verarbeitenden Gewerbe und hier vor allem in den Investitionsgüter produzierenden Bereichen, zum Beispiel der Stahlindustrie, festzustellen;

116 Gemeinsame Erklärung der Gewerkschaften und der Treuhandanstalt (Auszüge) 13.4.1991, in: Breuel (Hg.) (Anm. 69), S. 230 f.

117 Archiv der Gegenwart, Bd. 9 (Anm. 51), S. 9136 (Eintrag 1.7.1993: Bundesrepublik Deutschland. Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik).

die Kapazitätsauslastung sank von 90 Prozent (1990) auf 78,5 Prozent im März 1993, in den beiden früheren Rezessionsphasen 1974/75 und 1980/82 war sie jeweils auf 76 Prozent zurückgegangen.[118]

Die Krise des Jahres 1993 machte sich vor allem in den traditionellen industriellen Kernzonen wie dem Ruhrgebiet bemerkbar. Am 15. August 1993 wurde die Stahlproduktion im Werk Duisburg-Rheinhausen eingestellt. 2000 Stahlarbeiter wurden arbeitslos, der Krupp-Hoesch-Konzern begründete die Maßnahme mit der Überproduktion, die am Markt nicht mehr abgesetzt werden könne. In Duisburg lag die Arbeitslosenquote bereits vor der Schließung des Werks bei 13 Prozent, 1997 betrug sie 17,4 Prozent.[119] Dies war die höchste Quote im Land Nordrhein-Westfalen. Auch andere Stahlproduzenten bauten massiv Arbeitsplätze ab: Die Saarstahl AG Völklingen entließ im August 1993 2000 Beschäftigte, die Thyssen AG kündigte den Abbau von 8000 Arbeitsplätzen bis Ende 1994 an. Die Ruhrkohle AG beschloss am 21. September 1993 die Stilllegung dreier Bergwerke mit 6000 Kumpeln.[120]

Die Krise blieb nicht auf die Montanindustrie begrenzt. Am 17. September 1993 teilte der Vorstand der Daimler-Benz-AG mit, dass infolge eines Gewinneinbruchs im ersten Halbjahr des Jahres von 1,02 Milliarden auf nur noch 162 Millionen DM der Abbau von 40000 Arbeitsplätzen im kommenden Jahr erforderlich sei.[121] Auch bei der Volkswagen AG machte sich die Krise bemerkbar: Dort schlossen die Konzernspitze und die IG Metall am 25. November 1993 ein Abkommen zur Vier-Tage-Woche, das am 1. Januar 1994 in Kraft trat. Mit dieser Verringerung der Arbeitszeit und dem Verzicht auf zehn Prozent des Jahreseinkommens sollten Personalkosten gesenkt und sollte die Entlassung von 30000 Mitarbeitern verhindert werden.[122]

---

118 Ebd.

119 Ebd., S. 9170 f. (Eintrag 20.12.1993: Innenpolitische Ereignisse, Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik); Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen: Statistisches Jahrbuch Nordrhein-Westfalen 2004, 46. Jahrgang, Düsseldorf 2004, S. 268.

120 Chronik Deutschland 1949–2014. 65 Jahre deutsche Geschichte im Überblick (Der neue Fischer Weltalmanach), Frankfurt a. M. 2014, S. 352.

121 Archiv der Gegenwart, Bd. 9 (Anm. 51), S. 9171 (Eintrag 20.12.1993: Innenpolitische Ereignisse, Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik).

122 Hans-Jürgen Arlt: Chronologie, in: Michael Kittner (Hg.): Gewerkschaften heute. Jahrbuch für Arbeitnehmerfragen 1994, Köln 1994, S. 49–67, hier S. 66; Der neue Fischer Weltalmanach (Anm. 120), S. 352.

Das Ansteigen der Arbeitslosigkeit war ein gesamtdeutsches Problem. 1993 überschritt die Zahl der registrierten Arbeitslosen die 3,5-Millionen-Marke. Nach einer Stagnation 1994 folgte ein Auf und Ab bis zur »New-Economy-Krise« um 2001. Im Februar 2005 überschritt die Arbeitslosenzahl die Grenze von fünf Millionen, 5 216 434 Arbeitslose zählte die Bundesagentur für Arbeit in diesem Monat.[123] Dies war nicht zuletzt eine statistische Folge der ab 2005 greifenden Arbeitsmarktreform, in deren Konsequenz bisherige Sozialhilfeempfänger, die in der Lage waren, mindestens drei Stunden täglich bzw. 15 Stunden wöchentlich einer Erwerbsarbeit nachzugehen, nun ebenfalls als »Arbeitslose« registriert wurden. Dies betraf 340 000 Personen im Jahresdurchschnitt 2005.[124] Doch selbst, wenn man diese Zahl abzieht, bleibt immer noch eine Rekordarbeitslosigkeit jenseits des statistischen Effekts. Erst im Verlauf der folgenden Jahre verminderte sich die Arbeitslosenzahl kontinuierlich – unterbrochen nur von den Folgen der internationalen Finanzkrise ab 2007/08. Für Dezember 2017 wies die Bundesagentur für Arbeit eine Arbeitslosenzahl von knapp 2,4 Millionen aus, das entsprach einer Quote von 5,3 Prozent.[125] In den ostdeutschen Ländern waren in dem gleichen Zeitraum etwas mehr als 600 000 Arbeitslose registriert (Quote: 7,1 Prozent, Westdeutschland: 4,9 Prozent).[126] 2019 waren die Quoten weiter gesunken auf 4,7 Prozent in Westdeutschland und 6,4 Prozent in Ostdeutschland.[127]

Die Daten für 2020 sind angesichts des Einflusses der seit März 2020 auch in Deutschland grassierenden Corona-Pandemie mit den Entwicklungen der Vorjahre kaum vergleichbar. Dies liegt vor allem an der hohen Zahl der Kurzarbeitenden, die ohne die umfassende Förderung der Kurzarbeit durch die Bundesagentur für Arbeit in die Arbeitslosigkeit hät-

123 Dietrich Creutzburg: Regieren gegen den »Hartz-IV-Effekt«, in: Handelsblatt, 27.12.2005.

124 Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt 2005. Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, 54. Jahrgang, Sondernummer, Nürnberg, 24. August 2006, S. 15, hier ist von »bis zu« 380 000 Personen die Rede, die im Zuge der neuen Definition in die Arbeitslosenstatistik aufgenommen wurden.

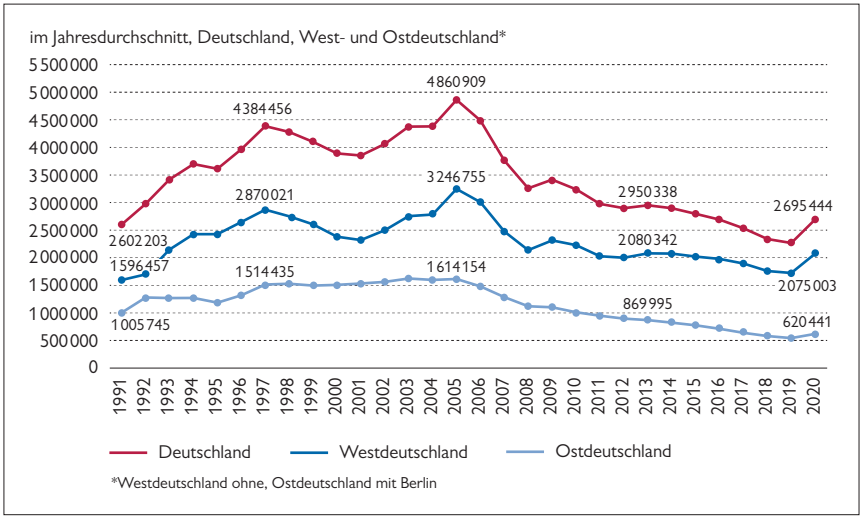
125 Bundesagentur für Arbeit, Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung: Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland – Monatsbericht, Dezember 2017, Nürnberg 2017, S. 15 u. 21.

126 Ebd. S. 16 u. 21.

127 Statista: Arbeitslosenquote in West- und Ostdeutschland von 1994 bis 2021, https://de.statista.com/statistik/daten/studie/915315/umfrage/arbeitslosenquote-in-west-und-ostdeutschland/ (zuletzt 14.8.2020).

ten gehen müssen. Im April 2020 erreichte die Zahl der Kurzarbeitenden mit über sechs Millionen ihren Höhepunkt, im November des Jahres befanden sich knapp zwei Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Kurzarbeit. Zum Vergleich: 2019 arbeiteten im Jahresdurchschnitt 145 000 Beschäftigte kurz; selbst in der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/09 wurden mit der Höchstzahl von 1,44 Millionen Kurzarbeitenden im Mai 2009 nicht die Dimensionen des Jahres 2020 erreicht.[128] Vor diesem Hintergrund ist der moderate Anstieg der Arbeitslosigkeit im Jahr 2020 zu bewerten. Er lag im Jahresdurchschnitt für Deutschland bei 5,9 Prozent, im Westen bei 5,5 und im Osten bei 7,3 Prozent.[129] Die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie sind zum Stand März 2021 nicht abzusehen, es ist davon auszugehen, dass sie erheblichen Einfluss auch auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit haben wird.

Abb. 2: Arbeitslosenzahlen 1991 – 2020



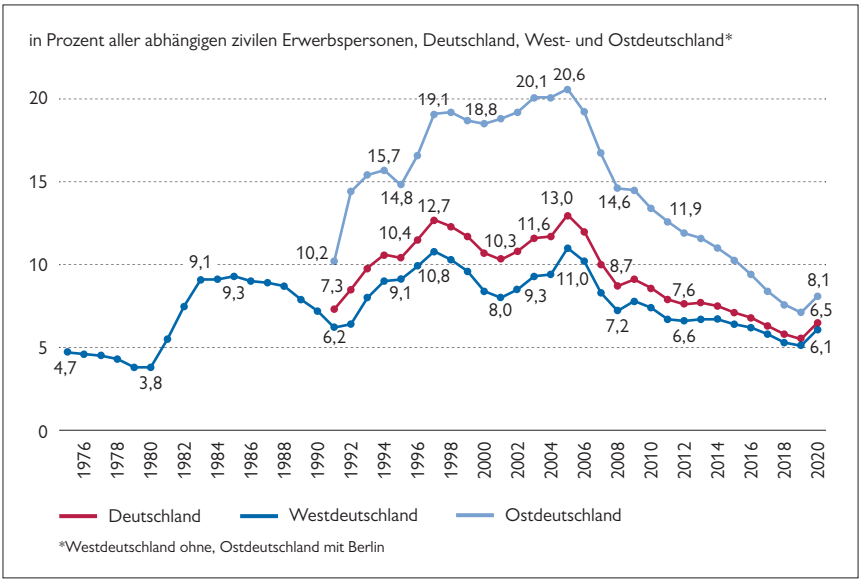
Quelle: sozialpolitik-aktuell.de auf Basis von Daten der Bundesagentur für Arbeit (2021)

128 Statista: Anzahl der Kurzarbeiter in Deutschland von 1991 bis 2019 und in den Monaten von Januar 2020 bis Mai 2021, https://de.statista.com/statistik/daten/studie/2603/umfrage/entwicklung-des-bestands-an-kurzarbeitern/ (zuletzt 2.3.2021).

129 Matthias Janson, Immer noch mehr Arbeitslose im Osten als im Westen, 16.9.2020, https://de.statista.com/infografik/19504/arbeitslosenquote-in-west--und-ostdeutschland/ (zuletzt 2.3.2021).

Beim Vergleich der Entwicklung zwischen alten und neuen Bundesländern fällt trotz der bis 2019 allgemein sinkenden Zahlen nicht nur die durchgängig höhere Arbeitslosenquote in Ostdeutschland auf; deutlich wird auch, dass die Arbeitslosigkeit im Westen im Großen und Ganzen den konjunkturellen Entwicklungen folgte, während dies in den neuen Bundesländern weniger der Fall war. Bei der ostdeutschen Kurve lässt sich insbesondere in den Jahren 1997 bis 2006 eine weitgehende Kontinuität feststellen. Die Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern verharrte bei leichten Schwankungen auf hohem Niveau bis hin zu einer Arbeitslosenquote von über 20 Prozent (Abb. 2 u. 3). Dies liegt daran, dass die Arbeitslosigkeit im Osten Deutschlands weniger konjunkturell als strukturell begründet war – eine Folge der Transformation.

Abb. 3: Arbeitslosenquote 1975–2020

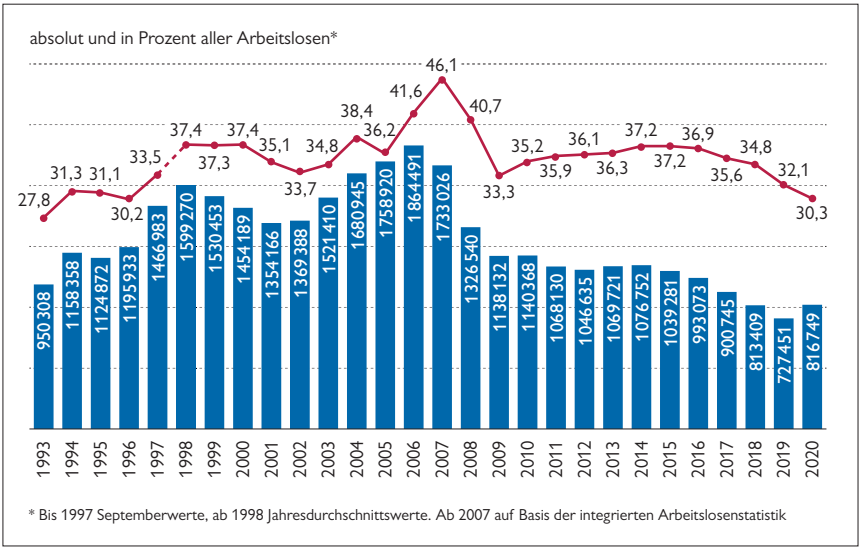


Quelle: sozialpolitik-aktuell.de auf Basis von Daten der Bundesagentur für Arbeit (2021)

Dies wirkt sich auf die strukturelle Zusammensetzung von Arbeitslosigkeit aus. Ein wichtiger Aspekt dabei ist die Langzeitarbeitslosigkeit. Als langzeitarbeitslos gilt, wer länger als zwölf Monate arbeitslos ist. Die absolute Zahl der Langzeitarbeitslosen ist zwar in den letzten Jahren deutlich gesunken von einem Spitzenwert von über 1,7 Millionen (2005) auf knapp 727 000

(2019). Doch ihr Anteil an der Gesamtzahl der Arbeitslosen blieb jeweils hoch mit mindestens einem Drittel (33,3 Prozent 2009) bis zum Spitzenwert von 46 Prozent 2007. 2019 lag der Anteil bei 32,1 Prozent (Abb. 4).

Abb. 4: Langzeitarbeitslose 1993 – 2020



Quelle: sozialpolitik-aktuell.de auf Basis von Daten der Bundesagentur für Arbeit (2020; 2021)

Langzeitarbeitslosigkeit tritt vor allem in ehemaligen industriellen Kerngebieten der alten Bundesrepublik wie Nordrhein-Westfalen und Bremen sowie in den neuen Bundesländern auf.[130] Dies deutet darauf hin, dass größere Teile traditioneller Beschäftigtenschichten nach dem Strukturwandel nicht oder nur unzureichend in den Arbeitsmarkt integriert worden sind.

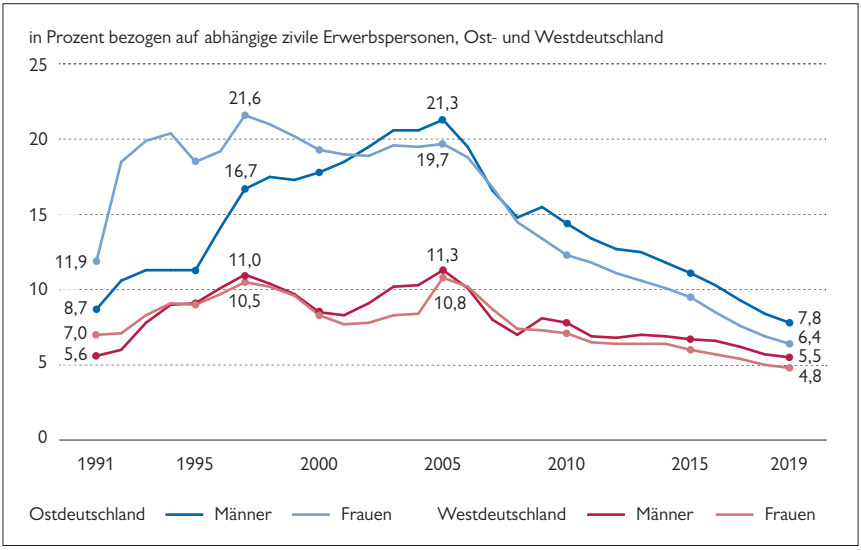
Die Arbeitslosenquoten von Frauen und Männern entwickelten sich, auf Gesamtdeutschland bezogen, ähnlich.[131] Männer waren jedoch stärker sai-

130 Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen nach Bundesländern 2017, http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV70.pdf (zuletzt 17.8.2020).

131 Bundesagentur für Arbeit, Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung, Berichte: BlickpunktArbeitsmarkt – Die Arbeitsmarktsituation von Frauen und Männern 2018, Nürnberg, Juli 2019, S. 17.

sonalen Entwicklungen ausgesetzt, da zum Beispiel in der Baubranche überproportional Männer tätig sind; auch die konjunkturellen Krisen wirkten sich auf die Männerarbeitslosigkeit stärker aus, da Männer häufiger in sogenannten konjunkturreagiblen Branchen arbeiten. Der Anteil von Frauen an der Gesamtarbeitslosigkeit schwankte ab Beginn der 1990er Jahre zwischen 44 und 53 Prozent. Im Jahresdurchschnitt 2016 lag er bei 45 Prozent.[132] In der Verteilung der Arbeitslosigkeit auf alte und neue Bundesländer zeigen sich jedoch spezifische Ausprägungen. Von der im Osten generell höheren Arbeitslosigkeit waren Frauen zunächst besonders betroffen, erst nach der Jahrtausendwende näherten sich die Quoten von Frauen und Männern an (Abb. 5).

Abb. 5: Arbeitslosenquoten nach Geschlecht 1991 – 2019



Quelle: WSI Report, 60/2020, S. 11

132 Bundesagentur für Arbeit/Arbeitsmarktberichterstattung: Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Der Arbeitsmarkt von Frauen und Männern im Jahr 2013, Nürnberg 2014, S. 17; Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt 2016, Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, 64. Jg., Sondernummer 2, Nürnberg, Juli 2017, S. 21.

Vergleicht man die Arbeitslosigkeit der verschiedenen Altersgruppen für das Beispieljahr 2004, dann waren Männer wie Frauen vor allem in der jungen Altersgruppe (20 bis 24 Jahre) sowie in der Gruppe der 55- bis 59-Jährigen betroffen. In der letzteren Altersgruppe ist die Frauenarbeitslosigkeit besonders ausgeprägt. Und schließlich zeigt sich eine deutlichere Ausprägung der Langzeitarbeitslosigkeit bei Frauen im Osten. Hier gaben 67 Prozent der erwerbslosen Frauen, aber nur 55 Prozent der erwerbslosen Männer 2004 an, ein Jahr und länger nach einer Erwerbstätigkeit zu suchen. In den westdeutschen Ländern galt dies für 45 Prozent der erwerbslosen Frauen und 49 Prozent der erwerbslosen Männer.[133] Betrachtet man die jüngste Entwicklung, so zeigt sich, dass sich die Frauenerwerbslosigkeit stärker vermindert hat als die der Männer. Für Gesamtdeutschland lag die Arbeitslosenquote 2019 bei Frauen bei 4,7 Prozent, bei Männern bei 5,2 Prozent.[134] In den ostdeutschen Ländern liegen die Arbeitslosenquoten der Frauen noch deutlicher unter jenen der Männer: In Mecklenburg-Vorpommern und in Berlin war 2018 die Differenz mit jeweils 1,4 Prozentpunkten am größten.[135]

Die Jugendarbeitslosigkeit (15- bis 24-Jährige; Abb. 6) stieg bis 1997 und reduzierte sich bis 2001. Der Anstieg 2005 war auf die Arbeitsmarktreform der rot-grünen Bundesregierung (»Hartz-Reformen«) zurückzuführen, mit der die Unterhaltsverpflichtung der Eltern für Jugendliche, die nicht mehr zu Hause wohnten, entfiel. Dadurch waren Jugendliche mit eigenem Haushalt ab Anfang 2005 berechtigt, sogenannte Hartz-IV-Leistungen zu beziehen. Diese Regelung wurde in der Folgezeit wieder eingeschränkt – was sich wiederum auf die Zahl der arbeitslos gemeldeten Jugendlichen niederschlug. Neben konjunkturellen Entwicklungen ist auch die demografische Entwicklung für den Rückgang der Jugendarbeitslosigkeit verantwortlich; es gibt weniger Jugendliche, dies gilt vor allem für die neuen Bundesländer. Generell kann festgehalten wer-

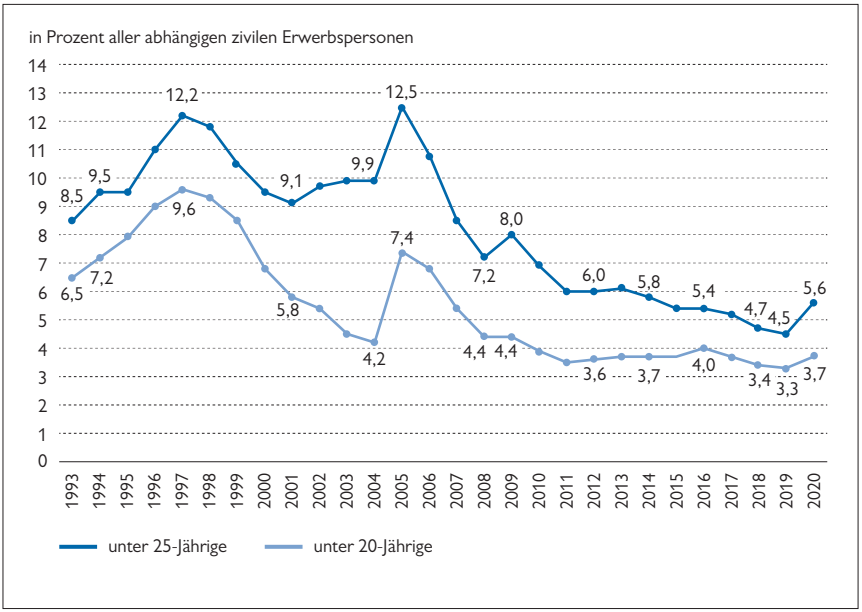
133 Gender-Datenreport: 1. Datenreport zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesrepublik Deutschland, im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, hg. von Waltraud Cornelißen, erstellt durch das Deutsche Jugendinstitut e. V. in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt, München, November 2005, 2. Fassung, S. 156.

134 Bundesagentur für Arbeit, Statistik, Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt – Der Arbeitsmarkt in Deutschland 2019, Nürnberg, November 2020, S. 17.

135 Bundesagentur für Arbeit, Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung, Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt – Die Arbeitsmarktsituation von Frauen und Männern 2018, Nürnberg, Juli 2019, S. 22.

den, dass im Unterschied vor allem zu den südeuropäischen Ländern die Jugendarbeitslosigkeit im vereinten Deutschland kein gravierendes Problem darstellt;[136] der Anstieg im Jahr 2020 ist Konsequenz des wirtschaftlichen Einbruchs infolge der Corona-Krise.

Abb. 6: Arbeitslosenquoten jüngerer Menschen 1993 – 2020



Quelle: sozialpolitik-aktuell.de auf Basis von Daten der Bundesagentur für Arbeit (2021)

Vom »Sparpaket« zur »Agenda 2010«

Parallel zum Arbeitsplatzabbau in Gesamtdeutschland verlagerte eine Reihe von Firmen Teile der Produktion ins Ausland, zum Beispiel nach Osteuropa oder auch in die Vereinigten Staaten. Die Daimler-Benz-AG beschloss im September 1993, bis 1997 im US-Staat Alabama ein Werk zur Produktion von Geländewagen aufzubauen, um den US-amerikanischen

136 Karl Brenke: Jugendarbeitslosigkeit sinkt deutlich – regionale Unterschiede verstärken sich, in: DIW Wochenbericht, 19/2013: Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland, S. 3–13.

Markt besser bedienen zu können; das relativ niedrige Lohnniveau im Süden der USA war ein weiteres Motiv für diesen Schritt.[137]

Die Verlagerung von Produktionskapazitäten in Länder, in denen die Lohnkosten niedriger liegen als in Deutschland, verweist auf einen globalisierten Markt. Der Wirtschaftsstandort und seine Wettbewerbsfähigkeit standen nicht erst ab den 1990er Jahren in der öffentlichen Diskussion; angesichts der massiv gestiegenen Sozialstaatskosten und der anhaltenden Krise auf dem Arbeitsmarkt geriet dieses Thema nun aber erneut und verschärft in den Fokus der Debatten. Um die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern, forderten Arbeitgeberverbände und marktliberale Kräfte in Wissenschaft und Politik Maßnahmen zur Flexibilisierung des Arbeitsmarkts sowie Einschränkung und Abbau sozialstaatlicher Leistungen. Der Tenor lautete: Stärkung der Eigenverantwortung und der Leistungsbereitschaft – ein Diskurs, der sich in den folgenden Jahren verstärken sollte und schließlich in der Politik der rot-grünen Bundesregierung seine Umsetzung fand.

Die Krise in den 1990er Jahren speiste sich aus mehreren Quellen: Sie war eine Vereinigungskrise, die sich angesichts zu positiver Annahmen und vermeintlich alternativloser Entscheidungen in hoher Arbeitslosigkeit und Deindustrialisierung der ostdeutschen Länder niederschlug. Die Kosten der Einheit, besonders im sozialstaatlichen Sektor, schlugen ebenfalls negativ zu Buche. Zugleich schwächte sich in dieser Zeit international die Konjunktur ab und schließlich zeigten sich parallel und damit verschärfend globale Wettbewerbseffekte.

Bundeskanzler Helmut Kohl griff im Bundestag am 21. Oktober 1993 diesen Dreiklang auf, wenngleich in einer positiven Perspektivensetzung: »So wie wir nach der Gründung der Bundesrepublik in den 50er Jahren den Aufstieg schafften, so müssen wir jetzt im wiedervereinten Deutschland in eine **zweite Aufbruchsphase** eintreten. Wir müssen uns, meine Damen und Herren, drei **Herausforderungen** gleichzeitig stellen: der Vollendung

137 Archiv der Gegenwart, Bd. 9 (Anm. 51), S. 9171 (Eintrag 20.12.1993: Bundesrepublik Deutschland. Innenpolitische Ereignisse, Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik); zur Produktionsverlagerung vgl. auch Bundeszentrale für politische Bildung: Zahlen und Fakten: Globalisierung: Verlagerungsmotive, 25.1.2010, www.bpb.de/52851 (zuletzt 12.3.2018); Steffen Kinkel: Wer Produktion ins Ausland verlagert, verschenkt Verbesserungspotentiale im Inland, in: Fraunhofer-Institut Systemtechnik und Innovationsforschung, ISI, Mitteilungen aus der Produktionsinnovationserhebung, Nr. 2., Oktober 1996, https://www.isi.fraunhofer.de/content/dam/isi/doku mente/modernisierung-produktion/erhebung1995/pi2.pdf (zuletzt 12.3.2018).

der inneren Einheit unseres Landes, dem Zusammenwachsen Europas und der Sicherung des Standorts Deutschland angesichts einer wachsenden internationalen Konkurrenz. Dazu brauchen wir einen **Wandel in Gesellschaft und Wirtschaft**.«[138] Kohl bemühte wiederum das Bild des Aufbaus und mahnte zugleich einen gesellschaftlichen Wandel an. Besonders negativ stieß der Opposition Kohls Wort vom »kollektiven Freizeitpark« in Deutschland auf. »Immer kürzere Arbeitszeit bei steigenden Lohnkosten, immer mehr Urlaub: Das ist keine Voraussetzung für eine **Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit** unseres Landes. […] [W]ir können die Zukunft nicht dadurch sichern, daß wir unser Land als einen kollektiven Freizeitpark organisieren. Wir müssen in allen Bereichen unserer Ökonomie die notwendigen Voraussetzungen für eine grundlegende Umkehr schaffen.«[139] Angesichts der erzwungenen »Freizeit« von 3,5 Millionen Arbeitslosen in Deutschland bezeichneten es Redner der Opposition als zynisch, von einem »Freizeitpark« zu sprechen.[140]

In einem Sparprogramm der Bundesregierung von Ende Juni 1993 war eine Entlastung des Bundeshaushalts 1994 um 20 Milliarden DM und 1995 um 27 Milliarden DM vorgesehen. Dies sollte durch Leistungs- und Subventionskürzungen erreicht werden, darunter Einsparungen beim Arbeitslosengeld und der Arbeitslosenhilfe, der Sozialhilfe und dem Kindergeld. In einem »Standortsicherungspapier«, das die Bundesregierung am 3. September 1993 verabschiedete, waren entsprechende Maßnahmen enthalten. Ausgaben für soziale Leistungen sollten strikt begrenzt werden.[141]

Eine weitere Runde in der Sparpolitik läutete die Bundesregierung im Frühjahr 1996 ein. Am 25. April 1996 einigten sich die Regierungsparteien CDU/CSU und FDP auf ein »Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung«. Dieses Programm, das als »Sparpaket« firmierte – der Begriff wurde zum »Wort des Jahres« gekürt –, sah zahlreiche Leistungs-

138 Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, 182. Sitzung, Bonn, Donnerstag, den 21. Oktober 1993, Plenarprotokoll 12/182, 15652 D-15653 A; Hervorhebungen im Original.

139 Ebd., 15656 B.

140 Vgl. zum Beispiel die Rede des saarländischen Ministerpräsidenten Oskar Lafontaine, ebd., 15662 A.

141 Vgl. dazu Bericht der Bundesregierung zur Zukunftssicherung des Standortes Deutschland (CDU-Dokumentation 26/1993), unter anderem S. 18; Gerhard Bäcker/Bettina am Orde: Sozialpolitik 1993, in: Kittner (Hg.) (Anm. 122), S. 324–356, hier S. 325 f.; Archiv der Gegenwart, Bd. 9 (Anm. 51), S. 9171 f. (Eintrag 20.12.1993: Innenpolitische Ereignisse, Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik).

Karikatur von Hans-Jürgen Starke zu Helmut Kohls »Sparpaket«, 1996

kürzungen und Einschnitte in das Sozialsystem vor und erntete geharnischte Kritik. Der DGB-Vorsitzende Dieter Schulte kündigte am 1. Mai 1996 ein Bündnis gegen Sozialabbau an, er bezeichnete das Sparpaket als »Marschbefehl in eine andere Republik« und als »Programm der sozialen Kälte«.[142] Der DGB mobilisierte zu Massendemonstrationen, am 15. Juni 1996 kamen 350000 Teilnehmer zur Protestdemonstration nach Bonn. Auch am 8. September 1996 demonstrierten in sechs Städten etwa 250000 Menschen unter dem Motto »Eine Mehrheit für Arbeit und soziale Gerechtigkeit«.[143]

142 Zitiert nach Archiv der Gegenwart. Deutschland 1949 bis 1999, Bd. 10, Juli 1994–Dezember 1999, Sankt Augustin 2000, S. 9495 (Eintrag 26.4.1996: Bundesrepublik Deutschland. Debatte über Maßnahmen zur konjunkturellen Belebung und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze).

143 Chronik Deutschland 1949–2014 (Anm. 120), S. 364; zu den Protesten gegen die Regierungspolitik: Manfred Görtemaker: Die Berliner Republik. Wiedervereinigung und Neuorientierung, Berlin-Brandenburg 2009, S. 104; Edgar Wolfrum: Die geglückte Demokratie. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von ihren Anfängen bis zur Gegenwart, München 2007, S. 474.

Der sozialdemokratisch dominierte Bundesrat lehnte das »Sparpaket« am 19. Juli und am 12. September 1996 ab. Wichtige Gesetze daraus wurden am 13. September 1996 dennoch verabschiedet, da sie nicht zustimmungspflichtig waren und der Bundestag das Votum des Bunderats bei ihnen mit einfacher Mehrheit überstimmen konnte. Folgende Änderungen wurden beschlossen:

Senkung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall von 100 auf 80 Prozent, die Arbeitnehmer konnten sich stattdessen für je fünf Krankheitstage einen Urlaubstag anrechnen lassen; Aufhebung des Kündigungsschutzes für Betriebe mit höchstens zehn (bisher fünf) Mitarbeitern; Heraufsetzung des Renteneintrittsalters für Frauen von 60 auf 65 (schrittweise von 2000 bis 2004) und für Männer von 63 auf 65 (ab 2001); Senkung der Krankenkassenbeiträge ab 1. Januar 1997 um 0,4 Prozent bei gleichzeitiger Einschränkung der Leistungen; Lohnersatzleistungen, also Arbeitslosengeld, Unterhaltsgeld (für Personen in Weiterbildungsmaßnahmen), Altersübergangsgeld, wurden 1997 nicht mehr entsprechend der Lohnentwicklung erhöht.[144]

Vor allem die Absenkung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall stieß auf Kritik. Strittig war zudem, inwieweit damit geltende Tarifbeschlüsse verletzt würden. Die Einführung der Kürzung am 1. Oktober 1996 beantworteten 80 000 Beschäftigte der Daimler-Benz-AG am selben Tag mit einer Arbeitsniederlegung. Nach heftigen Protesten und weiteren Arbeitsniederlegungen in anderen Betrieben einigten sich die IG Metall und die Metall-Arbeitgeber im Bezirk Niedersachsen am 5. Oktober 1996 auf einen Pilotabschluss, der es bis 2001 bei der Auszahlung von 100 Prozent Lohnfortzahlung im Krankheitsfall beließ. Der Arbeitgeberverband Gesamtmetall empfahl am 7. Oktober seinen Mitgliedern, diesem Abschluss zu folgen und auf die Kürzungen zu verzichten, Daimler-Benz nahm sie noch im Oktober 1996 zurück, auch in anderen Branchen verhinderten Verhandlungen der Tarifpartner die Umsetzung des Gesetzes.[145]

Stellt man in Rechnung, dass der Anstieg der Sozialleistungsquote in Deutschland auf Werte zwischen 45 und 55 Prozent in den 1990er Jahren eine Folge der Abwälzung der Kosten der Einheit auf die Sozialversicherungen war und die Konsequenz einer aus »sachfremden Gründen verfehl-

144 Archiv der Gegenwart, Bd. 10 (Anm. 142), S. 9548 (Eintrag 8.9.1996: Bundesrepublik Deutschland. Teile des Sparpakets verabschiedet); Chronik Deutschland 1949–2014 (Anm. 120), S. 364.

145 Chronik Deutschland 1949–2014 (Anm. 120), S. 365; zeitgenössische Einschätzung: »Das Faß ist übergelaufen«, in: Der Spiegel, 7.10.1996, https://www.spiegel.de/spiegel/print/d-9101981.html (zuletzt 18.8.2020).

ten Finanzierung«[146], so war die nun eingeschlagene Sparpolitik für die in erster Linie betroffenen abhängig Beschäftigten durchaus bitter. Doch die Politik der Regierung Kohl war nicht nur der Kritik der politischen Linken und der Gewerkschaften ausgesetzt. Auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung kritisierte sie in einem »Sondergutachten zum wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf im Frühjahr 1996« ungewöhnlich scharf, allerdings mit anderer Zielrichtung. Die Bundesregierung, so die sogenannten fünf Wirtschaftsweisen, habe durch eine unglaubwürdige Politik »zu einem nicht unerheblichen Teil« zu der Wachstumsschwäche in Deutschland beigetragen. Sie attestierten der Bundesregierung unentschlossenes Handeln und politische Orientierungslosigkeit: »So darf es nicht weitergehen.« Die Ökonomen forderten dringend die Senkung von Steuern und Abgaben und damit eine stringentere Linie in der Regierungspolitik.[147]

Der Handlungsspielraum der Bundesregierung war durch den SPD-dominierten Bundesrat eingeengt. Die SPD habe das Gremium zu einer Blockade der Regierungspolitik genutzt, so lautet ein Vorwurf. Sie sei damit an dem von ihr kritisierten »Reformstau« selbst beteiligt gewesen.[148] Die gegenseitige Lähmung von Bundesregierung und Bundesrat hatte ihren Grund allerdings auch in einer politischen Entwicklung, die die einst unangefochtene politische Stellung von Kohls CDU allmählich bröckeln ließ. Die sich in Demonstrationen Luft machende Unzufriedenheit breiter Bevölkerungsschichten fand ihren Widerhall in den politischen Abstimmungen der Zeit. In der Bundestagswahl 1994 hatte die von Kohl geführte Koalition sich zwar noch einmal behaupten können – nicht zuletzt dank einer vorübergehenden Konjunkturerholung und der wenig geschlossen auftretenden SPD –, musste aber deutlich Federn lassen.

146 Winfried Süß: Soziale Sicherheit und soziale Ungleichheit in wohlfahrtsstaatlich formierten Gesellschaften, in: Bösch (Hg.) (Anm. 19), S. 153–193, hier S. 181; Hans Günter Hockerts: Vom Problemlöser zum Problemerzeuger? Der Sozialstaat im 20. Jahrhundert, in: ders.: Der deutsche Sozialstaat. Entfaltung und Gefährdung seit 1945, Göttingen 2011, S. 325–358, hier S. 356.

147 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Zum wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf im Frühjahr 1996. Sondergutachten vom 27. April 1996, in: Jahresgutachten 1996/97 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 13/6200, Zitat S. 283.

148 Görtemaker, Berliner Republik (Anm. 143), S. 104.

1998 hatte sich das Blatt gründlich gewandelt. Mit der Bundestagswahl am 27. September des Jahres wurde der politische Wechsel vollzogen – Rot-Grün war nun an der Macht. In der Sozialpolitik schlug die neue Bundesregierung unter Kanzler Gerhard Schröder allerdings eine Richtung ein, die von der klassischen sozialstaatlichen Ausrichtung der SPD sehr deutlich abwich. Das, was zu Zeiten der Kohl-Regierung für heftige Kritik gesorgt hatte, wurde nun in einer erheblich weiter gehenden Reform durchgesetzt. Nach dem Rücktritt Oskar Lafontaines als Finanzminister und Vorsitzender der SPD am 11. März 1999 war der Weg frei für jene Richtung der Sozialdemokratie, die Gerhard Schröder repräsentierte. Sie wollte sich den globalen Herausforderungen durch eine wirtschaftsfreundliche Politik stellen, eine Politik, die auf Entlastung der Wirtschaft zielte, auf Angebots- und nicht auf Nachfrageorientierung, die die Deregulierung von Kapital- und Finanzmärkten anstrebte und nicht deren Kontrolle.

Programmatischen Niederschlag fand diese Entwicklung in einem Positionspapier, das Schröder am 8. Juni 1999 gemeinsam mit dem britischen Premierminister Tony Blair veröffentlichte. Unter dem Titel »Der Weg nach vorn für Europas Sozialdemokraten« forderte dieses »Schröder-Blair-Papier« eine Abkehr von traditioneller sozialdemokratischer Politik. Es gelte eine Richtungsänderung für Europas Sozialdemokraten anzustoßen. Diese europäische Dimension erreichte das Papier zwar nicht, aber in Großbritannien und in Deutschland beeinflussten die darin enthaltenen Gedanken die jeweilige Regierungspolitik.[149]

Die Neuausrichtung der Sozialdemokratie weg von traditionellen Arbeitnehmerschichten hin zu einer »neuen Mitte« schlug sich in der Reformpolitik der rot-grünen Bundesregierung nieder. Unter dem Titel »Agenda 2010« erläuterte Kanzler Schröder in seiner Regierungserklärung im Deutschen Bundestag am 14. März 2003 die neuen sozialpolitischen Leitlinien. Ein zentraler Satz lautete: »Wir werden Leistungen des Staates kürzen, Eigenverantwortung fördern und mehr Eigenleistung von jedem Einzelnen abfordern müssen.«[150]

Am 22. Februar 2002 setzte Bundesarbeitsminister Walter Riester (SPD) eine Kommission ein, die Reformvorschläge für den Arbeitsmarkt und die Organisation der Arbeitsvermittlung ausarbeiten sollte. Anlass dafür

149 Das Schröder-Blair-Papier ist abgedruckt in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 7/1999, S. 887–896.

150 Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 32. Sitzung, Berlin, Freitag, den 14. März 2003, Plenarprotokoll 15/32, 2479 D (Hervorhebungen im Original).

war ein Skandal bei der Bundesanstalt für Arbeit, der zu Beginn des Jahres 2002 bekannt geworden war. Bei der Arbeitsvermittlung waren manipulierte Zahlen veröffentlicht worden, um die Statistik zu schönen. Die Kommission »für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« stand unter dem Vorsitz von Peter Hartz. Hartz war Manager und gehörte dem Vorstand des VW-Konzerns an. Er war Mitglied der SPD und der IG Metall und hatte sich mit innovativen Arbeitszeitkonzepten (4-Tage-Woche 1993) bei VW einen guten Ruf erworben.[151]

Was die Kommission vorlegte, bedeutete einen Richtungswechsel weg vom statuserhaltenden Sozialstaat, wie er sich bis in die 1970er Jahre in der alten Bundesrepublik herausgebildet hatte, hin zu einem lediglich existenzerhaltenden Sozialstaat. Am 16. August 2002 übergab Hartz Bundeskanzler Schröder im Berliner Französischen Dom feierlich eine CD mit den Vorschlägen der Kommission. Diese Vorschläge wurden in vier »Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« (umgangssprachlich Hartz-Gesetze) umgesetzt. Die beiden ersten Gesetze (Hartz I und II) vom 23. Dezember 2002 traten zum 1. Januar 2003 in Kraft. Mit dem Hartz-I-Gesetz wurden unter anderem sogenannte Personal-Service-Agenturen – Zeitarbeitsfirmen bei den Arbeitsämtern – eingeführt, die sich insgesamt kaum bewährten. Das Hartz-II-Gesetz regelte die Förderung der Unternehmensgründung, des Sich-selbstständig-Machens in Form der sogenannten Ich-AG, eine Maßnahme, die Erfolge vorzuweisen hatte, aber aus Kostengründen wieder eingeschränkt wurde. Das Hartz-III-Gesetz vom 23. Dezember 2003, in Kraft ab 1. Januar 2004, betraf die Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, nun Agentur genannt, sowie die Errichtung von Job-Centern. Das Herzstück der Reform war das Hartz-IV-Gesetz vom 24. Dezember 2003, in Kraft ab 1. Januar 2005. Vor allem dieses Gesetz markierte den Wandel des bundesrepublikanischen Sozialstaats, es war ein Eckpfeiler der »Agenda-Politik«.

Zentrale Maßnahme des Hartz-IV-Gesetzes war die Zusammenlegung zweier von der Struktur wie vom Empfängerkreis her bisher getrennter Unterstützungsleistungen – der Arbeitslosenhilfe, die nach dem Auslaufen des Arbeitslosengeldes gezahlt wurde, und der Sozialhilfe, die alle übrigen Bedürftigen, aber zu Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung nicht Berechtigten erhielten – zum sogenannten Arbeitslosengeld II (»Hartz IV«). Wesentliche Zielsetzung des Gesetzes war eine Belebung des Arbeitsmarkts, wobei unter dem Motto »Fördern und Fordern« auch bisherige

151 Görtemaker, Berliner Republik (Anm. 143), S. 159–161; Chronik Deutschland 1949–2014 (Anm. 120), S. 395 f.

Zumutbarkeiten bei der Aufnahme einer zugewiesenen Arbeit aufgeweicht wurden und die Disziplinierung bei Verweigerung minderqualifizierter Arbeit verschärft wurde. Während sich die nach Auslaufen der Arbeitslosenversicherung gezahlte Arbeitslosenhilfe auf niedrigerem Niveau am früheren Verdienst orientiert hatte, wurde mit dem Arbeitslosengeld II eine bedürftigkeitsabhängige Fürsorgeleistung des Staates auf dem Niveau der Sozialhilfe geschaffen.

2005 betrug der Regelsatz für Erwachsene 345 Euro im Westen und 331 Euro im Osten. Dazu kam die Übernahme »angemessener« Mietkosten. In der Folgezeit wurden die Sätze mehrmals erhöht, nicht zuletzt angesichts eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010, das die Regelleistungen nach Harz IV für verfassungswidrig erklärte, weil sie nicht dem »Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums« entsprächen.[152] Seit dem 1. Januar 2021 liegen die Regelsätze für alleinstehende Erwachsene bei 446 Euro, für Partner in »Bedarfsgemeinschaften« bei 401 Euro. Für im Haushalt lebende Kinder und junge Erwachsene gelten abgestufte Sätze zwischen 283 Euro und 373 Euro.[153]

Für Arbeitslose ergaben sich durch die Hartz-Reform massive Änderungen. Ein Teil konnte nun Arbeitslosengeld II beziehen, obwohl er nie in die Arbeitslosenversicherung einbezahlt hatte oder überhaupt nie erwerbstätig gewesen war. Für den weit größeren Teil hatte sie die Konsequenz, trotz jahrelanger Erwerbsarbeit nach einer nicht selbst verschuldeten längerfristigen Arbeitslosigkeit und nach Auslaufen der zwölfmonatigen Versicherungsleistung (Arbeitslosengeld I) auf das Niveau der früheren Sozialhilfe herabgestuft zu werden. Dazu kamen deutlich verschärfte Regeln bezüglich des anzurechnenden Einkommens. Während bei der Arbeitslosenhilfe nur der Ehepartner in die Bedürftigkeitsrechnung einbezogen worden war, wurde nun die gesamte »Bedarfsgemeinschaft« berücksichtigt, sprich auch im Haushalt lebende Kinder und deren Kindergeld, ebenso Lebensversicherungen und Rücklagen für die Altersversorgung –

152 Regelleistungen nach SGB II (»Hartz IV-Gesetz«) nicht verfassungsgemäß. Pressemitteilung Nr. 5/2010, 9.2.2010, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2010/bvg10-005.html (zuletzt 18.8.2020).

153 Höhere Regelsätze ab 2018, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2017/09/2017-09-06-neue-regelsaetze-grundsicherung-2018.html (zuletzt 18.8.2020). Zur Erhöhung ab Januar 2021: Mehr Geld bei Sozialleistungen, https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/regelsaetze-steigen-1775798 (zuletzt 18.11.2020).

vor allem dies war angesichts der propagierten Eigenverantwortung in der Altersvorsorge über die gesetzliche Rentenversicherung hinaus problematisch.

Die Hartz-Reformen der rot-grünen Bundesregierung lösten massive Proteste in der Bevölkerung aus. Hier fordert das Bergmannsblasorchester aus Kurbad Schlema im Erzgebirge am 3. April 2004 den Rücktritt von Kanzler Gerhard Schröder.

Berücksichtigt man die Verteilung von Langzeitarbeitslosigkeit in Ost und West, dann wird deutlich, dass Deutschland in seinen Regionen sehr unterschiedlich von dieser Reform betroffen war. Vergegenwärtigt man sich zudem den Strukturwandel im Zuge der Transformation als Ursache von langfristiger Arbeitslosigkeit, dann hatte die Annahme, durch verstärkte Eigenverantwortung und erhöhten Druck auf die Betroffenen könne Arbeitslosigkeit abgebaut werden, mit der Realität wenig zu tun.

Gegen die »Agenda-Politik« regte sich massiver Protest. 2004 wurden die Montagsdemonstrationen wiederbelebt, mit zunehmendem Zulauf, allerdings auch mit geteiltem Echo – Bürgerrechtler und Oppositionelle der früheren DDR wie Wolf Biermann oder Joachim Gauck kritisierten

diese Demonstrationen als Etikettenschwindel. Andere Bürgerrechtler dagegen unterstützten die erneuten Montagsdemonstrationen ausdrücklich. 59 von ihnen betonten in einer Erklärung vom 29. August 2004: »Es ging und geht um Gerechtigkeit, Selbstbestimmung, Mündigkeit, Menschenwürde und Freiheit. Verhältnisse, in denen der Mensch nur verstaatlichtes Objekt einer politischen Partei, wie der SED, oder für Siemens, Daimler und Co. ein lästiger Kostenfaktor und armseliger Bittsteller ist, müssen bekämpft werden.«[154] Auf zentralen Demonstrationen der Gewerkschaften am 3. April 2004 protestierten fast 500000 Menschen gegen die »Agenda-Politik« der rot-grünen Bundesregierung: 250000 in Berlin, 140000 in Stuttgart, 100000 in Köln.[155]

Die »Agenda 2010« wird vor allem mit den »Hartz-Reformen« in Verbindung gebracht, doch sie beinhaltete auch Reformen in anderen Bereichen des Sozialstaats. In der Krankenversicherung wurde die Selbstbeteiligung der Versicherten bei Krankenhausaufenthalten und Medikamenten angehoben und die sogenannte Praxisgebühr (pro Quartal zehn Euro) eingeführt; für die Rentenversicherung wurde eine »Nullrunde« bei der Rentenanpassung festgelegt, schon 2002 war mit der sogenannten Riester-Rente eine zwar staatlich geförderte, aber nicht mehr anteilig von den Arbeitgebern mitfinanzierte eigenverantwortliche Zusatzrente eingeführt worden. Mit einer Steuerreform wurde der Spitzensteuersatz (von 48,5 auf 45 Prozent), aber auch der Eingangssteuersatz (von 19,9 auf 16 Prozent) gesenkt. Der Kündigungsschutz wurde aufgeweicht, nachdem man die 1996 von der schwarz-gelben Regierung beschlossene Lockerung 1999 noch aufgehoben hatte. All diese Maßnahmen kann man mit den Stichworten sozialstaatliche Kürzungen, steuerliche Entlastungen und Flexibilisierungen im wirtschaftlichen Bereich beschreiben – ein politisches Programm, das bislang nicht mit der Sozialdemokratie identifiziert worden war.

Die Urteile über die Wirkung der »Agenda-Politik« und speziell der Hartz-IV-Reform fallen bis in die Gegenwart kontrovers aus.[156] Haben die Arbeitsmarktreformen der Schröder-Regierung zum Absinken der

154 Telegraph. Ostdeutsche Zeitschrift, Sonderausgabe Nr. 1, Montag, 13.9.2004.

155 Anti-Sozialabbau-Demos: 500000 marschieren gegen Schröders Agenda, in: Der Spiegel, 3.4.2004, https://www.spiegel.de/a-293972.html (zuletzt 19.8.2020); zu den Protesten: Edgar Wolfrum: Rot-Grün an der Macht. Deutschland 1998–2005, München 2013, S. 566–574.

156 Vgl. dazu Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 44–45/2019: »Hartz IV« mit unterschiedlichen Perspektiven und Wertungen zur Arbeitsmarktreform der rot-grünen Bundesregierung.

Arbeitslosenzahlen in Deutschland beigetragen? Die Hartz-IV-Reform sei »ein Reinfall«, erklärte der Politologe Christoph Butterwegge im November 2014: »Gesunkene Reallöhne, eine Zunahme prekärer Beschäftigungsverhältnisse und ein wachsender Niedriglohnsektor sprechen ganz und gar nicht für eine erfolgreiche Arbeitsmarktreform unter Gerhard Schröder.«[157] Dass die Reformen den Langzeitarbeitslosen nicht wirklich geholfen, dafür aber den Niedriglohnsektor forciert und prekäre Beschäftigungsformen gefördert haben, kritisierte auch der DGB anlässlich von zehn Jahren Hartz-IV-Reform.[158] Erwartbar anders urteilte der Präsident der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) Ingo Kramer im Dezember 2019: »Auch 15 Jahre nach der Reform ist der Grundsatz, die Menschen zu fördern und von ihnen im Gegenzug auch etwas einzufordern, goldrichtig, auch wenn im Detail ein Prinzip immer wieder angepasst werden muss.«[159] »Überaus erfolgreich« befand Thomas Straubhaar, Direktor des Hamburgischen Weltwirtschaftsinstituts im August 2012 die Hartz-Reform, ein neues »Elend« und die Verstetigung prekärer Lebenslagen konstatierte dagegen der Jenaer Soziologe Klaus Dörre im März 2013.[160] Während die »folgenreichste Sozialreform seit dem Zweiten Weltkrieg« in Deutschland umstritten war und ist, blickte die europäische Nachbarschaft »zum Teil neidisch auf das deutsche Beschäftigungswunder«, bilanzierte Cordula Eubel 2014 im Berliner Tagesspiegel.[161] Aber kann man tatsächlich von einem »Beschäftigungswunder« sprechen?

Nach der Rekordarbeitslosigkeit 2005 sank die Zahl der registrierten Arbeitslosen. Allerdings ist umstritten, in welcher Weise und in welchem

157 Analyse 10 Jahre Hartz IV: Eine Katastrophe!, 17.11.2014, https://www.gegen-hartz.de/news/analyse-10-jahre-hartz-iv-eine-katastrophe (zuletzt 18.8.2020).

158 Wilhelm Adamy: DGB-Analyse. Zehn Jahre Hartz IV: Ein Grund zum Feiern?, 19.12.2014, http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Dokumente/DGB-Analyse-Zehn-Jahre-Hartz-IV-Ein-Grund-zum-Feiern[1].pdf (zuletzt 18.8.2018).

159 Arbeitgeberpräsident Kramer findet Hartz IV »goldrichtig«, in: Die Welt, 27.12.2019 https://www.welt.de/article204604348/ (zuletzt 18.8.2020).

160 Im Gespräch: Ökonom Thomas Straubhaar: »Hartz-Reformen waren für Deutschland ein Segen«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27.8.2012, http://www.faz.net/-11869714 (zuletzt 18.8.2020); Klaus Dörre: Das neue Elend: Zehn Jahre Hartz-Reformen, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 3/2013, S. 99–107.

161 Cordula Eubel: Einmal Hartz IV, immer Hartz IV, in: Der Tagesspiegel, 14.12.2014, https://www.tagesspiegel.de/11117032.html (zuletzt 18.8.2020).

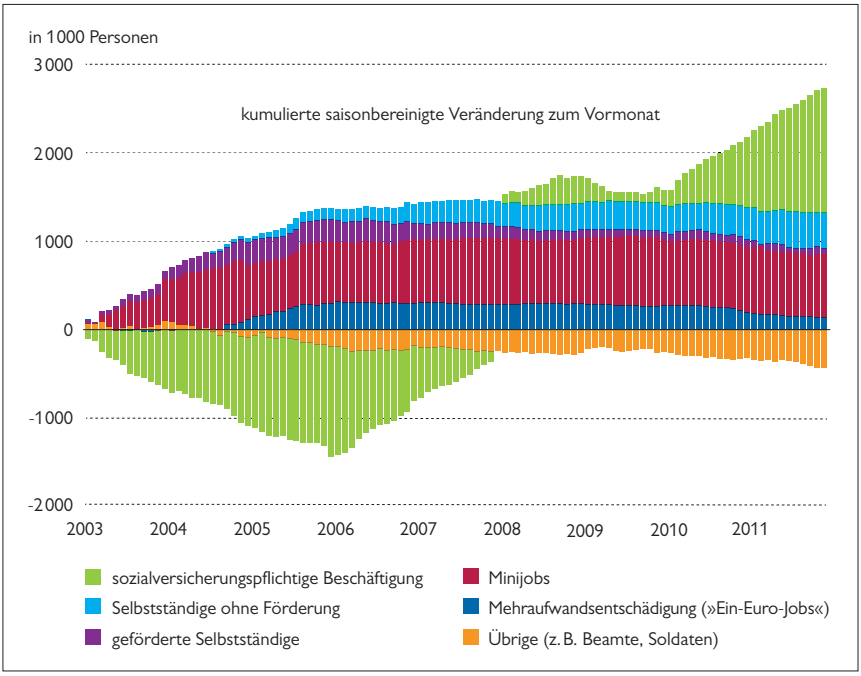
Ausmaß die Hartz-Reformen für den Umschwung auf dem Arbeitsmarkt verantwortlich waren. Das ist nicht leicht zu prüfen, denn bei der Entwicklung von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit spielt ein ganzes Bündel von Faktoren – nicht zuletzt konjunktureller Art – eine Rolle. Die politisch Verantwortlichen für die Reform, und dazu zählt auch die CDU/CSU, die über den Bundesrat an dieser Politik aktiv beteiligt war, gehen von positiven Folgen aus, was nicht verwundert. Auch SPD-Spitzenpolitiker, die sich einstmals parteiintern eher kritisch positioniert hatten, hielten 2015 den großen Anteil, den die »Agenda 2010« an der »erfolgreichen Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit« gehabt habe, für »unbestreitbar«.[162] Offenkundig wirkte sich der größere Druck, angebotene Arbeitsstellen und auch minderqualifizierte und schlechter bezahlte Arbeit anzunehmen, aus. Dies kann allerdings für eine Erklärung kaum ausreichen. Konjunkturelle und demografische Entwicklungen sowie Flexibilisierungen auf dem Arbeitsmarkt kommen hinzu. Beschäftigungsformen wie Minijobs, Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (»Ein-Euro-Jobs«), geförderte Selbstständigkeit (Ich-AG) wurden in der Zeit von 2003 bis 2006 stark ausgeweitet, wogegen die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um 1,2 Millionen abnahm (Abb. 7).

Eine Folge dieser Entwicklung war das Absinken der realen Stundenlöhne. Die Strukturverschiebung zu schlechter bezahlten Jobs senkte die Lohnstückkosten und damit stieg die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft.[163] Zu diesen Ergebnissen kam die auf Beschluss des Bundestags vom 1. Dezember 2010 eingesetzte Enquete-Kommission »Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft«. Dies, so der Bericht weiter, habe den Grundstein für den Aufschwung ab 2005 gelegt, in der Zeit zwischen 2005 bis 2008 sei das Bruttoinlandsprodukt um durchschnittlich drei Prozent gestiegen anstelle von nur jeweils 0,3 Prozent in den Vorjahren. Der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sei bis 2012 angestiegen und habe in diesem Jahr drei Millionen über dem Stand des Jahres 2005 gelegen. Die Zahl der Minijobs stagniere, die Zahl der Ein-Euro-Jobber und der geförderten Selbstständigen sei zurückgegangen.

162 Sigmar Gabriel/Andrea Nahles: Die Fragen von morgen, in: Süddeutsche Zeitung, 5.1.2015, http://www.sueddeutsche.de/1.2290494 (zuletzt 18.8.2020).

163 Schlussbericht der Enquete-Kommission »Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft«, Deutscher Bundestag, Drucksache 17/13300, 3.5.2013, S. 79.

Abb. 7: Kumulierte Veränderung der Struktur der Erwerbstätigkeit 2003 bis 2011



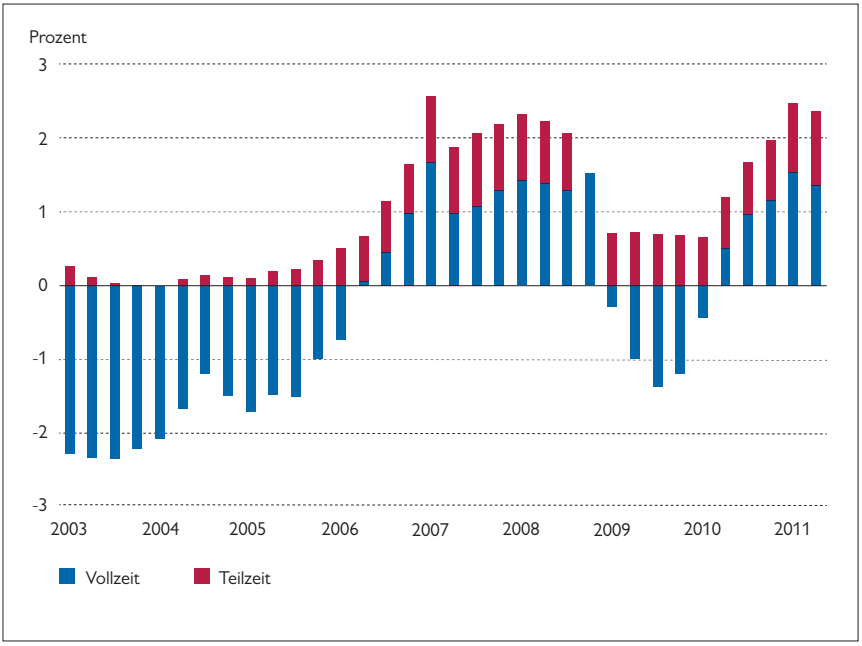
Quelle: Schlussbericht der Enquete-Kommission »Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft« des Deutschen Bundestages (Anm. 163), S. 80

All dies sind zweifellos positive Nachrichten. Doch der Zuwachs bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten war auf »atypische« Formen der Beschäftigung zurückzuführen, also auf Leiharbeit und insbesondere auf Teilzeitarbeit. Letztere hatte von 1991 bis 2010 erheblich an Bedeutung gewonnen und wuchs in diesen zwei Dekaden um 127 Prozent, während die Vollzeitbeschäftigung im gleichen Zeitraum um 20 Prozent zurückging. Erst ab Mitte 2010 drehte sich der Trend hin zu einem erneut stärkeren Anstieg der Vollzeitbeschäftigung (Abb. 8).[164]

Ein realistisches Bild des Arbeitsmarkts zeigen die Veränderungen des Arbeitsvolumens. Nach gewerkschaftlichen Berechnungen lag dieses 2011 mit insgesamt 58,1 Milliarden Arbeitsstunden lediglich um 0,3 Prozent über dem

164 Ebd., S. 80.

Abb. 8: Wachstumsbeitrag von Teilzeit und Vollzeit zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung 2003 bis 2011



Quelle: Schlussbericht der Enquete-Kommission »Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft« des Deutschen Bundestages (Anm. 163), S. 81

Wert von 2000 – bei niedriger registrierter Arbeitslosigkeit ist dies ein Hinweis, dass die Arbeit via Teilzeit auf mehrere Personen verteilt worden ist.[165]

Die Zunahme von Teilzeitjobs und das Anwachsen des Niedriglohnsektors hatten problematische Folgen. In einer Bilanz der Hartz-Reformen verwies die Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) am 15. August 2012 darauf, dass jeder dritte Euro aus dem Hartz-IV-System dafür aus-

165 Dierk Hirschel: Eine neue Ordnung für den Arbeitsmarkt: Warum Deutschland mehr denn je starke Gewerkschaften braucht, in: Holger Hinter/Klaus F. Zimmermann (Hg.): Zeitenwende auf dem Arbeitsmarkt. Wie der demografische Wandel die Erwerbsgesellschaft verändert, Bonn (Bundeszentrale für politische Bildung) 2013, S. 190–212, hier S. 195.

gegeben werde, um niedrige Löhne auf ein Mindestniveau anzuheben – die Rede ist von den »Aufstockern«, deren Zahl ab 2005 »kontinuierlich« gestiegen war.[166] Der Gewerkschafter Dierk Hirschel verwies anhand der Datenbasis von 2010 darauf, dass jeder vierte Arbeitnehmer im Niedriglohnsegment arbeitete – dies betraf insgesamt 7,9 Millionen Menschen, 2,3 Millionen mehr als 1995. 2,5 Millionen Menschen verdienten weniger als sechs Euro, 1,4 Millionen sogar weniger als fünf Euro pro Stunde.[167] Durch die Einführung des Mindestlohns in Höhe von 8,50 Euro/Stunde zum 1. Januar 2015 (ab 1. Januar 2017 8,84 Euro und seit 1. Januar 2020 9,35 Euro) wurde diese Negativentwicklung abgemildert.

Die Idee, den Einstieg in den Arbeitsmarkt über geförderte prekäre Arbeitsverhältnisse zu ebnen, erwies sich als wenig realistisch. Zwar reduzierte sich die absolute Zahl der Langzeitarbeitslosen, aber noch immer ist ihr Anteil an den Arbeitslosen hoch – 37 Prozent, knapp eine Million, waren es im Jahresdurchschnitt 2016, über 32 Prozent, knapp 730 000, im Jahresdurchschnitt 2019. Damit weist der prozentuale Anteil seit 2009/10 eine hohe Kontinuität auf.[168]

Das Problem ist eine Verstetigung sozialer Lagen. »Einmal Hartz IV – immer Hartz IV« lautete die wenig ermutigende Bilanz im Berliner Tagesspiegel am 14. Dezember 2014.[169] Eine dauerhafte Überwindung der Langzeitarbeitslosigkeit und damit der Abhängigkeit von der Grundsicherung im Rahmen von Hartz IV gelang nur höchst unzureichend. Zwischen September 2011 und August 2012 konnten 1,97 Millionen Personen den Status der Hilfebedürftigkeit zumindest zeitweise beenden, dafür kamen im gleichen Zeitraum 1,76 Millionen erwerbsfähige Personen erneut hinzu, 50 Prozent von diesen wiederum hatten in den zurückliegenden zwölf Monaten bereits Grundsicherung bezogen. Und von jenen, die Hartz IV

166 Zehn Jahre »Hartz IV«: Deutschlands größte Sozialreform als Dauerbaustelle, 15.8.2012, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, http://www.faz.net/-11855926.html (zuletzt 18.8.2020).

167 Hirschel (Anm. 165), S. 194.

168 Bundesagentur für Arbeit, Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung, Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt – Die Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen 2016, Nürnberg, April 2017, S. 4 u. 6. Für 2015 nannte eine Studie der Bertelsmann Stiftung einen Anteil der Langzeitarbeitslosen von 43 Prozent. Langzeitarbeitslose profitieren kaum vom Jobwunder, in: Zeit online, 10.6.2016, http://www.zeit.de/wirtschaft/2016-06/studie-langzeitarbeitslosigkeit-deutschland-steigende-beschaeftigung (zuletzt 18.8.2020).

169 Eubel (Anm. 61).

vorerst den Rücken kehren konnten, war ein Viertel innerhalb von drei Monaten erneut auf die Leistungen angewiesen.[170]

Umstritten ist generell, wie weit die »Agenda-Politik« und die Hartz-Reformen zur Gesundung des »kranken Mannes in Europa« – Deutschland – beigetragen haben. Das Sinken der Arbeitslosigkeit wird allenthalben als Folge angeführt, wobei die genannten Konsequenzen (Teilzeitarbeit, geringfügige Beschäftigung usw.) in Rechnung zu stellen sind. Die verbesserte Vermittlungsarbeit der Arbeitsagentur und der Job-Center hat offenkundig zur Reduzierung der Arbeitslosenzahlen beigetragen, die Hartz-IV-Reform selbst dagegen kaum. Zudem waren konjunkturelle Aufschwünge, unterbrochen von der Finanzkrise 2008, und die Exportstärke der deutschen Wirtschaft für die positive Entwicklung verantwortlich. Letztere wurde durch betriebliche Bündnisse mit Betriebsräten und moderate Lohnabschlüsse gefördert.[171]

Prekäre Lebens- und Arbeitsverhältnisse hat die »Agenda-Politik« nicht beseitigt, im Gegenteil. Legt man den Begriff der »relativen Armut« zugrunde, nach dem in der Bundesrepublik als »arm« gilt, wer über weniger als 60 Prozent des mittleren Einkommens (Median) verfügt, stieg der Anteil der von Armut Betroffenen vor allem bei Arbeitslosen von 2005 bis 2013 signifikant von 49,6 auf 58,7 Prozent. 1996 waren 39,5 Prozent aller Arbeitslosen arm.[172] Während auf der einen Seite die Arbeitslosigkeit sank, stieg auf der anderen Seite das Armutsrisiko für Arbeitslose. Auch Mitte 2016 waren noch 20 bis 25 Prozent aller Jobs auf dem deutschen Arbeitsmarkt Niedriglohnarbeitsverhältnisse, »in denen die Einkommen kaum zum Leben reichen«.[173] Am 21. Mai 2020 meldete die Wirtschafts-

170 Dörre (Anm. 160), S. 107; Kerstin Bruckmeier/Katrin Hohmeyer: Arbeitsaufnahmen von Arbeitslosengeld-II-Empfängern. Nachhaltige Integration bleibt schwierig, IAB-Kurzbericht, 2/2018, http://doku.iab.de/kurzber/2018/kb0218.pdf (zuletzt 18.8.2020).

171 Alexander Hagelüken/Thomas Öchsner: Arbeitsmarktreformen: Die Agenda 2010 im Check, in: Süddeutsche Zeitung, 1.3.2017, http://www.sueddeutsche.de/1.3398698 (zuletzt 18.8.2020); Andrey Launov/Klaus Wälde: The employment effect of reforming a public employment agency, in: European Economic Review, 84/2016, S. 140–164; vgl. auch: Arbeitslosigkeit durch Reform der Bundesagentur für Arbeit beträchtlich gesunken. Hartz-III-Reform zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit in Deutschland lieferte beachtlichen Beitrag, 16.12.2015, https://www.uni-mainz.de/presse/73959.php (zuletzt 18.8.2020).

172 Armut: Trauriger Trend, in: Böckler impuls, 19/2014 (4. Dezember), S. 1.

173 Oliver Nachtwey: Abstiegsgesellschaft, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 12. Juni 2016, S. 32.

Woche, dass Arbeitslose in Deutschland besonders von Armut bedroht seien, 57,4 Prozent seien armutsgefährdet, in den östlichen Bundesländern einschließlich Berlins seien es sogar 67,1 Prozent.[174]

Waren die Hartz-Reformen eine Konsequenz der Finanzierung der Einheit? Bedenkt man zum einen den Impuls, gestiegene Sozialkosten zu reduzieren, und zum anderen die Tatsache, dass die staatlichen Sozialausgaben ab der Vereinigung deutlich angestiegen waren, ja die Einheit zu einem gehörigen Teil aus den Kassen der Sozialversicherungen finanziert worden war, so lässt sich dieser Zusammenhang nicht leugnen. Die »Agenda 2010« wäre insofern eine gesamtdeutsche Folge der Transformation.[175] Allerdings hatte der Diskurs um den Abbau sozialstaatlicher Leistungen schon vor 1989/90 eingesetzt und entsprach einem »neoliberalen« Mainstream, der durch die Vereinigung kurzzeitig unterbrochen, bald aber dadurch befördert wurde.

Lohn- und Tarifpolitik

Als ein Grund für den geringen Privatisierungserlös der Treuhandanstalt wird auch die Lohnentwicklung in den neuen Bundesländern angeführt. Potenzielle Investoren waren in den 1990er Jahren zu Recht der Ansicht, dass man neben hohen Investitionskosten auch von hohen Produktionskosten ausgehen müsse, weil sich die Löhne in Ostdeutschland tendenziell an das Westniveau angleichen würden. Die Entwicklung der Folgejahre bestätigte derartige Annahmen, auch wenn sich der Angleichungsprozess der Löhne unterschiedlich dynamisch vollzog und er teils bis in die Gegenwart anhält. Seit 1998 bewegt sich die Angleichungsquote der durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter in den neuen Bundesländern bei einigen Schwankungen auf etwa ähnlichem Niveau – 1998 bei 78 Prozent, 78 bzw. 79 Prozent in den Jahren 2011 bis 2014.[176] Für die Jahre 2017/18 lagen die Quoten bei 81 und 84 Prozent, 2019 bei 85 Pro-

174 Armutsrisiko für Arbeitslose in Ostdeutschland besonders hoch, in: WirtschaftsWoche, 21.5.2020, https://www.wiwo.de/25849392.html (zuletzt 18.8.2020).

175 Günther Heydemann: DDR, in: ders./Karel Vodicka (Hg.): Vom Ostblock zur EU. Systemtransformationen 1990–2012 im Vergleich, Göttingen 2013, S. 107 f. Nur als »indirekte« Folge der Transformation sehen dies Ahrens/Steiner (Anm. 19), S. 111.

176 Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit 2017, hg. vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin, August 2017, S. 39.

zent.[177] Die höchsten Sprünge waren zu Beginn der 1990er Jahre zu verzeichnen. Der mittlere Stundenlohn (Median) stieg in den ostdeutschen Ländern von knapp 54 Prozent des Westniveaus im Jahr 1992 auf knapp 70 Prozent 1994.[178] Dabei sind allerdings auch die regionalen Preisdifferenzen zu beachten: Angesichts geringerer Lebenshaltungskosten in den östlichen Ländern kann eine Annäherung der realen Pro-Kopf-Einkommen in Ostdeutschland an West-Niveau konstatiert werden.[179]

Die baldige Angleichung der Lebensverhältnisse in Ost und West war eine politische Forderung, die angesichts der hohen Binnenmigration in die alten Bundesländer nicht nur von der Bundesregierung beständig wiederholt wurde, sondern auch von einem breiten Konsens getragen war – in der ostdeutschen Bevölkerung, aber auch unter den westdeutschen Vertretern der Tarifparteien.

Beispielhaft für diesen Konsens war der im März 1991 ausgehandelte Metalltarifvertrag. Darin vereinbarten IG Metall und Metallarbeitgeberverband eine stufenweise Angleichung der Löhne in der ostdeutschen Metallindustrie auf das Niveau des bayerischen Tarifvertrags. Die Angleichung sollte bis zum April 1994 erreicht sein. Dieser Tarifabschluss wurde auf beiden Seiten von westdeutschen Repräsentanten vereinbart. Die organisatorischen Strukturen der Arbeitgeberverbände waren in den neuen Ländern noch rudimentär, da in der DDR derartige Organisationen nicht existiert hatten und sie sich daher noch im Aufbau befanden.[180] Die westdeutschen Metallarbeitgeber hatten kein Interesse an einem Niedriglohnsektor in den neuen Ländern. Im Gegenteil, zur Sicherung der eigenen Marktanteile sollte

177 Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2019, hg. v. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin, August 2019, S. 49. Daten für 2019: Statista: Höhe der Angleichungsquote beim Bruttodurchschnittslohn in Ostdeutschland von 1996 bis 2019, https://de.statista.com/statistik/daten/studie/36331/umfrage/angleichungsquote-bruttodurchschnittslohn-ostdeutschland/ (zuletzt 2.3.2021).

178 Gerhard Bosch u. a.: 25 Jahre nach dem Mauerfall – Ostlöhne holen nur schleppend auf, in: IAQ-Report – Aktuelle Forschungsergebnisse aus dem Institut Arbeit und Qualifikation (Uni Duisburg-Essen), 5/2014, S. 3.

179 Johannes Berger: Wirtschaftsordnung und wirtschaftliche Entwicklung. Vergangenheit und Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft, in: Stefan Hradil (Hg.): Deutsche Verhältnisse. Eine Sozialkunde, Bonn 2012, S. 251–288, hier S. 261.

180 Vgl. Fred Henneberger: Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in den neuen Bundesländern. Konfliktlinien und Organisationsprobleme, in: Josef Schmid u. a. (Hg.): Organisationsstrukturen und Probleme von Parteien und Verbänden. Berichte aus den neuen Ländern, Marburg 1994, S. 119–147.

im Osten keine Niedriglohnkonkurrenz entstehen.[181] Für die IG Metall war die Vereinbarung ein Akt politischer Einflussnahme. Dies betonte der stellvertretende IG-Metall-Vorsitzende Klaus Zwickel in einem Gespräch mit dem Berliner Tagesspiegel im Januar 1993: »Wir haben tarifpolitisch eine Situation geschaffen, die den Menschen eine soziale Perspektive gibt.«[182] Für die IG Metall ging es dabei auch um ihre Akzeptanz bei den Mitgliedern und Beschäftigten. Aufgrund ihres Images als mächtige, kampfstarke Gewerkschaft waren die Erwartungen bei den ostdeutschen Metallern groß.

Die Bundesregierung, die Bundesbank, der Sachverständigenrat und die führenden Wirtschaftsinstitute forderten jedoch bald eine Revision dieser an politischen Erwägungen und nicht an der Produktivität orientierten Lohnpolitik. Im Sommer 1992 zogen die Metallarbeitgeber nach. Im November 1992 erklärte der Hauptgeschäftsführer des Arbeitgeberverbands Gesamtmetall, Dieter Kirchner, in einer Pressekonferenz, eine Erhöhung der Ost-Metall-Löhne um 26 Prozent, wie es der Tarifvertrag von 1991 zum 1. April 1993 vorsah, werde es nicht geben. Mit dieser Erhöhung wären 80 Prozent des Westniveaus erreicht gewesen. Stattdessen boten die Arbeitgeber neun Prozent an.[183]

Im Tarifvertrag war die Möglichkeit vorgesehen, sich über Änderungen und Anpassungen zu einigen, sofern eine Tarifpartei dies wünsche. Die Argumentation der Arbeitgeberseite, dass in einer Phase, in der sich die ostdeutsche Wirtschaft in einer desolaten Lage befinde, derartige Lohnangleichungen nicht durchgeführt werden könnten, klang plausibel, denn höhere Löhne bedeuteten einen Anstieg der Lohnkosten für die betroffenen Unternehmen. Zudem war die ostdeutsche Wirtschaft von einem selbsttragenden Wirtschaftswachstum noch immer weit entfernt. Die Gewerkschaften dagegen argumentierten, dass die besten Metallbetriebe im Osten von westdeutschen Konzernen gekauft worden seien, die die Lohnangleichung durchaus tragen könnten, das Gleiche gelte für jene 40 Prozent der Betriebe, die bis zu ihrer Sanierung unter Treuhandverwaltung gestanden hätten.[184]

181 Ebd., S. 137, vgl. außerdem: Berger (Anm. 179), S. 261.

182 »IG Metall verteidigt Tarifangleichung«, in: Der Tagesspiegel, 18.1.1993.

183 Reinhard Bispinck: Tarifpolitik und Arbeitskämpfe 1993, in: Kittner (Hg.) (Anm. 122), S. 124–159, hier S. 143; Lothar Wentzel: Der Streik der IG Metall zur Verteidigung des Stufentarifvertrages in den neuen Bundesländern 1993, in: Brunner u. a. (Hg.) (Anm. 55), S. 169–180.

184 Ab 1. April Streiks im Osten, in: Frankfurter Rundschau, 10.3.1993.

Mit Warnstreiks bekräftigen IG-Metaller am 1. April 1993 in Magdeburg ihre Forderung nach einer Einhaltung der Tarifverträge.

Nach dem Scheitern diverser Verhandlungen kam es zu einer außerordentlichen Kündigung des Tarifvertrags durch die Metallarbeitgeber Sachsens im Februar 1993, der die Metallarbeitgeber der übrigen ostdeutschen Regionen folgten. Dies war in der bundesdeutschen Tarifgeschichte ein ungewöhnlicher Vorgang; es war das erste Mal, dass eine Tarifpartei einen geltenden Tarifvertrag aufkündigte.[185] Nach ersten Warnstreiks der IG Metall, an denen sich etwa 100000 Beschäftigte aus 220 Betrieben beteiligten, trat die IG Metall ab Mai 1993 in Sachsen und in Mecklenburg-Vorpommern in einen ordentlichen Streik, an dem 30000 Beschäftigte teilnahmen und der am 14. Mai 1993 zu einer Einigung führte. Sie sah vor, dass die Angleichung der Löhne an das Westniveau um zwei Jahre gestreckt werden und bis Mitte 1996 erreicht sein sollte.[186] Dieser Kom-

185 Metallarbeitgeber kündigen Lohnvertrag, in: Frankfurter Rundschau, 19.2.1993; vgl. auch Ingrid Artus: Tarifpolitik in der Transformation. Oder: Das Problem »stellvertretender Tarifautonomie«, in: Brunner u.a. (Hg.) (Anm. 55), S. 151–168, hier S. 161 f.

186 Zum Ablauf: Bispinck (Anm. 183), S. 143–146, sowie Wentzel (Anm. 183).

promiss ermöglichte beiden Seiten, ihr Gesicht zu wahren, er eröffnete jedoch durch die ebenfalls vereinbarte sogenannte Härtefall-Klausel eine Flexibilisierung von Tarifstandards, die gewerkschaftliche Tarifexperten als Bedrohung für den Flächentarifvertrag einschätzten.[187]

Flexibilisierung war ein Schlagwort jener Jahre, an dem sich die Geister schieden. Bundespräsident Roman Herzog sprach in seiner Rede zum 3. Oktober 1994 davon, dass Ostdeutschland »ein Laboratorium des Neuen« sei. Er plädierte für »Flexibilität«, gegen »Verkrustungen« und »defensives Besitzstandsdenken«.[188] Tatsächlich bildeten sich in den neuen Bundesländern Rahmenbedingungen heraus, die von denen in Westdeutschland mit ihren lange eingeübten und alles in allem erfolgreichen Praktiken der Tarifparteien abwichen. Infolge der Zerschlagung der konzernähnlichen Kombinate der DDR entstanden überwiegend kleine und mittelgroße Betriebe. Damit unterschieden sich die Verhältnisse in den ostdeutschen Ländern deutlich von denen im Westen, wo Großbetriebe die Tarifpolitik dominierten. Zudem hatte es in der DDR keine autonomen Tarifparteien gegeben, es fehlte also eine entsprechende Organisationstradition. Daher entwickelten sich Aushandlungsprozesse anderer Art. Zwar wurden die institutionellen Voraussetzungen – Tarifautonomie, Arbeitsrecht, Betriebsverfassung – zügig und formal durchaus erfolgreich in die neuen Bundesländer transferiert. Aber die jeweiligen Mechanismen wurden in einer Weise »angeeignet«, die das westdeutsche System nicht vorsah. Der Betrieb als Aushandlungsort gewann an Bedeutung, dies war von den Verfechtern der »Flexibilisierung« arbeits- und tarifrechtlicher Standards eingefordert worden, entsprach aber auch Praktiken aus »realsozialistischen« Zeiten.

Zu Zeiten der DDR wurden unterhalb der »offiziellen« Ebene und der Planvorgaben zwischen Belegschaftsvertretung und Betriebsleitung Vereinbarungen getroffen, die für beide Seiten tragbar waren, ein weniger auf Konfrontation als auf Harmonie angelegtes Verhältnis. Diese Erfah-

187 Detlev Brunner: Gewerkschaftspolitik in der Transformation. Anmerkungen zum Forschungsstand, in: ders. u. a. (Hg.) (Anm. 55), S. 95–107, hier S. 100; vgl. auch Susanne Kohaut/Claus Schnabel: Zur Erosion des Flächentarifvertrags: Ausmaß, Einflussfaktoren und Gegenmaßnahmen, in: Industrielle Beziehungen. Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management. The German Journal of Industrial Relations, 2/2003, S. 193–219.

188 »Ansprache von Bundespräsident Roman Herzog bei einem Festakt aus Anlaß des Tages der Deutschen Einheit im Congress-Centrum Bremen, 3. Oktober 1994«, www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Roman-Herzog/Reden/1994/10/19941003_Rede.html (zuletzt 18.8.2020).

rungen wirkten nach der »Wende« nach und führten dazu, dass das westdeutsche Modell, beruhend auf dem Dualismus betrieblicher Mitbestimmung einerseits und der Tarifparteien in Form von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden andererseits, im Osten Deutschlands eine andere Gestalt annahm. Das Stichwort lautete »Verbetrieblichung«, also die Verlagerung der Aushandlung der Arbeitsbedingungen auf die Ebene des Betriebs und, damit einhergehend, eine nur lose Verbindung der Tarifverbände mit dieser Ebene.[189] Neoliberalismus und realsozialistische Erfahrung trafen sich. Darunter litt die von den Gewerkschaften angestrebte flächenmäßige Tarifbindung, doch gewerkschaftliche Handlungsspielräume waren damit nicht ausgeschlossen. Anpassungsleistungen auch westlicher Akteure waren gefragt, eine schlichte Übertragung altbundesrepublikanischer Handlungsmodelle war nicht von Erfolg gekrönt.[190]

Tatsächlich bildete sich »eine Dominanz auf betrieblicher Ebene ausgehandelter Modi der Regulierung von Arbeitsbedingungen« heraus.[191] Öffnungsklauseln in Tarifverträgen wurden einige Jahre nach der Einigung im Metallkonflikt 1993 für die Metallindustrie der gesamten Bundesrepublik zur Realität. Im »Pforzheimer Abkommen« einigten sich IG Metall und Metallarbeitgeber am 12. Februar 2004 darauf, dass Unternehmen befristet von Tarifverträgen abweichen dürfen, wenn sie dadurch Arbeitsplätze sichern oder neue schaffen – eine Vereinbarung, die beide Seiten als großen Erfolg feierten.[192] In der Forschung wird dieses Abkommen als Einzug der »Verbetrieblichung« auch im Westen Deutschlands kommentiert, die neuen Bundesländer der 1990er Jahre seien also doch ein »Laboratorium« der Flexibilisierung gewesen.[193]

Die mangelnde Tarifbindung ist allerdings problematisch und ein Grund für niedrigere Löhne. Zum Stand 2014 war die Tarifbindung in

189 Ingrid Artus: Krise des deutschen Tarifsystems. Die Erosion des Flächentarifvertrages in Ost und West, Wiesbaden 2001, S. 17.

190 Brunner, Gewerkschaftspolitik (Anm. 187), S. 101; Artus, Tarifpolitik (Anm. 185), S. 160–165.

191 Stephan Meise: Regionale Gewerkschaftspraxis in Ostdeutschland 20 Jahre nach der »Wende« – eine Fallstudie, in: Industrielle Beziehungen. Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management, 2/2010, S. 214–231, hier S. 215.

192 Gesamtmetall: Pforzheimer Abkommen, https://www.gesamtmetall.de/tarifpolitik/tarifvertraege/pforzheimer-abkommen (zuletzt 18.8.2020); IG Metall: Wie ein Abkommen Beschäftigung sichert, 26.2.2014, https://www.igmetall.de/10-jahre-pforzheimer-abkommen-13036.htm (zuletzt 18.8.2020).

193 Artus, Tarifpolitik (Anm. 185), S. 162.

Ostdeutschland mit 47 Prozent deutlich geringer als in den alten Bundesländern mit 60 Prozent. Während der öffentliche Dienst mit seiner hohen Tarifbindung Vorreiter bei der Angleichung der Löhne in Ost und West war – die Beschäftigten im ostdeutschen öffentlichen Dienst erreichten 2014 91 Prozent des Westniveaus –, bildete das produzierende Gewerbe mit nur 64,5 Prozent seit 1995 das Schlusslicht.[194] Als Gründe nannte der Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit von 2014 den geringeren Grad an Industrie, den Mangel an kapitalstarken Großunternehmen sowie eine geringer ausgeprägte Einbindung in internationale Wertschöpfungsketten und Märkte als in Westdeutschland.[195] Deshalb sei die Wirtschaftsleistung und Wertschöpfung, beispielsweise das BIP pro Kopf, in Ostdeutschland immer noch niedriger als in Westdeutschland. In der Forschung wird jedoch als weiterer wichtiger Grund die starke Erosion der Tarifbindung im produzierenden Gewerbe genannt. In Ostdeutschland werde nur noch jeder dritte Beschäftigte nach Tarif bezahlt gegenüber mehr als jedem zweiten im Westen.[196]

Insgesamt ist die Tarifbindung im Westen wie im Osten Deutschlands gesunken. Waren 1996 81 Prozent aller Beschäftigten in den alten Bundesländern tarifgebunden, so sank der Anteil bis 2016 auf 58 Prozent (Zahlen für Ostdeutschland: 73 Prozent 1996, 47 Prozent 2016); bei den Betrieben waren im Westen 1996 60 Prozent tarifgebunden, 2016 nur noch 32 (Zahlen für Ostdeutschland: 43 Prozent 1996, 21 Prozent 2016).[197] 2018 war die Tarifbindung weiter rückläufig. Beschäftigte in den alten Bundesländern arbeiteten zu 49 Prozent in Betrieben mit Branchentarifvertrag, zu acht Prozent in solchen mit Haustarif und zu 44 Prozent in Firmen ohne Tarifvertrag. In den östlichen Bundesländern lagen die Zahlen bei 35 Prozent (Branchentarif), elf Prozent (Haustarif) und 55 Prozent (ohne Tarif).[198] Mittelfristig handelt es sich also um einen allgemeinen Trend im Tarifgefüge bei allerdings unterschiedlich starker Ausprägung.

194 Bosch u. a. (Anm. 178), S. 11.

195 Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2014, hg. vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin, September 2014, S. 23.

196 Bosch u. a. (Anm. 178), S. 11.

197 Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2017 (Anm. 176), S. 38.

198 Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2019 (Anm. 177), S. 52.

Der Tarifkonflikt in der ostdeutschen Metallindustrie 1993 offenbarte auch im Arbeitgeberlager Risse und sehr unterschiedliche Interessenlagen in der Wirtschaft West- und Ostdeutschlands. Angesichts dieser Differenzen kann man kaum von »einem« Arbeitgeberlager sprechen – auch hier gab es eine West-Ost-Spaltung. Die ostdeutschen Firmen hatten eine deutlich schwächere Position als ihre Branchenkollegen im Westen, Austritte aus den jeweiligen Arbeitgeberverbänden und die Entstehung regionaler Sonderverbände wie in Sachsen waren mittel- und längerfristige Folgen dieser inneren Gespaltenheit.

Ähnlich wie bei den Arbeitgeberorganisationen hing auch die Handlungsmacht der Gewerkschaften davon ab, wie effizient sie als Interessenvertretung aus der Sicht ihrer Mitglieder und der Beschäftigten insgesamt agierten. Der Metallstreik 1993 konnte als Erfolg verbucht werden. Weitere Tarifkämpfe wie der Streik um die Einführung der 35-Stunden-Woche in Ostdeutschland 2003 erwiesen sich als Niederlage. Wesentlicher Indikator für die Akzeptanz der Gewerkschaften unter den abhängig Beschäftigten ist die Mitgliederzahl. Die 11,8 Millionen Mitglieder, die Ende 1992 in den dem DGB angeschlossenen Gewerkschaften gezählt wurden, spiegelten eine Organisationsmacht vor, die in der Realität bald zerfiel. In den neuen Bundesländern sank die Anzahl der DGB-Mitglieder im Zeitraum 1991 bis Ende 1995 von 4,1 auf 2,4 Millionen. Im gleichen Zeitraum traten auch im Westen Deutschlands 600 000 Personen aus den Gewerkschaften aus. Dort hatte der Mitgliederrückgang bereits in den 1980er Jahren eingesetzt. Ende 2005 waren von den knapp zwölf Millionen Mitgliedern zu Beginn der 1990er Jahre nur noch 6,8 Millionen übrig geblieben. 2019 hatte der DGB etwas mehr als 5,9 Millionen Mitglieder.[199]

In den 1990er und der ersten Hälfte der nuller Jahre waren die Gewerkschaften mit den Folgen des Strukturwandels im Zeichen von Globalisierung und Digitalisierung, dem Bedeutungszuwachs des IT-Bereichs und auch mit einem Meinungsklima konfrontiert, in dem sie als »überflüssig« erschienen – einem marktliberalen Mainstream in Politik und Wirtschaft, der sich bis in die Reihen traditioneller Bündnispartner wie der Sozialdemokratie zog. Die weitere Entwicklung zur Dienstleistungsgesellschaft

199 Hendrik Biebeler/Hagen Lesch: Mitgliederstruktur der Gewerkschaften in Deutschland, in: IW-Trends – Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 4/2006, S. 45–58. Zu den Zahlen 2019: Deutscher Gewerkschaftsbund: DGB-Mitgliederzahlen ab 2010, Mitgliederzahlen 2019, https://www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/mitgliederzahlen/2010 (zuletzt 2.3.2021). Siehe auch Kapitel 4, S. 187 f.

schuf zudem stark individuell geprägte Beschäftigtengruppen, die mit dem herkömmlichen Gewerkschaftsbild wenig gemein hatten und durch die gängigen Strategien nicht erreichbar waren.

Der Mitgliederschwund im Osten Deutschlands war auch eine Folge des Funktionswandels der Gewerkschaften. Die in der DDR obligatorische Mitgliedschaft, die sich in allerlei Dienstleistungen, nicht zuletzt bei den begehrten Ferienplätzen, auszahlte, war Vergangenheit. Die hohe Arbeitslosigkeit und die Enttäuschung angesichts hoher Erwartungen spielten eine wichtige Rolle für den Vertrauensschwund und den damit einhergehenden Mitgliederrückgang. Das, was sich im Westen der Republik über Jahrzehnte entwickelt und etabliert hatte, ließ sich nicht binnen weniger Monate und auch nicht Jahre an die Stelle eines völlig anderen Systems mit entsprechender Akzeptanz und institutioneller Routine setzen. Im Grunde zeigte sich auch hier, dass nichts »zusammenwuchs«, sondern dass der östliche Teil versuchte, die Routine des westlichen Teils nachzuahmen.

Mit der allmählichen wirtschaftlichen Stabilisierung und dem Rückgang der Arbeitslosigkeit auch in den östlichen Ländern verbesserten sich die gewerkschaftlichen Handlungsmöglichkeiten. Seit einigen Jahren scheint sich der bisherige negative Trend umzukehren. So konstatieren Studien seit 2015 eine Stärkung gewerkschaftlicher Organisationsmacht in Ostdeutschland.[200]

Ein vorläufiges Fazit

Der erste Bericht der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit 1997 konstatierte, dass die Bilanz angesichts der desolaten Ausgangslage zum Zeitpunkt der deutschen Einheit »eindeutig positiv« sei. »Gleichwohl bleibt vieles zu tun.«[201] Diese offizielle Einschätzung – viel erreicht, aber noch viel zu tun – sollte sich in den folgenden Berichten der Bundesre-

200 Thomas Goes u. a.: Gewerkschaften im Aufwind? Stärkung gewerkschaftlicher Organisationsmacht in Ostdeutschland. Eine Studie der Otto Brenner Stiftung, OBS-Arbeitsheft 83, Frankfurt a. M. 2015; Carsten Anders u. a.: Gewerkschaftsmitglieder. Mitgliederentwicklung und politische Einflussnahme: Die deutschen Gewerkschaften im Aufbruch? IW-Trends – Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 1/2015, S. 21–36.

201 Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 1997, Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 13/8450, 1.9.1997, S. 48.

gierung zum Stand der deutschen Einheit wiederholen. 2014 hieß es: »In den meisten Lebensbereichen sind heute, 25 Jahre nach dem Mauerfall, gleichwertige Lebensverhältnisse erreicht. Diese positiven Entwicklungen dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die neuen Länder in einigen Bereichen im Vergleich zu den westdeutschen Ländern noch einen merklichen Nachholbedarf haben. Dies betrifft insbesondere die Angleichung der Wirtschaftskraft und der Löhne sowie den Arbeitsmarkt.«[202] Und 2017 war zu lesen, dass sich die ostdeutsche Wirtschaft insgesamt gut entwickelt habe. »Im innerdeutschen Vergleich bestehen hingegen weiterhin Unterschiede in der regionalen Wirtschaftskraft.«[203]

Der Strukturwandel in den neuen Ländern war im Zeichen der ökonomischen Transformation mit massiven sozialen und wirtschaftlichen Folgen verbunden. Massenarbeitslosigkeit, Deindustrialisierung und der im Vergleich zum Westen verkürzte Sprung in die Dienstleistungsgesellschaft waren Konsequenzen, denen die ostdeutsche Gesellschaft ausgesetzt war. In Dienstleistungsunternehmen der neuen Länder stieg die Anzahl der Beschäftigten in der Zeit ab der »Wende« bis 1996 von 619 000 auf 1,36 Millionen an, eine Zunahme, die allerdings die Verluste im produzierenden Gewerbe nicht wettmachen konnte,[204] wo die Verbesserung der ökonomischen Rentabilität mit massiven Arbeitsplatzverlusten verbunden war, wie das Beispiel der sächsischen Metallindustrie zeigt.[205]

Der zum Stand August 2019 veröffentlichte Jahresbericht der Bundesregierung zur deutschen Einheit zog gleichwohl ein positives Fazit für das seit den 1990er Jahren Erreichte: Das BIP je Einwohner der neuen Bundesländer einschließlich Berlins sei 2018 mit 74,7 Prozent des westdeutschen Niveaus um 0,6 Prozentpunkte höher als im Vorjahr gewesen. Die Wirtschaftskraft Ostdeutschlands sei somit von 37 Prozent im Jahr 1990 auf 75 Prozent des westdeutschen Niveaus im Jahr 2018 gestiegen und entspreche damit fast dem Durchschnitt der Europäischen Union. Die Bruttolöhne und -gehälter und die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte hätten etwa 85 Prozent des westdeutschen Niveaus erreicht. Die Arbeitslosenquote sei von dem Spitzenwert 18,7 Prozent im Jahr 2005 um

202 Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2014 (Anm. 195), S. 18.

203 Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit 2017 (Anm. 176), S. 18.

204 Rödder (Anm. 114), S. 343.

205 Heydemann (Anm. 175), S. 121.

über zwölf Prozentpunkte zurückgegangen (August 2019: 6,4 Prozent). In Westdeutschland habe der Rückgang im gleichen Zeitraum rund fünf Prozentpunkte betragen. Im Jahresdurchschnitt 2018 habe die Arbeitslosenquote in Ostdeutschland bei 6,9 Prozent gelegen.[206]

Diese Zahlen beschreiben zweifellos eine positive Entwicklung im Vergleich zur Ausgangssituation, dennoch bleiben einige Unterschiede bestehen, die offenkundig auf die Prozesse der Transformation zurückzuführen sind. Da sind zum einen die nach wie vor bestehenden Unterschiede in der Produktivität. 2017 erreichten die ostdeutschen Flächenländer im Durchschnitt 82 Prozent der durchschnittlichen Produktivität (gemessen am BIP je Erwerbstätigen) in Westdeutschland. Keines von ihnen kam jedoch an die Werte des westdeutschen Landes mit der geringsten Produktivität, des Saarlands, heran.[207] Ein Grund für die geringere Produktivität liegt in der kleinteiligeren Struktur der Wirtschaft und diese ist eine Folge der Transformation, in deren Verlauf industrielle Großstrukturen der ehemaligen DDR entkernt und in zahlreiche Einheiten aufgeteilt wurden.[208]

Ein weiterer Grund und wiederum eine Folge der Transformation: die westliche Dominanz in den Entscheidungsstrukturen. Internationale Konzerne haben zwar in Ostdeutschland viele Werke, seinen Hauptsitz hat dort allerdings kein einziger.[209] Von den im Deutschen Aktienindex (DAX) gelisteten Unternehmen hat ebenfalls keines seinen Sitz in Ostdeutschland. Von den 500 größten deutschen Firmen hatten 2016 464 ihren Konzernsitz in den alten und nur 36 in den neuen Ländern.[210] Die Konzernzentralen bilden erfahrungsgemäß das Umfeld, in dem »sich die besonders wertschöpfungsintensiven Unternehmensteile sammeln. Die in Ostdeutschland befindlichen Betriebsstätten von Großunternehmen haben demgegenüber vergleichsweise oft keinen großen eigenen Handlungsspielraum und nicht die Möglichkeit, durch eigene Innovationen und die Erschließung neuer

206 Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2019 (Anm. 177), S. 12 u. 20 f.

207 Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) (Hg.): Vereintes Land – drei Jahrzehnte nach dem Mauerfall, Halle (Saale) 2019, S. 8 f.

208 Ebd., S. 36.

209 Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2019 (Anm. 177), S. 21.

210 Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Anm. 207), S. 9; Benjamin Bidder/Arne Kulf: So unterschiedlich wachsen Ost und West, in: Der Spiegel, 3.10.2019, https://www.spiegel.de/a-1288816.html (zuletzt 28.8.2020).

Märkte zu wachsen.«[211] Die Abhängigkeit der ostdeutschen Wirtschaft von der westdeutschen Ökonomie und die mangelhafte selbsttragende Wirtschaftskraft in den neuen Ländern deuten auf die Fragilität der ostdeutschen Wirtschaft, dies zeigte sich an einem Beispiel aus der jüngsten Vergangenheit: Die 2017 trotz guter Auftragslage angedrohte, letztlich nicht realisierte Schließung des Görlitzer Siemens-Werks offenbart die Problematik, sie gefährdete die Arbeitsplätze von 950 Beschäftigten und die Existenz diverser Zulieferbetriebe in der Region.[212] Die Konzernzentrale von Siemens ist in München beheimatet.

Was den Arbeitsmarkt angeht, so lässt sich aus der – positiven – Entwicklung der Arbeitslosenquote allein nicht schließen, inwieweit es gelungen ist, Menschen in reguläre Beschäftigung zu bringen. Dafür muss die sogenannte Unterbeschäftigungsquote herangezogen werden, die nicht nur die gemeldeten Arbeitslosen, sondern auch jene Personen erfasst, die durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gefördert werden. Die Unterbeschäftigungsquote zeigte für 2017 große regionale Unterschiede. Neben einem deutlichen Nord-Süd-Gefälle – die niedrigsten Quoten wiesen Kreise in Bayern, die höchsten in Vorpommern, Teilen Brandenburgs, Sachsen-Anhalts und in Nordrhein-Westfalen auf – lassen sich noch immer Unterschiede zwischen Ost und West feststellen. Insgesamt ist die Quote jedoch deutlich zurückgegangen: in Ostdeutschland von 15,6 Prozent im Jahr 2011 auf 10,4 Prozent im Jahr 2017, in Westdeutschland von 8,5 auf 7,2 Prozent im gleichen Zeitraum.[213] Trotzdem: Bei allen positiven Tendenzen auf dem Arbeitsmarkt ist offensichtlich, dass der »Kahlschlag« in den neuen Bundesländern in den 1990er Jahren durch die Schaffung neuer Stellen in Gesamtdeutschland nicht kompensiert wurde. Die Zunahme der Anzahl der Erwerbstätigen hat sich in West- und Ostdeutschland sehr unterschiedlich entwickelt. Sie stieg in den alten Bundesländern von 2005 bis 2018 von 33 Millionen auf 38 Mil-

211 Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2019 (Anm. 177), S. 21. Zur Problematik der Forschungsabteilungen in den Betrieben siehe Kapitel 4, S. 221 f.

212 Schließung von Siemens-Werk in Görlitz vom Tisch, in: WirtschaftsWoche, 8.5.2018, https://www.wiwo.de/21255104.html (zuletzt 28.8.2020).

213 Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Anm. 207), S. 12 u. 45. In den Monaten Mai bis Dezember 2020 betrug die Unterbeschäftigungsquote für ganz Deutschland zwischen 7,6 und 7,9 Prozent, vgl. Bundesagentur für Arbeit, Statistik: Eckwerte des Arbeitsmarktes und der Grundsicherung (Monatszahlen), Dezember 2020, Tab. 2.2.2.

lionen, in den fünf ostdeutschen Flächenländern dagegen nur um 300 000 auf 5,9 Millionen. Im Vergleich zu 1991 hat sich die Anzahl der Arbeitsplätze sogar um 800 000 verringert.[214]

Große Unterschiede zwischen Deutschland-West und Deutschland-Ost bestehen nach wie vor in der Frage des Eigentums und des Vermögens. Im Zuge der Privatisierung der ostdeutschen Wirtschaft durch die Treuhandanstalt gingen nur fünf Prozent der mittleren und größeren Betriebe an ostdeutsche Eigentümer, dagegen 85 Prozent an westdeutsche und zehn Prozent an ausländische Unternehmer.[215] Bei sogenannten Kleinprivatisierungen, die statistisch nicht erfasst sind, lag der Anteil der ostdeutschen Eigentümer höher. 2010 hatten 72 Prozent der Betriebe in den neuen Ländern ostdeutsche Eigentümer, weitere vier Prozent waren im Besitz der öffentlichen Hand. Die Betriebe waren häufig klein, sie beschäftigten nur 44 Prozent der Arbeitnehmer, 19 Prozent arbeiteten in öffentlichen Unternehmen.[216]

Deutlich abweichende Zahlen zu den Eigentumsverhältnissen im Zuge der Privatisierung in den 1990er Jahren präsentierte das Institut für Wirtschaftsforschung (Halle) in seiner Expertise für die ab Juni 1995 tagende Enquete-Kommission »Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit«.[217] Demnach war nach Abzug der liquidierten und der von der Nachfolgeeinrichtung der Treuhand, der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben, übernommenen Unternehmen ein Bestand von 8444 Unternehmen vorhanden, deren Eigentumsstatus sich wie folgt verteilte: Etwa 35 Prozent gingen in Form eines Management-Buy-outs (MBO) bzw. Management-Buy-ins (MBI)[218]

214 Bidder/Kulf (Anm. 210).

215 Zahlen mit gewissen Schwankungen bei Böick, Treuhandanstalt 2015 (Anm. 100), S. 92; Rainer Geißler: Die Sozialstruktur Deutschlands, 7. grundlegend überarbeitete Auflage, Wiesbaden 2014, S. 91; Bundeszentrale für politische Bildung: Dossier Zahlen und Fakten zur Deutschen Einheit: Das Vermögen der DDR und die Privatisierung durch die Treuhand (Anm. 70).

216 Geißler, Sozialstruktur (Anm. 215), S. 92.

217 Institut für Wirtschaftsforschung Halle: Eigentums- und Vermögensstrukturen in den neuen Bundesländern, in: Deutscher Bundestag (Hg.): Materialien der Enquete-Kommission »Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit«, Band III/2, Frankfurt a. M. 1999, S. 1841.

218 Management-Buy-out bedeutet die Übernahme des Unternehmens durch ein bereits zuvor im Betrieb wirkendes Management; beim Management-Buy-in erfolgt die Übernahme durch ein externes Management.

»wohl überwiegend«, so die Annahme der Autoren, »an ostdeutsche Eigentümer«. Bei 19 Prozent erfolgte eine Rückübertragung an die Alteigentümer, die, so die weitere Annahme, »in der Mehrzahl ebenfalls aus Ostdeutschland« kamen. Etwa ein Drittel wurde an westdeutsche und ein Zehntel an ausländische Investoren veräußert. Der Rest von etwa vier Prozent wurde kommunalisiert.[219]

Folgt man diesen Angaben, so ist die These vom »Ausverkauf« der DDR-Betriebe an westliche Investoren hinfällig.[220] Allerdings schränkten die Autoren ihren Befund dahingehend ein, dass die im Ergebnis der Privatisierung entstandene Vermögensstruktur mit diesen Zahlen »nicht hinreichend gekennzeichnet« sei. Die Gruppierung anhand der Anzahl der Privatisierungsfälle sage zwar etwas über die unterschiedliche regionale Herkunft der Erwerber aus, wobei das Kriterium »ostdeutsch« grundsätzlich näher zu bestimmen wäre, sie informiere jedoch »nicht über die Größenverhältnisse der Vermögen«. Wenn man die Größe der jeweiligen Unternehmen, deren Beschäftigtenzahlen in den Unternehmen oder deren Kapitalstock mit in das Bild einbeziehe, dürfte sich die Aussage über die Eigentumsstrukturen »deutlich zugunsten der westdeutschen und ausländischen Eigentümer verschieben«.[221]

Auch bei der Vermögensverteilung rangieren Bewohner der alten Bundesländer deutlich vor jenen der neuen Bundesländer. Steffen Mau spricht von einer »Vermögensmauer«, die sogar höher werde: 2014 erreichten die durchschnittlichen individuellen Nettovermögen in Ostdeutschland 39 Prozent des Westniveaus, 2017 war dieser Anteil auf 34 Prozent gesunken.[222] Nach Angaben des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) lag das individuelle Nettovermögen 2017 in Westdeutschland

219 Zitate: Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Anm. 217), S. 1841.

220 Zu dieser Schlussfolgerung erneut der damalige Projektleiter der Expertise Udo Ludwig: Mikrofundierte makroökonomische Resultate der ostdeutschen Transformationswirtschaft, in: Ostdeutschland – Eine Bilanz. Festschrift für Gerhard Heimpold, hg. v. Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle – IWH, Halle (Saale) 2020, S. 16–33, hier S. 20 f.

221 Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Anm. 217), S. 1841. Dass es sich bei den Vergaben an MBOs vorwiegend um Klein- und Kleinstunternehmen handelte, vermerkte bereits Jan Priewe: Die Folgen der schnellen Privatisierung der Treuhandanstalt. Eine vorläufige Schlußbilanz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 43–44/94, S. 21–30, hier S. 22.

222 Steffen Mau: Lütten Klein. Leben in der ostdeutschen Transformationsgesellschaft, Berlin 2019, S. 176.

im Durchschnitt mit 121500 Euro mehr als doppelt so hoch wie in Ostdeutschland mit 55000 Euro.[223]

223 Markus M. Grabka/Christoph Halbmeier: Vermögensungleichheit in Deutschland bleibt trotz deutlich steigender Nettovermögen anhaltend hoch, in: DIW Wochenbericht, 40/2019, S. 736–745, hier S. 741.

Kapitel 4

Eine neue Bundesrepublik? Staat und politische Kultur

Hauptstadtbeschluss und Verfassung

»Die Spannung ist riesengroß. Ich gebe das Ergebnis jetzt bekannt: Abgegebene Stimmen 660, davon gültige Stimmen 659. Für den Antrag Bundesstaatslösung – Drucksache 12/814 –, Bonn-Antrag, 320 Stimmen, für den Antrag Vollendung der Einheit Deutschlands – Drucksache 12/815 –, Berlin-Antrag, 337 Stimmen, 2 Enthaltungen.«[1]

Mit diesen Worten verkündete Bundestagspräsidentin Rita Süssmuth (CDU) am Abend des 20. Juni 1991 das Ergebnis zum Hauptstadtbeschluss. Nach elfstündiger, sehr emotionaler Debatte, in der sich 107 Rednerinnen und Redner zu Wort gemeldet hatten, war nun klar, Berlin würde der Sitz von Regierung und Parlament des vereinten Deutschland sein. Die denkbar knappe Entscheidung spiegelte die Stimmung nicht nur im Parlament, sondern auch in der deutschen Gesellschaft wider. Markus Meckel, einer der Gründer der Sozialdemokratischen Partei in der DDR und ehemaliger Außenminister im Kabinett von Lothar de Maizière, empfand es als Skandal, dass überhaupt über die Frage, ob Berlin oder Bonn Sitz der Regierung und des Bundestags sein solle, diskutiert werden müsse. Ihm schien die Debatte im Bundestag zu offenbaren, »wie fremd die deutsche Einheit vielen hier im Westen in den letzten 40 Jahren geworden ist und noch ist«.[2] Die Befürworter von Bonn, darunter der damalige Bundesarbeitsminister Norbert Blüm (CDU) als Eröffnungsredner, brachten die erfolgreiche Demokratiegeschichte der Bundesrepublik als ein Hauptargument ein, Bonn stehe dafür als Symbol.[3]

Auch die Kosten für den Umzug und mögliche Belastungen für betroffene Beamte und Mitarbeiter der Ministerien wurden ins Feld geführt. Doch genau dies schätzten vor allem ostdeutsche Abgeordnete als Prüfstein für die deutsche Einheit ein. Neben den Sachargumenten, so die damalige Bundesministerin für Familie und Jugend, Angela Merkel (CDU), gehe es auch darum: »Wer in der Bundesrepublik ist an welcher Stelle zu wieviel Änderung bereit? Wer will also wieviel Änderung ertragen?«[4] Markus Meckel warnte vor einem Beschluss gegen Berlin, denn dies würde weitreichende Folgen haben, weil es bekräftigen würde, »was ohnehin das

1 Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, 34. Sitzung, Bonn, Donnerstag, den 20. Juni 1991, Plenarprotokoll 12/34, 2845 D.

2 Ebd., 2798 D.

3 Ebd., 2736 D ff.

4 Ebd., 2837 C.

Erleben vieler ist, die die Einigung Deutschlands nicht nur verfassungsrechtlich, sondern auch praktisch nur noch als Anschluß erfahren, als einen großen Akt bürokratischer Eingliederung. Was nicht paßt, wird ausgesondert. Was es im Westen schon gibt, wird im Osten abgewickelt. Was 40 Jahre klar war, gilt nicht mehr.«[5]

Tatsächlich hatte der Bundestag bereits am 3. November 1949 beschlossen, dass die leitenden Bundesorgane ihren Sitz nach Berlin verlegen würden, sobald in Berlin und in der »Sowjetischen Besatzungszone« freie Wahlen durchgeführt seien. »Der Bundestag versammelt sich alsdann in Berlin.«[6] Historisch war demnach die Berlin-Frage eindeutig geregelt. Doch sie wurde auch zum Gradmesser der nun vollzogenen deutschen Einheit. »Die Entscheidung für Berlin wäre ein durch nichts – durch nichts! – zu ersetzender Schritt zur Verwirklichung der politischen, sozialen, menschlichen Einheit Deutschlands«, so Wolfgang Thierse (SPD) in seiner Begründung des »Berlin-Antrags«.[7]

Die Bundestagsdebatte vom 20. Juni 1991 ist ein Meilenstein in der deutschen Parlamentsgeschichte. Jenseits von Fraktionsgrenzen debattierten die Abgeordneten engagiert und emotional, aber durchaus mit sachlichen Argumenten eine Frage, die für das vereinte Deutschland von zentraler Bedeutung war. Der Sitz von Regierung und Parlament als Herzkammern der Demokratie war keine Kostenfrage, keine Frage von Besitzständen, sondern eine historisch begründete und im Hinblick auf eine angestrebte gesamtdeutsche Identität zu entscheidende Frage. Insofern bot die Bundestagsdebatte ein Abbild deutscher Befindlichkeit. »Noch nicht daheim im deutschen Haus«, so kommentierte der Chefredakteur der Zeit Theodor Sommer am 21. Juni 1991. Die Westdeutschen seien sich unsicher, wie sich die Gesellschaft in der neuen größeren Bundesrepublik verändern werde. »Wie viel wird von dem alten Bonner Staat Bestand haben? Welchen Wandel wird das Zusammenleben im vereinten Staat den Westdeutschen abzwingen?«[8]

Es dauerte schließlich acht Jahre, bis der Umzug von Bundestag und Regierung zumindest teilweise erfolgte. Im August 1999 nahm der Bundeskanzler, nun Gerhard Schröder (SPD), seinen Sitz im provisorischen Kanzleramt, dem ehemaligen Sitz des DDR-Staatsrats, der Bundestag folgte

5 Ebd., 2798 D.

6 Zitiert nach Manfred Görtemaker: Die Berliner Republik. Wiedervereinigung und Neuorientierung, Berlin-Brandenburg 2009, S. 47.

7 Deutscher Bundestag. Stenographischer Bericht, 34. Sitzung (Anm. 1), 2741 A.

8 Zitiert nach Görtemaker, Berliner Republik (Anm. 6), S. 51.

am 6. September 1999 im neu gestalteten Reichstagsgebäude. Bundespräsident Richard von Weizsäcker war bereits im Januar 1994 aus der Bonner Villa Hammerschmidt in das Schloss Bellevue umgezogen. Der Bundesrat verlegte Ende September 2000 seinen Tagungsort in das ehemalige Preußische Herrenhaus an der Leipziger Straße in Berlin. Bei den Ministerien erfolgte der Umzug sukzessive, in einer Übergangslösung wurden neben den Bonner Standorten Sitze in Berlin eröffnet.[9] Aktuell (2021) haben noch sechs Bundesministerien ihren ersten Dienstsitz in Bonn, darunter das Bundesverteidigungsministerium, ein Zustand, der offenbar auch in absehbarer Zeit nicht verändert werden soll – so jedenfalls die Bekundungen der Partner der Großen Koalition, Union und SPD, im Koalitionsvertrag vom 12. März 2018: »Bonn bleibt das zweite bundespolitische Zentrum.«[10]

Bei allem tiefgreifenden Wandel, der in erster Linie für die ostdeutschen Bürgerinnen und Bürger spürbar war, zeigte sich im Staatsaufbau und bei der Verfassungsgrundlage doch große Kontinuität, jedenfalls aus westdeutscher Sicht. Da die Vereinigung auf der Basis des »Beitritts«-Artikels 23 des Grundgesetzes (GG) erfolgte, dehnte sich der Geltungsbereich dieses einstmals als Provisorium verabschiedeten Verfassungsdokuments auf das Gebiet der nunmehr »neuen Länder« aus. Die Debatte um eine neue Verfassung des vereinten Deutschlands, wie sie aus den Reihen der DDR-Bürgerrechtsbewegung, der SPD und der Grünen angestoßen worden war, verblasste schnell. In der gesamtdeutschen Öffentlichkeit fand diese Idee nur wenige Anhänger. Einer Umfrage des Wickert-Instituts vom Februar 1990 zufolge plädierten 89,9 Prozent der Westdeutschen und 84,1 Prozent der Ostdeutschen für den Beitritt nach Artikel 23. Auch in der DDR-Volkskammer sprach sich eine Mehrheit der Abgeordneten gegen eine neue Verfassung aus: 294 von 400 Abgeordneten stimmten in der Nacht vom 22. auf den 23. August 1990 für den Beitritt nach Artikel 23 GG.[11]

Das Grundgesetz wurde lediglich den Gegebenheiten der deutschen Einheit angepasst und in einigen Punkten erweitert. Die bisherige Präambel mit dem Auftrag »in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden« (Wiedervereinigungsgebot) wurde durch eine neue ersetzt, die die Vollendung dieser Einheit feststellt. Darüber hinaus

9 Ebd., S. 54.

10 Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, Berlin, 12.3.2018, S. 129.

11 Manfred Görtemaker: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Von der Gründung bis zur Gegenwart, Frankfurt a. M. 2004, S. 751 f.

wurde der Verweis auf den provisorischen Charakter des Grundgesetzes gestrichen. Entfallen ist auch der bisherige Artikel 23, an seine Stelle trat 1992 ein Artikel mit dem Bekenntnis zur europäischen Integration. Unverändert beibehalten wurde dagegen der Artikel 146, der besagt, dass das Grundgesetz, »das nach Vollendung der Einheit und Freiheit Deutschlands für das gesamte Volk gilt, [...] seine Gültigkeit an dem Tage« verliere, »an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist«.[12] Die Notwendigkeit einer neuen Verfassung ist im vereinten Deutschland allerdings bislang nie ernsthaft zur Diskussion gestellt worden.

In einigen Punkten wurde das Grundgesetz erweitert. Im Januar 1992 nahm die Gemeinsame Verfassungskommission, bestehend aus Vertretern des Bundestags und des Bundesrats, ihre Arbeit auf, die im Oktober 1993 Empfehlungen vorlegte. Am 27. Oktober 1994 wurde ein Teil dieser Empfehlungen durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes umgesetzt. Zu nennen sind vor allem die in Artikel 3, Absatz 2 (Gleichberechtigung von Mann und Frau) nun enthaltene dezidierte Verpflichtung des Staates, »die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern« zu fördern »und auf die Beseitigung bestehender Nachteile« hinzuwirken, sowie die Erweiterung von Artikel 3 Absatz 3 um das Verbot der Diskriminierung von Behinderten. Darüber hinaus wurde der Umweltschutz als Staatsziel verankert (Artikel 20a) und einige Akzentverschiebungen in den Kompetenzen des Bundes und der Länder wurden vorgenommen.[13]

Neue Länder – neue Verwaltung

Auch beim föderalen Aufbau der neuen Bundesrepublik erfolgte keine Neustrukturierung. Bereits die Volkskammer hatte mit dem »Ländereinführungsgesetz« vom 22. Juli 1990 auf Tradition gesetzt und die im Juli 1952 durch 15 Bezirke ersetzten Länder der DDR mit einigen wenigen ter-

12 Artikel 146 GG, https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html (zuletzt 6.8.2018); vgl. auch Horst Dreier: Das Grundgesetz – eine Verfassung auf Abruf?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 18–19/2009, S. 19–26.

13 Materialien zur Deutschen Einheit und zum Aufbau in den neuen Bundesländern, Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 13/2280, 8.9.1995, S. 44f.; Andreas Rödder: Deutschland einig Vaterland. Die Geschichte der Wiedervereinigung, München 2009, S. 332.

ritorialen Verschiebungen erneut gebildet. Bis zum 14. Oktober 1990 sollten die Länder Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen entstehen. Alternative Überlegungen, nur zwei oder sogar acht neue Länder zu bilden, wurden verworfen; dies entsprach der Stimmung in der Bevölkerung, in der sich mehr oder weniger starke regionale Bezüge und Landesidentitäten zeigten. Da der Einigungsvertrag vom 31. August 1990 den Vollzug der staatlichen Einheit zum 3. Oktober festschrieb, musste die Bildung der fünf Länder auf dieses Datum vorverlegt werden. Dies geschah per Gesetz am 13. September 1990.[14]

Das Bekenntnis des letzten DDR-Parlaments und der Regierung de Maizière zum föderalen Fundament war eindeutig und im Übrigen eine Grundvoraussetzung der Einheit. Allerdings existierten faktisch keine Verwaltungsstrukturen auf Landesebene. In der letzten demokratischen Phase der DDR waren es vor allem die Kommunen, die die Last des Umbruchs und Neuaufbaus zu tragen hatten. Zwar hatten die Gemeinden und Städte auf der Basis einer bereits am 17. Mai 1990 verabschiedeten Kommunalverfassung ihren Status als Selbstverwaltungskörperschaften zurückerhalten inklusive finanzieller Eigenständigkeit. Allein: Den Kommunen fehlten die finanziellen Mittel und das Personal für die zusätzlichen Aufgaben, die sie angesichts des Rückzugs des Zentralstaats aus sozialen Aufgaben sowie aufgrund der sich verändernden Wirtschaftsstruktur nun zu leisten hatten. Was zuvor in den Kombinaten und den Volkseigenen Betrieben (VEB) angesiedelt war – soziale und kulturelle Einrichtungen bis hin zu Wohnungsverwaltungen –, wurde auf die Schultern der Städte und Gemeinden geladen.

Westdeutsche Hilfe, besonders im Rahmen der stark expandierten Städtepartnerschaften (von 70 im Sommer 1989 auf 854 am 3. Oktober 1990), konnte Entlastung bieten durch Beratung, logistische Hilfe, Ausstattung mit Büromaterial und nicht zuletzt durch Transfer von Personal.[15] Etwa 10000 Bedienstete wurden von Kommunen in den alten Bundesländern in die neuen Länder entsandt. Nach Auskunft der Bundesregierung vom Sep-

14 Verfassungsgesetz zur Bildung von Ländern in der Deutschen Demokratischen Republik (Ländereinführungsgesetz), vom 22. Juli 1990, geändert durch Verfassungsgesetz vom 13. September 1990 (GBl. I S. 1567, Einigungsvertrag vom 31. August 1990 (BGBl. II S. 889), Anl. II, Kap. II. Sachgeb. A, Abschn. II., http://www.verfassungen.de/ddr/laendereinfuehrungsgesetz90.htm (zuletzt 2.5.2021).

15 Vgl. Rödder (Anm. 13), S. 332ff. Vgl. neuerdings Christoph Lorke: Von »Besserwessis« und »Jammerossis«. Administration im Übergang, kommunale »Verwaltungshilfe« und westdeutsche »Aufbauhelfer«, in: Marcus Böick u. a. (Hg.): Jahrbuch Deutsche Einheit 2020, Berlin 2020, S. 206–229.

tember 1995 wurden beim Verwaltungsaufbau in der ehemaligen DDR und in den neuen Bundesländern insgesamt 35 000 Mitarbeiter aus dem Westen der Republik eingesetzt.[16] Die Übertragung bundesrepublikanischer Verwaltungsgrundsätze stieß jedoch auch auf Kritik. Der DGB Berlin-Brandenburg stellte 1993 fest, dass eine – aus seiner Sicht erforderliche – »Reform und Entrümpelung überholter Rechtsnormen« am Zuzug »nordrhein-westfälischer Regierungsbeamter« gescheitert sei.[17]

Der Aufbau neuer demokratischer Verwaltungsstrukturen stellte alle Beteiligten vor immense Herausforderungen. So musste eine in der DDR nicht existente Steuerverwaltung geschaffen werden. Unmittelbar nach der Währungsunion am 1. Juli 1990 mussten 120 Finanzämter praktisch »aus dem Nichts heraus« aufgebaut werden.[18] Vor allem der Aufbau einer rechtsstaatlichen Justiz war angesichts des SED-geleiteten und politisch instrumentalisierten Rechtssystems der DDR unabdingbar. Auch hier war Hilfe aus den alten Bundesländern erforderlich. Zum 1. Januar 1996 waren in den neuen Bundesländern 3 293 Richter, 1 181 Staatsanwälte und 266 sonstige im höheren Dienst Beschäftigte tätig. Etwa 20 Prozent waren aus dem Dienst der DDR übernommen worden, 50 Prozent waren neu eingestellt, 18 Prozent waren aus den alten Bundesländern versetzt und fünf Prozent von dort abgeordnet worden.[19]

Am 14. Oktober 1990 fanden die Wahlen zu den Landtagen der neuen Bundesländer statt. Die Wahlbeteiligung schwankte zwischen 72,8 Prozent in Sachsen und nur 64,8 Prozent in Mecklenburg-Vorpommern.[20] Im Vergleich zur Volkskammerwahl am 18. März 1990, an der 93,4 Prozent der Wahlberechtigten teilgenommen hatten, war dies ein deutlicher Rückgang. Auf deutlich geringeres Interesse traf auch die Bundestagswahl am 2. Dezember 1990 – immerhin die erste gesamtdeutsche demokratische Parlamentswahl seit November 1932. Die Wahlbeteiligung in den neuen Bundesländern bewegte sich zwischen 70,9 Prozent in Mecklenburg-Vor-

16 Materialien zur Deutschen Einheit und zum Aufbau in den neuen Bundesländern (Anm. 13), S. 65.

17 DGB Berlin-Brandenburg, Geschäftsbericht 1990–1993, S. 140.

18 Materialien zur Deutschen Einheit und zum Aufbau in den neuen Bundesländern (Anm. 13), S. 50.

19 Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 1997, Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 13/8450, 1.9.1997, S. 29.

20 Vgl. Chronik Deutschland 1949–2014. 65 Jahre deutsche Geschichte im Überblick (Der neue Fischer Weltalmanach), Frankfurt a. M. 2014, S. 460, 463, 466 f.

pommern und 76,4 Prozent in Thüringen und lag damit unter der in den alten Bundesländern. Im gesamten Bundesgebiet betrug sie 77,8 Prozent.[21] Die häufigen Wahltermine des Jahres 1990 in Ostdeutschland mögen eine Erklärung für die nach dem hohen Wahlinteresse im Frühjahr 1990 eintretende Wahlmüdigkeit sein, am 6. Mai 1990 waren in der noch existierenden DDR auch noch Kommunalwahlen abgehalten worden. Schließlich kann die Einstellung eine Rolle gespielt haben, dass die wesentlichen Entscheidungen, die staatliche Einheit und die dazu erforderlichen gesetzlichen Voraussetzungen, ja bereits getroffen waren.

Mit Ausnahme Brandenburgs, wo Manfred Stolpe (SPD) eine »Ampelkoalition« aus SPD, FDP und Grünen anführte, stellte die CDU in allen neuen Ländern den Ministerpräsidenten, in Sachsen konnte sie mit Kurt Biedenkopf sogar mit absoluter Mehrheit und ohne Koalitionspartner regieren. Biedenkopf war zu diesem Zeitpunkt der einzige »Westimport« unter den ostdeutschen Ministerpräsidenten. Dies änderte sich in den folgenden Jahren, als Werner Münch in Sachsen-Anhalt im Juli 1991 an die Stelle von Gerd Gies trat und Bernhard Vogel 1992 Josef Duchac in Thüringen nachfolgte.[22] Insgesamt lässt sich jedoch keine Dominanz westdeutscher Politiker an der Spitze der neuen Bundesländer erkennen. Gerade die Ministerpräsidenten mit langen Amtszeiten stammten bis auf Kurt Biedenkopf (knapp zwölf Jahre) alle aus der DDR. Dies gilt für die Brandenburger Ministerpräsidenten Manfred Stolpe (zwölf Jahre) und Matthias Platzeck (elf Jahre) sowie für Mecklenburg-Vorpommerns Ministerpräsident Harald Ringstorff (zehn Jahre), alle drei gehörten der SPD an. Diese langen Amtszeiten stehen für Kontinuität, die allerdings nicht in allen neuen Ländern gegeben war. So wechselten die Amtsinhaber in Sachsen-Anhalt sechsmal, in Brandenburg, wo seit 2013 der ebenfalls in der DDR geborene Dietmar Woidke (SPD) regiert, dagegen nur dreimal.

In den Jahren 1992 bis 1994 verabschiedeten die Parlamente der neuen Länder jeweils Landesverfassungen. In Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und Brandenburg wurden diese in Volksabstimmungen bestätigt. Mit manchen Nuancen, zum Beispiel hinsichtlich der Stärkung der Minder-

21 Ergebnisse früherer Bundestagswahlen, Stand 18. August 2017, hg. v. Bundeswahleiter, Wiesbaden, November 2018, S. 48 f.

22 Bei diesen Personalwechseln spielten jeweils Stasi-Vorwürfe eine Rolle: Eberhard Löblich: Was wurde aus ... Gerd Gies?, in: Der Tagesspiegel, 12.11.1999, https://www.tagesspiegel.de/104106.html (zuletzt 7.8.2018); Matthias Meisner: Was wurde aus Josef Duchac?, in: Der Tagesspiegel, 8.11.1999, https://www.tagesspiegel.de/103042.html (zuletzt 7.8.2018). Siehe auch unten den Abschnitt »Erbe der DDR«.

heitenrechte bei der Kontrolle der Regierung, sind diese Verfassungen eng an die Vorbilder der alten Bundesländer angelehnt, die an der Entstehung der Verfassungen beratend beteiligt waren.[23]

Trotz aller Unterstützung für die neuen Länder war bei den alten Bundesländern auch Skepsis verbreitet. Würden sie in der um die fünf Länder und das vereinte Berlin erweiterten Republik an Einfluss verlieren? Dabei ging es vor allem um den Bundesrat. Dort hatte nach der in der »alten« Bundesrepublik geltenden Regelung jedes Land mindestens drei Stimmen, Ländern mit mehr als zwei Millionen Einwohnern standen vier und Ländern mit mehr als sechs Millionen Einwohnern fünf Stimmen zu. Durch die Erweiterung um die neuen Länder hätten die kleinen, finanzschwachen Länder bei dieser Stimmenverteilung die Möglichkeit gehabt, die großen, finanzstarken Länder zu überstimmen. Um dies zu verhindern, drangen Bayern, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Niedersachen auf eine Erhöhung ihrer Stimmenzahl in der Ländervertretung – mit Erfolg: Mit der aus dem Einigungsvertrag vom 31. August 1990 resultierenden Änderung von Artikel 51 GG wurde die bisherige 3-4-5-Staffelung um eine weitere Stufe ergänzt. Die Länder mit mehr als sieben Millionen Einwohnern haben seitdem jeweils sechs Stimmen.[24]

Auch die Frage der Finanzierung der neuen Länder enthielt Konfliktstoff. Die alten Bundesländer beteiligten sich zur Hälfte an den für den »Fonds Deutsche Einheit« aufzunehmenden neuen Schulden. Im Gegenzug wurde im Einigungsvertrag festgelegt, die neuen Länder bis zum 31. Dezember 1994 nicht in den Länderfinanzausgleich einzubeziehen.[25]

---

23 Rödder (Anm. 13), S. 336, spricht von einer »Federführung« der Westländer bei der Entstehung dieser Verfassungen. Zu den Minderheitenrechten: In Sachsen und Sachsen-Anhalt kann bereits ein Fünftel der Abgeordneten des Landesparlaments einen Untersuchungsausschuss beantragen, vgl. Materialien zur Deutschen Einheit und zum Aufbau in den neuen Bundesländern (Anm. 13), S. 47.

24 Artikel 51 GG in den Fassungen von 1949 und von 1990, vgl. Udo Sautter: Deutsche Geschichte seit 1815: Daten, Fakten, Dokumente, Bd. II Verfassungen, Tübingen/Basel 2004, S. 218; zu den „beitrittsbedingten Änderungen des Grundgesetzes laut Einigungsvertrag vgl. ebd., S. 363 (Einigungsvertrag Artikel 4, Absatz 3); vgl. außerdem Rödder (Anm. 13), S. 338. Zur Zusammensetzung und Stimmverteilung im Bundesrat vgl. auch https://www.bundesrat.de/DE/bundesrat/verteilung/verteilung-node.html (zuletzt 10.5.2021).

25 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag), Artikel 7, Absatz 3, http://www.gesetze-im-internet.de/einigvtr/art_7.html.

Diese Entscheidung war durch die Unwägbarkeit der Entwicklung in den neuen Ländern begründet. Die finanzschwachen alten Bundesländer befürchteten zudem, dass die Unterstützung der neuen Länder zu ihren Lasten gehen würde, eine Sorge, die berechtigt war. Angesichts der prekären Lage im Osten Deutschlands wurden Förderungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« (GRW) zugunsten der neuen Länder umgeschichtet.[26]

Ab 1995 waren die neuen Länder »vollständig und gleichberechtigt« in den gesamtdeutschen Länderfinanzausgleich einbezogen. Mit ihm sollen »die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen« und auch die finanzschwachen Länder in die Lage versetzt werden, ihre staatlichen Aufgaben zu erfüllen.[27] Im Hintergrund steht Artikel 72, Absatz 2 GG, in dem bis zur Verfassungsreform im Oktober 1994 das Prinzip der »Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet« verankert war und der seitdem den Grundsatz der »Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse« festschreibt.[28] Anlass dieser Änderung waren die sehr unterschiedlichen Voraussetzungen in den alten Bundesländern einerseits und den neuen Ländern andererseits, deren Lebensverhältnisse angeglichen werden sollten.

Der Finanzausgleich bot – im Übrigen bereits in der »alten« Bundesrepublik – immer wieder Anlass für Kritik: Die Geberländer klagten über zu hohe Belastungen, die Nehmerländer über mangelnde Solidarität unter den Ländern – eine Problematik, die die Föderalismusreform I (2006) aussparte. Durch Beschluss von Bundesrat und Bundestag vom 15. Dezember 2006 wurde eine aus Vertretern beider Kammern bestehende Kommission eingesetzt, um Vorschläge für die »Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen« zu erarbeiten.[29] Kernpunkte der von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen und des von Bundestag und Bundesrat verabschiedeten »Gesetz[es] zur Änderung des Grundgesetzes« vom 29. Juli 2009 waren – nicht zuletzt unter dem Eindruck der internationalen Finanzkrise von 2008/09 – die Einführung von Schuldengrenzen ab dem Haushaltsjahr 2011 sowie Hilfen für hoch verschuldete Länder zum Abbau

26 Rödder (Anm. 13), S. 337.

27 Artikel 107, Absatz 2 GG, vgl. Sautter (Anm. 24), S. 253; vgl. auch »Wenn Länder über den Finanzausgleich streiten«, in: https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2014/48187044_kw09_grundgesetz_107-214144 (zuletzt 13.8.2018).

28 Vgl. jeweils Sautter (Anm. 24), S. 224.

29 Finanzreform II. Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, https://www.bundesrat.de/DE/plenum/themen/foekoII/foekoII-node.html (zuletzt 9.8.2018).

ihrer Altschulden. Eine umfassende Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern erfolgte indes nicht.[30]

Angesichts des bevorstehenden Endes des Solidarpaktes II 2019 und der ebenfalls zum Ende dieses Jahres auslaufenden Regelungen zum Bund-Länder-Finanzausgleich beschloss der Bundestag am 1. Juni 2017 die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen – der Bundesrat folgte am 2. Juni einstimmig – und schaffte damit den bisherigen Länderfinanzausgleich mit Wirkung des Jahres 2020 ab. Der Bund hat mit dieser Neuregelung mehr Kompetenzen erhalten, die Umverteilung der Steuereinnahmen zwischen den Bundesländern ist entfallen. Stattdessen geschieht der Finanzkraftausgleich seit 2020 schon bei der Verteilung der Umsatzsteuer, ergänzt um Zu- und Abschläge je nach der Finanzkraft der Bundesländer. Der Bund zahlt zusätzlich etwa zehn Milliarden Euro pro Jahr in das neue Finanzausgleichssystem ein und hat sich zugleich Kontrollrechte bei der Verwendung der Mittel gesichert; zudem überwacht er die Einhaltung der 2009 beschlossenen »Schuldenbremse«. Während die 2017 amtierende Bundesratspräsidentin, die rheinland-pfälzische Ministerpräsidentin Malu Dreyer (SPD), diese Reform begrüßte,[31] gab es auch kritische Stimmen. Der baden-württembergische Ministerpräsident Winfried Kretschmann (Grüne) äußerte im Bundesrat, dass die Reform ein wenig den »Geist des Zentralstaates« atme; sie beraube die Länder eines Stücks ihrer Anpassungsfähigkeit.[32] Im Bundestag wurde die Reform nicht nur von den Oppositionsparteien, Linke und Grüne, kritisiert, sondern auch vom damaligen Bundestagspräsidenten Norbert Lammert (CDU) – auch er warnte vor einer zunehmenden Entwicklung »hin zum Zentralstaat«.[33]

30 Zur Arbeit der Kommission: Deutscher Bundestag/Bundesrat: Die gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Die Beratungen und ihre Ergebnisse, Berlin 2010; weitere Materialien in Finanzreform II (Anm. 29); zu Inhalt und Einschätzung: Die Ergebnisse der Föderalismusreform II, in: Frankfurter Rundschau, 6.2.2009, http://www.fr.de/politik/hintergrund-die-ergebnisse-der-foederalismusreform-ii-a-1136869 (zuletzt 9.8.2018).

31 Bundesratspräsidentin Malu Dreyer: Stärken des Föderalismus weiter ausbauen, https://www.bundesrat.de/SharedDocs/texte/17/20170602-laenderfinanzen-II.html (zuletzt 9.8.2018).

32 Thomas Schmid: Deutschlands Weg in Richtung Zentralstaat, in: Die Welt, 4.6.2017, https://www.welt.de/article165222903/ (zuletzt 9.8.2018).

33 Bundestag beschließt Finanzreform von Bund und Ländern, in Zeit online, 1.6.2017, https://www.zeit.de/politik/ausland/2017-06/finanzpakt-bundestag-bund-laender-finanzausgleich-spd-cdu (zuletzt 9.8.2018).

Betrachtet man die Entwicklung seit der Ausgangssituation im Oktober 1990 bis in die Gegenwart, so ist ein Wandel in der staatlichen Struktur der Bundesrepublik, insbesondere im Verhältnis von Bund und Länder unverkennbar. Zwar wurden keine Reformen im Hinblick auf die territoriale Gestalt der Länder vorgenommen. Eine Fusion von Berlin und Brandenburg scheiterte am negativen Votum der Brandenburger in der Volksabstimmung 1996. Und die Föderalismusreform des Jahres 2006 regelte die Kompetenzen zwischen Bund und Ländern neu, ließ die Länder in ihrer territorialen Gestalt dabei aber unangetastet.

In der grundlegenden Frage der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern erfolgten jedoch Änderungen, die von manchen gar als Bedrohung des Föderalismus erkannt wurden, in jedem Fall jedoch eine Gewichtsverschiebung hin zum Bund darstellten – eine Entwicklung, die offenkundig auch mit den Prozessen seit der Herstellung der deutschen Einheit und damit der besonderen Situation der neuen Länder im Zusammenhang steht. Mag sein, dass eine Änderung der Bund-Länder-Beziehungen auch ohne die deutsche Einheit irgendwann auf der Tagesordnung gestanden hätte – mit der deutschen Einheit stand sie es.

Von der Bonner zur Berliner Republik

Mit dem Hauptstadtbeschluss vom 20. Juni 1991 verbanden sich schnell Mutmaßungen über einen Wandel der Republik – das Stichwort lautete »Berliner Republik«. Wie würden sich Politikstil, Kommunikations- und Vermittlungsformen zwischen Politik und Öffentlichkeit in einer Metropole verändern, die als einstmals geteilte Stadt selbst Zentrum des Einheits- und Transformationsprozesses war? Wie würden die daraus resultierenden politischen, ökonomischen und kulturellen Rahmenbedingungen auf die politischen Entscheidungen einwirken? Dass in Berlin eine deutlich andere Atmosphäre herrschte (und herrscht) als im beschaulichen Bonn, ist unbestritten; welche Konsequenzen für die Regierungspolitik und die Entwicklung der politischen Kultur im vereinten Deutschland daraus resultierten, lässt sich empirisch gestützt bislang kaum abschätzen.[34]

34 Vgl. dazu Görtemaker, Berliner Republik (Anm. 6), S. 55–57; Michael C. Bienert u. a.: Die Berliner Republik und die zeithistorische Forschung. Eine Einführung, in: dies. (Hg.): Die Berliner Republik. Beiträge zur deutschen Zeitgeschichte seit 1990, Berlin 2013, S. 7–34.

Bevor der Regierungsumzug stattfand, verkörperte Bundeskanzler Helmut Kohl zunächst Kontinuität. Er gewann nicht nur die erste gesamtdeutsche Bundestagswahl im Dezember 1990, sondern auch die folgende Bundestagswahl am 16. Oktober 1994. Trotz Verlusten der schwarz-gelben Regierungskoalition (Union minus 2,3 Prozent, FDP minus 4,1 Prozent) konnten die Unionsparteien gemeinsam mit den Liberalen 1994 noch einmal die Bundesregierung bilden. Alle Oppositionsparteien im Bundestag gewannen dazu: Die SPD 2,9 Prozent, die Grünen 3,5 Prozent. Die PDS konnte zwar die 5-Prozent-Hürde nicht überspringen, gewann aber vier Direktmandate in Berlin und zog als Gruppe mit 30 Abgeordneten in den Bundestag ein.

Die Existenz dieser Partei und ihre starke Verankerung in den östlichen Bundesländern zeigten den Wandel in der deutschen Parteienlandschaft in der Folge der deutschen Einheit. Nachdem sich ab den 1980er Jahren in der »alten« Bundesrepublik mit den »Grünen« eine Partei neuen Zuschnitts mit stark basisdemokratischen Strukturen und auf Umweltthemen orientierter Politik etabliert hatte, bedeutete die Existenz einer linken Partei, die noch dazu den ursprünglich von der SPD besetzten Begriff eines »demokratischen Sozialismus« im Titel führte, eine weitere deutliche Veränderung. Obwohl die PDS von ihren politischen Konkurrenten und Kritikern mit dem Diktatur-System der SED in Verbindung gebracht und für dessen Folgen verantwortlich gemacht wurde, konnte sie sich unter wechselnden Namen (Linkspartei, Die Linke) etablieren.

Seit der Fusion der von ehemaligen SPD-Mitgliedern und Gewerkschaftern aus Protest gegen die Reformpolitik der rot-grünen Bundesregierung (»Agenda 2010«) gegründeten WASG[35] mit der PDS zur Linkspartei 2007 ist »Die Linke« auch im Westen präsent, wenngleich ihre Schwerpunkte nach wie vor in den neuen Bundesländern und Berlin liegen. Dort formierten sich auch erste Bündnisse auf Landesebene, die vor allem von der Union und der FDP kritisiert wurden, aber auch in der SPD höchst umstritten waren. Den Anfang machte Reinhard Höppner (SPD) in Sachsen-Anhalt, der seine rot-grüne Minderheitsregierung 1994 von der PDS tolerieren ließ. Die erste rot-rote Koalitionsregierung wurde 1998 in Mecklenburg-Vorpommern gebildet, es folgten weitere Regierungsbündnisse in Berlin und Brandenburg. Seit Dezember 2014 leitet Bodo

35 Die WASG entstand 2004 zunächst als Verein. 2005 erfolgte die Parteigründung unter dem Namen »Partei für Arbeit & soziale Gerechtigkeit – die Wahlalternative (WASG)«, die für die Bundestagswahl im selben Jahr ein Wahlbündnis mit der PDS einging. Zur »Agenda 2010« siehe Kapitel 3, S. 132–137.

Ramelow (Die Linke) – mit einer kurzen Unterbrechung – in Thüringen eine Koalition aus Linke, SPD und Grüne.

Die faktische Rehabilitierung einer postkommunistischen Partei mit starkem Regionalbezug ist zweifelsohne eine Folge der Einheit, die auf Gesamtdeutschland ausstrahlte. Auf der bundespolitischen Ebene wirkte und wirkt diese Partei über ihre Repräsentanz im Bundestag sowie ihre Regierungsbeteiligung in einzelnen Ländern.

In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zeichnete sich ein politischer Wandel ab. In den Ländern stand die Bundesregierung zunehmend sozialdemokratisch geführten Landesregierungen gegenüber. In Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, im Saarland, in Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Brandenburg und Schleswig-Holstein regierte die SPD – allein oder in Koalitionsregierungen, vorzugsweise mit den Grünen, in Sachsen-Anhalt mit der erwähnten von der PDS tolerierten Minderheitsregierung. Diese veränderten Machtverhältnisse im Bundesrat wirkten sich auf die Bundespolitik aus. Der Handlungsspielraum der Bundesregierung war durch den Bundesrat beengt. Die SPD, so die zeitgenössische Kritik und auch die zeithistorische Analyse, habe das Gremium zu einer Blockade der Regierungspolitik genutzt.[36] Der von der Opposition kritisierte »Reformstau« sei von ihr selbst mit hervorgerufen worden.

Tab. 1: Volkskammer- und Bundestagswahlergebnisse in Ostdeutschland (in Prozent)

	CDU	SPD	PDS	FDP	B90/Grüne	Sonst.
Volkskammerwahl 1990*	48,0	21,9	16,4	5,7	4,9	3,1
Bundestagswahl 1990	41,8	24,3	11,1	12,9	6,0	3,9
Bundestagswahl 1994	38,5	31,5	19,8	3,5	3,5	3,2
Bundestagswahl 1998	27,3	35,1	21,6	3,3	3,3	9,4

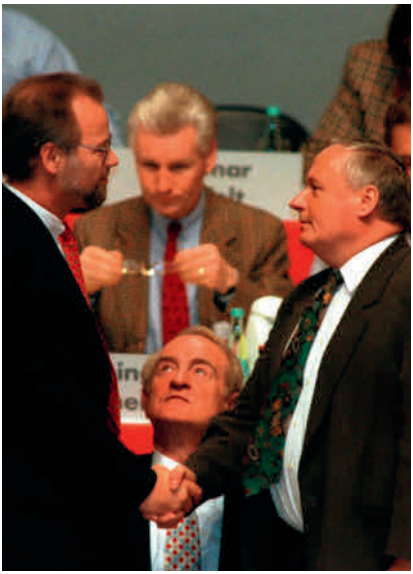
*CDU = Allianz für Deutschland: Christliche Demokratische Union (CDU) + Deutsche Soziale Union (DSU) + Demokratischer Aufbruch (DA) , FDP = Bund Freier Demokraten (BFD) + Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NDPD), B90/Grüne = Bündnis 90 + Grüne Partei/Unabhängiger Frauenverband

Quelle: Ulrich Eith: Wählerverhalten und Parteiensystem zehn Jahre nach der Einheit, in: Deutschland Ost – Deutschland West, in: Bürger im Staat, 4/2000

36 Görtemaker, Berliner Republik (Anm. 6), S. 104; vgl. auch Edgar Wolfrum: Die geglückte Demokratie. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von ihren Anfängen bis zur Gegenwart, München 2007, S. 474.

Doch diese gegenseitige Lähmung hatte ihren Grund in einer politischen Entwicklung, die die einst unangefochtene politische Stellung von Kohls CDU erodieren ließ. Das Vertrauen in die Bundesregierung, die gravierenden Probleme im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik lösen zu können, schwand. Die Demonstrationen wachsender Unzufriedenheit breiter Bevölkerungsschichten in Ost und West fanden ihren Widerhall in den politischen Abstimmungen der Zeit. Vor allem die Wahlergebnisse im Osten der Republik in der Zeit von 1990 bis 1998 spiegeln den Vertrauensverfall in die Regierungspartei Kohls wider.

Die SPD überwand ihre Lähmung, die die für sie enttäuschenden Wahlergebnisse zu Beginn der 1990er Jahre erzeugt hatten. Mit dem sinkenden Stern des anfangs alles überstrahlenden »Kanzlers der Einheit« Helmut Kohl und seiner Union ging der Aufstieg der Sozialdemokratie einher. Dies hatte auch mit Personalentscheidungen zu tun. Auf dem Parteitag der SPD in Mannheim vom 14. bis 17. November 1995 wählten die Delegierten in einer Kampfabstimmung Oskar Lafontaine mit 321 Stimmen von 515 zum neuen Parteivorsitzenden. Der bisherige Amtsinhaber Rudolf Scharping erhielt 190 Stimmen. Diesem Personalwechsel, der von manchen als »Befreiungsschlag«, von manchen auch als »Putsch« bezeichnet wurde, war eine Machtkrise in der SPD vorausgegangen. Die sogenannte Troika, gebildet aus den drei »Enkeln« des langjährigen Parteivorsitzenden und ehemaligen Bundeskanzlers Willy Brandt, den Ministerpräsidenten Rudolf Scharping (Rheinland-Pfalz), Gerhard Schröder (Niedersachen) und Oskar Lafontaine (Saarland), hatte eine Geschlossenheit in der Führung der SPD nur vorgetäuscht.



Der SPD-Parteivorsitzende Rudolf Scharping (l.) gratuliert seinem Nachfolger Oskar Lafontaine (r.) nach einer verlorenen Kampfabstimmung auf dem SPD-Parteitag am 16. Dezember 1995. In der Mitte: Johannes Rau, damaliger Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen

In Wahrheit mehrten sich im Laufe des Jahres 1995 die Angriffe vor allem Gerhard Schröders auf

Rudolf Scharping. Er, der Parteivorsitzende, Fraktionsvorsitzende im Bundestag und Kanzlerkandidat der SPD 1994, war zunehmender Kritik ausgesetzt: Führungsschwäche, mangelndes ökonomisches Verständnis, unzureichende Kommunikationsfähigkeit waren die Hauptvorwürfe.[37] Scharping vermochte es nicht, seine Partei auf einen einheitlichen Kurs gegen die Kohl-Regierung einzustimmen. Lafontaine dagegen hatte auf dem Parteitag eine kämpferische Rede gehalten, zur Geschlossenheit aufgerufen und dafür viel Beifall erhalten. »Es gibt noch Politikentwürfe, für die wir uns begeistern können, und wenn wir selbst begeistert sind, können wir auch andere begeistern.«[38] Zur Frage des Kanzlerkandidaten für die nächste Bundestagswahl 1998 fasste der Parteitag noch keine Beschlüsse. Diese Personalentscheidung fiel im Zusammenhang mit der Landtagswahl in Niedersachsen am 1. März 1998. Dort hatte Gerhard Schröder zum zweiten Mal in Folge die absolute Mehrheit erhalten. Entsprechend einer Vereinbarung der SPD-Spitzengremien sollte dies zugleich eine Art Plebiszit für die Kanzlerkandidatur sein. Am 2. März 1998 wurde Schröder als Kanzlerkandidat nominiert.[39]

Der Wahlkampf zur Bundestagswahl 1998 wurde sehr stark als »Lagerwahlkampf« wahrgenommen und auch so geführt. Während die Union für die Fortsetzung ihrer bisherigen Politik warb und dabei vor allem auf den Kanzlerkandidaten Kohl setzte, stellte sich die SPD als modernisierende Kraft in einer sich verändernden Gesellschaft dar. Sie präsentierte sich als »Neue Mitte«. In ihrem Wahlprogramm hieß es: »Wir setzen auf die Leistungsträgerinnen und Leistungsträger unserer Gesellschaft: Auf die hoch qualifizierten und motivierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, auf die Frauen und Männer, die in Familien und Schulen Verantwortung tragen für Erziehung und Bildung unserer Kinder, auf die vorausschauenden und engagierten Manager und Unternehmer, auf die innovativen und flexiblen Mittelständler, Handwerker und Freiberufler, auf die mutigen Existenzgründer, auf die hervorragend ausgebildeten Informatikerinnen, Ärztinnen und Ingenieurinnen, auf die erfindungsreichen Techniker und

37 Archiv der Gegenwart. Deutschland 1949 bis 1999, Band 10, Juli 1994–Dezember 1999, St. Augustin 2000, S. 9443–9445 (Eintrag 16.11.1995: Bundesrepublik Deutschland. Schwächung der SPD durch internen Machtkampf).

38 Zitiert nach 16. November 2005 – Vor 10 Jahren: Oskar Lafontaine wird SPD-Vorsitzender, WDR-Stichtag, http://www1.wdr.de/themen/archiv/stichtag/stichtag852.html (zuletzt 14.8.2018).

39 Archiv der Gegenwart, Bd. 10 (Anm. 37), S. 9712 f. (Eintrag 1.3.1998: Deutschland. SPD siegt bei der Landtagswahl in Niedersachsen).

Wissenschaftler und auf die verantwortungsbewußten deutschen Gewerkschaften. […] Zusammen mit diesen Leistungsträgern unserer Gesellschaft sind wir die Neue Mitte Deutschlands.«[40] Zugleich wollte die SPD traditionelle sozialdemokratische Werte wie Solidarität weiterhin vertreten, warb für einen »modernen Sozialstaat«, in dem das Verhältnis von Solidarität und Individualität »ständig neu« zu bestimmen sei. Das Spitzenpersonal schien diese Mischung aus Tradition und Modernisierung zu gewährleisten. Schröder galt als »Modernisierer«, Lafontaine stand für das traditionelle Element sozialer Gerechtigkeit.

Die Bundestagswahl am 27. September 1998 brachte das mehrheitlich erwartete Ergebnis. Die Union musste deutliche Verluste hinnehmen und fiel erstmals seit 1949 unter die 40-Prozent-Marke, die SPD wurde nach 1972 zum zweiten Mal stärkste Fraktion. Vor allem in den neuen Ländern verlor die Union, dort machte sie ein Minus von 11,2 Prozent, im Westen von 5,1. Die Grünen hatten, obwohl Oppositionspartei, ebenfalls leichte Verluste hinnehmen müssen. Dazu trugen taktisch unkluge Forderungen bei wie jene nach einer Erhöhung der Mineralölsteuer, die den Benzinpreis schrittweise auf fünf DM pro Liter anheben sollte. Die Grünen hatten dies auf ihrer Bundesdelegiertenkonferenz im März 1998 verabschiedet und ernteten dafür ein negatives Medienecho. Die PDS stabilisierte sich durch den Zuspruch im Osten Deutschlands, wo sie 21,6 Prozent errang, bundesweit lag sie bei 5,1 Prozent, im Westen der Bundesrepublik spielte sie mit einem Stimmanteil von nur 1,2 Prozent allerdings weiterhin keine Rolle.[41]

Mit dem »rot-grünen Projekt«, wie es vor allem von grünen Akteuren gerne genannt wurde, waren in den unterschiedlichen linken, alternativen und sozialdemokratischen Wählerschichten große Hoffnungen verbunden. Dass nun die »68er«-Generation die Regierung übernehmen würde, schien vielen ein Garant für eine Modernisierung und Reformierung der Gesellschaft zu sein, für eine stärkere ökologische Orientierung und eine liberalere Migrationspolitik, für eine Reform von Bildung und Wissenschaft. Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit stand bei den Erwartungen ganz oben.

40 Beschluß des außerordentlichen Parteitages der SPD am 17. April 1998 in Leipzig: »Arbeit, Innovation und Gerechtigkeit«. SPD-Programm für die Bundestagswahl 1998, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Bundesparteitag/wahlprogramm_bundesparteitag_leipzig_1998.pdf (zuletzt 14.8.2018).

41 Zum Wahlergebnis: https://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahlen/1998.html (zuletzt 3.3.2021).

In Feierlaune: Gerhard Schröder (l.) mit Joschka Fischer (M.) und Oskar Lafontaine (r.) nach der Unterzeichnung des Koalitionsvertrages zwischen SPD und Grünen am 20. Oktober 1998

Der SPD wurde die Bewältigung dieser Aufgabe eher zugetraut als den Unionsparteien.[42]

Die rot-grüne Bundesregierung präsentierte sich in ihrer Anfangsphase wenig professionell. Es mangelte an Klarheit über Maßnahmen zum Beispiel in der Gesundheits- oder in der Rentenpolitik; erforderliche »Nachbesserungen« von Gesetzesvorlagen entschuldigte die Regierung mit »handwerklichen Fehlern«.[43] Sie war allerdings von Beginn an mit Herausforderungen konfrontiert, die sich früheren Bundesregierungen so nicht gestellt hatten.[44] Welche Gräben innerhalb dieser Regierung, vor allem beim Koalitionspartner SPD, bestanden, zeigte der 11. März 1999.

42 Umfrage: Lieber eine Große Koalition, in: Der Spiegel, 29.6.1998, http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-7924958.html (zuletzt 15.8.2018); zum Meinungsklima im Vorfeld der Bundestagswahl vgl. auch Michael Gehler: Deutschland. Von der Teilung zur Einigung. 1945 bis heute, Wien u. a. 2010, S. 391; Ulrich Herbert: Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert, München 2014, S. 1220.

43 Christoph Egle u. a.: Einführung: Eine Topografie des rot-grünen Projekts, in: dies. (Hg.): Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998–2002, Wiesbaden 2003, S. 9–28, hier S. 17.

44 Dies gilt vor allem für die Entscheidung für den bewaffneten Einsatz der Bundeswehr im Kosovo-Krieg 1999; siehe dazu Kapitel 6, S. 285–288.

An diesem Tag trat Oskar Lafontaine, der das mit weitreichenden Kompetenzen ausgestattete Finanzministerium übernommen hatte, von allen Ämtern, auch dem des Parteivorsitzenden der SPD, zurück. Drei Tage später begründete er in einem ARD-Interview diesen Schritt mit dem schlechten »Mannschaftsspiel« der Regierung und dem mangelnden Teamgeist.[45] Diese Erklärung befriedigte weder die Medien noch die Öffentlichkeit und auch nicht seine Anhänger in der SPD.

Tatsächlich ging es um unterschiedliche Politikansätze. Lafontaine hatte große Ambitionen in der Finanzpolitik und wollte die internationalen Geldmärkte regulieren – eine Idee, die bei Gerhard Schröder auf wenig Gegenliebe stieß. Der polnische Publizist Adam Krzeminski kommentierte: »Während Oskar Lafontaine ein sozialeres Europa wollte [...] tritt Gerhard Schröder für eine Annäherung an die sogenannte neue Mitte ein und zeigt wenig Neigung, die Wirtschaft anzutasten. Es ist deutlich, dass hier ein ›soziales Duell‹ stattgefunden hat, in dem die Linke unterlag [...].«[46]

Bei aller Enttäuschung eines Teils der Wähler- und Mitgliedschaften von Rot-Grün, die schließlich zur erwähnten Parteiabspaltung von der SPD führte, steht die Phase der rot-grünen Bundesregierung für Reformpolitik: Dies gilt außer der Arbeitsmarktpolitik für die Migrationspolitik, die Sicherheitspolitik und vor allem für ein Kernanliegen des grünen Koalitionspartners: die Energiepolitik. Zweifellos unterschied sich auch der Regierungsstil der neuen Koalitionsregierung von dem ihrer Vorgängerin. Dies zeigte sich vor allem im Erscheinungsbild der jeweiligen Kanzler. Zwischen dem machtbewussten, aber leutselig auftretenden Pfälzer Helmut Kohl, dessen wichtigstes Regierungsinstrument das Telefon war, und dem medienbewussten und auf öffentliche Präsentation bedachten Schröder lagen Welten. Dessen sprichwörtlich gewordene »Basta«-Politik stand für Defizite in der Vermittlung seiner Politik vor allem in der eigenen Partei. Der unterschiedliche Stil mochte generationell bedingt sein, er war sicher auch eine Typenfrage, aber vermutlich kein direkter Ausfluss des neuen politischen Raumes Berlin. Immerhin zog mit der Nachfolgerin Schröders, Angela Merkel, ein eher zurückhaltender, wenngleich nicht weniger machtbewusster Stil ein.[47]

45 Oskar Lafontaine: Das Herz schlägt links, München 1999, S. 230.

46 Zitiert nach Archiv der Gegenwart, Bd. 10 (Anm. 37), S. 9839 (Eintrag 11.3.1999: Deutschland. Rücktritt Lafontaines); zum Rücktritt und den Hintergründen ausführlich Edgar Wolfrum: Rot-Grün an der Macht. Deutschland 1998–2005, München 2013, S. 110–137.

47 Vgl. Andreas Wirsching: Fortsetzung der »Kanzlerdemokratie«? Von Helmut Kohl zu Angela Merkel, in: Bienert u. a. (Hg.) (Anm. 34), S. 35–54.

Merkel steht seit 2005, mit Unterbrechung der in den Jahren 2009 bis 2013 regierenden Union-FDP-Koalition, einer Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD vor. Diese Entwicklung hängt mit der Veränderung des Parteiensystems in der Bundesrepublik zusammen. Koalitionen aus einer großen Volkspartei und einer kleineren Partei, wie sie in der »alten« Bundesrepublik die Regel und auch in den 1990er Jahren noch möglich waren, sind auf Bundesebene mittlerweile schwierig geworden. Neben der erwähnten Erweiterung des Parteienspektrums durch die PDS und heutige Die Linke hat sich am rechten Rand des politischen Spektrums eine Partei formiert, die nach der Bundestagswahl im September 2017 mit 12,6 Prozent der Zweitstimmen als drittstärkste Fraktion hinter Union und SPD in den deutschen Bundestag einzog: die Alternative für Deutschland (AfD). Im Februar 2013 als eurokritische und marktliberale Partei gegründet, hat die AfD seitdem eine Entwicklung hin zur rechtspopulistischen Partei mit rechtsextremen Strömungen durchlaufen, dies vor allem, aber nicht nur in den ostdeutschen Bundesländern.[48] Die AfD ist mittlerweile in dem Landtag aller 16 Bundesländer vertreten (Stand November 2021).

Die Existenz rechtsextremer Parteien ist im vereinten Deutschland keine neue Erscheinung. Die 1964 in der alten Bundesrepublik gegründete Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) erzielte in den neuen Ländern Erfolge, als sie in die Landtage von Sachsen (2004) und Mecklenburg-Vorpommern (2006) einzog. Die rechtsextreme Deutsche Volksunion (DVU), die 2011 mit der NPD fusionierte, erlangte bei der Landtagswahl in Sachsen-Anhalt 1998 sogar 12,9 Prozent der Stimmen. Eine dauerhafte Etablierung derartiger Parteien – zu denen auch Die Republikaner als Gründung (1983) enttäuschter CSU-Anhänger zu zählen sind – erfolgte jedoch nicht. Bei der AfD, die sich anders als die NPD nicht nur für einschlägige Rechtsextremisten empfiehlt, sondern den Anschein

48 Die Begriffe Rechtsextremismus, Rechtspopulismus und Rechtsradikalismus werden in der öffentlichen Debatte häufig synonym angewandt. Wenngleich die Grenzen zwischen diesen Phänomenen in der politischen Realität fließend sind, zeichnet sich in der Forschung ein Konsens darüber ab, Rechtsextremismus als Sammelbegriff zu verstehen und Rechtspopulismus, der eine Zweiteilung der Gesellschaft in »das Volk« und »die Eliten« behauptet, als strategische Option zu betrachten. Rechtsradikalismus wiederum wird als eine radikale Haltung im politischen Spektrum rechts außen bezeichnet, die sich aber noch im Bereich der verfassungsmäßigen Ordnung bewegt. Vgl. Samuel Salzborn: Rechtsextremismus. Erscheinungsformen und Erklärungsansätze, 3., überarbeitete und erweiterte Auflage, Baden-Baden 2018, S. 16–21; Gabriele Nandlinger: Wann spricht man von Rechtsextremismus, Rechtsradikalismus oder Neonazismus …?, 25.7.2008, www.bpb.de/41312 (zuletzt 10.5.2021).

erweckt, im Unterschied zu den »etablierten« Parteien Stimmungen breiter Bevölkerungskreise aufzugreifen und zu artikulieren, scheint dies anders zu sein, zumal sich ihre Entwicklung in eine allgemeine Erscheinung des Rechtspopulismus in Europa einordnet.

Demokratie und Zivilgesellschaft

Im Januar 2019 titelten deutsche Zeitungen »Ostdeutsche vertrauen der Demokratie weniger als Westdeutsche«.[49] Das Allensbacher Institut für Demoskopie hatte eine Umfrage durchgeführt, in der 1 249 Personen ab 16 Jahren aus West- und Ostdeutschland zu ihrer Haltung zum politischen und wirtschaftlichen System, ihrer Parteienpräferenz und ihrer Einschätzung der wirtschaftlichen Lage befragt wurden. Die Ergebnisse publizierte die Leiterin des Instituts, Renate Köcher, am 23. Januar 2019 in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung unter der Überschrift »Fremd im eigenen Haus«.[50] Damit verwies sie auf die mitunter schon überwunden geglaubte Trennungslinie, die Ostdeutsche zwischen West und Ost wahrnehmen – und dies noch (oder wieder?) 30 Jahre nach dem Mauerfall.

Die Unterschiede in der Einstellung der Ost- und Westdeutschen zum politischen und wirtschaftlichen System waren nichts Neues. Überraschen konnte jedoch ihre Kontinuität. Auf die Frage »Glauben Sie, die Demokratie, die wir in der Bundesrepublik haben, ist die beste Staatsform, oder gibt es eine andere Staatsform, die besser ist?«, antworteten 77 Prozent der

49 »Allensbach-Umfrage: Ostdeutsche vertrauen der Demokratie weniger als Westdeutsche«, 23.1.2019, in: Zeit online, https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2019-01/allensbach-umfrage-ostdeutsche-vertrauen-demokratie-marktwirtschaft (24.1.2019); Patrick Reichelt: Ostdeutsche vertrauen Demokratie weniger als Westdeutsche, 23.1.2019, in: Der Tagesspiegel, https://www.tagesspiegel.de/politik/allensbach-umfrage-ostdeutsche-vertrauen-demokratie-weniger-als-westdeutsche/23900514.html (zuletzt 14.3.2019); mit anderem Tenor Jana Frielinghaus: Mehr Kapitalismusskeptiker. Im Osten haben weniger Menschen Vertrauen ins herrschende System als im Westen, 23.1.2019, in: Neues Deutschland https://www.neues-deutschland.de/artikel/1110679.allensbach-umfrage-mehr-kapitalismusskeptiker.html (zuletzt 14.3.2019).

50 Renate Köcher: Fremd im eigenen Haus, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.1.2019, S. 8; ausführlicher: Institut für Demoskopie Allensbach: Fremd im eigenen Haus. Eine Dokumentation des Beitrags von Prof. Dr. Renate Köcher in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, Nr. 19 vom 23. Januar 2019, https://www.ifd-allensbach.de/fileadmin/kurzberichte_dokumentationen/FAZ_Januar2019_Ost_West.pdf (zuletzt 12.6.2020).

befragten Westdeutschen, dass die Demokratie die beste Staatsform sei. Von den befragten Ostdeutschen waren nur 42 Prozent dieser Ansicht, ein gutes Drittel (35 Prozent) war unentschieden und immerhin ein knappes Viertel (23 Prozent) meinte, es gebe bessere Staatsformen.[51] Bei der Frage nach dem Wirtschaftssystem waren die Differenzen nicht ganz so eindeutig; allerdings hielten von den ostdeutschen Befragten nur 30 Prozent die Marktwirtschaft für das beste System, 14 Prozent glaubten, es gebe ein besseres Wirtschaftssystem und 56 Prozent waren unentschieden. Bei den westdeutschen Befragten hielten 48 Prozent die Marktwirtschaft für das beste System, neun Prozent glaubten an eine bessere Alternative und der Anteil der Unentschiedenen war mit 43 Prozent ebenfalls sehr groß.[52]

Die Skepsis gegenüber dem politischen und wirtschaftlichen System korreliert nach diesen Umfrageergebnissen nicht mit der Einschätzung der eigenen und allgemeinen wirtschaftlichen und politischen Lage. Auffallend ist, dass eine Mehrheit sowohl in Ost- wie in Westdeutschland das abgelaufene Jahr 2018 positiv bewertete und auch in das neue Jahr 2019 mit positiven Erwartungen startete. Die Sicherheit des eigenen Arbeitsplatzes hielten fast drei Viertel der Erwerbstätigen unter den Befragten für gegeben, nur zehn Prozent hatten hier Sorgen.[53] Angesichts dieser alles in allem positiven Stimmungslage stellt sich die Frage nach den Gründen für die Attraktivität rechtspopulistischer Parteien und Bewegungen. Sie lässt sich offensichtlich nur teilweise mit vorhandenen sozialen Ungleichheiten erklären. Das Gefühl der Benachteiligung bei Ostdeutschen – als »Bürger zweiter Klasse« – reicht im Übrigen in die Zeit der Teilung zurück. In den osteuropäischen Tourismusgebieten, in die auch Westdeutsche reisten, konnten die DDR-Deutschen die »Zweitklassigkeit« gegenüber den »DM-Deutschen« sehr deutlich spüren.

Der skeptischere ostdeutsche Blick auf Staatsform und Wirtschaftssystem ist ein Kontinuum, das sich in den Befragungen seit den 1990er Jahren feststellen lässt – mit Ausnahme einer Befragung 1990, in der die ostdeutschen Befragten mit 77 Prozent eine »gute Meinung« zum Wirtschaftssystem der Bundesrepublik hatten, fünf Jahre später war der Wert auf nur noch 26 Prozent zurückgegangen.[54] Die Zufriedenheit mit der bundesrepublikanischen Demokratie war hingegen im Osten stets geringer als im Westen, auch wenn

51 Ebd., Schaubild 3.

52 Ebd., Schaubild 4.

53 Ebd., Tab. A 3.

54 Ebd., Tab. A 11.

sich die Abweichungen abschwächten, wie eine Untersuchung im Vorfeld der Bundestagswahl 2013 zeigte.[55] Dies kann mit der längerfristig zu leistenden psychologischen Bewältigung der Folgen des Systemwechsels begründet werden,[56] was als Erklärung aber nicht ausreicht. Schließlich geht mit der geringeren Zustimmung zur Demokratie auch eine stärkere Ausprägung autoritärer Orientierungen einher. Dass im nationalen Interesse »unter bestimmten Umständen eine Diktatur die bessere Staatsform« sei, meinten 2016 im Osten Deutschlands immerhin 13,8 Prozent, im Westen nur 4,8 Prozent.[57]

Ein Blick auf die unterschiedlichen politischen und gesellschaftlichen Strukturen in Ost und West kann eventuell weitere Erklärungen bieten. Das lange gewachsene (partei)politische System der »alten« Bundesrepublik wurde zwar auf die neuen Bundesländer übertragen, traf dort allerdings auf völlig andere Grundlagen. Auch wenn sich im Großen und Ganzen die westdeutsche Parteienvielfalt im Osten mit den genannten Abweichungen wiederfand, zeigten sich fundamentale Unterschiede. Die westdeutschen Volksparteien als Mitgliederparteien waren im Osten nicht in gleicher Weise verankert. Nach dem Mitgliederexodus aus den »Blockparteien« der DDR 1989/90 waren die relativen Anteile westdeutscher Parteimitglieder massiv gestiegen. CDU, Linke und FDP, also Parteien, die jeweils Vorläufer aus DDR-Zeiten hatten, haben in den neuen Bundesländern von 1990 bis 2019 zwischen 72 und 93 Prozent ihrer Mitglieder verloren.[58] Besonders hoch waren die Austrittszahlen Anfang der 1990er Jahre. Zwar ist der Rückgang der Zahl der Parteimitgliedschaften ein allgemeines Phänomen – seit 1990 hat sich die Gesamtzahl der Mitglieder aller Parteien mit Ausnahme der Grünen stark reduziert –, was besonders deutlich an den großen Mitgliederparteien CDU und SPD wird; ihre Mitgliederzahlen gingen von knapp 790 000 auf knapp 406 000 bei der CDU (minus 48,6 Prozent) und von etwas mehr als 943 000 auf etwas mehr als 419 000 bei der SPD (minus

55 Thomas Petersen u. a.: Gespaltene Demokratie. Politische Partizipation und Demokratiezufriedenheit vor der Bundestagswahl 2013, Gütersloh 2013, S. 17.

56 So die Analyse in Oscar W. Gabriel u. a.: Deutschland 25. Gesellschaftliche Trends und politische Einstellungen, Bonn (Bundeszentrale für politische Bildung), 2015, S. 104.

57 Oliver Decker (u. a.): Die »Mitte«-Studie 2016: Methode, Ergebnisse und Langzeitverlauf, in: Oliver Decker u. a. (Hg.): Die enthemmte Mitte. Autoritäre und rechtsextreme Einstellung in Deutschland. Die Leipziger Mitte-Studie 2016, Gießen 2016, S. 23–66, hier S. 32.

58 Rückgang CDU: 72,7%; FDP: 93,1, Linke: 89,5 %, vgl. Oskar Niedermayer: Parteimitglieder in Deutschland: Version 2020 (Arbeitshefte aus dem Otto-Stammer-Zentrum, Nr. 31), Berlin: Freie Universität, 2020, S. 21, Tab. 15.

55,6 Prozent) zurück.[59] Eine »kontinuierlich abnehmende gesellschaftliche Verankerung des gesamten Parteiensystems« sei zu beobachten, so das Fazit des Parteienforschers Oskar Niedermayer.[60]

Für den Bereich der neuen Bundesländer gilt diese Feststellung jedoch umso mehr, weil hier die Verankerung des Parteiensystems nur zum Teil und regional begrenzt stattfand. Ab 1989/90 in der DDR neu gegründete Parteien wie die Sozialdemokratie und die Grünen einschließlich der mit ihnen fusionierenden Bürgerbewegungen starteten mit völlig anderen Ausgangsbedingungen als die Parteien, die auf vorhandene Strukturen der ehemaligen Blockparteien aufbauen konnten. Der Trend von der Mitgliederpartei zur Wählerpartei und der damit einhergehende Bedeutungsverlust von Partei als »politischer Heimat« sind ein allgemeiner, bereits in der alten Bundesrepublik einsetzender und vor allem seit den 1990er Jahren zu beobachtender Prozess.[61] Für die neuen Bundesländer trifft diese Entwicklung allerdings auf deutlich andere Strukturen als in den alten Ländern der Bundesrepublik. Hier findet der Bedeutungswandel nicht auf der Basis ehemals stabiler, seit geraumer Zeit erodierender Mitglieder- und Wählermilieus, so vor allem im Falle der CDU und der SPD im Westen, statt. Denn mit Ausnahme der PDS/Linken haben sich solche Milieus in den neuen Ländern nur sehr begrenzt ausbilden bzw. erhalten können.

Skandale wie die 1999 bekannt gewordene »Parteispendenaffäre« der CDU trugen nicht zu einer Stärkung des Vertrauens in das Parteiensystem der Bundesrepublik bei. Helmut Kohls Weigerung, Spender, von denen er in der Zeit von 1993 bis 1998 Gelder im Umfang von bis zu zwei Millionen DM erhalten hatte, beim Namen zu nennen, weil er sein »Ehrenwort« gegeben habe, offenbarte eine Missachtung rechtstaatlicher Prinzipien, die dem Ansehen des »Einheitskanzlers« ebenfalls schadeten. Letztlich waren die juristischen Folgen für die Betroffenen mehr als glimpflich – Kohl selbst musste zwar 300 000 DM Geldstrafe zahlen, andere Verfahren, darunter gegen den früheren CDU-Schatzmeister Walther Leisler Kiep, verliefen jedoch im Sande oder wurden eingestellt. Gegen die CDU verhängte der damalige Bundestagspräsident Wolfgang Thierse allerdings eine Geldbuße in Höhe von 41,3 Millionen DM wegen des Verstoßes

59 Ebd., S. 6, Tab. 1.

60 Oskar Niedermayer: Parteimitglieder in Deutschland: Version 2018 (Arbeitshefte aus dem Otto-Stammer-Zentrum, Nr. 29), Berlin: Freie Universität, 2018, Tab. 15, S. 21, S. 2.

61 Für die Entwicklung bis 2009 vgl. Uwe Jun: Wandel des Parteien- und Verbändesystems, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 28/2009, S. 28–34.

gegen das Parteiengesetz und falscher Rechenschaftsberichte.[62] Nach Aussagen Wolfgang Schäubles im Jahr 2015, der zum Zeitpunkt der Vorgänge Bundesfinanzminister gewesen war, gab es überhaupt keine anonymen Spender, die Kohl mit seinem »Ehrenwort« schützen wollte – es seien schwarze Kassen gewesen, die seit der Zeit der »Flick-Affäre« existierten.[63]

Hans Leyendecker (Süddeutsche Zeitung), der an der Aufdeckung des Parteispendenskandals maßgeblich beteiligt war, prognostizierte einen nur schwer zurückzugewinnenden Vertrauensverlust »in die Politik«, Demokratie sei »auf das Vertrauen der Wählerinnen und Wähler in ihre eigenen Vertreter angewiesen«.[64] Ob Ereignisse wie der Spendenskandal längerfristig auf das Vertrauen in das demokratische Parteiensystem wirken, ist zwar fraglich, der Vertrauensverlust ist aber – jedenfalls bei einem Teil nicht nur der ostdeutschen Gesellschaft – unübersehbar.

Generell sind in den neuen Bundesländern aber auch Organisationen, die das Fundament der Zivilgesellschaft bilden, geringer verankert als im Westen. Dies gilt für die großen Religionsgemeinschaften sowie für gesellschaftliche Großorganisationen wie die Gewerkschaften.

Die prominente Rolle insbesondere von evangelischen Kirchenvertretern in der Friedlichen Revolution stand in einem deutlichen Kontrast zum Bedeutungsverlust von Kirche und Religion in der ehemaligen DDR – eine Entwicklung, die sich in den neuen Bundesländer nach 1990 fortsetzte. Zwar war der Rückgang von Kirchenbindung und Religiosität auch im Westen Deutschlands ab den 1970er Jahren festzustellen; doch hier handelte es sich um Erscheinungen einer »freiwilligen Säkularisierung« im Zuge von Individualisierung und Pluralisierung der Lebensstile und dem damit einhergehenden Bedeutungsverlust bislang Werte setzender Instanzen wie der Kirche. In der DDR war die »Entkirchlichung« dagegen mit einem Prozess der Repression gegenüber bekennenden Christen verbunden. Allerdings kam es mit der Wiedervereinigung nicht zu einer Rückkehr in die Kirchen in den neuen Bundesländern. Areligiöse Haltungen hatten sich offenkundig über die Jahrzehnte hinweg etabliert und setzten sich nun fort. Der Rückgang der Konfessionsbindung ist eine allgemein zu beobachtende Ent-

62 Görtemaker, Berliner Republik (Anm. 6), S. 125–128.

63 Mit der Flick-Affäre verwies Schäuble auf einen weiteren Spendenskandal der CDU, der Anfang der 1980er Jahre aufgedeckt wurde, vgl. Rüdiger Scheidges: Kohls letztes Geheimnis, in: Handelsblatt, 19.8.2015, https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/cdu-spendenaffaere-kohls-letztes-geheimnis/12206298.html?ticket=ST-256933-sUn4K7hoj1EVUrCNleej-ap1 (zuletzt 24.3.2020).

64 Zitiert nach Görtemaker, Berliner Republik (Anm. 6), S. 128.

wicklung. 1990 bekannten sich 72,3 Prozent der bundesrepublikanischen Bevölkerung als evangelische oder römisch-katholische Christen, 2008 war der Anteil auf 60,7 Prozent gesunken und für 2019 werden 52,1 Prozent als römisch-katholische oder evangelische Christen ausgewiesen.[65] Die Unterschiede zwischen Ost und West sind dabei überdeutlich: 1999 gehörten nur 29 Prozent der Bewohner der neuen Bundesländer einer christlichen Konfession an, 2008 waren es noch 25 Prozent. Im gleichen Zeitraum reduzierten sich die Anteile in den alten Bundesländern von 78 auf 72 Prozent.[66] Demgegenüber nahm die Zahl der Personen zu, die keiner Religionsgemeinschaft angehören; auch hier weichen die Daten Ostdeutschlands signifikant von jenen Westdeutschlands ab. In Westdeutschland gehörten im Jahr 1991 elf Prozent der Gesamtbevölkerung und im Jahr 2012 18 Prozent keiner Religionsgemeinschaft an; in Ostdeutschland waren dies 65 Prozent (1991) und 68 Prozent (2012).[67] Zum Stand vom 31. Dezember 2019 wies die Forschungsgruppe Weltanschauungen in Deutschland (fowid) den Anteil der Konfessionsfreien für Gesamtdeutschland mit 38,8 Prozent aus.[68]

Die fortschreitende Säkularisierung entspricht einem allgemeinen (auch europäischen) Trend. Die stärkere Ausprägung in den neuen Bundesländern ist zweifellos eine Folge der »Entkirchlichung« im realsozialistischen Staat; mit dem Ende der DDR hatten die Ostdeutschen jedoch keine Veranlassung, ihre säkularisierte Weltsicht aufzugeben. »Sie hat sich weder wie die staatssozialistische Ordnung diskreditiert noch in der neuen Sozialordnung als desorientierend erwiesen.« Sie sei im Gegenteil mit der neuen Sozialordnung vereinbar gewesen.[69] Religiöse Bindung ist nicht per se

65 Thomas Brechenmacher: Die Kirchen im Gefüge der Berliner Republik, in: Bienert u. a. (Hg.) (Anm. 34), S. 201–224, hier S. 204; Zahl für 2019: Bundeszentrale für politische Bildung: Zahlen und Fakten: Die soziale Situation in Deutschland: Katholische und evangelische Kirche, 10.8.2020, www.bpb.de/61565 (zuletzt: 10.5.2021).

66 Brechenmacher (Anm. 65), S. 206.

67 Heiner Meulemann: Religiosität und Säkularisierung, in: Datenreport 2013. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, hg. v. Statistisches Bundesamt (Destatis), Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Zentrales Datenmanagement, in Zusammenarbeit mit Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin), Bonn (Bundeszentrale für politische Bildung) 2013, S. 346–349, hier S. 347.

68 Forschungsgruppe Weltanschauungen in Deutschland (fowid): Religionszugehörigkeiten in Deutschland 2019, Tab. 1, 12.8.2020, https://fowid.de/meldung/religionszugehoerigkeiten-2019 (zuletzt 19.4.2021).

69 Meulemann (Anm. 67), S. 349.

ein Indikator für die Ausprägung zivilgesellschaftlicher Strukturen. Allerdings stellen die beiden Großkirchen in Deutschland mit ihrem sozialpolitischen Engagement eine wichtige Säule der Sozialordnung dar. Sie selbst verstehen sich als Garanten der Demokratie und sind zweifellos »zentrale Instanzen des Wertediskurses der Bundesrepublik«.[70] Welches Gewicht sie dabei zukünftig haben werden, kann angesichts der Entwicklung der letzten 30 Jahre nur gemutmaßt werden. Die boulevardesk erzeugte Euphorie anlässlich der Papstwahl im April 2005 (»Wir sind Papst«) oder des popkulturell inszenierten Kölner Weltjugendtags mit dem neuen »deutschen« Papst als Star im Sommer des gleichen Jahres[71] erweckte zwischenzeitlich den Eindruck einer »Wiederkehr der Religion«. Von einer solchen konnte jedoch weder im Westen noch im Osten die Rede sein.[72]

Gerade die Begeisterung von Jugendlichen angesichts des Weltjugendtags in Köln wirft aber die Frage nach dem Verhältnis der jüngeren Generation (12- bis 25-Jährige) zu Religion und Kirche auf. Hier ergeben sich ebenfalls gravierende Unterschiede zwischen Ost und West. In Erhebungen der Jahre 2006, 2010 und 2015 gaben Jugendliche aus dem Westen Deutschlands zu jeweils gut der Hälfte an, dass sie an Gott als Person oder als »überirdische Macht« glauben, konstant 25 Prozent waren sich bei dieser Frage unsicher und zwischen 19 und 20 Prozent waren jeweils überzeugt, es gebe keinen Gott. Bei den befragten ostdeutschen Jugendlichen ergaben sich stark abweichende Werte; nur zwischen 20 und 25 Prozent glaubten an Gott, in welcher Form auch immer, der Anteil der Unsicheren variierte zwischen 14 und 19 Prozent und der Großteil war der Meinung, es gebe keinen Gott. Letztere Gruppe schrumpfte allerdings von 60 über 58 auf 54 Prozent.[73] Aus alldem kann man schlussfolgern, dass im Osten Deutschlands auch in der Jugend die Bindungskraft an Religion und damit auch an Kirche erheblich geringer ausgeprägt ist als im Westen des Landes.

70 Brechenmacher (Anm. 65), S. 223.

71 Am 20. April 2005 titelte die Bild-Zeitung anlässlich der Wahl Kardinal Ratzingers zum Papst am Tag zuvor »Wir sind Papst«, vgl. ebd., S. 210.

72 Meulemann (Anm. 67), S. 349.

73 Thomas Gensicke: Die Wertorientierungen der Jugend (2002–2015), in: Shell Deutschland Holding (Hg.): Jugend 2015. Eine pragmatische Generation im Aufbruch, Bonn (Bundeszentrale für politische Bildung) 2016, S. 237–272, hier S. 255.

Die Gewerkschaften stellen ähnlich wie die beiden großen christlichen Kirchen ein wesentliches Fundament der gesellschaftlichen Ordnung der Bundesrepublik dar. Mit aktuell etwas mehr als 5,9 Millionen Mitgliedern (Stand 2019)[74] agieren sie als relevante gesellschaftliche Kraft in ihrem angestammten Aktionsfeld, der Vertretung der sozialen und ökonomischen Interessen abhängig Beschäftigter. Doch wie die genannten Religionsgemeinschaften und Parteien haben die Gewerkschaften mit Mitgliederverlusten zu kämpfen, die ähnlich hoch sind wie bei CDU und SPD. Seit der Vereinigung 1990 haben sie die Hälfte ihrer Mitglieder verloren. Zum Stand vom 31. Dezember 1991 registrierte der DGB 11,8 Millionen Mitglieder in seinen Mitgliedsgewerkschaften. Davon waren 35,2 Prozent, das heißt über 4,1 Millionen, aus dem Osten und 64,8 Prozent, also mehr als 7,6 Millionen, aus dem Westen.[75]

Der zunächst deutlich höhere Organisationsgrad im Osten ergab sich aus der faktisch obligatorischen Mitgliedschaft im FDGB zu Zeiten der DDR, war jedoch auch in den hohen Erwartungen an die Gewerkschaften begründet; er schwächte sich angesichts der wirtschaftlichen und sozialen Folgeprobleme der Transformationsphase, vor allem der hohen Arbeitslosigkeit, allerdings bald ab. Bereits im Zuge der Herstellung der gewerkschaftlichen Einheit im Herbst 1990 kam es zu Mitgliederverlusten. Ein Beispiel: Von den ehemals 530000 Mitgliedern der FDGB-Gewerkschaft IG Chemie, Glas, Keramik traten bis Juli 1991 nur 208000 der nun gesamtdeutschen IG Chemie-Papier-Keramik bei.[76] Zum Ende des Jahres 1993 war die Gesamtzahl der Gewerkschaftsmitglieder auf etwa 10,3 Millionen zurückgegangen, der Anteil der aus den neuen Bundesländern stammenden Mitglieder betrug nun 28,2 Prozent, der aus den alten Bundesländern 71,8 Prozent. Allein von Ende 1991 bis Mitte 1994 verzeichnete der DGB im Osten einen Mitgliederrückgang von über 1,5 Millionen (36,8 Prozent), im Westen von 1,7 Millionen (15 Prozent).[77] Nach Erhebungen in diversen Umfragen der Jahre 1990 bis 2012 reduzierte sich der Anteil gewerkschaftlich Organisierter im Osten von 55 Prozent (1990)

74 Deutscher Gewerkschaftsbund: DGB-Mitgliederzahlen ab 2010, Mitgliederzahlen 2019, https://www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/mitgliederzahlen/2010 (zuletzt 3.3.2021).

75 Klaus Löhrlein: Mitgliederentwicklung, in: Michael Kittner (Hg.): Gewerkschaftsjahrbuch 1993. Daten – Fakten – Analysen, Köln 1993, S. 100–110, hier S. 105.

76 Eric Weiß: Gewerkschaftsarbeit im Vereinigungsprozess. Die Industriegewerkschaft Chemie-Papier-Keramik in der Transformationszeit 1990–1994, Berlin 2018, S. 30f.

77 Löhrlein (Anm. 75), S. 86f. u. 93.

auf etwa 12 Prozent (2012); im Westen verlief der Rückgang kontinuierlicher und auf deutlich niedrigerem Ausgangsniveau von etwa 19 Prozent auf 14 Prozent.[78]

Angesichts der »Mitgliederkrise« bei den Großorganisationen und der seit Längerem debattierten »Politikverdrossenheit« stellt sich die Frage nach politischer Partizipation als Gradmesser von Integration. Bedeutet der Rückgang von Mitgliedszahlen in etablierten Großorganisationen Desintegration und damit eine Gefahr für ein partizipatorisches demokratisches System? Mit einer Verringerung des politischen Interesses hat der Rückzug aus Parteien, Gewerkschaften und Kirchen offensichtlich nicht zu tun. Nichtinstitutionalisierte, »unkonventionelle« Formen politischen Engagements sind Möglichkeiten, sich neben oder außerhalb organisierter Mitgliedschaften politisch zu artikulieren mit dem Ziel, politisch Einfluss zu nehmen. An Demonstrationen zum Beispiel nahm in den 1990er Jahren knapp ein Fünftel der Bevölkerung teil, 2002 waren es sogar über 30 Prozent, 2008 über 20 Prozent.

Die Häufigkeit von Demonstrationen bzw. die Zahl der Demonstrierenden hängt wesentlich von »äußeren« Anstößen ab. So war die erhöhte Zahl der Demonstrationen 2002 und 2003 in der Politik des US-amerikanischen Präsidenten George W. Bush und dem drohenden Irak-Krieg begründet. Erhebungen von 1990 bis 2012 zeigen nach einer zunächst deutlich ausgeprägteren Demonstrationsbereitschaft im Osten eine Annäherung der Werte. Die Verminderung der Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland sei, so ein Fazit aus dem Jahr 2013, positiv zu vermerken. Auch spiele Politik für die Bürgerinnen und Bürger nach wie vor eine große Rolle, wie »nicht institutionalisierte Formen politischer Beteiligung« zeigten. »Allerdings sollte es als Warnsignal beachtet werden, dass die traditionellen Formen der Politik und politischen Beteiligung an Attraktivität für die Bürger verlieren und sich das Ausmaß politischer Integration in die institutionalisierte Politik abgeschwächt hat.«[79]

78 Gabriel u. a. (Anm. 56), S. 117 u. 120 (Abb. 37); Zahlen für Westdeutschland 1976–1998 und Ostdeutschland 1992–1998 mit leichten Abweichungen, aber ähnlicher Tendenz: Bernhard Weßels: Politische Integration und politisches Engagement, in: Datenreport 2013 (Anm. 67), S. 363–369, hier S. 366 (Tab. 1), vgl. auch S. 366 (Tab. 4). Zahlen nur für Gesamtdeutschland bis einschließlich 2019: Forschungsgruppe Weltanschauungen in Deutschland (fowid), Die deutschen Gewerkschaften, Tab. 1, 3.7.2020, https://fowid.de/meldung/deutsche-gewerkschaften (zuletzt 10.5.2021). Zur Entwicklung der Mitgliederzahlen der Gewerkschaften siehe auch Kapitel 3, S. 150.

79 Weßels (Anm. 78), S. 369; vgl. außerdem S. 365; Gabriel u. a. (Anm. 56), S. 121 f.

Rechtsextremismus, Ausländerfeindlichkeit, Rassismus

Welche Gefahren für die demokratische Gesellschaft entstehen können, zeigen Entwicklungen, in denen mangelnde politische Integration und demokratiefeindliche, tendenziell rechtsextreme Mobilisierung zusammentreffen.

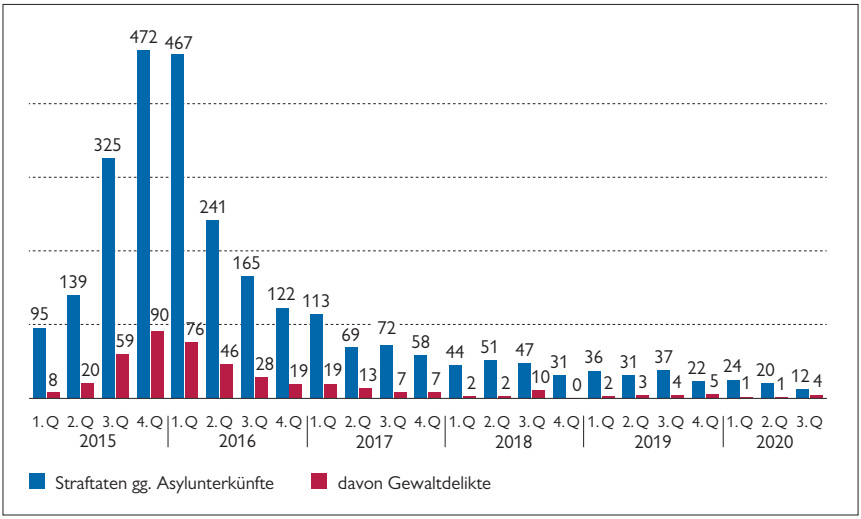
Am 28. Februar 2018 meldete die Frankfurter Allgemeine Zeitung, dass es im Jahr 2017 mehr als 2200 Angriffe auf Flüchtlinge gegeben habe. Zu den Delikten zählten gefährliche Körperverletzung, Sachbeschädigung, Beleidigung, Volksverhetzung, Hausfriedensbruch, schwere Brandstiftung und Sprengstoffanschläge. Die Zahl war gegenüber dem Vorjahr 2016 zurückgegangen, in diesem Jahr waren etwa 3500 Angriffe registriert worden; die Stimmung im Land sei jedoch weiterhin aggressiv, so das Blatt.[80] 2017 zählte das Bundeskriminalamt allein an politisch motivierten Straftaten gegen Asylunterkünfte (Sachbeschädigungen und Propagandadelikte) 312 Fälle, davon 46 Gewaltdelikte (Körperverletzung, Brandstiftung). In den Jahren 2015 und 2016 waren die Zahlen weit höher gewesen: 2015 1031 Straftaten gegen Asylunterkünfte, davon 177 Gewaltdelikte und 2016 995 Fälle, davon 169 Gewaltdelikte. Für 2014 wies das Bundeskriminalamt deutlich niedrigere Werte aus: 199 Straftaten, davon 28 Gewaltdelikte.[81] Die Entwicklung der Anzahl von Straftaten gegen Geflüchtete und Asylbewerber steht offenkundig im Zusammenhang mit der ab Sommer 2015 einsetzenden massenhaften Zuwanderung von Geflüchteten. In der nüchternen Analyse des BKA heißt es: »Die Zuwanderungssituation bot im Bereich der PMK [politisch motivierten Kriminalität] weiterhin Anknüpfungspunkte für Agitationen und Straftaten. Inhaltlich ist die Flüchtlingsthematik geeignet, im ansonsten sehr heterogenen rechtsextremistischen Spektrum einen ideologischen Konsens zu generieren.«[82] Höhepunkte der Straftaten gegen Asylbewerberheime waren im dritten und vierten Quartal 2015 und im ersten Quartal 2016 zu verzeichnen (Abb. 1).

80 Mehr als 2200 Angriffe auf Flüchtlinge im Jahr 2017, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.2.2018, https://www.faz.net/-15471220.html (zuletzt 20.3.2019).

81 Kriminalität im Kontext von Zuwanderung. Bundeslagebild 2017, hg. v. Bundeskriminalamt, Wiesbaden, Mai 2018, S. 56. Zu den für 2019 nochmals gesunkenen Zahlen – 126 Delikte, darunter 14 Gewaltdelikte – siehe Kriminalität im Kontext von Zuwanderung. Bundeslagebild 2019, hg. v. Bundeskriminalamt, Wiesbaden, Juli 2020, S. 57.

82 Kriminalität im Kontext von Zuwanderung. Kernaussagen Betrachtungszeitraum: 1.1.–30.09.2018, hg. v. Bundeskriminalamt, Wiesbaden [2018], S. 6.

Abb. 1: Straftaten gegen Asylunterkünfte



Quelle: Bundeskriminalamt (BKA)

Die sogenannte Flüchtlingskrise der Jahre 2015/16 wirkte zweifellos als Katalysator fremdenfeindlicher und rassistischer Agitation und Übergriffe. Doch bereits zuvor mehrten sich die Fälle massiver Hetze und krimineller Aktionen, die nicht nur von ausgewiesenen Rechtsradikalen begangen wurden, sondern mitunter auf die Sympathie »aus der Mitte« der Gesellschaft stießen. Die Zahlen der Übergriffe und Straftaten variieren. Opferverbände weisen höhere Zahlen aus als die offizielle Kriminalstatistik. So werden für 2014 Brandanschläge auf mehr als 100 Häuser gezählt, über 1 000 Flüchtlingsheime seien Ziel von Attentaten gewesen.[83] Laut Bundespolizei gab es 2014 150 Anschläge auf Flüchtlingsunterkünfte, 2013 waren es 58, 2012 24.[84]

83 Oliver Decker/Elmar Brähler: Autoritäre Dynamiken: Ergebnisse der bisherigen »Mitte«-Studien und Fragestellung, in: Decker u. a. (Hg.) (Anm. 57), S. 11–21, hier S. 17.

84 Angelika Benz: Tröglitz und anderswo. Fremdenhass in der Mitte der Gesellschaft, in: Zeitschrift für Geschichtswissenschaft (ZfG) 9/2015, S. 777–791, hier S. 780. Der Verfassungsschutz zählte 2014 170 Straftaten gegen Asylbewerberunterkünfte gegenüber 55 im Jahr 2013, vgl. Verfassungsschutzbericht 2014, hg. vom Bundesministerium des Innern, Berlin [2015], S. 36.

Ein Beispiel von vielen ist der »Fall« Tröglitz. In diesem 2700 Einwohner zählenden Ort in Sachsen-Anhalt eskalierten die Proteste gegen die Unterbringung von 60 Flüchtlingen ab Januar 2015 bis hin zur Brandstiftung gegen die vorgesehene Unterkunft. Das Haus brannte nieder, zuvor war bereits der Bürgermeister angesichts von Morddrohungen zurückgetreten.[85] Landes- und Bundespolitiker äußerten sich bestürzt, sahen die Demokratie in Gefahr. Die Proteste sogenannter Wutbürger wurden von einem NPD-Funktionär organisiert, doch Tröglitz war kein Einzelfall. Dortmund im Februar 2015, Heidenau in Sachsen, Nauen in Brandenburg, beide im August 2015 – die Liste ließe sich fortsetzen: Demonstrationen, von Rechtsextremisten organisiert unter Beteiligung eines Teils der einheimischen Bevölkerung, Attacken gegen Personen, Brandstiftung.[86]

Der 2017 festgestellte Rückgang der Attacken gegen Flüchtlingsheime sagt wenig über das gesamte Ausmaß an Gewalt gegen Geflüchtete und Zuwanderer aus. So waren nach Angaben des Bundesinnenministeriums in den ersten drei Quartalen des Jahres 2017 insgesamt 1067 Übergriffe außerhalb der Unterkünfte gezählt worden, 230 Menschen waren dabei verletzt worden. Im gesamten Jahr 2016 wurden mehr als 2500 Angriffe auf Flüchtlinge außerhalb ihrer Unterkünfte registriert.[87] Und seit 2018 nehmen die Gewalttaten und Übergriffe wieder zu. Schwerpunkte sind dabei Sachsen und hier Chemnitz. Dies hat zweifellos mit der in dieser Stadt zugespitzten Situation seit dem Sommer 2018 und dem Tod eines Deutsch-Kubaners infolge eines Streits mit Asylbewerbern zu tun. Die rechtsextremistischen Ausschreitungen und die Instrumentalisierung des Todesfalls von Parteien wie der AfD und rechtsradikalen Initiativen wie Pro Chemnitz oder Pegida (kurz für »Patriotische Europäer gegen die Isla-

85 Zu den Vorgängen in Tröglitz vgl. Angelika Benz (Anm. 84); vgl. auch Markus Nierth/Juliane Streich: Brandgefährlich. Wie das Schweigen der Mitte die Rechten stark macht. Erfahrungen eines zurückgetretenen Dorfbürgermeisters, Berlin 2016.

86 Zu Dortmund: Die braune Suppe im Pott, in: Der Tagesspiegel, 8.2.2015, https://www.tagesspiegel.de/11343966.html (zuletzt 26.3.2019); zu Heidenau: Rechtsextreme Proteste in Heidenau (Sammlung von Reportagen und Meldungen), in: Süddeutsche Zeitung, [August 2015], https://www.sueddeutsche.de/thema/Rechtsextreme_Proteste_in_Heidenau (zuletzt 26.3.2019); zu Nauen: »Brandstifter haben wohl Gas in Turnhalle Nauen geleitet«, in: Der Tagesspiegel, 9.9.2015, https://www.tagesspiegel.de/12296034.html (zuletzt 26.3.2019).

87 Mehr als 1000 Angriffe auf Flüchtlinge, in: Zeit online, 2.12.2017, https://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-12/fremdenfeindlichlkeit-angriffe-fluechtlinge (zuletzt 25.3.2019).

misierung des Abendlandes«) trugen zur aufgeheizten Stimmung in der Stadt bei – Chemnitz nimmt somit auch den unrühmlichen Platz eins in der Rangliste der rechtsextremistisch motivierten Gewalttaten des Landes ein. Binnen eines Jahres stieg im Freistaat Sachsen die Zahl rechter Gewalttaten um 38 Prozent an, von 229 Gewalttaten im Jahr 2017 auf 317 Gewalttaten im Jahr 2018. Am deutlichsten stieg die Zahl in Chemnitz: von 20 auf 79 Gewalttaten.[88]

Die Welle rechtsradikaler Gewalttaten im zweiten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts erinnert an jene Ereignisse, die nun schon fast 30 Jahre zurücklagen: Hetzjagden auf Asylbewerber und ehemalige Vertragsarbeiter in der DDR aus Asien und Afrika, Brandanschläge auf Wohnungen von türkischen Migranten mit insgesamt sieben Todesopfern. Die Tatorte: Hoyerswerda (1991) und Rostock-Lichtenhagen (1992) in den neuen Bundesländern, Mölln (1992) und Solingen (1993) in den alten Bundesländern. Doch diese Orte waren keinesfalls die einzigen, sie stehen beispielhaft für zahlreiche Überfälle und Angriffe auf Migranten und Asylbewerberheime zu Beginn der 1990er Jahre. Auch wenn die Ereignisse in Hoyerswerda, Rostock-Lichtenhagen, Mölln und Solingen meist gemeinsam im Zusammenhang dieser Gewaltwelle in der neu vereinten Republik genannt werden, hatten sie doch verschiedene Hintergründe und trafen auf unterschiedliche Reaktionen in der Bevölkerung vor Ort. Während die sich über mehrere Tage erstreckenden Attacken in Hoyerswerda und Rostock pogromartige Züge aufwiesen und von einem Teil der Einwohner mit Sympathie begleitet wurden, lösten die Brandanschläge auf Häuser türkischer Migranten in Mölln und Solingen große Bestürzung in der Nachbarschaft aus. Diese Taten waren von Neonazis ausgeführt worden, auch in den neuen Bundesländern suchten neonazistische Agitatoren, besonders in der Jugend Mitstreiter für die »nationale Sache« zu rekrutieren.

88 Zahlen und Dokumentation einzelner Fälle: Regionale Arbeitsstelle für Bildung, Integration und Demokratie Sachsen e. V. (RAA Sachsen): Rechtsmotivierte und rassistische Gewalt in Sachsen 2018, 7.3.2019, https://www.raa-sachsen.de/support/statistik/statistiken/rechtsmotivierte-und-rassistische-gewalt-in-sachen-2018-3882 (zuletzt 26.3.2019); Der rechte Mob tobt sich in Sachsen aus, in: Der Tagesspiegel, 7.3.2019, https://www.tagesspiegel.de/24076982.html (zuletzt 26.3.2019); zu den Ereignissen in Chemnitz 2018 vgl. auch: Verfassungsschutzbericht 2018, hg. v. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Berlin [2019], S. 42 f. u. 52–56.

Doch nicht nur ein Neonazi-Export in die neuen Bundesländer war der Grund für die Exzesse. Dort waren mindestens ab den späten 1980er Jahren neonazistische Gruppierungen und rechtsextrem eingestellte Skinheads aktiv, die Kontakte zur extremistischen Rechtsszene im Westen hatten. Vor allem fanden die Gewaltexzesse gegen ausländische Menschen in einer deutlich anderen gesellschaftlichen und politischen Atmosphäre als in den Alt-Bundesländern statt. Offenkundig trafen hier mehrere Ursachen zusammen, die durch die radikale Umbruchzeit geprägt waren – das Ende bisheriger Autoritäten, ein Orientierungsvakuum bei Jugendlichen, in das rechtsextremistische Kräfte eindringen konnten, eine Mischung aus Sinnsuche und sozialer Gefährdung in einem Umfeld, das angesichts der massiven Transformationsprobleme wenig Halt bieten konnte.[89]

Ein mosambikanischer Arbeiter schaut am 23. September 1991 durch die eingeworfene Fensterscheibe seines Wohnheims im sächsischen Hoyerswerda, das in den Tagen zuvor zum Ziel rechtsradikaler Anschläge geworden war.

Dass rechtsnationalistische Parteien wie »Die Republikaner« und neonazistische Kräfte die vermehrte Zuwanderung von Asylsuchenden (Spitzenwert 1992: 438 000 Asylanträge) für ihre rassistische Propaganda von der »Asylantenflut« zu nutzen suchten, steht außer Zweifel. Allerdings trugen auch Teile der CDU mit der Forderung, den »Asylmissbrauch« zu stoppen, zu

89 Vgl. dazu Jan Behrends u. a.: Fremde und Fremd-Sein in der DDR. Eine Einführung, in: dies. (Hg.): Fremde und Fremd-Sein in der DDR. Zu historischen Ursachen der Fremdenfeindlichkeit in Ostdeutschland, Berlin 2002, S. 9–22; Jürgen Danyel: Spätfolgen? Der ostdeutsche Rechtsextremismus als Hypothek der DDR-Vergangenheitspolitik und Erinnerungskultur, in: ebd., S. 23–42. Zu Hoyerswerda: Christoph Wowtscherk: Was wird, wenn die Zeitbombe hochgeht? Eine sozialgeschichtliche Analyse der fremdenfeindlichen Ausschreitungen in Hoyerswerda im September 1991, Göttingen 2014.

einer aufgeheizten Atmosphäre bei.[90] Kanzler Kohl betonte in seiner Rede anlässlich des ersten Jahrestags der Einheit am 3. Oktober 1991 und damit nur wenige Tage nach den Exzessen in Hoyerswerda im September des Jahres, Deutschland sei ein ausländerfreundliches Land, aber dem »Asylmissbrauch« müsse der Rechtsstaat »energisch« entgegentreten – ein falscher Zungenschlag, der die Verantwortung für die Ereignisse auch den Opfern zuzuschreiben schien.[91]

Mit dem sogenannten Asylkompromiss von 1993 und dem darauf folgenden Rückgang der Asylbewerberzahlen waren zwar die Zahlen von Attacken auf Asylbewerbereinrichtungen und ihre Bewohner rückläufig, nicht aber das Potenzial rechtsextremistischer Haltungen. Die Wahlerfolge der NPD in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen in den Jahren 2004 und 2006 wie auch die soziokulturelle Prägung in einzelnen Regionen wie Ostvorpommern durch rechtsradikale Kräfte zeigten dies deutlich.

Die Grenzen zwischen traditionellen Rechtsextremisten wie der NPD, neuen rechtspopulistischen Strömungen und Intellektuellen einer sogenannten Neuen Rechten sind fließend und verändern sich in jüngster Zeit in einer Form, die dem digitalen Zeitalter Rechnung trägt und seine Möglichkeiten nutzt. Dies zeigen die schnellen Mobilisierungsfähigkeiten, wie sie rechtsextreme Hooligangruppen in Chemnitz im August 2018 unter Beweis stellten; dies zeigen Aktionsformen der rechtsextremen »Identitären Bewegung«, deren Aktivisten öffentlichkeitswirksam symbolträchtige Gebäude wie das Brandenburger Tor in Berlin besetzten und die vor allem im Netz präsent ist.[92]

Was all diese Gruppierungen, Strömungen und »Bewegungen« eint, ist ein völkisch-nationalistisches Weltbild, die radikale Ablehnung des Islam, das Schüren von Ängsten angesichts einer angeblichen Überfremdung Deutschlands durch Ausländer, die damit verbundene strikte Ablehnung der praktizierten Asylpolitik und schließlich der Kampf gegen alles, was mit dem angefeindeten »System Merkel« in Verbindung gebracht wird

90 Herbert (Anm. 42), S. 1171–1180.

91 Fernsehansprache von Bundeskanzler Kohl anlässlich des ersten Jahrestags der Wiedervereinigung Deutschlands, 3. Oktober 1991, https://www.helmut-kohl-kas.de/index.php?menu_sel=17&menu_sel2=126&menu_sel3=&menu_sel4=&msg=1415 (zuletzt 12.8.2019).

92 Dazu zum Beispiel Gudrun Hentges u.a.: Die Identitäre Bewegung Deutschland (IBD) – Bewegung oder virtuelles Phänomen?, in: Forschungsjournal Soziale Bewegungen – Plus. Supplement zu Jg. 27/2014, Heft 3, S. 1–26; vgl. auch Verfassungsschutzbericht 2018 (Anm. 88), S. 82.

(»Lügenpresse«, »Staatsmedien«, »Systemparteien«). Diese Inhalte sind in den letzten Jahren auch für bürgerlich-konservative Teile der Bevölkerung attraktiv geworden. Das zeigt die Entwicklung der AfD, die sich mittlerweile zu einer Partei mit völkischer Grundierung und starken rechtsextremen Strömungen gewandelt hat. Im Wahlprogramm für die Bundestagswahl von 2017 wurde gegen die angebliche »Selbstabschaffung« Deutschlands agitiert, der Islam pauschal als Gefahr bezeichnet, die »Gender-Ideologie« als verfassungsfeindlich angesehen, eine »nationale Bevölkerungspolitik« sowie die Einführung eines völkisch begründeten Abstammungsrechts gefordert.[93]

Gegen die behauptete »Islamisierung« Deutschlands ziehen seit Oktober 2014 in Dresden auch die Aktivisten von Pegida zu Felde. Dass sie vorgeben, die »christlich-jüdische« Tradition eben jenes Abendlandes verteidigen zu wollen, ist angesichts der rassistischen, völkischen Prägung dieser Protestbewegung und angesichts der deutschen Geschichte eine besonders perfide Konstruktion. Mit ihren jeweils am Montag durchgeführten »Abendspaziergängen« und der Okkupation des Demonstrationsrufs der Friedlichen Revolution von 1989 »Wir sind das Volk« wollen sie suggerieren, dass wie damals im demokratischen Protest gegen die Diktatur nun ebenfalls gegen »das System« mobilisiert werden müsse. Dies ist anfänglich auf einige Resonanz gestoßen, in ihren Hochzeiten zählten die Pegida-Spaziergänge bis zu 25 000 Teilnehmer.[94] Einstige Bürgerrechtler wandten sich scharf gegen den Missbrauch der ursprünglich demokratischen Parolen. In einer Erklärung zu Weihnachten 2014 hieß es: »Ihr sprecht nicht für ‘89, ihr sprecht für keine Freiheitsbewegung, ihr seid deren Schande.«[95] Zwar sind die Teilnehmer-

93 Programm für Deutschland. Wahlprogramm der Alternative für Deutschland für die Wahl zum Deutschen Bundestag am 24. September 2017. Beschlossen auf dem Bundesparteitag in Köln am 22./23. April 2017.

94 So die Angaben der Polizei im Januar 2015, vgl. Karl-Siegbert Rehberg: Dresden-Szenen. Eine einleitende Situationsbeschreibung, in: ders. u. a. (Hg.): PEGIDA – Rechtspopulismus zwischen Fremdenangst und »Wende«-Enttäuschung? Analysen im Überblick, Bielefeld 2016, S. 15–33, hier S. 16.

95 Zitiert nach: Euer Abendland heißt Dunkeldeutschland, in: Der Tagesspiegel, 23.12.2014, https://www.tagesspiegel.de/11157958.html (zuletzt 13.8.2019); vgl. außerdem den Aufruf »Gegen Ressentiment und Abschottung: Für die Werte von 1989!« vom Januar 2015, den Matthias Platzeck, Ulrike Poppe, Wolfgang Thierse und andere ehemalige Bürgerrechtler unterzeichneten, dazu: Platzeck gegen Pegida: »Nein, wir sind das Volk«, in Märkische Allgemeine, 7.1.2015, https://www.maz-online.de/Brandenburg/Platzeck-gegen-Pegida-Nein-wir-sind-das-Volk (zuletzt 13.8.2019).

zahlen mittlerweile auf einige Tausend geschrumpft und die Pegida-Ableger in anderen Städten (Legida, Leipzig, Hagida, Hannover, Bergida, Berlin) sind von der Bildfläche verschwunden, aber noch immer mobilisieren die »Pegidisten« mit ihrem mehrfach vorbestraften Frontmann Lutz Bachmann in Dresden.

Wie eng die Verflechtungen zwischen Pegida und der AfD sind und wie sehr diese mit der rechtsextremen Szene verbunden sind, zeigte der Schulterschluss des Thüringer AfD-Landesvorsitzenden Björn Höcke und anderer AfD-Politiker mit Lutz Bachmann und rechtsextremistischen Hooligans bei der als Trauermarsch deklarierten Demonstration am 1. September 2018 zum Gedenken an den bei der erwähnten Messerstecherei zu Tode gekommenen Deutsch-Kubaners Daniel H. Der Tat verdächtigt wurden zwei Asylbewerber aus dem Irak bzw. Syrien. Am 22. August 2019 verurteilte die Schwurgerichtskammer am Landgericht Chemnitz einen der Tatverdächtigen, Alaa S., trotz schwieriger Beweislage wegen Totschlags und gefährlicher Körperverletzung zu neuneinhalb Jahren Haft. Das Urteil wurde im Mai 2020 vom Bundesgerichtshof bestätigt.[96] Trotz dieses Urteils gibt es eine Reihe von Unklarheiten zum Tathergang, der zweite Tatverdächtige ist – Stand Frühjahr 2021 – auf der Flucht. Doch allein die Information, dass es sich bei den Tatverdächtigen um Asylbewerber handelte, reichte aus, um in Chemnitz im August 2018 eine Eskalation rechtsextremer Gewalt auszulösen.[97]

96 Timo Lehmann: Urteil zu Messerattacke. Das schwierige Puzzle von Chemnitz, in: Der Spiegel, 22.8.2019, https://www.spiegel.de/a-1283210.html (zuletzt 22.8.2019); Frank Jansen: Urteil im Fall Chemnitz. Neuneinhalb Jahre Haft für tödliche Messerattacke, in: Der Tagesspiegel, 22.8.2019, https://www.tagesspiegel.de/24931546.html (zuletzt 22.8.2019); Beate Lakotta: Im Namen des zornigen Volkes, in: Der Spiegel, 22.8.2019, https://www.spiegel.de/a-1283266.html (zuletzt 22.8.2019). Zum BGH-Spruch im Mai 2020: Christian Rath: BGH bestätigt Urteil zu Messerattacke: Freiheitsstrafe für Alaa S. 8.5.2020, https://taz.de/!5681432/ (zuletzt 10.5.2021).

97 Zur Chronik der Ereignisse: Patrick Gensing: Chronologie zu Chemnitz: Ein Tötungsdelikt und die politischen Folge, Tagesschau/Faktenfinder, 24.9.2018, https://web.archive.org/web/20181215122632/http://faktenfinder.tagesschau.de/inland/chronologie-chemnitz-103.html (zuletzt 13.8.2019).

Die enge Verbindung zwischen verbaler Hetze und realer Gewalt zeigte der Mordfall Lübcke. Am 2. Juni 2019 wurde der Kasseler Regierungspräsident Walter Lübcke (CDU) von dem Rechtsextremisten Stefan Ernst ermordet. Lübcke hatte sich 2015 für die Unterbringung von Geflüchteten eingesetzt. Während einer ständig von Zwischenrufen gestörten Rede in einer Bürgerversammlung am 14. Oktober des Jahres äußerte Lübcke: »Es lohnt sich, in unserem Land zu leben. Da muss man für Werte eintreten, und wer diese Werte nicht vertritt, der kann jederzeit dieses Land verlassen, wenn er nicht einverstanden ist. Das ist die Freiheit eines jeden Deutschen.«[98] Dies war der Anlass für zahlreiche Hasskommentare und offenbar auch für die Mordtat. Pegida-Demonstranten kommentierten die Tat am 1. Juli 2019 mit Sätzen wie »Wie es in den Wald hineinruft, schallt es heraus«, Lübcke sei ein »Volksverräter« gewesen, letztlich trage Angela Merkel mit ihrer Flüchtlingspolitik die Verantwortung.[99]

Antisemitismus

Als »traditionelles« Element rechtsextremer Gesinnung spielt Antisemitismus – wenngleich rein statistisch gesehen weniger ausgeprägt als Ausländer- und Migrantenfeindlichkeit – auch im vereinten Deutschland eine Rolle. Zwei unmittelbar nach dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik durchgeführte Umfragen zeigten eine geringere Verbreitung antisemitischer Haltungen in Ostdeutschland im Vergleich zu Westdeutschland (vier bis sechs Prozent zu zwölf bis 16 Prozent).[100] Bis Ende der 1990er Jahre hatten sich die Werte allerdings auf einem höheren Niveau angeglichen (Tab. 2).

98 Rekonstruktion der Veranstaltung vom 14. Oktober 2019 in Lohfelden-Kassel, einschließlich eines Videomitschnitts mit dem zitierten Satz Lübckes: Max Holscher/Anna-Sophie Schneider: Ein Satz – und der Hass danach, in: Der Spiegel, 26.6.2019, https://www.spiegel.de/politik/deutschland/a-1274434.html (zuletzt 13.8.2019).

99 Zitiert nach: »Kontraste« (ARD-Politikmagazin) vom 4. Juli 2019.

100 Werner Bergmann: Antisemitismus in Deutschland seit 1945, in: Samuel Salzborn (Hg.): Antisemitismus – Geschichte und Gegenwart, Gießen 2004, S. 51–80, hier S. 66, mit Bezug auf eine Umfrage des American Jewish Committee vom 1. bis 15. Oktober 1990 sowie eine weitere Umfrage vom Oktober bis Dezember 1990.

Tab. 2: Einstellung zu Juden: 1996 und 1998 im Vergleich, Zustimmung zu Aussage (in Prozent)

	Jahr	West	Ost
Juden haben auf der Welt zu viel Einfluss.	1996	28	15
	1998	22	19
Viele Juden versuchen, aus der Vergangenheit des Nationalsozialismus heute ihren Vorteil zu ziehen und die Deutschen dafür zahlen zu lassen.	1996	48	35
	1998	42	39
Durch ihr Verhalten sind die Juden an ihren Verfolgungen nicht ganz unschuldig.	1996	17	13
	1998	17	18

Quelle: Bergmann, Antisemitismus (Anm. 100), S. 67

Meinungsumfragen werden immer auch von aktuellen Entwicklungen beeinflusst. So stieg zum Beispiel im Frühjahr 2002, in der Hochphase des in Deutschland heftig diskutierten israelisch-palästinensischen Konflikts und der damit verbundenen »Möllemann-Affäre«[101], der Anteil derer, die dem Statement, »Ich kann gut verstehen, dass manchen Leuten Juden unangenehm sind«, zustimmten, auf 36 Prozent dramatisch an (1999: 20 Prozent; Ostdeutsche: 18 Prozent auf 31 Prozent, Westdeutsche: 21 Prozent auf 37 Prozent).[102]

Der seit den 1990er Jahren feststellbare Trend einer im Vergleich zu ausländerfeindlichen Einstellungen geringeren Ausprägung antisemitischer Haltungen wurde in den »Mitte«-Studien aus dem Jahr 2016 bestätigt. Die Aussage, die Juden hätten heute noch zu viel Einfluss, stützten knapp elf Prozent der Befragten und, dass die Juden mehr als andere Menschen mit »üblen Tricks« arbeiteten, um ihre Ziele zu erreichen, fanden 9,5 Pro-

101 Der damalige stellvertretende FDP-Vorsitzende Jürgen Möllemann (1945–2003) hatte im April 2002 nicht nur Verständnis für palästinensische Selbstmordattentate geäußert, sondern auch Michel Friedman, dem damaligen Vizevorsitzenden des Zentralrats der Juden, vorgeworfen, er leiste dem Antisemitismus mit seiner »intoleranten und gehässigen Art« Vorschub. Zur Chronik der Ereignisse: Der Fall Möllemann, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 6.6.2002, https://www.faz.net/-162539.html (zuletzt 20.8.2019).

102 Elmar Brähler/Horst Eberhard Richter: Politische Einstellungen in Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Erhebung, Juni 2002, Abb. 1, zitiert nach Bergmann, Antisemitismus (Anm. 100), S. 69. Bei all diesen Umfragen ist zwischen den Einstellungen unterschiedlicher Alterskohorten zu differenzieren, dazu ausführlicher ebd., S. 70–73.

zent der Befragten. Die Unterschiede zwischen den aus Ostdeutschland und jenen aus Westdeutschland Stammenden waren diesbezüglich marginal.[103] Die aktuelle Leipziger Autoritarismus-Studie 2020 hat jedoch Veränderungen festgestellt. In der Gesamtzahl der Antworten aus Ost und West waren die Anteile gegenüber 2016 zwar leicht zurückgegangen auf 10,2 Prozent (Juden haben zu viel Einfluss) und 7,6 Prozent (Juden arbeiten mit üblen Tricks), aber getrennt nach Ost und West waren die Unterschiede nun doch deutlich: Während die Befragten in Ostdeutschland die erste Frage mit 12,3 bejahten, taten dies nur 9,7 Prozent in Westdeutschland, bei der zweiten Frage war der Unterschied noch größer: 11,1 Prozent (Ost) und 6,7 Prozent (West).

Bezieht man das mit ein, was die Leipziger Forscherinnen und Forscher als »latenten Antisemitismus« bezeichnen, dann wird nicht nur die Dimension von Antisemitismus erheblich größer, sondern auch der Unterschied zwischen Ost- und Westdeutschland. Dieser latente Antisemitismus drückt sich in einer zum Teil geäußerten Zustimmung zu den genannten Fragen aus – und hier gehen die prozentualen Anteile weit über den manifesten Antisemitismus hinaus: So betrug die latente Zustimmung zur Frage nach dem jüdischen Einfluss bei den Befragten in Ostdeutschland 31,2 und im Westen 23 Prozent; bei der zweiten Frage nach den »üblen Tricks« stimmten 26,1 Prozent der Befragten aus dem Osten teilweise zu, im Westen 18,3 Prozent.[104]

Die im Zeitverlauf verstärkten antisemitischen Haltungen im Osten Deutschlands verweisen auf einen Zusammenhang mit dem dort stärker verbreiteten Rechtsextremismus. In rechtsextremen Kreisen ist Antisemitismus verankert und im Zuge der Corona-Pandemie haben erneut Verschwörungserzählungen, die »den Juden« die Schuld an der Misere geben, Konjunktur. Auch ein generationeller Zusammenhang scheint zu bestehen. Dass der manifeste Antisemitismus besonders in einer Generation verbreitet ist, die zum Mauerfall Jugendliche waren, scheint den Autorin-

103 Decker u. a. (Anm. 57), S. 35; Grundlage sind 2420 Befragte, davon 20,8% Ostdeutsche, 79,2% Westdeutsche; vgl. auch Andreas Zick u. a.: Gespaltene Mitte – Feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland, für die Friedrich-Ebert-Stiftung hg. v. Ralf Melzer, Bonn 2016, S. 44 f.; Grundlage dieser Studie sind 1896 Befragte, davon 17,5% Ostdeutsche und 82,5% Westdeutsche.

104 Johannes Kiess u. a.: Antisemitismus als antimodernes Ressentiment: Struktur und Verbreitung eines Weltbildes, in: Oliver Decker/Elmar Brähler (Hg.): Autoritäre Dynamiken. Neue Radikalität – alte Ressentiments, Leipziger Autoritarismus-Studie 2020, Gießen 2020, S. 211–248, S. 224 f.

nen und Autoren der Leipziger Studie ein Hinweis zu sein, »dass gesellschaftliche Umbruchserfahrungen Auswirkungen auf antisemitische Einstellungen haben können«.[105]

Judenfeindschaft gab es im Übrigen in der Zeit der Teilung auch im Osten Deutschlands. Mehr als 208 Schändungen jüdischer Gräber und Friedhöfe wurden bis 1990 in der DDR gezählt, gerade Ende der 1980er Jahre nahmen die Zahlen zu, allein 1988 kam es zu 14 Schändungen, Grabsteine wurden mit Hakenkreuzen und SS-Runen beschmiert.[106]

Auch wenn antisemitische Haltungen und Vorfälle rein zahlenmäßig eine geringere Rolle spielen, sind sie angesichts der deutschen Verantwortung für den Holocaust von besonderer Bedeutung. In jüngster Zeit wird zudem eine Verstärkung des Antisemitismus, insbesondere auch antisemitischer Übergriffe auf Menschen, die als Juden identifiziert werden, registriert. Aufsehen erregte ein Angriff junger, arabischstämmiger Männer auf zwei Kippa tragende, aus Israel stammende Männer im April 2018 in Berlin. Einer von ihnen stammt aus einer arabischen Familie in Haifa, er wollte prüfen, ob man sich in Berlin mit Kippa sicher bewegen könne.[107] Dieser und andere Fälle verweisen auf die Problematik eines islamisch motivierten Antisemitismus, der durch die massenhafte Flucht aus islamisch geprägten Ländern in Deutschland die Bedrohung der jüdischen Bevölkerung steigern könnte. Josef Schuster, der Vorsitzende des Zentralrats der Juden in Deutschland, verwies in einer Rede anlässlich des 70. Jahrestags der Befreiung des KZ Dachau am 3. Mai 2015 darauf, dass die Flüchtlinge, »die in so großer Zahl seit dem vergangenen Jahr bei uns Zuflucht suchen, […] ganz überwiegend aus Staaten [kommen], die mit Israel tief verfeindet sind. […] Wer mit einem solchen Feindbild groß geworden ist, legt es nicht einfach beim Grenzübertritt ab.«[108]

Der im September 2009 gebildete Unabhängige Expertenkreis Antisemitismus griff in seinem zweiten Bericht vom April 2017 auch das Thema »Geflüchtete und Antisemitismus« auf; die Frage sei, »ob mit den Geflüch-

105 Ebd., S. 243.

106 Norbert Frei u. a.: Zur Rechten Zeit. Wider die Rückkehr des Nationalismus, Berlin 2019, S. 52 f.

107 Antisemitische Attacke in Berlin. Adam Armush: »Ich wollte mir das nicht gefallen lassen«, in: Der Tagespiegel, 18.4.2018, https://www.tagesspiegel.de/21188018.html (zuletzt 20.8.2019).

108 Zitiert nach Unabhängiger Expertenkreis Antisemitismus: Antisemitismus in Deutschland – aktuelle Entwicklungen, hg. v. Bundesministerium des Innern, Berlin, April 2017, S. 195.

teten auch Antisemitismus ›importiert‹ werde«.[109] Grundsätzlich lasse sich – zum Stand 2017 – »über das tatsächliche Ausmaß und das Muster antisemitischer Haltungen bei Geflüchteten jedoch wenig« aussagen. »Es fehlt derzeit noch an Studien, die hierüber konkret und empirisch verlässlich Auskunft geben könnten.«[110] Jenseits dessen sind antisemitische Haltungen in muslimischen Gemeinden in Deutschland Realität. Dies bestätigen Imame, die ihrerseits um Differenzierung zwischen Israel und »den Juden« bemüht sind.[111]

Die im Bericht des Unabhängigen Expertenkreises genannten Zahlen für die Jahre 2001 bis 2015 machen jedoch eines sehr deutlich: Der mit Abstand größte Anteil von antisemitischen Straf- und Gewalttaten wird von Rechtsextremen begangen.

In den Jahren seit 2017 ist die Zahl der Straftaten gegen jüdische Menschen und Einrichtungen gestiegen von 1504 (2017) auf 1799 (2018), 2032 Fälle (2019) und 2351 (2020). Auch in diesen Jahren war der Großteil dieser Straftaten (2019 zum Beispiel 1898 Fälle) dem »Phänomenbereich Politisch motivierte Kriminalität rechts« zuzuordnen.[112]

Angesichts der jüngsten, im aktuellen »Lagebild Antisemitismus« des Bundesamtes für Verfassungsschutz festgehaltenen Übergriffe arabischstämmiger Personen auf als Juden identifizierte Personen scheint sich ein Fazit aus dem Jahr 2004 zu bestätigen: Im deutschen und europäischen Kontext hätten sich im Zusammenhang des andauernden Nahostkonflikts über die Judenfeindschaft Verbindungen der rechtsextremen Szene zu radikalislamistischen Gruppierungen ergeben. In der Welle antijüdischer Gewalt im Frühjahr 2002 ließen sich auch Täter aus diesem Umfeld und aus der Gruppe »sozial desintegrierter Jugendlicher mit arabisch-islamischen Hintergrund finden«. Das bedeute, dass die Analyse von Antisemitismus sich noch stärker als bisher über die nationale Perspektive hinaus mit den internationalen Entwicklungen befassen müsse.[113]

109 Ebd., S. 12.

110 Ebd., S. 194.

111 Ebd., S. 189.

112 Politisch motivierte Kriminalität im Jahr 2018. Bundesweite Fallzahlen, hg. v. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, [Berlin], 14.5.2019, S. 5; Politisch motivierte Kriminalität im Jahr 2019. Bundesweite Fallzahlen, hg. v. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, [Berlin], 12.5.2020, S. 5 f.; Politisch motivierte Kriminalität im Jahr 2020. Bundesweite Fallzahlen, hg. v. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, [Berlin], 4.5.2021, S. 7.

113 Bergmann, Antisemitismus (Anm. 100), S. 80; Lagebild Antisemitismus, hg. v. Bundesamt für Verfassungsschutz, Köln, Juli 2020, S. 64 f.

Tab. 3: Antisemitische Straf- und Gewalttaten 2001 – 2015

Antisem. Strafttaten (davon Gewaltdelikte)	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**
PMK – rechts	1 629 (27)	1 594 (30)	1 226 (38)	1 346 (40)	1 682 (50)
PMK – Links	2 (0)	6 (1)	6 (1)	4 (1)	7 (1)
PMK – Ausländer	31 (1)	89 (7)	53 (7)	46 (3)	33 (3)
PMK – Sonstige	29 (0)	82 (1)	59 (1)	53 (1)	26 (2)
PMK – Gesamt	1 691 (28)	1 771 (39)	1 344 (46)	1 449 (45)	1 748 (56)
Antisem. Strafttaten (davon Gewaltdelikte)	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
PMK – rechts	1 662 (44)	1 561 (61)	1496 (44)	1 520 (31)	1 192 (31)
PMK – Links	4 (0)	1 (0)	5 (2)	4 (0)	1 (0)
PMK – Ausländer	89 (7)	59 (3)	41 (1)	101 (9)	53 (6)
PMK – Sonstige	54 (0)	36 (0)	17 (0)	65 (1)	22 (0)
PMK – Gesamt	1 809 (51)	1 657 (64)	1 559 (47)	1 690 (41)	1 268 (37)
Antisem. Strafttaten (davon Gewaltdelikte)	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
PMK – rechts	1 188 (26)	1 314 (37)	1 218 (45)	1 342 (31)	1 246 (30)
PMK – Links	6 (1)	3 (0)	0 (0)	7 (1)	5 (1)
PMK – Ausländer	24 (2)	38 (4)	31 (4)	176 (12)	78 (4)
PMK – Sonstige	21 (0)	19 (0)	26 (1)	71 (0)	37 (1)
PMK – Gesamt	1 239 (29)	1 374 (41)	1 275 (50)	1 596 (44)	1 366 (36)

PMK = politisch motivierte Kriminalität
Quelle: Unabhängiger Expertenkreis Antisemitismus: Antisemitismus in Deutschland – aktuelle Entwicklungen (Anm. 108), S. 39

International vernetzt war auch der Rechtsterrorist, der am 9. Oktober 2019, am jüdischen Feiertag Jom Kippur, in Halle ein Attentat auf die dortige Synagoge verüben wollte und, nachdem es ihm nicht gelungen war, auf das Gelände der jüdischen Gemeinde einzudringen, eine Passantin und einen Gast in einem Döner-Imbiss erschoss. Der Täter hatte ein auf Englisch verfasstes Bekennerschreiben im Internet veröffentlicht, sein Motiv: die Ermordung von Juden; auch seine Tat selbst streamte er per Helmkamera auf einer Internetplattform.[114]

Rechtsterrorismus

Der Anschlag in Halle und der Mord an Walter Lübcke waren zweifelsohne Akte des Terrorismus. Als terroristische Tat ist auch die Ermordung von neun jungen Migranten, mehrheitlich Muslime, in und vor zwei Shisha-Bars in der hessischen Stadt Hanau am 19. Februar 2020 einzuordnen. Der Täter bezog sein rassistisches, antisemitisches und von Verschwörungsideologien geprägtes Weltbild aus diversen Internetquellen. In einem vor der Tat im Internet veröffentlichten Pamphlet rief er zur Vernichtung der Bevölkerung ganzer Staaten auf.[115] Die Toten von Hanau waren zum Stand April 2021 die letzten Todesopfer rechtsextremer Gewalt in Deutschland seit der Vereinigung. Das erste Opfer nur wenige Wochen nach dem 3. Oktober 1990 war der ehemalige angolanische Vertragsarbeiter Amadeu Antonio Kiowa. Er wurde in der Nacht auf den 25. November 1990 im brandenburgischen Eberswalde von rechtsradikalen Skinheads so schwer zusammengeschlagen, dass er elf Tage später starb. Die Grenzen zwischen situativer, rassistischer Gewalt und geplanten Mordaktionen lassen sich nicht leicht ziehen; auffallend ist jedoch, dass in der bundesrepublikanischen Geschichte – nicht erst seit der Vereinigung – die Existenz rechten Terrors allenfalls in Form von Einzeltätern anerkannt wurde und sich die durchaus naheliegende Erkenntnis der Vernetzung der Täter erst in jüngster Vergangenheit Bahn brach.

114 Halle an der Saale, Anschlag auf die Synagoge (Sammlung von Reportagen und Berichten), https://www.zeit.de/thema/halle-an-der-saale (zuletzt 24.3.2020); Anschlag in Halle (Saale) 2019, https://de.wikipedia.org/wiki/Anschlag_in_Halle_(Saale)_2019#Anmerkungen (zuletzt 24.3.2020).

115 Anschlag in Hanau 2020, https://de.wikipedia.org/wiki/Anschlag_in_Hanau_2020#cite_ref-welt-206001951b_41-0 (zuletzt 24.3.2020).

Am 9. November 2000 hielt Bundespräsident Johannes Rau vor dem Berliner Brandenburger Tor eine Rede. Etwa 200 000 Menschen demonstrierten gegen Rechtsextremismus und die nicht abreißenden Gewalttaten, darunter ein Brandanschlag auf die Düsseldorfer Synagoge am 27. Juli des Jahres, bei dem acht Menschen teilweise schwer verletzt worden waren. Rau beklagte »fast hundert Tote, die seit 1990 Opfer rechtsextremer Täter geworden sind«.[116] Die Opferzahlen schwanken, die offizielle Statistik zählte bis Juni 2018 83 Todesopfer, das Recherchenetzwerk des Berliner Tagesspiegels und der Wochenzeitung Die Zeit kam dagegen auf 169 und die Amadeu-Antonio-Stiftung sogar auf 188 Todesopfer.[117] In diesen Zahlen noch nicht enthalten sind die Opfer von Halle und Hanau sowie Walter Lübcke. Nach Recherchen des Tagesspiegels und der Zeit war zum Stand 30. September 2020 die Zahl der Todesopfer auf mindestens 187 gestiegen.[118]

Als Bundespräsident Rau seine Rede vor dem Brandenburger Tor hielt, war bereits ein Opfer hinzugekommen – Enver Şimşek, am 9. September 2000 in Nürnberg ermordet vom selbst ernannten »Nationalsozialistischen Untergrund« (NSU). Bis April 2006 ermordete der NSU, bestehend aus Uwe Mundlos, Uwe Böhnhardt und Beate Zschäpe, unterstützt von weiteren Tätern, sieben weitere Menschen türkischer Abstammung und einen Menschen griechischer Herkunft. Es wurden also gezielt Menschen nichtdeutscher Herkunft ermordet; sie lebten bis auf eine Ausnahme im Westen der Bundesrepublik. Beim letzten Mord, den an einer Polizistin in Heilbronn 2007, war offenbar Waffenbeschaffung das Motiv.

Erst nach den Suiziden Böhnhardts und Mundlos' im November 2011 wurden die Zusammenhänge in der Öffentlichkeit nach und nach bekannt. Es ist einer der größten Skandale des deutschen Rechtsstaats und steht für ein desaströses Versagen der ermittelnden Behörden und der Verfassungsschutzorgane, dass diese Morde zunächst als Verbrechen innerhalb der türkischen Community, als Einzeltaten und eben nicht als gezielte und geplante Mordtaten aus rassistischen Motiven behandelt wurden, und

116 Ansprache von Bundespräsident Johannes Rau zur Demonstration vor dem Brandenburger Tor am 9. November 2000 in Berlin; Bulletin 75-2, 9. November 2000, https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/bulletin-2000-bis-2009/ansprache-von-bundespraesident-johannes-rau-786432 (zuletzt 13.8.2019).

117 Frei u. a. (Anm. 106), S. 174.

118 Todesopfer rechter Gewalt in Deutschland seit der Wiedervereinigung, in: Der Tagesspiegel, 30.9.2020, https://www.tagesspiegel.de/politik/23117414.html (zuletzt: 11.5.2021).

dies, obwohl zahlreiche V-Leute im neonazistischen Milieu angeworben worden waren. Auch der am 11. Juni 2018 in München mit einer Verurteilung Beate Zschäpes zu lebenslanger Haft endende Prozess ließ viele Fragen unbeantwortet.[119]

Das vereinte Deutschland war von Terror unterschiedlicher Art bedroht. Die Statistiken der Ermittlungs- und Verfassungsschutzbehörden weisen jedoch eines sehr klar aus: Die Hauptgefahr für die Demokratie in Deutschland ging und geht von Rechtsextremisten aus. Der Verfassungsschutz zählte für die Jahre 2017 und 2018 ca. 25000 Rechtsextremisten, davon seien 12700 gewaltbereit. 2019 stiegen diese Zahlen noch, und zwar auf über 32000 Rechtsextremisten, von denen 13000 als gewaltbereit gelten.[120] Zur politisch motivierten Kriminalität, die, so die Definition, darauf abzielt, »bestimmte Verfassungsgrundsätze zu beseitigen oder außer Geltung zu setzen, die für die freiheitliche demokratische Grundordnung prägend sind«,[121] hält der Verfassungsschutzbericht 2019 folgende Zahlen fest: »Dem Phänomenbereich ›Politisch motivierte Kriminalität – rechts‹ wurden 22342 (2018: 20431) Straftaten zugeordnet, hiervon 14247 (2018: 12582) Propagandadelikte nach §§86, 86a StGB und 986 (2018: 1156) Gewalttaten. Als Teilmenge dieses Phänomenbereichs wurden 21290 (2018: 19409) Straftaten mit rechtsextremistischem Hintergrund erfasst, darunter waren 925 (2018: 1088) Gewalttaten. Damit ist die Zahl der Gewalttaten im Vergleich zum vorherigen Berichtsjahr um knapp 15% zurückgegangen. Neben fünf versuchten Tötungsdelikten zählten hierzu aber, insbesondere mit der Ermordung des Regierungspräsidenten von Kassel (Hessen) und dem Anschlag auf eine Synagoge in Halle (Sachsen-Anhalt), zwei vollendete Tötungsdelikte mit insgesamt drei Todesopfern.«[122]

119 Gegen dieses Urteil und auch gegen Urteile gegen Helfershelfer des NSU wurde Revision vor dem Bundesgerichtshof eingelegt, über die zum Stand Mai 2021 noch nicht entschieden ist. Zum Prozess vgl. Annette Ramelsberger u. a.: Der NSU-Prozess. Das Protokoll, 5 Bände, München 2018; vgl. auch Michael Roesler-Graichen: Ein Urteil und viele offene Fragen. Aktuelle Bücher zum NSU-Prozess, in: Börsenblatt, 11.7.2018, https://www.boersenblatt.net/2018-07-11-artikel-aktuelle_buecher_zum_nsu-prozess.1491110.html (letzter Zugriff 13.8.2019). Vgl. außerdem Frei u. a. (Anm. 106), S. 172–181.

120 Verfassungsschutzbericht 2018 (Anm. 88), S. 50; Verfassungsschutzbericht 2019, hg. v. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Berlin [2020], S. 53.

121 Verfassungsschutzbericht 2019 (Anm. 120), S. 24.

122 Ebd.

Gegen acht Mitglieder der rechtsterroristischen »Gruppe Freital« wurden am 7. März 2018 in Dresden Haftstrafen zwischen vier und zehn Jahren verhängt, unter anderem wegen versuchten Mordes und Sprengstoffanschlägen.[123] Im Herbst 2018 wurde die rechtsterroristische Gruppe »Revolution Chemnitz« ausgehoben. Im Juni 2019 folgte die Anklage gegen acht Mitglieder wegen der Bildung einer terroristischen Vereinigung. Ihnen wurde vorgeworfen, sich im September 2018 zusammengeschlossen zu haben, um tödliche Anschläge zu begehen. Im März 2020 wurden sie unter anderem wegen Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung zu Freiheitsstrafen zwischen zwei Jahren und drei Monaten verurteilt.[124]

Islamistischer Terror

Am 19. Dezember 2016 steuerte Anis Amri einen Lkw-Sattelschlepper in den Weihnachtsmarkt auf dem Berliner Breitscheidplatz. Der Anschlag kostete zwölf Menschen das Leben, 62 wurden verletzt. Der Attentäter wurde am 23. Dezember 2016 bei einer Routinekontrolle der Polizei in der Nähe von Mailand erschossen. Dieser islamistische Terroranschlag war der bislang schwerste in Deutschland und einer der vielen, die der sogenannte Islamische Staat (IS) für sich reklamierte. Nizza, Brüssel, Istanbul waren 2016 Orte weiterer schwerer Anschläge mit insgesamt mehreren Hunderten Toten und Verletzten. Einer der schwersten Terrorakte, für den der IS die Verantwortung übernahm, geschah in Paris am 13. November 2015 mit 130 Todesopfern und mehr als 350 Verletzten.[125]

Die Vorläufer der sich selbst »Islamischer Staat« nennenden Terrororganisation operierten ab 2003 im Irak, später nach Ausbruch des Bürgerkriegs auch im Nachbarland Syrien. Ziel war zum einen die Vertreibung

123 Ebd., S. 58.

124 Bundesgerichtshof bestätigt Urteil gegen Mitglieder der rechtsextremistischen terroristischen Vereinigung »Revolution Chemnitz«, Pressemitteilung des BGH, Nr. 103, 7.6.2021, http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=pm&pm_nummer=0103/21.

125 Ein Überblick über islamistische Anschläge in Deutschland findet sich unter: Bundesamt für Verfassungsschutz: Islamismus und islamistischer Terrorismus. Zahlen und Fakten. Anschläge in Deutschland (seit 2015), https://www.verfassungsschutz.de/DE/themen/islamismus-und-islamistischer-terrorismus/zahlen-und-fakten/zahlen-und-fakten_node.html.

der »Ungläubigen«, allen voran der US-amerikanischen Armee, aus dem Nahen Osten sowie die Ausrufung eines »Kalifats«, das der IS 2014 in Teilen Iraks und Syriens errichtete und das bis März 2019 bestand. Es war eine archaische Terrorherrschaft, die von dschihadistischen Kämpfern, unter anderem aus Deutschland, ausgeübt wurde. Auch wenn der IS im Nahen Osten militärisch besiegt ist, ist die Terrorgefahr, die von dieser Gruppierung ausgeht, nicht gebannt. Ein Gefahrenpotenzial bildet dabei ein Teil der sogenannten Rückkehrer. Nach Angaben des Verfassungsschutzes reisten von 2012 bis 2019 mehr als 1050 Personen nach Syrien und Irak. Bei etwa der Hälfte lägen »konkrete Anhaltspunkte vor, dass sie aufseiten terroristischer Gruppierungen an Kampfhandlungen teilnehmen beziehungsweise teilgenommen haben oder diese in sonstiger Weise unterstützen beziehungsweise unterstützt haben«. Etwa ein Drittel der nach Syrien und Irak ausgereisten Personen sei nach Deutschland zurückgekehrt.[126]

Für die Terrorismusbekämpfung ergibt sich das Problem, dass zahlreiche Anschläge, die der IS für sich reklamierte, von sogenannten Einzeltätern begangen wurde, das heißt von meist jungen Menschen, die sich selbst radikalisiert haben. Ein Rekrutierungsfeld für den Dschihad bietet der Salafismus, eine fundamentalistische Strömung, die für sich beansprucht, den »wahren« Islam zu vertreten.[127]

Anfänglich unter dem Dach des internationalen Terrornetzwerkes al-Quaida operierend, sind IS und al-Quaida mittlerweile verfeindet.[128] Das sunnitische Terrornetzwerk al-Quaida wurde vor allem durch den verheerenden Anschlag auf das World Trade Center in New York am 11. September 2001 bekannt. Mit 3000 Toten und 6000 Verletzten ist er der bis heute opferreichste islamistische Terroranschlag.[129] Dieser Anschlag wurde als Wendepunkt wahrgenommen, er habe eine weltweite »Schockwelle« ausgelöst, der

126 Verfassungsschutzbericht 2019 (Anm. 120), S. 190f.; vgl. außerdem Janusz Biene u. a.: Einleitung, in: dies. (Hg.): Salafismus und Dschihadismus in Deutschland. Ursachen, Dynamiken, Handlungsempfehlungen, Frankfurt a. M. 2016, S. 7–41, hier S. 9.

127 Zur begrifflichen Einordnung von Salafismus und Dschihadismus siehe ebd., S. 17–21.

128 Zum IS vgl. außerdem Guido Steinberg: Der Islamische Staat im Irak und Syrien (ISIS), 26.8.2014, www.bpb.de/190499 (zuletzt 21.8.2019). Zur aktuellen Einschätzung von Islamismus/Terrorismus siehe Verfassungsschutzbericht 2019 (Anm. 120), S. 171–230.

129 Zu den außenpolitischen und militärischen Konsequenzen siehe Kapitel 6, S. 288–297; zu den innenpolitischen Debatten und zur Terrorbekämpfung vgl. außerdem Wolfrum, Rot-Grün (Anm. 46), S. 279–326.

»moderne Attentatsterrorismus« habe sich in einen »postmodernen Massenterrorismus« verwandelt.[130] Die verständliche Konzentration auf diese neue Form von Terrorismus ließ allerdings die Aufmerksamkeit gegenüber anderen terroristischen Bestrebungen, insbesondere solchen von rechts, schwinden.

Terror von links

Die Bundesrepublik Deutschland hatte durchaus Erfahrung mit Terrorismus, der ab den 1970er Jahren vor allem von Linksextremisten ausging. Doch diese Erfahrungen ließen sich kaum auf die neuartige Bedrohung eines terroristisch agierenden Islamismus anwenden. Struktur, Herangehensweise und Ziele sind vollkommen andere als bei den linksextremistischen Untergrundorganisationen, unter denen die 1970 gegründete Rote Armee Fraktion (RAF) die bedeutendste war. Seit ihrer Selbstauflösung im Frühjahr 1998 ist der Linksterrorismus in Deutschland eine zu vernachlässigende Größe. Doch bis in die frühen 1990er Jahre verübte die »Dritte Generation« der RAF Attentate und Anschläge. Am 30. November 1989, also nur wenige Wochen nach dem Fall der Mauer, fiel der Vorstandssprecher der Deutschen Bank, Alfred Herrhausen, einem Bombenanschlag zum Opfer. Herrhausen hatte sich am 20. November 1989 in einem Spiegel-Interview für die Wiedervereinigung Deutschlands ausgesprochen. In einem Bekennerschreiben der RAF vom 2. Dezember legitimierten die Terroristen ihre Tat unter anderem damit, dass die Deutsche Bank die Menschen in Osteuropa, und damit auch in der DDR, »dem Diktat und der Logik kapitalistischer Ausbeutung […] unterwerfen« wolle.[131]

Auch bei ihrem letzten Attentat nahm die RAF Bezug auf die Entwicklungen nach dem Ende des kommunistischen Ostblocks. Am Abend des 1. April 1991, Ostermontag, wurde der Präsident der Treuhandanstalt Detlev Karsten Rohwedder in seinem Privathaus erschossen. In einem Schreiben vom 4. April 1991 bekannte sich die RAF zu dieser Tat und begründete sie mit Rohwedders Aktivitäten als Manager und Präsident der

130 Michael Gehler: Deutschland. Von der Teilung zur Einigung 1945 bis heute, Wien u.a. 2010, S. 417.

131 Anschlag auf Alfred Herrhausen. Erklärung vom 2. Dezember 1989, in: Martin Hoffmann (Bearb.): Rote-Armee-Fraktion. Texte und Materialien zur Geschichte der RAF, Berlin 1997, S. 391–393. Spiegel-Interview mit Alfred Herrnhausen: »Die DDR ist am Zuge«, in: Der Spiegel, 20.11.1989, https://www.spiegel.de/spiegel/print/d-13497833.html (zuletzt 21.8.2019).

Treuhandanstalt, als »Aktion gegen einen der Architekten Groß-Deutschlands«, der die DDR als Quasi-Kolonie ausgebeutet habe.[132] Der Mord ist bis heute nicht aufgeklärt.

2018 erschienen Zeitungsberichte über weiterhin flüchtige ehemalige RAF-Terroristen. Sie verübten Banküberfälle, konnten aber nicht gefasst werden. Wie die Süddeutsche Zeitung am 2. Juni 2018 berichtete, handelt es sich um eine Frau und zwei Männer, die den Fahndern seit 25 Jahren entkommen konnten. Die Überfälle dienten offenbar der Finanzierung des Lebens im Untergrund. Eine Gefahr für das demokratische Gemeinwesen geht von diesen in die Jahre gekommenen Kriminellen nicht mehr aus.[133] Trotz der Existenz gewaltbereiter Gruppierungen im linksextremistischen Milieu – eine terroristische Bedrohung stellen diese im vereinigten Deutschland bis heute nicht dar.

»Erbe DDR«

Im Juni 1990 nahm die noch existierende Volkspolizei der DDR zehn Personen fest – es waren Aussteiger der RAF, denen das Ministerium für Staatssicherheit (MfS) ab Beginn der 1980er Jahre ein Leben in der DDR mit neuen Identitäten und permanenter Überwachung ermöglicht hatte. Die einstigen RAF-Terroristen, darunter Susanne Albrecht, Inge Viett und Silke Maier-Witt, wurden anschließend in der Bundesrepublik vor Gericht gestellt und verurteilt.[134] Die nach der Friedlichen Revolution

132 Anschlag auf Detlev Karsten Rohwedder. Erklärung vom 4. April 1991. »Wer nicht kämpft, stirbt auf Raten. Freiheit ist nur möglich im Kampf um Befreiung«, in: Hoffmann (Bearb.) (Anm. 131), S. 404–409.

133 Ehemalige RAF-Mitglieder: Seit Jahrzehnten auf der Flucht, in: Süddeutsche Zeitung, 2.6.2018, https://www.sueddeutsche.de/1.3998916 (zuletzt 21.8.2019). Zur Geschichte der RAF vgl. das Dossier »Die Geschichte der RAF« der Bundeszentrale für politische Bildung, https://www.bpb.de/geschichte/deutsche-geschichte/geschichte-der-raf/ (zuletzt 21.8.2019). Vgl. außerdem Butz Peters: Tödlicher Irrtum. Die Geschichte der RAF, Berlin 2004; Michael Sontheimer: Natürlich kann geschossen werden. Eine kurze Geschichte der Roten Armee Fraktion, München 2010. Zur aktuellen Einschätzung des Linksextremismus vgl. Verfassungsschutzbericht 2019 (Anm. 120), S. 111–170.

134 Zur Verbindung zwischen MfS und RAF: Jan-Hendrik Schulz, Die Beziehungen zwischen der Roten Armee Fraktion (RAF) und dem Ministerium für Staatssicherheit (MfS) in der DDR, in: Zeitgeschichte-online, Mai 2007, https://zeit

und dem demokratischen Umbruch in der DDR öffentlich bekannt werdende Tatsache, dass die DDR westdeutschen Terroristen Unterschlupf gewährt hatte, war ein brisanter Aspekt der verflochtenen Geschichte der beiden deutschen Teilstaaten. Die Sicherheitsorgane der DDR handelten dabei aus eigenem Interesse. Es ging ihnen nicht nur um Informationen zu illegalen linksextremistischen Strukturen, sondern auch um ein Faustpfand gegen befürchtete Anschläge auf das eigene System. Doch bei aller öffentlichen Aufmerksamkeit – die Auseinandersetzung mit der RAF und anderen linksterroristischen Gruppierungen war ein Anliegen westdeutscher Erinnerungspolitik. Die Liaison RAF – Stasi war ein besonderer Part des Erbes der DDR, doch andere Erbstücke wogen schwerer.

Für die politische Kultur und für das Selbstverständnis des demokratischen, vereinten Deutschlands war und ist die Frage nach dem Umgang mit dem »Erbe DDR« essenziell.[135] Während sich mit zunehmendem zeitlichen Abstand zum Ende der SED-Diktatur die erinnerungskulturelle Auseinandersetzung mit diesem »Erbe« versachlicht hat, waren in den 1990er Jahren die Debatten tagespolitisch aufgeladen. Die Prozesse zur »Regierungskriminalität« und zu den »Mauerschützen« wurden in der Öffentlichkeit erregt debattiert. »Siegerjustiz« – so lautete der Vorwurf aus den Reihen früherer SED-Funktionäre: ein Vorwurf, der schon allein deswegen abwegig war, weil die weitaus meisten Verfahren in Sachen DDR-Unrecht auf der Basis des zur Tatzeit geltenden Rechtes der DDR geführt wurden (»Rückwirkungsverbot«). Davon ausgenommen waren nur die wegen Mordes oder Totschlags angestrengten Verfahren, weil hier völkerrechtlich geschützte Menschenrechte zugrunde gelegt wurden.

Am 20. März 1995 begründete der Bundesgerichtshof die Ablehnung einer Revision in einem der Mauerschützenprozesse wie folgt: »Ein Rechtfertigungsgrund, der einer Durchsetzung des Verbots, die DDR zu ver-

---

geschichte-online.de/themen/die-beziehungen-zwischen-der-roten-armee-fraktion-raf-und-dem-ministerium-fur (zuletzt 22.8.2019); Michael Sontheimer: RAF in der DDR »Die wichtigsten Jahre in meinem Leben«, in: Der Spiegel, 2.6.2015, https://www.spiegel.de/a-1034857.html (zuletzt 22.8.2019); Material zum Verhältnis zwischen dem MfS und der RAF: https://www.stasi-mediathek.de/sammlung/stasi-und-raf/ (zuletzt 22.8.2019).

135 Zu diesem Komplex: Hermann Wentker: Zwischen Aufarbeitung und Identitätsstiftung. Der öffentliche Umgang mit DDR-Vergangenheit und Wiedervereinigung in der Berliner Republik, in: Bienert u. a. (Hg.) (Anm. 34), S. 225–260; Wohin treibt die DDR-Erinnerung? Dokumentation einer Debatte, hg. v. Martin Sabrow u. a., Göttingen 2007.

lassen, Vorrang vor dem Lebensrecht von Menschen gab, indem er die vorsätzliche Tötung unbewaffneter Flüchtlinge gestattete, ist wegen offensichtlichen, unerträglichen Verstoßes gegen elementare Gebote der Gerechtigkeit und gegen völkerrechtlich geschützte Menschenrechte unwirksam.«[136] Eine Staatspraxis, die eine nach den vorhandenen Rechtsvorschriften mögliche, die allgemein geltenden und anerkannten Menschenrechte respektierende Gesetzesauslegung außer Acht lasse, stelle schweres Unrecht dar, ihr könne mithin kein Rechtfertigungsgrund entnommen werden.[137] Diese Rechtsauffassung wurde vom Bundesverfassungsgericht 1995 und vom Europäischen Gerichtshof 2001 bestätigt.

Wegen der Tötungen an Mauer und innerdeutscher Grenze wurden Soldaten und Offiziere der DDR-Grenztruppen, aber auch politisch Verantwortliche aus dem Nationalen Verteidigungsrat der DDR bzw. dem Politbüro der SED angeklagt. Insgesamt wurden in der Zeit von 1991 bis 2004 385 Urteile wegen Gewalttaten an der innerdeutschen Grenze gefällt. 110 davon lauteten auf Freispruch, 275 Täter wurden verurteilt.[138] Am 25. August 1997 verurteilte das Berliner Landgericht die Mitglieder des Politbüros der SED Egon Krenz, Günter Schabowski und Günther Kleiber wegen Totschlags an Flüchtlingen an der Mauer und der deutsch-deutschen Grenze zu Freiheitsstrafen von drei bis sechs Jahren. Die Verfahren gegen andere Verantwortliche, darunter Erich Honecker und Erich Mielke, wurden aus gesundheitlichen Gründen eingestellt.[139] Für die Opfer des DDR-Unrechts und die Angehörigen der Mauer-Toten waren die Urteile enttäuschend. Das Wort der Bürgerrechtlerin Bärbel Bohley, man habe »Gerechtigkeit gewollt und den Rechtsstaat erhalten«, stand für die aus Sicht der Aktivisten der Friedlichen Revolution bittere Erkenntnis, dass mit den Mitteln rechtsstaatlicher Justiz das Diktaturregime der SED nicht aufzuarbeiten war.

In der öffentlichen Debatte war das Bedürfnis, das zu verstehen, was als SED-Diktatur, als SED-Staat oder als zweite deutsche Diktatur bezeich-

136 BGH, 20.3.1995 - 5 StR 111/94, zitiert nach https://opinioiuris.de/entscheidung/1372 (zuletzt 18.9.2019).

137 Ebd.

138 Klaus Marxen u.a.: Die Strafverfolgung von DDR-Unrecht. Fakten und Zahlen, Berlin 2007, S. 41.

139 Ein Fazit der juristischen Aufarbeitung der DDR-Diktatur bei Hansgeorg Bräutigam: Die Toten an der Berliner Mauer und an der inner-deutschen Grenze und die bundesdeutsche Justiz. Versuch einer Bilanz, in: Deutschland Archiv 6/2004, S. 969–977.

net wird, zunächst wenig ausgeprägt. Die Aufmerksamkeit richtete sich vor allem auf Enthüllungen; wer bei der Stasi in Diensten stand, war dabei eine durchaus berechtigte, aber oftmals vor allem auf Sensationen fixierte Frage. Das »Erbe« Stasi bestimmte immer wieder die politischen Debatten – Kontakte zum MfS, die Führung als »Inoffizieller Mitarbeiter«, gezwungen oder freiwillig, beschäftigten die mediale Öffentlichkeit in zahlreichen Fällen und tun dies bis in die Gegenwart. So erklärte der im Dezember 2016 ernannte Staatssekretär im Berliner Senat für Bau- und Wohnungswesen, Andrej Holm (Die Linke), im Januar 2017 seinen Rücktritt nach großem öffentlichen Druck, weil er seine hauptamtliche Tätigkeit beim MfS der DDR verschwiegen hatte.[140]

Jenseits der erregten Debatten um »Stasi-Enthüllungen« setzten jedoch auch frühzeitig ernsthafte Anstrengungen ein, sich der Aufklärung über die SED-Diktatur und ihre Folgen zu widmen. Dazu dienten besonders die beiden vom Deutschen Bundestag 1992 bzw. 1995 eingesetzten Enquete-Kommissionen »Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur« und »Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit«. Auf Vorschlag der Letzteren wurde die Bundesstiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur geschaffen. Bereits am 14. November 1991 hatte der Bundestag das »Stasi-Unterlagengesetz« verabschiedet, das Betroffenen wie Wissenschaft und Presse die Einsichtnahme in Stasi-Akten ermöglichte. Auf seiner Grundlage wurde die Behörde des Beauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes einschließlich einer dort angesiedelten Forschungsabteilung errichtet.

Von 1992 bis Ende 2020 stellten mehr als 3,3 Millionen Bürgerinnen und Bürger einen Antrag auf Akteneinsicht. Allein im Jahr 1992 waren es über 500000 Anträge, in den folgenden Jahren ging ihre Zahl zurück, in den vergangenen zehn Jahren schwankten die jährlichen Antragszahlen zwischen über 37000 (2020) und über 102000 (2009). Aus Forschung und Medien gingen bis Ende 2020 über 38000 Anträge ein.[141] All diese Zahlen verweisen auf die herausragende Bedeutung der Stasi-Akten sowohl für die individuelle Aufarbeitung durch Betroffene als auch für die historische Forschung – die Chance, Akten eines Geheimdienstes und Über-

140 Zur Einschätzung Ilko-Sascha Kowalczuk: Einmal Stasi - immer Stasi? Wann vergeht Vergangenheit? Der Fall des Berliner Staatssekretärs Andrej Holm und der gesellschaftliche Umgang mit dem Thema Aufarbeitung der Staatssicherheit, 15.1.2017, https://www.bpb.de/240047 (zuletzt 18.9.2019).

141 Die Stasi-Unterlagen – Archiv in Zahlen, https://www.bstu.de/ueber-ns/bstu-in-zahlen/#c2391, Stand März 2021 (zuletzt 24.3.2021).

wachungsapparates wie des MfS auszuwerten, ist in der Zeitgeschichtsforschung einmalig.

Mit der Öffnung der DDR-Archive ab 1990 entwickelte sich geradezu ein Boom der zeithistorischen Forschung; hatten die DDR-Forscherinnen und -Forscher bislang ein Nischendasein in der westdeutschen Wissenschaftslandschaft geführt, so widmeten sich nun auch Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die mit dem Forschungsgegenstand »DDR« bislang wenig zu tun hatten, dem mit ungeahnten Quellenschätzen gesegneten Forschungsfeld. Auch für Historikerinnen und Historiker der (bald ehemaligen) DDR eröffneten sich neue Chancen jenseits bisheriger Legitimationsfunktionen. Eine Umfrage des Arbeitsbereichs DDR-Geschichte im Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung zählte zum Stand Dezember 1993 759 Projekte zur DDR-Geschichte.[142] Dem großen Interesse an der Geschichte des zweiten deutschen Nachkriegsstaats folgten um die Jahrtausendwende kritische Töne: Die DDR sei »ausgeforscht«, die DDR-Forschung schwimme »im eigenen Saft«, es sei eine »Verinselung« zu konstatieren, so der namhafte deutsche Historiker Jürgen Kocka 2003.[143]

Diese Debatte tat der Attraktivität des Forschungsgegenstandes DDR keinen Abbruch. Von 1990 bis Januar 2016 erschienen fast 7000 Bücher zur Geschichte der DDR.[144] Dennoch war in der Wahrnehmung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung das Wissen über die DDR in weiten Teilen der deutschen Bevölkerung gering und die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der DDR an den Universitäten nur schwach ausgebildet. Das Bundesministerium veröffentlichte deshalb im Mai 2017 eine Richtlinie zur Förderung von Projekten zur DDR-Geschichte mit dem Ziel, »eine stärkere strukturelle Verankerung der DDR-Forschung in der deutschen Hochschul- und Forschungslandschaft« zu erreichen.[145]

142 Deutscher Bundestag. Enquete-Kommission »Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland« (Hg.): Forschungsprojekte zur DDR-Geschichte, o. O. 1994.

143 Jürgen Kocka: Bilanz und Perspektiven der DDR-Forschung. Hermann Weber zum 75. Geburtstag, in: Deutschland Archiv 5/2003, S. 764–769; zur Debatte vgl. Henrik Bispinck u. a.: DDR-Forschung in der Krise? Defizite und Zukunftschancen – Eine Entgegnung auf Jürgen Kocka, in: Deutschland Archiv 5/2003, S. 1021–1026.

144 Ulrich Mählert: Totgesagte leben länger. Oder: Konjunkturen der DDR-Forschung vor und nach 1989. Eine Einführung, in: ders. (Hg.): Die DDR als Chance. Neue Perspektiven auf ein altes Thema, Berlin 2016, S. 9–21, hier S. 9.

145 Bekanntmachung: Richtlinie zur Förderung von Forschungsvorhaben auf dem Gebiet der DDR-Forschung im Rahmenprogramm Geistes-, Kultur- und Sozialwis-

Wissenschaft und Bildung

Im Zuge der umfassenden Transformation in den neuen Ländern vollzog sich auch eine institutionelle Neuordnung und pädagogische und inhaltliche Neuausrichtung im Bereich von Bildung und Wissenschaft. Dies galt für den schulischen Unterricht wie auch für die wissenschaftliche Ausbildung an den Universitäten sowie das Wissenschaftssystem insgesamt.

Bei der Neuordnung des Schulwesens in den neuen Bundesländern diente die Bundesrepublik wie in anderen Bereichen auch als Referenzsystem. Allerdings ging es nicht um eine schlichte Übernahme der im Westen existierenden Schulstrukturen, die angesichts des föderalen Bildungssystems ohnehin nicht einheitlich waren. Das in der Bundesrepublik häufig vorhandene dreigliedrige Schulsystem (Gymnasium, Realschule, Hauptschule) fand im Osten keine durchgängige Nachahmung, ansonsten unterschieden sich die Schulstrukturen je nach politischer Ausrichtung in den neuen Bundesländern. Brandenburg erklärte die Gesamtschule zur Regelschule. In den übrigen neuen Ländern wurde ein Zwei-Säulen-Modell errichtet mit dem Gymnasium als erster Säule und einer integrierten Sekundarstufe I als zweiter Säule (anstelle von Real- und Hauptschule). Dieses Modell strahlte auf die alten Bundesländer aus, sodass ab der Jahrtausendwende auch dort die Schulstrukturen in Fluss kamen und in diesem Bereich von einer Co-Transformation gesprochen werden kann. Seit 2012 gibt es den Schultyp »Hauptschule« nur noch in fünf Bundesländern, darunter Bayern.[146]

Angesichts der unterschiedlichen Schulstrukturen in den neuen Bundesländern kann von einem »Überstülpen« westlicher Modelle, einer »Kolonialisierung« gar, nicht die Rede sein.[147] Das einstige DDR-System der

---

senschaften. Bundesanzeiger vom 31.5.2017, https://www.bmbf.de/foerderungen/bekanntmachung-1366.html (zuletzt 19.9.2019).

146 Emmanuel Droit/Wilfried Rudloff: Vom deutsch-deutschen »Bildungswettlauf« zum internationalen »Bildungswettbewerb«, in: Frank Bösch (Hg.): Geteilte Geschichte. Ost- und Westdeutschland 1970–2000, Göttingen 2015, S. 321–368, hier S. 356 f. u. 360 f. Vgl. auch die kritische Bestandsaufnahme von Dieter Schulz: Die Herstellung der Einheit Deutschlands und das Schul- und Bildungswesen in den neuen Bundesländern in den Jahren zwischen 1990 und 2010. Skizzen einer Zwischenbilanz und Perspektiven, in: Tilman Mayer (Hg.): 20 Jahre Deutsche Einheit. Erfolge, Ambivalenzen, Probleme, Berlin 2010, S. 245–267.

147 Droit/Rudloff (Anm. 146), S. 356; zu den unterschiedlichen Strukturen: Schlußbericht der Enquete-Kommission »Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im

»Einheitsschule«, bestehend aus der zehnklassigen Polytechnischen Oberschule (POS) und der Erweiterten Oberschule (EOS, Klasse 11 und 12), war allerdings trotz struktureller Vorteile allein aus ideologischen Gründen diskreditiert, ein Anknüpfen unter neuen demokratischen Vorzeichen wurde in keinem der neuen Länder erwogen.[148]

In einer Expertenanhörung vor der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags »Zukünftige Bildungspolitik Bildung 2000« am 25. April 1990 plädierten Vertreter des DDR-Bildungssystems für einen langsamen Prozess. Bildungsreform sei »kein Prozeß mit überhasteten Schritten«, die gesamte Schulreform »werde Jahre dauern«.[149] Dennoch waren mit dem Vollzug der staatlichen Einheit zügige Entscheidungen gefragt, die mitunter vorläufigen Charakter trugen. In den Jahren 1991 bis 1993 wurden die Schulgesetze in den ostdeutschen Bundesländern neu gestaltet.[150] Konsens war, dass für Ideologisierung und Militarisierung (Wehrkundeunterricht) in den Schulen kein Platz mehr sein dürfe. Ansonsten bildete sich ein relativ breites Spektrum von Schultypen heraus, die auch an reformpädagogische Konzepte anknüpften (zum Beispiel das Chemnitzer Schulmodell mit Bezügen zur Waldorfpädagogik).[151] Mit der Neuordnung des Schulwesens in den neuen Ländern waren also auch innovative Impulse verbunden. Kontrovers diskutiert wurde das in Brandenburg anstelle des Religionsunterrichts geschaffene Fach LER (Lebensgestaltung, Ethik, Religion). 1992 angesichts des niedrigen Grads an christlicher Bekenntnisbindung in der ostdeutschen Bevölkerung als Experiment gestartet, wurde LER 1996 als ordentliches Schulfach für die Klassen 7 bis 10 eingeführt.[152]

Mit dem Übergang zu föderalen, demokratischen Schulstrukturen war kein umfassender Personalaustausch verbunden. Zwar wurden 1991 20000

Prozeß der deutschen Einheit«, Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, Drucksache 13/11000, 10.6.98, S. 144.

148 Zur »Wende« in den Schulen vgl. den Überblick bei Bernd Martens: Die Wende in den Schulen, 30.3.2010, https://www.bpb.de/47305 (zuletzt 24.3.2020).

149 So Volker Abend, geschäftsführender Stellvertreter des Ministers für Bildung der DDR: Schlußbericht der Enquete-Kommission »Zukünftige Bildungspolitik – Bildung 2000«, Anhangsband, Deutscher Bundestag, 11. Wahlperiode, Drucksache 11/7820, 5.9.1990, S. 226.

150 Droit/Rudloff (Anm. 146), S. 357.

151 Schlußbericht der Enquete-Kommission »Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit« (Anm. 147), S. 142.

152 Ebd., S. 146.

und 1992 7960 Lehrerinnen und Lehrer entlassen, doch überwiegend wurde die Transformation des Schulwesens mit einem Personal bestritten, das vom DDR-Schulsystem geprägt war. Von den 185000 Lehrkräften am Ende der DDR waren in Ost-Berlin und in den neuen Ländern 1992 noch 155000 im Dienst. Der Weiterbildung des Lehrpersonals kam deshalb eine besondere Bedeutung zu.[153]

Einen weiteren Reformschub löste der sogenannte PISA-Schock im Jahr 2001 aus. Nach einer vergleichenden Schülerleistungserhebung der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) nahm Deutschland in der Lesekompetenz nur Platz 21 von 31 untersuchten Ländern ein. In Mathematik und den Naturwissenschaften wurde jeweils Platz 20 erreicht.[154] Neben dem niedrigen Leistungsniveau, bei dem Sachsen und Thüringen im Vergleich mit den anderen Bundesländern noch relativ gut abschnitten, förderte die PISA-Studie für Deutschland auch die enge Kopplung zwischen sozialer Herkunft und Kompetenzerwerb zutage. Die Ergebnisse waren Ausgangspunkt für eine neue Bildungsdebatte und in der Folge auch für eine Reihe von Reformen. Die besonders guten Ergebnisse von Ländern wie Finnland ließen Diskussionen um die Schulstruktur aufleben. In Finnland lernen die Schülerinnen und Schüler bis Klasse neun gemeinsam und teilen sich erst ab der 10. Klasse in verschiedene Schultypen auf. Dies schien den Verfechtern der Gesamtschule aus den Reihen der rot-grünen Koalition ein schlagkräftiges Argument zu sein, das allerdings an den konservativen Beharrungskräften in den Ländern abprallte. Eine Entscheidung gegen das mehrgliedrige Schulsystem wurde deshalb nicht gefällt.

Dennoch gab es Reformschritte, die nicht zuletzt der veränderten Zusammensetzung der Schülerschaft (Stichwort »Einwanderungsgesellschaft«) stärker Rechnung tragen sollten. So sollten aus Migrantenfamilien stammende Kinder stärker gefördert werden, lernschwache Schüler besonders unterstützt, die vorschulische Erziehung in das Schulsystem integriert und Ganztagsschulen ausgebaut werden. Bis 2007 sollte ein Viertel der Schulen zu Ganztagsschulen erweitert werden, ein Ziel, das mit 39 Prozent sogar übertroffen wurde.[155] Von 2002 bis 2017 hat sich der Anteil der Kinder, die Ganztagsschulen besuchten, von 9,8 auf 39,3 Prozent erhöht. Die Situation in den einzelnen Bundesländern differiert dabei erheblich zwischen

153 Ebd., S. 141.

154 Droit/Rudloff (Anm. 146), S. 363.

155 Wolfrum, Rot-Grün (Anm. 46), S. 512 u. 516; Droit/Rudloff (Anm. 146), S. 363 f.

dem Spitzenreiter Hamburg (91,5 Prozent) und dem Schlusslicht Bayern (16 Prozent).[156]

Anders als im schulischen Bereich war mit der Neuordnung des Wissenschaftssystems in den neuen Ländern ein umfassender Elitenwechsel verbunden. Wissenschaft und Forschung waren in der DDR auf drei Ebenen angesiedelt: in den Hochschulen und Universitäten, in der Akademie der Wissenschaften (AdW) sowie in den an die Kombinate angebundenen Instituten, der anwendungsorientierten »Industrieforschung«.

Für die Neuordnung der Universitäten und deren Forschung sowie die Zukunft des umfangreichen Akademie-Sektors war die wissenschaftliche Evaluierung, aber auch die Frage der politisch-ideologischen Forschungsrahmung von Bedeutung. Es musste nicht nur ideologischer »Ballast« in Form der obligatorischen Marxismus-Leninismus-Dozenturen abgeworfen werden, sondern Lehre und Forschung mussten insbesondere in den geistes- und sozialwissenschaftlichen Fächern an den Maßstäben einer pluralistischen, demokratischen Wissenschaft ausgerichtet werden. Nachdem Anfang 1990 deutlich geworden sei, dass die 54 Hochschulen der DDR den »notwendigen fundamentalen Neuaufbau« durch »Selbsterneuerung« nicht leisten konnten, sei die »Einmischung von außen« die Konsequenz gewesen. Zu diesem Schluss kam das Sondervotum der Vertreter der SPD-Fraktion und der von ihnen benannten Sachverständigen, darunter der Mitgründer der SPD in der DDR Martin Gutzeit sowie Hermann Weber, Nestor der DDR-Forschung aus Mannheim, im Abschlussbericht der Enquete-Kommission zur Überwindung der Folgen der SED-Diktatur.[157]

Diese »Einmischung von außen« wurde in Form von Struktur- und Berufungskommissionen aktiv, die der Wissenschaftsrat, das 1957 gegründete unabhängige Beratungsgremium von Bundesregierung und Ländern, empfohlen hatte. Die Kommissionen setzten sich aus drei Professoren aus den alten Bundesländern, drei Hochschullehrern sowie je einem akademischen Mitarbeiter und einem Studierenden der neu zu strukturierenden Universität respektive Fakultät zusammen. Den Vorsitz dieser Kommissionen übernahmen westdeutsche Professorinnen oder Professoren.[158] Die Folgen dieser Verfahren waren

156 Immer mehr Kinder besuchen Ganztagsschulen, in: Zeit online, 17.10.2017, https://www.zeit.de/gesellschaft/schule/2017-10/bildung-ganztagsschule-schueler-bertelsmann-studie (zuletzt 11.5.2021); vgl. außerdem: Kultusministerkonferenz: Ganztagschulen in Deutschland (https://www.kmk.org/themen/allgemeinbildende-schulen/bildungswege-und-abschluesse/ganztagsschulen-in-deutschland.html (zuletzt 11.5.2021).

157 Schlußbericht der Enquete-Kommission »Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit« (Anm. 147), S. 166.

158 Droit/Rudloff (Anm. 146), S. 359.

eine aus politischen Gesichtspunkten vielfach nachvollziehbare »Abwicklung« und ein daraus folgender Elitenaustausch. Die ostdeutschen Lehrstühle wurden vorwiegend von westdeutschen Wissenschaftlern besetzt.[159]

Die wissenschaftliche Elite wurde auch in den Folgejahren von Personen dominiert, die im Westen sozialisiert und ausgebildet worden waren – Elitestudien Mitte der 1990er Jahre wie auch in den Jahren nach der Jahrtausendwende förderten eine deutliche Unterrepräsentanz von Ostdeutschen an den Universitäten und den Forschungseinrichtungen zutage. Der Anteil von Personen ostdeutscher Herkunft war nach einer Studie aus dem Jahr 2016 bei den Rektoren ostdeutscher Hochschulen und Universitäten mit 14 Prozent sehr niedrig.[160] Nach einer Studie aus dem Jahr 2019 waren unter den Präsidenten und Rektoren der deutschen Universitäten überhaupt keine Ostdeutschen vertreten.[161] Allgemeine Zahlen zur Besetzung der Lehrstühle und Professuren fehlen. Der Görlitzer Soziologe Raj Kollmorgen verwies im November 2016 jedoch auf eigene Erhebungen im Bereich der Soziologie; danach stammten, bezogen auf das gesamte Bundesgebiet, nur zwischen vier und fünf Prozent der Professorinnen und Professoren aus Ostdeutschland bei einem Anteil der ostdeutschen Bevölkerung an der deutschen Gesamtbevölkerung von etwa 17 Prozent.

Welche Erklärung gibt es dafür Jahrzehnte nach der Wiedervereinigung? Ist es Diskriminierung wegen der Herkunft? Kollmorgen vermutet etwas anderes: »Ich glaube, es hat eher etwas damit zu tun, dass Ostdeutsche vielfach die Risiken einer akademischen Karriere scheuen.« Nach Phasen der Unsicherheit in Zeiten der Transformation wolle man Sicherheit behalten. »Eine Karriere als Hochschullehrer ist aber ein Wagnis.«[162]

Ein gravierendes Problem ergab sich in der Umstrukturierungsphase für den akademischen »Mittelbau«. Von 1990 bis 1993 wurde das wissenschaftliche Personal an den Hochschulen der neuen Bundesländer von über 34 000 auf unter 26 000 reduziert, eine aus finanziellen Gründen getroffene Ent-

159 Ebd., S. 359.

160 Holger Lengfeld: Kaum Posten für den Osten, in: Deutschland Archiv, 10.9.2019, www.bpb.de/296773 (zuletzt 23.3.2020).

161 Kein einziger Uni-Chef kommt aus Ostdeutschland, in: Märkische Allgemeine, 7.2.2019, https://www.maz-online.de/Brandenburg/Kein-einziger-Uni-Chef-aus-Ostdeutschland (zuletzt 11.5.2021).

162 Zitiert nach Martin Machowecz: Der Osten will Posten, in: Zeit online, 10.11.2016, https://www.zeit.de/2016/47/unis-ostdeutschland-professuren-generationswechsel/komplettansicht (zuletzt 23.3.2020).

scheidung der Länder.[163] Als Folge verringerte sich Zahl der Habilitationen von 1990 bis 1992 um mehr als die Hälfte von 330 auf 150. In den alten Bundesländern blieb sie dagegen in etwa gleich (1991: 1713). Den Hauptgrund für diese Entwicklung sah die Hochschulrektorenkonferenz in der mangelnden Berufsperspektive.[164] Der akademische Mittelbau war ein Verlierer der universitären Transformation. Lediglich etwa ein Viertel der Assistenten und Oberassistenten konnte den Arbeitsplatz halten und dies überwiegend nur auf befristeten Stellen.[165]

Neben der Neuordnung des Universitäts- und Hochschulwesens war die Zukunft der 1946 gegründeten Akademie der Wissenschaften der DDR die zweite große Herausforderung der Transformation im Bildungs- und Wissenschaftsbereich. Sie war zum einen Gelehrtengesellschaft und zum anderen die zentrale Trägerorganisation für 60 Forschungsinstitute aller natur- und geisteswissenschaftlichen Disziplinen. 15 Einrichtungen mit etwa 1800 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zählten zum Wissenschaftsgebiet »Gesellschaftswissenschaften«. 1990 gehörten der Akademie als Gelehrtengesellschaft 155 ordentliche und 99 korrespondierende Mitglieder an, in den Instituten waren 24000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigt.[166] Die Frage der Zukunft dieses Wissenschaftspotenzials wurde noch zu Zeiten der DDR, ab Juli 1990, und dann ab dem Vollzug der staatlichen Einheit im Oktober in mehreren Evaluationsschritten geprüft. Nach Artikel 38 Einigungsvertrag sollte das mehrstufige Verfahren der Evaluation der Akademieinstitute »bis zum 31. Dezember 1991 abgeschlossen sein«.[167]

---

163 Hochschulrektorenkonferenz (Hg.): Zur Forschung in den Hochschulen der neuen Bundesländer. Stellungnahme des 173. Plenums der Hochschulrektorenkonferenz, Bonn, 4. Juli 1994 (Dokumente zur Hochschulreform 97/1994), Bonn 1994, S. 7.

164 Zahlenangaben nach ebd., S. 10.

165 Schlußbericht der Enquete-Kommission »Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit« (Anm. 147), S. 161.

166 Ebd., S. 169; vgl. auch Wissenschaftsrat: Perspektiven für Wissenschaft und Forschung auf dem Weg zur deutschen Einheit. Zwölf Empfehlungen, Berlin, 6.7.1990, Drs. 9847/90, https://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/9847-90.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (zuletzt 21.3.2020). Vgl. außerdem Bundestiftung Aufarbeitung: Auflösung der Akademie der Wissenschaften, https://deutsche-einheit-1990.de/ministerien/mft/adw/ (zuletzt 20.3.2020).

167 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag), Artikel 38, Absatz 1, www.gesetze-im-internet.de/einigvtr/art_38.html (zuletzt 20.3.2020).

Der Wissenschaftsrat bildete 25 Arbeitsgruppen, die etwa 500 Fachwissenschaftler umfassten, die vorwiegend aus der Bundesrepublik, jedoch auch aus der DDR und dem Ausland stammten. Jürgen Kocka beschrieb den Prozess wie folgt: »Es war ein Prozeß voll von struktureller Ungleichheit zwischen West und Ost, zwischen Evaluatoren und Evaluierten. Es fehlte nicht an Mißverständnissen, Arroganz und Anpassung. Aber am Ende wurde die Evaluation auch von den meisten Betroffenen im Osten als fair beurteilt.«[168] Von den 60 Instituten wurden sechs vollständig aufgelöst. Die übrigen wurden entweder in bestehende Forschungseinrichtungen integriert oder unter neue Trägerschaft gestellt. Nach den Empfehlungen des Wissenschaftsrats sollte jeder dritte Beschäftigte und jeder zweite Wissenschaftler der aufgelösten Akademie-Institute in anderen Institutionen weiterarbeiten, in neu gegründeten Instituten, in schon bestehenden Forschungsinstituten oder – mithilfe eines speziellen Hochschulerneuerungs- und Wissenschaftlerintegrationsprogramms – an den Hochschulen.[169] Konkret sollten 1800 positiv evaluierte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler (von ca. 11000), für fünf Jahre finanziert, in die Universitäten und Hochschulen integriert werden.

Das gut gemeinte Programm war jedoch in Unkenntnis der Wissenschaftsverhältnisse in der DDR bzw. den neuen Ländern erstellt worden. Die Universitäten in den neuen Ländern waren nicht nur mit erheblichen Mittelkürzungen konfrontiert, was die Übernahme von wissenschaftlichem Personal erschwerte, sondern sie empfanden als Forschungsstandorte die neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auch nicht als Bereicherung, sondern als Konkurrenz – eine Wahrnehmung, die aus DDR-spezifischen Erfahrungen und der Antipathie gegenüber den mit Ressourcen bevorzugten Akademie-Instituten herrührte. Zum Stand 1. Januar 1994 hatten zwar 1460 Wissenschaftler oder Mitarbeiter von Wissenschaftler-Arbeitsgruppen aus früheren Akademie-Einrichtungen bei Universitäten oder Fachhochschulen Arbeitsverträge unterschrieben. Nachhaltig war diese Maßnahme jedoch nicht. Der Schlussbericht der Enquete-Kommission vom September 1998 hielt fest, es könne davon ausgegangen werden, dass nur 100 Wissenschaftler dauerhaft übernommen worden seien. Angesichts solcher Dimensionen konnte das Programm zur Integration von Akademie-Wissenschaftlern als weitgehend gescheitert angesehen werden.[170]

168 Jürgen Kocka: Vereinigungskrise. Zur Geschichte der Gegenwart, Göttingen 1995, S. 67.

169 Ebd., S. 67.

170 Schlußbericht der Enquete-Kommission »Überwindung der Folgen der SED-Dik-

Durchaus erfolgreich hat sich dagegen eine Reihe neuer Forschungseinrichtungen entwickelt, darunter in den Geisteswissenschaften. Diese zunächst »Forschungsschwerpunkte« genannten Zentren sind in der deutschen und internationalen Wissenschaft mittlerweile fest etabliert.[171]

Noch dramatischer als in den Bereichen der Akademie-Forschung wirkte sich die Transformation in den neuen Bundesländern auf die Industrieforschung aus. Von ca. 87000 Stellen Ende 1989 blieben im Zuge des Einheitsprozesses bis 1993 16000 übrig.[172] Ende der 1990er Jahre lag die Zahl der im Bereich Forschung und Entwicklung (FuE) in der Industrie Beschäftigten im Zuge von Neuentwicklungen bei 20000.[173] Da in diesem Bereich keine Evaluierungen vorgenommen wurden, war der Abbau der Forschungs- und Entwicklungsabteilungen durch betriebswirtschaftliche Erwägungen im Rahmen des Privatisierungsprozesses, durch Sparmaßnahmen sowie durch die Unsicherheit in Bezug auf die zukünftige Unternehmensstrategie begründet. Der rapide Abbau von Forschungskapazitäten im anwendungsorientierten Bereich wirkte sich negativ auf die Produktinnovation in den ostdeutschen Unternehmen und damit auf ihre Wettbewerbsfähigkeit aus. Die Bundesregierung versuchte dieser Entwicklung mit mehreren Förderungsprogrammen entgegenzuwirken. Eines der Programme, die »FuE-Förderung gemeinnütziger Industrieforschungseinrichtungen in strukturschwachen Regionen«, war bis zum Jahr 2017 auf Ostdeutschland begrenzt, ist seitdem jedoch für die strukturarmen Regionen in Gesamtdeutschland geöffnet.[174]

Bei allen Erfolgen dieser Förderprogramme im Einzelnen bleibt für die Jahre ab 2000 festzuhalten, dass der Anteil des Personals in den Forschungs- und Entwicklungsabteilungen der Wirtschaft in den neuen Bundesländern bei durchweg kaum mehr als zehn Prozent, gemessen an den

---

tatur im Prozeß der deutschen Einheit« (Anm. 147), S. 170; Hochschulrektorenkonferenz (Hg.) (Anm. 163), S. 14f. Zur Entwicklung der Akademie-Institute vgl. außerdem Hans-Georg Wolf: Organisationsschicksale im deutschen Vereinigungsprozeß. Die Entwicklungswege der Institute der Akademie der Wissenschaften der DDR, Frankfurt a. M./New York 1996.

171 So das Zentrum Zeithistorische Forschung (ZZF) in Potsdam.

172 Materialien zur Deutschen Einheit und zum Aufbau in den neuen Bundesländern (Anm. 13), S. 129.

173 Schlußbericht der Enquete-Kommission »Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit« (Anm. 147), S. 171.

174 Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2019, hg. v. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin, August 2019, S. 23.

Beschäftigtenzahlen in Deutschland insgesamt, lag (in absoluten Zahlen: 2000: 276271 Beschäftigte in Westdeutschland, 22492 in den neuen Bundesländern; 2018: 407994 in Westdeutschland, 29372 in den neuen Bundesländern – jeweils ohne Berlin). Auch die prozentualen Anteile der Ausgaben für die in Wirtschaftsunternehmen betriebene Forschung am Bruttoinlandsprodukt lagen 2018 in den neuen Bundesländern deutlich unter dem bundesweiten Durchschnitt von 2,16 Prozent. Zählt man Berlin zu den ostdeutschen Ländern hinzu, so stand es mit 1,37 Prozent an der Spitze der neuen Länder, gefolgt von Sachsen (1,25) und Thüringen (1,15); Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg lagen bei 0,59 Prozent, Schlusslicht war Sachsen-Anhalt mit 0,43 Prozent.[175]

Die Vereinigung der beiden deutschen Wissenschaftssysteme verlief nach einem Grundmuster, das auch in anderen Bereichen von Wirtschaft und Gesellschaft vorherrschte: Im Wesentlichen wurde das westliche Modell übernommen, die Chance einer Reform des Gesamtsystems wurde – so die Kritik – nicht genutzt.[176]

Über die vereinigungsspezifischen Entwicklungen hinaus setzten in der rot-grünen Regierungsperiode Reformprozesse im Hochschul- und Bildungsbereich ein, die eine Internationalisierung und Europäisierung der wissenschaftlichen Ausbildungssysteme zum Ziel hatten. Die Einführung der »Junior-Professuren« und der Bachelor- und Master-Studiengänge ab 1998/99 (»Bologna-Prozess«) sind hier die entscheidenden Stichworte.[177] Hoch umstritten in ihrer Anfangsphase, haben sich diese Reformen in allen Bundesländern etabliert, wenngleich der eigentliche Zweck der Einführung der Junior-Professuren – die Abschaffung der Habilitation – durch die Kontinuität der Letzteren als Voraussetzung für die Berufungsfähigkeit auch von Junior-Professorinnen und -Professoren unterlaufen wurde und wird. Doch ansonsten scheinen diese Reformen, die den ostdeutschen Teil des Landes in kurzer Zeit vor eine neuerliche Veränderung stellten, eine Angleichung der Wissenschaftssysteme in Ost und West befördert zu haben.

175 Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2020, hg. v. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin, August 2020, S. 266.

176 Kocka, Vereinigungskrise (Anm. 168), S. 75.

177 Droit/Rudloff (Anm. 146), S. 361–363. Eine kritische Bilanz der Bildungs- und Wissenschaftspolitik unter Rot-Grün bei: Frieder Wolf/Christian Henkes: Die Bildungspolitik von 2002 bis 2005: Eine Misserfolgsgeschichte und ihre Ursachen, in: Egle u. a. (Hg.) (Anm. 43), S. 355–378.

Umwelt- und Energiepolitik

In den frühen 1970er Jahren trat das Thema »Umwelt« auf die politische Agenda. Mit der vom Club of Rome angeregten und 1972 veröffentlichten Studie »Die Grenzen des Wachstums« wurde erstmals die Endlichkeit der natürlichen Ressourcen ins öffentliche Bewusstsein gerückt. Die Brisanz der Abhängigkeit von fossilen Rohstoffen wurde ab der ersten »Ölpreiskrise« 1973 offenkundig. Von dieser Zeit an war Umwelt- und Energiepolitik ein kontrovers diskutiertes Thema und Ausgangspunkt zahlreicher Bürgerinitiativen. Dies galt für beide deutsche Staaten, wobei in der DDR, die bereits 1971 ein Ministerium für Umweltschutz und Wasserwirtschaft geschaffen hatte, das unabhängige ökologische Engagement staatlicher Repression ausgesetzt war. SED und Staatssicherheit waren grundsätzlich nicht gewillt, unabhängige Bürgerinitiativen zu dulden.

Zum Ende der DDR galt dieser Staat als einer der größten Umweltsünder in Europa. Kein anderes Land wies eine so hohe Schwefeldioxidemission auf. Auch bei der Staubemission nahm die DDR den ersten Platz ein. Nur drei Prozent der Fließgewässer galten 1989 als ökologisch intakt, bei den stehenden Gewässern war es nur ein Prozent. Der Waldbestand war zu über 50 Prozent krank oder tot – ein Wert, der zu diesem Zeitpunkt allerdings auch in der Bundesrepublik erreicht wurde. Im Januar 1990 äußerten in demoskopischen Befragungen 90 Prozent der DDR-Bevölkerung, dass sie mit der Umweltsituation unzufrieden seien.[178] Die Regierung unter Ministerpräsident Hans Modrow (SED/PDS) stellte in einer im März 1990 vorgelegten Konzeption für die Entwicklung der Umweltpolitik die desaströse ökologische Lage des Landes fest: »Die Umweltbedingungen in der DDR werden durch eine extrem hohe Belastung der Luft, der Gewässer und des Bodens durch Schadstoffe geprägt. Sie sind verbunden mit Gesundheitsgefährdung der Menschen und mit einer erheblichen Belastung des nationalen und globalen Naturhaushalts.«[179] Die Beseitigung

178 Ilko-Sascha Kowalczuk: Endspiel. Die Revolution von 1989 in der DDR, 2. Auflage, München 2009, S. 126. Zum Stand der Umweltsituation in der DDR und den neuen Bundesländern 1989 und in den frühen 1990er Jahren: Walter Komar: Zur Entwicklung der Umweltsituation in Ostdeutschland – eine Zwischenbilanz, in: Rüdiger Pohl (Hg.): Herausforderung Ostdeutschland. Fünf Jahre Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion, Berlin 1995, S. 269–286, u. a. S. 270; Dieter Rink: Umwelt, 19.2.2020, https://www.bpb.de/47350 (zuletzt 16.3.2020).

179 Zitiert nach Materialien zur Deutschen Einheit und zum Aufbau in den neuen Bundesländern (Anm. 13), S. 30.

der ökologischen Altlasten der DDR war nicht nur deshalb eine wichtige Aufgabe in der Transformationsphase. Für die Sanierung der Industrie- und Gewerbeflächen war die Dekontaminierung der mit toxischen Stoffen verseuchten Areale eine wichtige Voraussetzung.[180]

Wesentliche Umweltbelastungen waren auf den Abbau und die Verbrennung von Braunkohle, dem primären Energieträger in der DDR, zurückzuführen.[181] Als Folge des Abbaus industrieller Kapazitäten im Zuge des wirtschaftlichen Strukturwandels in den neuen Ländern ging der Bedarf an Braunkohle zurück, weshalb zahlreiche Tagebaue, Kraftwerke und Braunkohleverarbeitungsanlagen in der ersten Hälfte der 1990er Jahre stillgelegt wurden. Dies und die durch Bund und Länder finanzierte Sanierung der Tagebauregionen und der Chemiestandorte führten zu einer merklichen Verbesserung der Umweltsituation in den neuen Ländern. Allein für die Braunkohlesanierung investierten der Bund und die betroffenen Länder zwischen 1990 und 2018 insgesamt über zehn Milliarden Euro.[182]

Im Vergleich zur Situation in den späten Jahren der DDR sind in den neuen Bundesländern seit den 1990er Jahren zweifelsohne erhebliche Fortschritte in der Umweltpolitik erreicht worden. Die im Zuge der vor allem mit Beginn des neuen Jahrtausends akut gewordenen und von der Bundesregierung ausgegebenen Ziele der Klimapolitik sind allerdings in Deutschland gerade im Hinblick auf den Kohlendioxid-Ausstoß keinesfalls sicher erreichbar. Das für das Jahr 2020 anvisierte Ziel eines 40-prozentigen Rückgangs der Treibhausgasemissionen im Vergleich zu 1990 wurde zwar mit 42,3 Prozent sogar übertroffen – eine Folge des geringeren Energieverbrauchs in Zeiten des »Lockdowns«; sobald die Wirtschaft wieder voll reaktiviert wird, werden die Emissionen jedoch erneut steigen, so die Prognosen; zu befürchten ist, dass der pandemiebedingte »Erfolg« des Jahres 2020 nicht nachhaltig sein wird.[183]

180 Zu den diversen Maßnahmen vgl. zum Beispiel Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 1997 (Anm. 19), S. 79–87.

181 Vgl. zum Beispiel Ulrich Petschow: Der Streit um die ostdeutsche Braunkohle, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 12/1992, S. 1504–1507.

182 Rink (Anm. 178).

183 Vgl. Deutschland übertrifft wegen Corona Klimaschutz-Ziel, in: Manager Magazin, 4.1.2021, https://www.manager-magazin.de/politik/deutschland/co2-emissionen-deutschland-uebertrifft-klimaschutz-ziel-wegen-corona-krise-a-2420cdc4-547e-4b2e-b69d-b71265b26820 (zuletzt 3.3.2021). 2019 wurde eine 35-prozentige Minderung der CO_2-Emissionen erreicht; Michael Bauchmüller/Vivien Timmler: »Deutschland nähert sich dem Klimaziel«, in: Süddeutsche Zeitung, 7.1.2020, https://www.sueddeutsche.de/1.4746847 (zuletzt 17.3.2020).

In diesem Zusammenhang ist der Abbau und die Verstromung der Braunkohle – nicht nur in Ost-, sondern auch in Westdeutschland – nach wie vor ein umstrittenes Thema. Die von der Bundesregierung am 6. Juni 2018 eingesetzte Kommission für Wachstum, Beschäftigung und Strukturwandel (»Kohlekommission«) hat sich auf den Ausstieg aus der Braunkohle bis spätestens 2038 verständigt.[184] Wie bereits in den 1990er Jahren stehen sich in dieser Frage Argumente der Arbeitsplatzsicherheit und des Umwelt- bzw. Klimaschutzes gegenüber.[185]

In den 1990er Jahren war die Diskussion um Umweltpolitik stark von den Aufgaben der Sanierung der drastischen Umweltschäden in den neuen Bundesländern geprägt. Der Tenor lautete, die SED-Diktatur habe in unverantwortlicher Weise die Umwelt belastet und die Gesundheit der Menschen aufs Spiel gesetzt. Es müssten die in der »alten« Bundesrepublik geltenden Umweltstandards nun auch in den neuen Bundesländern etabliert werden. Diese regierungsoffizielle Perspektive verdeckte die kritischen Debatten über Umweltfragen in der Bundesrepublik vor der Vereinigung. Aus Sicht der Oppositionsparteien (SPD und Grüne) und der Ökologiebewegung war die Bundesrepublik nämlich keinesfalls der positive Gradmesser in umweltpolitischen Fragen.

Mit dem Regierungswechsel 1998 von »Schwarz-Gelb« zu »Rot-Grün« änderten sich die Schwerpunktsetzungen in der Ökologiepolitik. Am 1. April 1999 trat das »Gesetz zum Einstieg in die Ökologische Steuerreform« in Kraft. Diese Steuerreform sollte einem Missverhältnis entgegenwirken, das auf die folgende Formel gebracht wurde: Energie sei zu billig, Arbeit zu teuer. Mit den Einnahmen aus der neu eingeführten Stromsteuer und der Erhöhung der Mineralölsteuer sollten Lohnnebenkosten gesenkt und damit die Arbeitskosten verringert werden, was zu einer Belebung des Arbeitsmarkts führen sollte. In der Öffentlichkeit stark umstritten (Bildzeitung: »… eine Nicht-Reform. Am besten einstampfen«), zeitigte die »Ökosteuer« durchaus positive Effekte. Der Kraftstoffverbrauch entwickelte

184 Kommission »Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung«. Abschlussbericht, hg. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin, Januar 2019; vgl. auch Abschlussbericht der Kohlekommission. Der Einstieg in den Kohleausstieg, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/der-einstieg-in-den-kohleausstieg-1574264 (zuletzt 16.3.2020).

185 Vgl. zum Beispiel Hauke Hermann u. a.: Beschäftigungsentwicklung in der Braunkohleindustrie: Status quo und Projektion, hg. v. Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau, Juli 2018. Als zeitgenössische Einschätzung: Günther Bachmann: Umweltsanierung zwischen Großversuch und Illusion. Zur Entwicklung in den neuen Ländern, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 9/1991, S. 1064–1075.

sich rückläufig; dies sei, so eine Bilanz der ersten vier Jahre von »Rot-Grün«, vor dem Hintergrund der bis 1999 ständig steigenden CO_2-Emmissionen eine positive Trendwende.[186]

Ein weiteres Prestigeprojekt der neuen Umwelt- und Energiepolitik war das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG). Dieses am 1. April 2000 in Kraft getretene und in den Folgejahren mehrmals novellierte Gesetz regelt die bevorzugte Einspeisung erneuerbarer Energie in das Stromnetz. Die positiven Effekte zeigten sich bald; lag der Anteil erneuerbarer Energien an der Stromerzeugung im Jahr 1998 bei 5,2 Prozent, so stieg er im Sommer 2002 auf über acht Prozent.[187] Im Jahr 2018 machten die erneuerbaren Energien bereits 38 Prozent des gesamten Stromverbrauchs aus; 2020 war dieser Anteil auf 46 Prozent gestiegen.[188]

Das bedeutendste Vorhaben der Bundesregierung war in diesem Politikbereich zweifellos der Ausstieg aus der Atomenergie. Er war vor allem ein Anliegen der Grünen, allerdings hatte auch in der SPD ein Umdenken eingesetzt. Nach langwierigen Verhandlungen gelang es, mit den vier großen deutschen Energieversorgungsunternehmen im Jahre 2000 einen Kompromiss zu erreichen, der den Atomausstieg nach einer »Regellaufzeit« von 32 Jahren pro Reaktor vorsah.[189] Angesichts dieser langen Übergangsphase war der Atomausstieg vor allem bei den Grünen und der Umweltbewegung umstritten. Dennoch bedeutete auch diese politische Entscheidung eine Trendwende. Deutschland war das erste Industrieland, das sich von diesem umstrittenen Energieträger verabschiedete, während andere Länder, allen voran das Nachbarland Frankreich, weiterhin auf Atomstrom setzten.[190]

Die ab 2009 amtierende schwarz-gelbe Bundesregierung unter Angela Merkel weichte den Atomkompromiss auf. Am 28. Oktober 2010 verlängerte die CDU/CSU-FDP-Koalition die Restlaufzeiten der Atom-

186 Lutz Mez: Ökologische Modernisierung und Vorreiterrolle in der Energie- und Umweltpolitik? Eine vorläufige Bilanz, in: Egle u. a. (Hg.) (Anm. 43), S. 329–350, hier S. 343 f. Zitat Bild-Zeitung nach Wolfrum, Rot-Grün (Anm. 46), S. 215. Zur Ökosteuer vgl. auch Herbert (Anm. 42), S. 1236.

187 Mez (Anm. 186), S. 337.

188 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Erneuerbare Energien, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/erneuerbare-energien.html (zuletzt 24.6.2021).

189 Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Energieversorgungsunternehmen vom 14. Juni 2000, https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Nukleare_Sicherheit/atomkonsens.pdf (zuletzt 17.3.2020).

190 Ausführlich Wolfrum, Rot-Grün (Anm. 46), S. 230–245; vgl. auch Herbert (Anm. 42), S. 1236 f.

kraftwerke um durchschnittlich zwölf Jahre.[191] Doch nur ein knappes halbes Jahr später erfolgte eine komplette Kehrtwende. Unter dem Eindruck der Atomkatastrophe von Fukushima in Japan am 11. März 2011 verkündete die Bundesregierung zunächst ein dreimonatiges Moratorium des Gesetzes zur Laufzeitverlängerung. Am 30. Juni 2011 beschloss der Bundestag den Ausstieg aus der Kernenergie bis zum Jahr 2022. Diese überraschende Wende war von einem breiten Konsens in der deutschen Bevölkerung getragen. Nach dem »Politbarometer« der Forschungsgruppe Wahlen vom April 2011 sprachen sich 55 Prozent der Befragten für eine schnellstmögliche Abschaltung der Atommeiler aus, 34 Prozent plädierten für einen Ausstieg bis 2021, nur neun Prozent wollten bei der von der Regierungskoalition im Jahr zuvor beschlossenen Laufzeitverlängerung bis 2035 bleiben.[192]

Seit der Jahrtausendwende und seit den mehr oder weniger stark zu spürenden Auswirkungen klimatischer Veränderungen, darunter die vermehrt heißen Sommer in gemäßigten Breitengraden, ist eine zunehmende Sensibilisierung der Gesellschaft in Fragen des Klimas erkennbar. Sichtbarer Ausdruck ist jene Protestbewegung, die sich seit dem Sommer 2018 weltweit für das Erreichen des 2015 von der UN-Klima-Konferenz in Paris vereinbarten Ziels und vor allem für die dafür erforderlichen Maßnahmen einsetzt: die von Schülerinnen und Schülern getragene Bewegung der »Fridays for Future«.[193] Auf der Pariser Konferenz hatten sich die teilnehmenden Staaten darauf verständigt, die menschengemachte Erderwärmung auf möglichst 1,5 Grad, maximal aber zwei Grad über dem Niveau der vorindustriellen Zeit zu beschränken.[194]

---

191 Zur Abstimmung im Bundestag: Deutscher Bundestag: Stenografischer Bericht – 17. Wahlperiode – 68. Sitzung. Berlin, Donnerstag, den 28. Oktober 2010, Plenarprotokoll 17/68, S. 7224 D.

192 Forschungsgruppe Wahlen e. V.: Politbarometer April I 2011. Repräsentative Umfrage – KW 13. Zu den Entwicklungen in der Atompolitik: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuz), 46–47/2011: »Ende des Atomzeitalters?«.

193 Vgl. Moritz Sommer u. a.: Fridays for Future. Profil, Entstehung und Perspektiven der Protestbewegung in Deutschland, ipb working paper series, 2/2019, Berlin, August 2019; Sebastian Haunss/Moritz Sommer (Hg.): Fridays for Future – Die Jugend gegen den Klimawandel. Konturen der weltweiten Protestbewegung, Bielefeld 2020.

194 Pariser Übereinkunft vom 12.12.2015 (in deutscher Übersetzung): http://www.bmu.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/paris_abkommen_bf.pdf (zuletzt 24.3.2020).

Kapitel 5

Mentalitäten, Einstellungen, kulturelle Trends

Der engagierte Einsatz für Umwelt- und Klimafragen vornehmlich einer jüngeren Generation knüpft an Entwicklungen an, die in den 1970er Jahren ihren Ausgang nahmen. Das Entstehen einer Umweltbewegung in der alten Bundesrepublik und – unter deutlich erschwerten Bedingungen – auch in der DDR verweist auf gewandelte Sichtweisen: Der in den 1950er/60er Jahren verbreitete Fortschrittsglaube wurde abgelöst von Skepsis und der Mahnung zu einem verantwortungsvollen Umgang mit den vorhandenen natürlichen Ressourcen. Gepaart war dies mit einem Wertewandel: Anstelle von Wachstum, Leistung, Disziplin und Ordnung wurde nun auf Selbstverwirklichung und individuelle Lebensplanung gesetzt. Dies konnte gerade im Hinblick auf Konsumorientierung durchaus mit dem ökologischen Postulat des Maßhaltens kollidieren. Die veränderten Wertmaßstäbe einer nach dem Krieg aufgewachsenen Generation wurden für den Westen Deutschlands, aber in gewissem Maße auch für die DDR konstatiert.[1]

Schienen sich also in der Zeit der Teilung trotz aller Systemunterschiede ähnliche Prozesse in den Lebenseinstellungen einer jüngeren Generation in West und Ost abzuzeichnen, so zeigten sich im vereinten Deutschland dann doch sehr deutliche Unterschiede in den jeweils vertretenen Werten; dies legten jedenfalls Befragungen von West- und Ostdeutschen nahe.

Werte und Einstellungen

Eine Untersuchung des Instituts für Demoskopie Allensbach zu »Befindlichkeiten Ost-West« aus dem Sommer 1996 förderte Haltungen zutage, die, so die Schlussfolgerung des Instituts, zeigten, dass in Ostdeutschland »die meisten bürgerlichen Werte von den Stürmen des westlichen Zeitgeistes fast unberührt« geblieben seien. Das Bild, das die Ostdeutschen von sich selbst zeichneten, wirke »ungeheuer brav und bieder«. Sie waren demnach »fleißig« (76 Prozent), »bescheiden« (65 Prozent), »freundlich« (65 Prozent) und »ehrlich« (64 Prozent). Dagegen meinten nur 27 Prozent der aus den alten Bundesländern stammenden Befragten, dass die Westdeutschen »ehr-

1 Vgl. zum Beispiel Elisabeth Nölle-Neumann: Werden wir alle Proletarier? Wertewandel in unserer Gesellschaft, Zürich 1978, S. 8 f.; Dorothee Wierling: Geboren im Jahr Eins. Der Jahrgang 1949 in der DDR. Versuch einer Kollektivbiographie, Berlin 2002, S. 331 f.; Wolfgang König: Geschichte der Konsumgesellschaft, Stuttgart 2000, S. 126. Vgl. auch Schlußbericht der Enquete-Kommission »Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit«, Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, Drucksache 13/11000, 10.6.1998, S. 195.

lich« seien, 39 Prozent hielten sie für »freundlich«, für »bescheiden« hielten sie gerade mal neun Prozent.[2]

Der Soziologe Steffen Mau hat jüngst auf ostdeutsche Selbstbeschreibungen verwiesen. Gefragt nach ihrer subjektiven Schichtzugehörigkeit, hätten viele geantwortet, dass sie sich als »ganz normale Leute« empfänden mit Werten wie »Bescheidenheit«, »Vernunft« und dem »Sein-Auskommen-Haben« – eine »Mentalität der einfachen Leute«.[3] Dass sich 1991 mit zwei Prozent nur ein Bruchteil zur »Oberschicht« und nur 37 Prozent zur Mittelschicht, dagegen 60 Prozent zur Arbeiterschicht zählten, war wohl eine Folge der Sozialisation in der ostdeutschen Arbeitsgesellschaft. Diese scheint jedoch in ihrer Wirkung zu verblassen, jedenfalls, was die Schichtenzugehörigkeit anbelangt. 2018 ordneten sich noch 36 Prozent der Ostdeutschen der Arbeiterschaft zu, im Westen waren es 23 Prozent.[4] Die Prägung von Werten durch den Alltag der DDR-Arbeitsgesellschaft zeigte sich in zahlreichen Aussagen. So stimmten 76 Prozent von 861 im November 1995 befragten Erwerbspersonen in Magdeburg der Aussage zu, dass die Solidarität vor der »Wende« noch ein verbindlicher Wert gewesen sei, man nun jedoch seine »Ellenbogen« gebrauchen müsse.[5] Das Arbeitskollektiv zu DDR-Zeiten bot Geborgenheit, Austausch über persönliche Angelegenheiten, bedeutete aber auch soziale Kontrolle – mit der Transformation der Arbeitsverhältnisse fiel diese Dimension sozialen und kulturellen Lebens weg.

Den Ostdeutschen war mit der »überstürzten Integration« ein hohes Maß an Anpassungsbereitschaft abgefordert worden. In den Jahren nach der Vereinigung sei ein »ganzes Land«, die ehemalige DDR, damit beschäftigt gewesen, »den Westen zu beobachten, zu erforschen und zu kopieren«,

2 Institut für Demoskopie Allensbach: Befindlichkeiten Ost-West. Ein demoskopischer Vergleich. Eine Untersuchung des Instituts für Demoskopie Allensbach für Familie & Co – Juni/Juli 1996, S. 3.

3 Steffen Mau: Lütten Klein. Leben in der ostdeutschen Transformationsgesellschaft, Berlin 2019, S. 168 u. 15.

4 Mareike Bünning: Soziale Lagen und soziale Schichtung, in: Datenreport 2021. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, hg. v. Statistisches Bundesamt (Destatis), Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB) in Zusammenarbeit mit Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin), Bonn (Bundeszentrale für politische Bildung) 2021, S. 271–277, hier S. 276.

5 Gitta Scheller: Individualisierungsprozesse in den neuen Bundesländern. Zur Freisetzung aus den Arbeitskollektiven, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 37–38/2002, S. 23–29, hier S. 25.

eine Zeit »des Vergessens und Verdrängens«, so ein Befund.[6] Ein kultureller Anpassungsprozess, der sich in einem »atemberaubenden Tempo« vollzog.[7] Die Ausgangsbedingungen und Prägungen waren dabei für die einzelnen Generationen sehr verschieden. Eine um 1930 geborene »Großelterngeneration« war aus der DDR in ihrem Selbstgefühl weniger beschädigt »entlassen worden« als ihre Kinder, die in den 1950er Jahren geborene »Elterngeneration«, die die DDR als »geschlossene Gesellschaft« erlebt hatten. Die Angehörigen dieser Generation waren die Hauptträger der Montagsdemonstrationen, sie standen in den 1990er Jahren in der Mitte ihres Arbeitslebens und waren damit von den Folgen der wirtschaftlichen Transformation besonders betroffen.

Die Generation der Heranwachsenden (Geburtsjahrgänge um 1970) konnte wiederum den Fall der Mauer als Befreiung von der Lethargie der späten DDR erleben. Sie hatte sich in Teilen schon zu DDR-Zeiten mental Richtung Westen verabschiedet. Doch während aus der Forschung Attribute wie »geschmeidige Anpassungsbereitschaft« und Verdrängen der Herkunft für diese »dritte Generation Ost« formuliert werden, werden die Jahre der sogenannten Wende von ihr auch kritisch erinnert: »Orientierungslosigkeit war allgegenwärtig, und die Welt stand auf dem Kopf. Gewohnte Vorbilder und Autoritäten verschwanden.«[8]

Bei der »dritten Generation Ost« verwischen die Unterschiede zweier Generationen, denn die Erfahrungshorizonte der heranwachsenden Jugendlichen und jene der »Kinder der Wendezeit« waren keineswegs ähnlich. Die »Wendezeit-Kinder«, um 1980 geboren, waren geprägt durch die »Traumata einer überstürzten Modernisierung« und durch die Überforderungen ihrer Eltern und Lehrer. »Vor ihren Kinderzimmerfenstern zerfielen Häuser zu Staub, schlugen sich rechte und linke Jungmännerhorden die Köpfe ein, verloren die Erwachsenen ihre Existenz und die Übersicht.«[9] Das ist drastisch formuliert, verweist jedoch auf den Erfahrungshorizont der Generationen, die den radikalen Umbruch sehr verschieden erleben konnten.

6 Tanja Bürgel: Ostdeutsche Generationen als Einwanderer in die Bundesrepublik und die Perspektiven der Wendekinder als Generation, in: Heinrich Best/Everhard Holtmann (Hg.): Aufbruch der entsicherten Gesellschaft. Deutschland nach der Wiedervereinigung, Frankfurt a. M./New York 2012, S. 172–186, hier S. 172 f.

7 Ebd., S. 173.

8 Michael Hacker u. a.: Dritte Generation Ost. Wer wir sind, was wir wollen, in: Michael Hacker u. a. (Hg.): Dritte Generation Ost. Wer wir sind, was wir wollen, Berlin 2012, S. 9–16, hier S. 12.

9 Bürgel (Anm. 6), S. 179 f.

Ostalgie

Bei aller Anpassung und Angleichung von Konsum- und Freizeitverhalten zeigte sich insbesondere in den 1990er Jahren ein Phänomen, das als Reaktion auf die empfundene Entwertung all dessen, was mit dem Leben in der DDR verbunden war, interpretiert wurde und wird – Ostalgie. Waren in den ersten Monaten nach der Währungsunion Ostprodukte verpönt und in vielen Kaufhallen und Geschäften gar nicht mehr erhältlich, so gab es nun ein Revival: »Rondo« statt »Jakobs«, »Rotkäppchen« statt »Rüttgers Club«, »Spee« statt »Weißer Riese« und »Club« statt »West«. In speziellen Läden wurden nur Ostprodukte verkauft, Ostalgie-Partys mit entsprechendem Ambiente (FDJ-Hemden) und Honecker-Imitatoren hatten Konjunktur.[10]

Unternehmerin Elke Hofmann in dem von ihr gegründeten Laden »Ossi«, der ausschließlich Produkte aus dem Osten verkauft, in Gera am 19. Januar 1994

10 Zu Ostalgie: Thomas Ahbe: Ostalgie: Zum Umgang mit der DDR-Vergangenheit in den 1990er Jahren, Erfurt (Landeszentrale für politische Bildung Thüringen) 2005; Axel Schildt/Detlef Siegfried: Deutsche Kulturgeschichte. Die Bundesrepublik – 1945 bis zur Gegenwart, München 2009, S. 478 f.

Inwieweit es sich hier um nostalgischen Kitsch oder um Anzeichen einer »ostdeutschen« Identität handelte, ist umstritten. Man könnte das Ganze als spezifische Form der Verarbeitung der DDR-Vergangenheit einordnen, die einen entsprechenden Erfahrungshorizont voraussetzte, den Bewohner der alten Bundesländer in der Regel nicht mitbrachten. »Es waren die auf die Spitze getriebenen Kommunikationsrituale der offiziellen DDR – das groteske Pathos, die sperrige Sprache, die gigantomanischen Selbstzuschreibungen und schließlich der paternalistische und autoritäre Zugriff auf ›das Volk‹ im Saale. Spielerisch wurde agitiert und kontrolliert, und im Ergebnis mancher ›Kontrolle‹ erfolgte eine ›Zuführung‹ zu einem Publikumsspiel auf der Bühne.«[11] Kritiker sahen eine Verharmlosung der DDR-Diktatur, es gab Forderungen, DDR-Embleme und Fahnen, die auch zum Verkauf angeboten wurden, zu verbieten.

Diese Art von Ostalgie ist Geschichte, sogenannte Ostprodukte haben in den Regalen der Supermärkte ihren selbstverständlichen Platz neben den »Westmarken«, zumal viele von ihnen sowieso unter einem Konzerndach produziert werden. Die Konjunktur der Ostalgie-Partys ist mit der Jahrtausendwende abgeflaut, die Händler von DDR-Devotionalien sind am Berliner Brandenburger Tor wie auch an anderen zentralen touristischen Orten verschwunden. Was allerdings erneut in die öffentliche Debatte geraten ist, ist die Frage nach einer ostdeutschen Identität – gab es sie, gibt es sie wieder, ist sie ein Konstrukt?[12]

Geschlechterverhältnisse

Den DDR-Deutschen wurde und wird mitunter nachgesagt, dass sie »deutscher« gewesen seien als ihre »Brüder und Schwestern« im Westen; damit wurden traditionellere Werte assoziiert – ungeachtet realsozialistischer Rhetorik. Die eingangs zu diesem Kapitel zitierten Attribute (»brav« und »bieder«), die das Allensbacher Meinungsforschungsinstitut 1996 den von ihm befragten Ostdeutschen zuwies, schienen derartige Einschätzungen auch nach dem Ende der DDR zu bestätigen. Doch je nachdem, welche Wertorientierungen aufgerufen werden, ergibt sich ein ambivalentes Bild.

11 Ahbe (Anm. 10), S. 44.

12 Siehe dazu Kapitel 1, S. 13–45

Beim Rollenverständnis der Geschlechter lässt sich ein umgekehrtes Verhältnis von »traditionellem« und »modernem« Verständnis feststellen: Während in Ostdeutschland unter Männern und Frauen ein stärker egalitäres Verständnis der Geschlechterrollen verbreitet war, waren in Westdeutschland eher traditionelle Rollenbilder verankert. Das war zweifelsohne in den unterschiedlichen Entwicklungen der beiden deutschen Staaten begründet; in der DDR war die Berufstätigkeit der Frau und die Vergemeinschaftung der Kindererziehung (Kinderkrippen, Kinderhorte) ab den 1970er Jahren eine weitgehende Selbstverständlichkeit, in der »alten« Bundesrepublik hingegen war das Idealbild der »Hausfrauenehe« trotz Zunahme der weiblichen Erwerbstätigkeit verbreitet. Eine kumulative Studie auf der Datenbasis der Jahre 1991 bis 2012 sieht eine »nachholende Modernisierung« Westdeutschlands in Sachen Rollenbilder, was die Berufstätigkeit der Frau, die Vereinbarung von Berufstätigkeit und Kindererziehung und die Verabschiedung vom traditionellen männlichen Ernährermodell betrifft. Insgesamt ist ein Trend der Anerkennung der Gleichberechtigung der Geschlechter in Familie und Beruf erkennbar, der über frühere Werte hinausreicht – bei allen nach wie vor vorhandenen Defiziten.[13]

Eine weitere Studie, die auf den Erhebungen der Allgemeinen Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (Allbus) der Jahre 1991 bis 2016 basiert, spiegelt diese Entwicklung ebenfalls wider. Ausgewertet wurden die Antworten (Zustimmung oder Ablehnung) auf Aussagen, die ein traditionelles Rollenverhältnis wiedergeben, wie: Der Mann soll berufstätig sein, die Frau soll zu Hause bleiben und sich um die Kinder kümmern; für die Frau ist es wichtiger, den Mann in seiner Karriere zu unterstützen, als selbst Karriere zu machen; sowie auf Aussagen, die ein egalitäres Verständnis zum Ausdruck bringen, wie: Ein Kind leidet nicht darunter, wenn die Mutter berufsstätig ist, im Gegenteil, es ist für das Kind sogar gut, wenn sich die Mutter nicht nur auf den Haushalt konzentriert.[14] Die Auswertung zeigt, dass sich die Zustimmung zu egalitären Aussagen deutlich erhöht hat und dies in beiden Landesteilen, wobei die Werte jeweils in Ostdeutsch-

13 Oscar W. Gabriel u. a.: Deutschland 25. Gesellschaftliche Trends und politische Einstellungen, Bonn (Bundeszentrale für politische Bildung) 2015, S. 96 f.

14 Michael Blohm/Jessica Walter: Einstellungen zur Rolle der Frau und der des Mannes, in: Datenreport 2018. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, hg. v. Statistisches Bundesamt (Destatis), Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) in Zusammenarbeit mit Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin), Bonn (Bundeszentrale für politische Bildung) 2018, S. 397–402, hier S. 398.

land höher liegen. Doch die Annäherung der Einstellungen ist auch hier klar erkennbar. Lag der Anteil von egalitären Äußerungen im Westen 1991 bei 56 Prozent, stieg er bis 2016 auf 86 Prozent, im Osten lagen die Werte bei 67 Prozent (1991) und 91 Prozent (2016).[15]

Zugleich nahmen die ostdeutschen Frauen auch Rückschritte wahr, etwa bei der Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Kindererziehung und – ganz besonders – bezogen auf die Gesetzgebung zum Schwangerschaftsabbruch. Anders als bei der »Fristenlösung« zu DDR-Zeiten, die den Schwangerschaftsabbruch innerhalb einer Frist von zwölf Wochen nach der Empfängnis straffrei stellte, gilt seit 1995, dass der Schwangerschaftsabbruch nur unter bestimmten Voraussetzungen straffrei bleibt. Die gegenwärtigen und zukünftigen Lebensverhältnisse der Schwangeren sind zu berücksichtigen, insbesondere »um eine Gefahr für das Leben oder die Gefahr einer schwerwiegenden Beeinträchtigung des körperlichen oder seelischen Gesundheitszustandes der Schwangeren abzuwenden«; ferner ist Straffreiheit gegeben, wenn »an der Schwangeren eine rechtswidrige Tat nach den §§ 176 bis 179 des Strafgesetzbuches begangen worden ist«, das heißt, wenn sexueller Missbrauch oder Vergewaltigung die Ursache für die Schwangerschaft sind. Schließlich muss die Schwangere den Nachweis erbringen, »dass sie sich mindestens drei Tage vor dem Eingriff hat beraten lassen«.[16]

In der Frage des Schwangerschaftsabbruchs war die vereinte deutsche Gesellschaft gespalten. Die letzte DDR-Familienministerin Christa Schmidt (CDU) gab in einem Interview 2015 an, dass ihrem Ministerium das Thema von westlicher Seite regelrecht aufgezwungen wurde; in der DDR sei die Frage klar geregelt gewesen, ein Schwangerschaftsabbruch sei die Entscheidung der Frau gewesen. Die BRD habe sich jedoch einer

15 Ebd., S. 399.

16 Zitate nach Schwangerschaftsabbruch im vereinten Deutschland (1995), in: http://ghdi.ghi-dc.org/sub_document.cfm?document_id=3805 (zuletzt 12.2.2021). Schwangeren- und Familiengesetz vom 27. Juli 1992, Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 31, 4.8.1992, https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl192s1398.pdf#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl192s1398.pdf%27%5D__1610555355035 (zuletzt 13.1.2021). Die Bestimmungen zum Abtreibungsrecht wurden 1994 und 1995 modifiziert, da das Bundesverfassungsgericht das 1992 verabschiedete Gesetz 1993 in wesentlichen Passagen für verfassungswidrig erklärt hatte. Zu den ab 1995 geltenden Bestimmungen siehe Strafgesetzbuch. Besonderer Teil (§§ 80–358), 16. Abschnitt – Straftaten gegen das Leben (§§ 211–222), §§ 218, 219.

»anderen moralischen Grundhaltung erfreut«. Die Frauen sollten über »die moralische Strecke« erreicht werden.[17]

Befragungen im Rahmen der Allgemeinen Bevölkerungsumfrage in den 1990er Jahren und im Jahr 2000 wiesen für die ostdeutschen Befragten generell eine stärkere Befürwortung der Möglichkeit einer Abtreibung aus als bei den westdeutschen Befragten. 1992 bejahten 41,4 Prozent im Westen und 70,4 Prozent im Osten die allgemeine Frage, ob Abtreibung möglich sein solle, »wenn die Frau es will«. 1996 sanken die Werte auf 36,4 (West) und 67,0 (Ost), 2000 lagen sie dann wieder ähnlich hoch wie 1992 (38,1 West/71,6 Ost).[18]

Auch wenn Geburtenraten und Heiratsneigung im Osten Deutschlands in den 1990er deutlich zurückgingen – 1990 heirateten von 100 ostdeutschen Frauen 64, so viele wie im Westen, 1994 allerdings nur noch 38 (West: 60) –, war dies weniger in einer Ablehnung der Ehe als mit den unsicheren Verhältnissen in der Transformationsphase begründet.[19] Familie und Partnerschaft nahmen und nehmen in Ost wie West einen hohen Stellenwert ein. Auf die Frage, was zu einem glücklichen Leben dazugehöre, antworteten 1996 die befragten Westdeutschen zu 73 Prozent »eine harmonische Partnerschaft« und zu 72 Prozent »ein glückliches Familienleben«. Für die Frauen war dies jeweils etwas wichtiger als für die Männer. Anders waren die Verhältnisse bei den Ostdeutschen; auch sie maßen einer harmonischen Partnerschaft (67 Prozent) und einem glücklichen Familienleben (69 Prozent) eine große Bedeutung bei; für die Frauen war dies jedoch jeweils weniger wichtig als für die Männer. Diese nannten zu 70 Prozent eine harmonische Partnerschaft als wichtige Voraussetzung für ein glückliches Leben, die Frauen nur zu 64 Prozent.[20] Als

17 Christa Schmidt – Streit um Regelung zum Schwangerschaftsabbruch, Interview 2015, Stiftung Aufarbeitung, https://vimeo.com/167116518 (zuletzt 12.2.2021); vgl. auch Anja Maier: Debatte Abtreibung in Ost und West: Fahnen hoch und Hosen runter, in: Taz, 15.12.2017, https://taz.de/!5468046/ (zuletzt 12.2.2021).

18 Allgemeine Bevölkerungsumfrage (Allbus): Supplement zum Variable Report ALLBUS-Kumulation 1980–2012. Nach alten/neuen Bundesländern und Jahr tabellierte Auszählungen. Studien-Nr. 4578, Version: 1.0.0, doi: 10.4232/1.11898 (GESIS Datenarchiv für Sozialwissenschaften), S. 313 f.

19 Thomas Meyer: Der Wandel der Familie und anderer privater Lebensformen, in: Rainer Geißler: Die Sozialstruktur Deutschlands. Mit einem Beitrag von Thomas Meyer, 7., grundlegend überarbeitete Auflage, Wiesbaden 2014, S. 413–454, hier S. 422 f.

20 Institut für Demoskopie Allensbach: Befindlichkeiten Ost-West (1996) (Anm. 2), S. 22.

Erklärung lässt sich eine stärkere Orientierung der Frauen auf das Erwerbsleben, als dies im Westen der Fall war, vermuten.

Familie und Partnerschaft stehen auch bei Jugendlichen (zwölf bis 17 Jahre) und jungen Erwachsenen (18 bis 30 Jahre) ganz oben auf der Skala der Wichtigkeit. Die Shell-Jugendstudien für 2010 und 2015 haben – allerdings nicht für Ost und West getrennt ausgewiesen – ausgesprochen hohe Werte festgestellt: »Was zählt, sind Freundschaft, Partnerschaft und Familie.« 89 Prozent hielten es 2010 für »besonders wichtig«, einen Partner zu haben, dem man vertrauen kann (2015: 85 Prozent). 77 Prozent gaben an, ein »gutes Familienleben« zu führen, sei für sie »besonders wichtig« (2015: 72 Prozent).[21] Für die Generation der 18- bis 30-Jährigen liegen Daten getrennt nach Ost und West vor. Sie ergeben, dass sich die Einschätzungen zur Bedeutung der eigenen Familie im Zeitraum von Anfang der 1990er Jahre bis 2017 nach einer zunächst großen Differenz von etwa 20 Prozentpunkten (Ost: 78 Prozent; West: 57 Prozent) angenähert haben, wobei die Familie im Osten nach wie vor höher geschätzt wird. 2017 schätzten 61 Prozent der 18- bis 30-Jährigen im Westen die Bedeutung der eigenen Familie als »sehr wichtig« ein, im Osten taten dies 69 Prozent. Die höchsten Werte ergaben sich jeweils bei den Altersgruppen 46 bis 60 Jahre (76 Prozent) und 61 Jahre und älter (75 Prozent).[22]

In einem weiteren Feld lässt sich eine »nachholende Modernisierung« der westdeutschen Gesellschaft gegenüber der ostdeutschen ausmachen: Homosexualität. Befragungen aus den Jahren 2000, 2002 und 2012 deuten auf eine größere Toleranz der ostdeutschen Bevölkerung gegenüber Homosexuellen hin. 2000 schätzten 10,3 Prozent der Westdeutschen, aber nur 7,0 Prozent der Ostdeutschen Homosexualität als »sehr schlimm« ein, 2002 stiegen diese Werte für West (14,7) und Ost (13,1), um dann allerdings 2012 wieder deutlich zurückzugehen (9,5 West, 8,0 Ost). Als »gar nicht schlimm« hielten Homosexualität bei der Befragung 2000 48 Prozent der Westdeutschen, dagegen 54,6 Prozent der Ostdeutschen; 2002 glichen sich hier die Werte an (48,5 West, 48,2 Ost); 2012 stiegen sie jeweils deutlich an auf 58,8 (West) und 60,2 (Ost) Prozent.[23]

---

21 Shell Deutschland Holding (Hg.): Jugend 2015. Eine pragmatische Generation im Aufbruch, Bonn (Bundeszentrale für politische Bildung) 2016, S. 238 f. Ähnlich hohe Werte ermittelte auch die Shell-Jugendstudie 2019: Shell Deutschland Holding (Hg.): Jugend 2019. Eine Generation meldet sich zu Wort, Bonn 2020, S. 143 ff.

22 Stephan Weick: Einstellungen zu Familie und Lebensformen, in: Datenreport 2018 (Anm. 14), S. 393–396, hier S. 393.

23 Allgemeine Bevölkerungsumfrage (Allbus), Supplement (Anm. 18), S. 476.

Die stärker ausgeprägte Toleranz gegenüber Homosexualität in Ostdeutschland könnte mit dem liberaleren strafrechtlichen Umgang mit Schwulen und Lesben in der DDR zusammenhängen. Die Abschaffung des Paragrafen 175 Strafgesetzbuch, der sexuelle Beziehungen zwischen Männern unter Strafe stellte, erfolgte in der DDR 1968, bereits ab 1957 war er kaum noch angewandt worden. Er wurde durch den Paragrafen 151 ersetzt, der nur homosexuelle Kontakte zu Jugendlichen weiterhin unter Strafe stellte, nun allerdings auch für Frauen galt. Im Dezember 1988 strich die DDR-Volkskammer auch diesen Paragrafen ersatzlos. In der Bundesrepublik waren sexuelle Kontakte unter Männern über 21 Jahren ab 1969 nicht mehr strafbar, 1973 wurde die Altersgrenze auf 18 Jahre hinabgesetzt. In der vereinten Bundesrepublik wurde der Paragraf 175 im Zuge der Rechtsangleichung 1994 gestrichen.[24] Seitdem gelten für alle Arten sexueller Beziehungen mit Jugendlichen dieselben Schutzfristen.

Trotz der liberaleren rechtlichen Handhabe blieb Homosexualität auch in der DDR gesellschaftlich stigmatisiert. Und trotz der zunehmenden Toleranz in der Gesellschaft blieben auch nach der Vereinigung Vorbehalte. So wollten 1991 36 Prozent der Westdeutschen und 39 Prozent der Ostdeutschen Homosexuelle »nicht gerne als Nachbarn« haben. In Befragungen folgender Jahre schwächten sich diese Werte jedoch ab auf 19/23 Prozent (2000) und 13/18 Prozent (2008).[25] Die jeweils höheren Werte bei den ostdeutschen Befragten verweisen auf Ambivalenzen: Homosexualität findet man nicht schlimm, aber bitte nicht in der Nachbarschaft.

Die Annäherung der Werte in West und Ost 2002 und die dabei sichtbar werdende schwächere Ausprägung von Toleranz in Ostdeutschland könnte eventuell mit der in diesem Zeitraum geführten kontroversen Debatte um die »Ehe für alle« zusammenhängen. Ab 2001 war es für gleichgeschlechtliche Paare möglich, sich als Lebenspartnerschaft eintragen zu lassen; eine Art »Ersatzehe«, die als Lösung für die Betroffenen nicht

24 Zur Entwicklung in der DDR und in der Bundesrepublik: Christian Könne, Schwule und Lesben in der DDR und der Umgang des SED-Staates mit Homosexualität, in: Deutschland Archiv, 28.2.2018, www.bpb.de/265466 (zuletzt 21.7.2020); ders.: Homosexuelle und die Bundesrepublik Deutschland. Gleichberechtigte Mitmenschen? In: Deutschland Archiv, 7.9.2018, www.bpb.de/275113 (zuletzt 21.7.2020).

25 Wissenschaftliche Dienste/Deutscher Bundestag: Einstellungen zu Homosexualität und gleichgeschlechtlichen Partnerschaften in der Bundesrepublik Deutschland 1949–2016. Zusammenstellung von ausgewählten Ergebnissen der Meinungsforschung, 20.6.2016, S. 9, https://www.bundestag.de/resource/blob/479156/2c5f734e3b469b60690cfc83545b2ac0/wd-1-029-16-pdf-data.pdf (zuletzt 21.7.2020).

wirklich befriedigend war, aber dennoch den gesellschaftlichen Realitäten stärker als frühere Regelungen gerecht wurde. Gegen das »Lebenspartnergesetz« der rot-grünen Bundesregierung klagten die von der CDU bzw. CSU regierten Bundesländer Bayern, Sachsen und Thüringen vor dem Bundesverfassungsgericht. Ihre Begründung: Ehe und Familie seien durch das Grundgesetz unter einen besonderen Schutz gestellt, es dürfe deshalb kein Rechtsinstitut eingeführt werden, das einer Ehe ähnlich sei. Diese Klage scheiterte, das Bundesverfassungsgericht sah in seinem Urteil vom 17. Juli 2002 das Grundgesetz nicht verletzt.[26] Am 30. Juni 2017 verabschiedete der Bundestag mit 393 Ja-Stimmen (SPD, Grüne, Linke sowie 75 Abgeordnete der Union) gegen 226 Nein-Stimmen und vier Enthaltungen die Öffnung der Ehe für gleichgeschlechtliche Paare. Der entsprechende Paragraf im Bürgerlichen Gesetzbuch lautet seitdem: »Die Ehe wird von zwei Personen verschiedenen oder gleichen Geschlechts auf Lebenszeit geschlossen.«[27]

Die Akzeptanz gleichgeschlechtlicher Partnerschaften und der Öffnung der Ehe für homosexuelle Paare wuchs in der deutschen Gesellschaft. 2002 sprachen sich 64,9 Prozent der Befragten für die »Ehe für alle« aus. 2016 befürworteten sie sogar 82,6 Prozent der Bevölkerung. 75,8 Prozent hielten es auch für richtig, »dass es lesbischen und schwulen Paaren genauso wie heterosexuellen Paaren erlaubt werden sollte, Kinder zu adoptieren«.[28] Gerade bei dieser Frage förderten andere Umfragen jedoch auch skeptische Haltungen zutage. So stimmten in einer Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach im Jahr 2015 eine relative Mehrheit von 48 Prozent der Aussage zu: »Sicherlich kann ein Kind, das bei homosexuellen Eltern aufwächst, eine gute Kindheit haben, aber ich muss sagen, ich habe kein gutes Gefühl dabei, ich finde das nicht richtig.«[29] Bei allen Fortschritten darf jedoch nicht vergessen werden, dass Homo- und Bisexuelle wie grundsätzlich alle heterosexuellen Normen nicht entsprechende Menschen in Deutschland weiterhin diskriminiert und benachteiligt werden, dies bestä-

26 Bundesverfassungsgericht: Urteil des Ersten Senats vom 17. Juli 2002, 1 BvF 1/01, Rn. 1-147, http://www.bverfg.de/e/fs20020717_1bvf000101.html (zuletzt 21.7.2020).

27 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB), § 1353 Eheliche Lebensgemeinschaft, https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/__1353.html (zuletzt 21.7.2020). Zur Chronologie der »Ehe für alle«: Anna Katharina Mangold: Stationen der Ehe für alle in Deutschland, 9.8.2018, https://www.bpb.de/274019 (zuletzt 21.7.2020). Zum Thema auch: Meyer (Anm. 19), S. 430 ff.

28 Könne, Homosexuelle (Anm. 24).

29 Zitiert nach Wissenschaftliche Dienste/Deutscher Bundestag (Anm. 25), S. 13.

tigten in einer Umfrage von 2016 80,6 Prozent der Befragten (40,1 Prozent: »trifft voll und ganz zu«, 40,5 Prozent: »trifft eher zu«).[30]

Eine deutliche Zunahme des egalitären Verständnisses von Geschlechterrollen, wobei sich der Westen hier dem Osten angenähert hat, die hohe Bedeutung von Partnerschaft und Familie und zugleich die wachsende Akzeptanz alternativer Lebens- und Partnerschaftsmodelle wie gleichgeschlechtliche Lebenspartnerschaften (»Ehe für alle«) zeigen die Vielfältigkeit in der Realität der Geschlechterdebatten. Wachsende Akzeptanz deutet auf einen länger währenden Prozess hin, denn Homophobie oder Übergriffe auf Trans-Menschen beschreiben Herausforderungen einer Gesellschaft, deren diverse Realität immer offensichtlicher wird.

Kulturelle Vielfalt

Ostalgie als retrospektive kulturelle Aneignung oder Verarbeitung der in der DDR herrschenden Verhältnisse war zweifelsohne eine spezifisch ostdeutsche Erscheinung. Doch wie steht es mit einer gesamtdeutschen Kultur? Das gemeinsame kulturelle Erbe, Literatur, Geschichte, das Fortbestehen einer »Kulturnation«, all das wurde zu Zeiten der Teilung, vor allem von westlicher Seite, beschworen und war im Zuge der Entspannungspolitik ab den 1970er Jahren eine erhoffte und in Teilen auch vorhandene Realität. Seit dem Einheitsprozess wurden und werden eine Demontage und Verdrängung ostdeutscher Künstlerinnen und Künstler, Schriftstellerinnen und Schriftsteller beklagt, die einstmals auch und gerade im Westen hochverehrt, nach der Vereinigung oftmals unter dem Vorwurf der Kooperation mit der Stasi schnell verdammt wurden – die Literatin Christa Wolf war ein prominentes Beispiel. Der Dramatiker Heiner Müller formulierte es in seiner Antrittsrede als letzter Präsident der Akademie der Künste der DDR im Juli 1990 so: »Was hier passiert, ist ein Vorgang der Eroberung, der Unterwerfung, nicht der Vereinigung.«[31] Wolf, Müller, auch Stefan Heym und andere Kulturschaffende gerieten in dieser ersten Phase des Umbruchs in die Mühlen einer sensationsheischenden Öffentlichkeit, die nach Aufdeckung von Skandalen gierte und dabei rigide moralische Maßstäbe anlegte, die Differenzierung keinen Platz boten.

30 Könne, Homosexuelle (Anm. 24).

31 Zitiert nach Ilko-Sascha Kowalczuk: Die Übernahme. Wie Ostdeutschland Teil der Bundesrepublik wurde, München 2019, S. 189.

In der Begegnung mit kultureller Vielfalt, der Möglichkeit des kulturellen Austauschs nicht nur in der sogenannten Hochkultur, sondern auch in einem alltagskulturellen Sinne, hatten sich bei allen vor allem aus dem Westen betonten Gemeinsamkeiten der Kulturnation die Wege der beiden deutschen Staaten offensichtlich getrennt. Dies prägte auch die Ausgangsposition und die weitere Entwicklung seit der Vereinigung.

Steffen Mau hat jüngst noch einmal auf die abgeschottete Gesellschaft der DDR verwiesen. Auch wenn diese Abschottung mitunter durch Kulturkontakte, auch außerstaatliche, private, durchbrochen war[32], fehlte der ostdeutschen Gesellschaft die jahrzehntelange Erfahrung einer Zuwanderung, wie sie die westdeutsche Gesellschaft erlebt hatte. Diese war alles andere als konfliktfrei und auch von Ausgrenzung und xenophoben Verhaltensweisen geprägt, dennoch stellte sich über die Jahre eine Integration ein. Multikulturalität war, politisch umstritten und vor allem von konservativen Kreisen als gesellschaftliches Konzept abgelehnt, dennoch Realität, gerade in den westdeutschen Industrieregionen und Metropolen ab den 1960er/70er Jahren. Dies hatte Auswirkungen auf zahlreiche alltägliche Verhaltensweisen. Die zunehmende Integration »ausländischen« Essens in den deutschen Speisezetteln, die selbstverständliche Frequentierung italienischer, griechischer, chinesischer Lokale, der erfolgreiche Einzug amerikanischer Fast-Food-Ketten in die westdeutschen Innenstädte sind nur einige Beispiele.[33] Seit der »Wende« lassen sich die »Döner-Bude« und der »Asia-Imbiss« auch in den entlegenen Winkeln der neuen Bundesländer finden.

Die multikulturelle Realität der alten Bundesrepublik zeigte sich auch in anderen Bereichen, darunter der populären Musik. Ab den späten 1980er Jahren spielte die sogenannte Weltmusik, *World Music*, in jüngster Zeit auch als *Global Pop* bezeichnet, in der populären Musik eine zunehmend bedeutende Rolle – eine Entwicklung, die die transnationale, transkontinentale Überschreitung musikalischer Grenzen in die populäre Musikkultur einspeiste. Von manchen postkolonialen Aktivisten als kulturelle Aneignung durch eine westliche Musik- und Unterhaltungsindustrie kritisiert, wurde sie andererseits auch als multiethnischer Ausdruck in einer globalen Kultur verstanden. Die Schwerpunkte dieser *World-Music*-Kul-

32 Detlev Brunner: DDR »transnational«. Die »internationale Solidarität« der DDR, in: Deutsche Zeitgeschichte – transnational, hg. v. Alexander Gallus u. a., Göttingen 2015, S. 64–80, hier S. 77 ff.

33 Maren Möhring: Fremdes Essen. Die Geschichte der ausländischen Gastronomie in der Bundesrepublik Deutschland, München 2012.

tur lagen in Metropolen wie Berlin oder Köln.[34] In Berlin fand von 1988 bis 2006 in den Sommermonaten das Festival »Heimatklänge« statt, das jeweils eine Woche dauerte, unter einem regionalen Motto (zum Beispiel »Orient de Luxe«, »Carneval Caribe«, »Brasil 500«) stand und in seinen Spitzenzeiten pro Jahr 100 000 Besucher verzeichnete. Inwieweit derartige Veranstaltungen auf die neuen Bundesländer ausstrahlten, lässt sich kaum feststellen. Seit 1991 findet im thüringischen Rudolstadt das Tanz- und Folkfestival statt, das Gäste aus Europa, Indien, Afrika und Südamerika empfängt und 2017 den Rekord von 100 000 Besuchern erreichte.[35] Das erste Festival im Jahre 1991 ging betont auf Distanz zum Volkstanzfestival zu DDR-Zeiten, das von 1955 bis 1989 in Rudolstadt stattfand; es ist damit ein Beispiel für kulturelle Emanzipation von DDR-Traditionen, ohne schlicht westliche Kulturformen zu kopieren.

Für das Zusammenleben in einer Gesellschaft mit einer pluralen Kultur ist der Kontakt zwischen den Trägern der unterschiedlichen Kulturen eine wichtige Voraussetzung. Welche Begegnungen finden im alltäglichen Bereich, in der Familie und Nachbarschaft sowie am Arbeitsplatz statt? Umfragen unter Ost- und Westdeutschen seit den 1990er Jahren offenbaren deutliche Unterschiede, verweisen jedoch insgesamt auf eine Zunahme der interkulturellen Kontakte. Ergebnisse der Allgemeinen Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (Allbus) zeigten einen Anstieg der Kontakte mit »Ausländern«[36] in der Familie bei den Befragten aus dem Westen von 16,4 Prozent 1994 auf 29,9 Prozent 2002 und 35,5 Prozent 2012. Für die Befragten aus dem Osten ergaben sich deutlich niedrigere Werte, die aber ebenfalls anstiegen: von 4,6 Prozent 1994 auf 14,5 Prozent 2002 und 16,8 Prozent 2012.[37] Arbeitskontakte waren häufiger, aber auch hier zeigten sich unterschiedliche gesellschaftliche Realitäten: Für den Westen Deutschlands gaben 1994 41,8 Prozent der Befragten an, durch die Arbeit Kontakte mit Ausländern zu haben, 2002 stieg der Wert auf 53,1 und 2012 auf 62,1 Prozent. Bei den ostdeutschen Befragten lagen die Werte deutlich niedriger, wiesen aber ebenfalls eine steigende Tendenz auf: 12,7 Prozent

34 Vgl. die Hinweise in Birgit Ellinghaus: Zwischen Kulturpolitik und Kreativwirtschaft: Weltmusik in Deutschland, in: Claus Leggewie/Erik Meyer (Hg.): Global Pop. Das Buch zur Weltmusik, Stuttgart 2017, S. 180–187, hier S. 182.

35 Vgl. kurz ebd., S. 184.

36 Die Differenzierung in Menschen mit Migrationshintergrund bzw. -geschichte wurde in diesen Befragungen nicht vorgenommen.

37 Allgemeine Bevölkerungsumfrage (Allbus), Supplement (Anm. 18), S. 222.

1994, 24,9 Prozent 2002 und 32,7 Prozent 2012.[38] Der Kontakt an sich sagt nichts darüber, was daraus folgt, doch die Angaben spiegeln zumindest die Möglichkeit kultureller Begegnung wider.

Bei der Frage, ob Ausländer die Kultur in Deutschland bereichern, gab es in Umfragen von 1996 und 2006 bei denen, die dazu eine Mittelposition zwischen den Möglichkeiten »stimme völlig zu« und »stimme gar nicht zu« einnahmen, kaum Unterschiede zwischen Ost und West; hier lagen die Werte jeweils um die 20 Prozent. Bei den expliziten Aussagen (völlig – gar nicht) zeigten sich hingegen deutlichere Abweichungen: Die Befragten aus dem Westen stimmten der Aussage der kulturellen Bereicherung durch Ausländer 1996 zu 14,6 Prozent und 2006 zu 13,1 »völlig« zu, die Befragten aus dem Osten dagegen nur zu zehn bzw. 10,7 Prozent. Bei der klaren Ablehnung (»stimme gar nicht zu«) ergaben sich ähnliche Unterschiede: 15,7/17,7 Prozent (West/Ost 1996) und 11,1/13,4 Prozent (West/Ost 2006).[39]

2016 wurde erneut in einer Umfrage nach Kontakten zu in Deutschland lebenden Ausländern im familiären Umfeld oder am Arbeitsplatz gefragt. Sie erbrachte nur wenige Unterschiede zu den Zahlenwerten aus dem Jahr 2012, die Abstände zwischen West und Ost blieben im Wesentlichen konstant.[40] Daraus kann geschlussfolgert werden, dass die Häufigkeit interkultureller Kontakte in den Gesellschaften der alten und neuen Bundesländer noch immer differiert; daraus wiederum kann eine unterschiedlich intensive Präsenz kultureller Vielfalt gefolgert werden.

Musik der Einheit

Auf der Welle der Einheitseuphorie ritten eine ganze Reihe populärer Musiker, angefangen von David Hasselhoff (»Looking for Freedom«) bis zu den Scorpions (»Wind of Change«), auch wenn ihre Songs mitunter in keinem engeren Bezug zu den bahnbrechenden Ereignissen des Jahres 1989 standen. Als »eigentlicher« Sound der Einheit galt jedoch eine völlig andere Musikströmung, die Ende der 1980er Jahre aus den Vereinigten Staaten, vor allem aus Detroit, nach Deutschland und Europa überschwappte: House, Acid House, Techno – eine digitalisierte elektronische Musik, die

38 Ebd., S. 223.

39 Ebd., S. 195.

40 Michael Blohm/Marina Wasmer: Einstellungen und Kontakte zu Ausländern, in: Datenreport 2018 (Anm. 14), S. 403–411, hier S. 409.

rhythmusbasiert und basslastig, mitunter mit gesampelten Sprachfetzen durchsetzt, als reine Tanzmusik angelegt war.[41] Im Berlin des Umbruchs ab 1989/90 trafen diese Musik und die sich um sie gruppierende Szene auf ideale Voraussetzungen. Leer stehende Fabrikhallen, ehemalige Umspannwerke und heruntergekommene Altbauten boten mannigfaltige Möglichkeiten für die Veranstaltung sogenannter Raves, die mitunter mehrere Tage andauerten und häufig nur mit dem Konsum aufputschender Drogen wie Ecstasy durchzustehen waren.

700000 Techno-Fans aus dem gesamten Bundesgebiet sowie dem Ausland strömen am 13. Juli 1996 in die Hauptstadt zur Loveparade. Unter dem Motto »We Are One Family« feiern sie ausgelassen auf der Straße des 17. Juni zwischen Siegessäule und Brandenburger Tor.

In einer kurzen Phase rechtsfreier Räume entstanden in den Abbruchhäusern in Ost-Berlin zahlreiche Clubs, einer der bekanntesten war der »Tresor« in den Stahlkammern im Keller des ehemaligen Kaufhauses Wert-

41 Zur Musik der »Wende« vgl. kurz: Jürgen Danyel: Techno in der Wertheim-Bank, in: Alltag Einheit. Porträt einer Übergangsgesellschaft, Berlin 2015, S. 58–61; zu Techno auch Schildt/Siegfried (Anm. 10), S. 489.

heim. Hauptattraktion war die 1989 erstmals veranstaltete »Loveparade«. Anfangs noch mit wenigen Wagen über den West-Berliner Kurfürstendamm ziehend, wurde diese Parade später auf die Straße des 17. Juni durch den Berliner Tiergarten verlegt. 1996 zog sie 700 000 Besucherinnen und Besucher an, der Höhepunkt wurde 1999 mit 1,5 Millionen erreicht. Bis ins Jahr 2001 fand die Loveparade als »politische Demonstration« statt; die erste stand unter dem Motto »Friede, Freude, Eierkuchen« – einer der Organisatoren, »Dr. Motte«, begründete das wie folgt: »Friede« stehe für Abrüstung, »Freude« für Musik als Mittel der Völkerverständigung und »Eierkuchen« für eine gerechte Nahrungsmittelverteilung.[42] Die Parade als Demonstration durchzuführen, hatte den Vorteil, dass die Veranstalter nicht für die Beseitigung des Mülls aufkommen mussten. 2001, nachdem sie sich längst von einem subkulturellen Ereignis zu einem kommerziellen Massenevent gewandelt hatte, wurde der Loveparade der Status als Demonstration aberkannt. Die letzte Loveparade in Berlin fand 2006 statt. Die bislang letzte dieser Technoveranstaltungen endete mit einer Tragödie. In Duisburg starben 2010 21 Menschen infolge einer Massenpanik.

Techno als »Sound der Wende« mag als Mythos stilisiert sein.[43] Damalige Techno-Pioniere erinnern sich allerdings an die Aufbruchsstimmung einer vereinten Jugend aus Ost und West. In den Clubs schienen die Unterschiede zwischen »Ossis« und »Wessis« schneller aufgehoben zu sein als anderswo. Dies lag möglicherweise an dem Anspruch der Gemeinschaft, eine »Love Nation« bzw. »Rave Family« zu sein, bei der jeder und jede mitmachen konnte. »Gegensätze, so schien es eine Weile, zählten nicht mehr. Woher man kam und was man anhatte, zählte auch nicht. Solange man mitmachte. Alles konzentrierte sich auf die Musik und das neue Miteinander auf und neben der Tanzfläche.«[44] Für die Attraktivität von Techno in jener Zeit des Umbruchs werden drei Gründe angeführt: die »Wucht der neuen Klänge«, die »Magie der Orte« und das »Freiheitsversprechen«. Jeder habe nun »seine eigene Welt programmieren« können.[45] »Wir glaub-

42 Was macht eigentlich … Matthias Roeingh?, in: Stern, 25.8.2007, https://www.stern.de/3262298 (zuletzt 17.7.2020); Detlef Kuhlbrodt: Loveparade – die Erste: Für Friede, Freude, Eierkuchen, in: Taz, 26.7.2010, https://taz.de/!5138492 (zuletzt 17.7.2020).

43 Ulrich Gutmair: Die ersten Tage von Berlin. Der Sound der Wende, Berlin 2015.

44 Felix Denk/Sven von Thülen: Der Klang der Familie. Berlin, Techno und die Wende, 2. Auflage, Berlin 2015, S. 11.

45 Ebd., S. 10.

ten an ein Utopia, hofften durch das Gemeinschaftsgefühl beim Tanzen auf eine bessere Welt«, so Wolfram Neugebauer alias Wolle XDP in einem Gespräch 2009. Er war einer der Techno-DJs der ersten Stunde und veranstaltete im November 1989 in Berlin-Friedrichshain die erste große Elektroparty.[46]

Die Nachhaltigkeit dieses »Sounds der Einheit« sei dahingestellt. Für eine Phase des Umbruchs spiegelte er offensichtlich das Lebensgefühl eines Teils der jungen »Wende«-Generation wider. Die Einheit einer jungen Generation hat er jedoch nicht dauerhaft geprägt. Jüngste Studien zur Generation der »Nachwende«-Kinder zeigen noch immer (oder wieder?) Unterschiede in den Identitäten und Einstellungen zwischen Westdeutschen und Ostdeutschen.[47] Techno spielt weiterhin eine Rolle als Musik in den Clubs, löst aber kaum mehr jene massenhafte Euphorie eines gemeinsamen Lebensgefühls aus wie in den frühen 1990er Jahren. In dieser Phase war Techno im Übrigen nicht die einzige Musikströmung, die das Lebensgefühl einer jungen Generation ansprach. Vollkommen konträr zu den Techno-Mottos der »Liebe« und des »Glücks« standen die aggressiven und gewaltaffinen Klänge der rechtsradikalen Skinheadbands, die die Begleitmusik zu einer gründlich anderen Jugendkultur im vereinten Deutschland spielten und den Takt zu den Gewaltausbrüchen gegen ausländische Arbeitnehmer und ihre Familien, Asylbewerber und all jene schlugen, die als »Andersdenkende« identifiziert wurden.[48]

»Digitale Revolution« und Kommunikation

Die rasant voranschreitenden Entwicklungen im Zuge der »digitalen Revolution« sind in ihren Folgen auf die politische Kultur der Gesellschaft wie auf die Kultur überhaupt bislang kaum abschätzbar und auch nur ansatzweise erforscht. Hält man sich die Entwicklung in der Telekommunikation und die Verbreitung des Internets allein in den ersten beiden Jahrzehnten seit 1990 vor Augen, so wird das immense Ausmaß dieser »dritten

46 Eva Kalwa: Mauerfall. Plötzlich war jeden Tag Party, in: Der Tagesspiegel, 8.11.2009, https://www.tagesspiegel.de/1629096.html (zuletzt 1.7.2019).

47 Rainer Faus/ Simon Storks: Im vereinten Deutschland geboren – in den Einstellungen gespalten? OBS-Studie zur ersten Nachwendegeneration. Ein Projekt der Otto Brenner Stiftung, Frankfurt a. M. 2019.

48 Überblick in: Bundeszentrale für politische Bildung: Rechtsextreme Musikszene, https://www.bpb.de/41229 (zuletzt 22.7.2020).

industriellen Revolution« deutlich. Innerhalb von nur zehn Jahren, von 1998 bis 2007, erhöhte sich die Anzahl der Mobiltelefonanschlüsse in der Bundesrepublik um fast das Zehnfache von zehn auf 97,2 Millionen. Stellt man in Rechnung, dass am Ende der DDR nur jeder 10. Bürger überhaupt über einen Telefonanschluss verfügte, dann wird in diesem Bereich der enorme Entwicklungssprung für die östlichen Bundesländer sichtbar.[49]

Der Anfang einer Revolution in der Kommunikation – eine Frau präsentiert die erste Generation an mobilen Telefonen am 23. November 1989 in Hamburg.

In den Jahren von 2010 bis 2019 erhöhte sich die Zahl noch einmal von fast 109 Millionen auf über 140 Millionen Anschlüsse – und dies bei einer Bevölkerungszahl von 83 Millionen (2019).[50] Die enorme Steigerung geht nicht zuletzt auf die seit dem Ende der nuller Jahre verbreiteten

49 Schildt/Siegfried (Anm. 10), S. 492.

50 Statista: Anzahl der Mobilfunkanschlüsse in Deutschland 1992 bis 2020, https://de.statista.com/statistik/daten/studie/3907/umfrage/mobilfunkanschluesse-in-deutschland/ (zuletzt 22.7.2020).

Smartphones zurück, die nicht nur der Kommunikation dienen, sondern auch die vielfältigen Nutzungsmöglichkeiten des Internets (Social Media, Musik, Video usw.) bieten. 2019 besaßen fast alle der befragten Jugendlichen im Alter von zwölf bis 25 Jahren ein Smartphone (97 Prozent der Jungen und 99 Prozent der Mädchen). 2015 hatten 81 Prozent von ihnen erklärt, das Smartphone als Zugang zum Internet zu nutzen; 2019 sagten 70 Prozent, dass sie sogar in erster Linie damit ins Internet gingen.[51]

Ähnlich rasant verlief die Entwicklung bei der Verbreitung des Personal Computers (PC). 2001 verfügten 53 Prozent der Haushalte über einen PC, 2005 waren es 69 Prozent, 2013 85,2 Prozent und 2019 92 Prozent.[52] Die flächendeckende Verbreitung des PC, sei es als stationäres Gerät oder in den letzten Jahren vorzugsweise als Laptop/Notebook oder Tablet, ist zusammen mit der Etablierung des Smartphones eine Voraussetzung für die Nutzung des Internets. Auch hier zeigt sich seit den 1990er Jahren eine revolutionäre Entwicklung. 1997 nutzten 6,5 Prozent der Bevölkerung ab 14 Jahren das Internet, 2003 taten dies 53,5 Prozent, 2013 76,5 Prozent und 2020 88 Prozent.[53]

Ob Jugendliche zwischen zwölf und 25 Jahren das Internet nutzen konnten, hing 2002 noch stark von ihrer sozialen Herkunft ab; die Anteile bewegten sich zwischen 38 Prozent (untere Schicht) und 84 Prozent (obere Schicht). 2015 war schließlich schichtenübergreifend eine Versorgung zwischen 97 und 100 Prozent erreicht.[54] Die wöchentliche Internetnutzung durch Jugendliche stieg in den westlichen wie in den östlichen Bundesländern ab 2002 an: von 7,2 Stunden (West) und 6,4 Stunden (Ost) auf

51 Shell Deutschland, Jugend 2015 (Anm. 21), S. 124; Shell Deutschland Holding (Hg.): Jugend 2019. Eine Generation meldet sich zu Wort, Bonn (Bundeszentrale für politische Bildung) 2020, S. 224.

52 Zahlen für 2001 und 2005: Schildt/Siegfried (Anm. 10), S. 489 f., Zahlen für 2013: Statistisches Bundesamt: Ausstattung privater Haushalte mit Informations- und Kommunikationstechnik – Deutschland, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Ausstattung-Gebrauchsgueter/Tabellen/liste-infotechnik-d.html (zuletzt 22.7.2020), Zahl für 2019: Sylvia Behrends u. a.: Einnahmen, Ausgaben und Ausstattung privater Haushalte, private Überschuldung, in: Datenreport 2021 (Anm. 4), S. 203–221, hier S. 215.

53 Zahlen für 1997 und 2003: Schildt/Siegfried (Anm. 10), S. 490; Zahlen für 2013 u. 2020: Statista: Anteil der Internetnutzer in Deutschland in den Jahren 2001 bis 2020, http://de.statista.com/statistik/daten/studie/13070/umfrage/ entwicklung-der-internetnutzung-in-deutschland-seit-2001/ (zuletzt 19.5.2021).

54 Shell Deutschland, Jugend 2015 (Anm. 21), S. 121.

18,2 Stunden (West) und 19,7 Stunden (Ost) im Jahr 2015.[55] Der Ausstattungsgrad beim Internetanschluss lag 2014 bei 78,8 Prozent der Haushalte, er stieg bis 2018 auf 92,7 Prozent.[56]

Das Internet war 2014 für die 14- bis 29-Jährigen die Hauptinformationsquelle, die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland waren dabei marginal (44,1 Prozent Ost, 44,3 Prozent West). Mit zunehmendem Alter nimmt das Internet in seiner Bedeutung als Informationsmedium ab. In der Generation 60 plus blieb das Fernsehen im Erhebungszeitraum (2014) die Hauptinformationsquelle (54,4 Ost, 44,4 West).[57] Den enormen Bedeutungszuwachs der einstmals »neuen Medien« verdeutlichen Erhebungen der Allgemeinen Bevölkerungsumfrage (Allbus) in den Jahren 1998 und 2004. 1998 gaben nur 2,6 Prozent der Westdeutschen und 2,9 Prozent der Ostdeutschen an, Internet und Online-Dienste täglich zu nutzen. 84,6 Prozent (West) und 89,3 Prozent (Ost) nutzten sie nie. Sechs Jahre später hatte sich schon eine deutliche Veränderung ergeben. Nun nutzten 20 Prozent der Westdeutschen und 14,2 Prozent der Ostdeutschen Internet und Online-Dienste täglich; die Zahl derjenigen, die derartiges nie nutzten, war aus heutiger Sicht zwar noch immer beachtlich, aber dennoch deutlich reduziert auf 50,8 Prozent der westdeutschen Befragten und 56,5 Prozent der ostdeutschen Befragten.[58] Im ersten Quartal des Jahres 2020 nutzten 92 Prozent der Personen ab zehn Jahren das Internet täglich.[59]

Angesichts der gestiegenen Bedeutung des Internets für Information und Kommunikation und der laufenden digitalen Transformation in Wirtschaft und Gesellschaft ist der Ausbau der digitalen Infrastruktur von grundlegender Bedeutung. Im Bericht der Bundesregierung zur Zukunftssicherung des Standortes Deutschland aus dem Jahre 1993 hieß es dazu:

»Insbesondere die Digitaltechnik wird den Kommunikationsmarkt grundlegend verändern und eine neue Epoche der digitalen Massenkommunikation einleiten. Die Ausstrahlung der Programme über Satelliten wird

55 Ebd., S. 122.

56 Statistisches Bundesamt: Ausstattung privater Haushalte mit Informations- und Kommunikationstechnik (Anm. 52).

57 Gabriel u. a. (Anm. 13), S. 196.

58 Allgemeine Bevölkerungsumfrage (Allbus), Supplement (Anm. 18), S. 368.

59 Statistisches Bundesamt: Durchschnittliche Nutzung des Internets durch Personen nach Geschlecht, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/IT-Nutzung/Tabellen/nutzung-internet-geschlecht-ikt.html (zuletzt 19.5.2021).

die Empfangsmöglichkeiten erheblich verbreitern und verbessern. Die damit verbundenen großen Wachstumschancen auf den Kommunikationsmärkten müssen genutzt werden. Deutschland hat hier aufgrund seines technischen Entwicklungsstandes und seiner Infrastruktur eine gute Ausgangsposition.«[60]

Dass es mit dem Ausbau der digitalen Infrastruktur auch 25 Jahre nach dieser optimistischen Prognose hapert, zeigt die Bestandsaufnahme der Bundesregierung 2019. So sei gerade in ländlichen Regionen der flächendeckende Ausbau von Gigabit-Netzen »oft eine Herausforderung«. Insbesondere in den ländlich geprägten Regionen Ostdeutschlands mit vergleichsweise geringer Bevölkerungsdichte sei der Netzausbau vielfach nicht rentabel und »in Folge dessen eine zufriedenstellende Breitbandversorgung nicht immer gegeben«.[61] Der Bund werde deshalb seine Förderung des Glasfasernetzausbaus ausweiten, um bis 2025 eine flächendeckende Versorgung mit gigabitfähigen Anschlüssen zu ermöglichen. Davon sollen auch sogenannte graue Flecken profitieren, die noch nicht mit solchen Anschlüssen versorgt sind.[62] Im Jahresbericht der Bundesregierung für 2020 ist zwar eine Verbesserung der digitalen Infrastruktur verzeichnet, immerhin verfügten Ende 2019 43,2 Prozent der Haushalte über einen Zugang zu Gigabit-Netzen gegenüber 27,3 Prozent Ende 2018. Dabei zeigt sich jedoch ein deutliches Stadt-Land-Gefälle. Vor allem ländlich geprägte Regionen in Sachsen-Anhalt und Brandenburg waren mit unterdurchschnittlich Gigabit-Leitungen versorgt. Allerdings handelt es sich dabei nicht um ein Ost-West-Gefälle, ländliche Regionen in Hessen, Baden-Württemberg und Bayern waren ebenfalls digital unterversorgt.[63]

Auch bei den Mobilfunknetzen bestehen noch immer Lücken. Die Verbesserung der gegenwärtigen Versorgung sei eine Erwartung vieler Bürgerinnen und Bürger in Ost und West, konstatiert die Bundesregierung und verkündet: »Die flächendeckende Versorgung Deutschlands mit einem leistungsfähigen Mobilfunk ist ein Kernanliegen der Bundesregierung zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse.«[64] So hieß es im Jahres-

60 Bericht der Bundesregierung zur Zukunftssicherung des Standortes Deutschland Bonn, 3. September 1993 – Kurzfassung – (CDU-Dokumentation 26/1993), S. 29.

61 Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2019, hg. v. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin, August 2019, S. 59.

62 Ebd., S. 60.

63 Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2020, hg. v. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin, August 2020, S. 36.

64 Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2019 (Anm. 61), S. 60.

bericht 2019. Ein Jahr später versprach die Bundesregierung wiederum den Ausbau der Mobilfunknetze, bis 2024 sollten 99,95 Prozent der Haushalte und 97,5 Prozent der Fläche bundesweit mindestens mit dem Mobilfunkstandard LTE (4G) versorgt werden und bis 2025 sei es das Ziel, eine flächendeckende Versorgung mit dem neuen Standard 5G zu erreichen.[65]

Einen deutlichen Schub erhielt die »digitale Revolution« durch die Möglichkeit der Interaktion im Zuge des »Web 2.0«. Die Entstehung von »Blogs«, in denen Nutzerinnen und Nutzer nicht nur Informationen konsumieren, sondern selbst einbringen können, veränderte die weltweite Kommunikationslandschaft nachhaltig. Das »Web 2.0« bedeutet ein Mehr an Information und Partizipation, ein Mehr an medialer Demokratie, bietet allerdings auch die Plattform für alle möglichen radikalen und menschenverachtenden Botschaften sowie Möglichkeiten flächendeckender Überwachung und Ausforschung. In welchem Ausmaß Geheimdienste verdachtsunabhängig Daten horten, zeigte der durch den »Whistleblower« Edward Snowden 2013 bekannt gewordene NSA-Skandal. Die US-amerikanische National Security Agency ging dabei so weit, selbst die E-Mail-Konten und Mobiltelefone von Mitgliedern befreundeter Regierungen, darunter auch Bundeskanzlerin Angela Merkel, auszuspähen.[66]

Die Bedeutung der digitalen Medien- und Kommunikationsrevolution für Entscheidungen der Politik und Wirtschaft ist in ihren Folgen noch nicht absehbar – einige Wirkungen sind jedoch erkennbar, etwa die enorme Schnelligkeit der Verbreitung verkürzter Statements und Informationen durch Social-Media-Plattformen und Informationsdienste (Facebook, Twitter).[67]

Ganz zweifellos verändern technologische Entwicklungen Kultur im breiten Sinne. Die Schnelligkeit der Abläufe und eine gestiegene Mobilität haben Auswirkungen auf menschliche Wahrnehmungen und dies auch

65 Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2020 (Anm. 63), S. 36.

66 Vgl. zum Beispiel Patrick Beuth: Alles Wichtige zum NSA-Skandal, in: Zeit online, 28.10.2013, aktualisiert am 29.1.2016, https://www.zeit.de/digital/datenschutz/2013-10/hintergrund-nsa-skandal (zuletzt 24.7.2020).

67 Annäherungen zum Thema aus einer Vielzahl neuerer Veröffentlichungen: Jasmin Siri u. a.: The Political Network. Parteien und politische Kommunikation auf Facebook, in: Nils Zurawski/Jan-Hinrik Schmidt/Christian Stegbauer (Hg.): Phänomen »Facebook«. 2012, https://epub.ub.uni-muenchen.de/14127/1/B6_2012_Siri_Melchner_Wolff.pdf (zuletzt 24.7.2020); Marianne Kneuer: Politische Kommunikation und digitale Medien in der Demokratie, 9.10.2017, https://www.bpb.de/257593 (zuletzt 24.7.2020).

im negativen Sinne. Gehetztsein und Überforderung sind Empfindungen, die in Umfragen zum Ausdruck gebracht werden. Dabei fällt auf, dass in Befragungen von 2004 und 2010 die Ostdeutschen sich deutlich weniger unter Druck stehend empfanden als die Westdeutschen. 28,5 Prozent der Westdeutschen gaben 2004 an, in den letzten vier Wochen Hetze empfunden und unter Zeitdruck gestanden zu haben, von ihnen hatten 5,5 Prozent dies »immer« gefühlt. Bei den ostdeutschen Befragten war der Anteil mit 23 Prozent deutlich geringer (davon 4,8 Prozent »immer«). Entsprechend lag der Anteil derjenigen, die fast nie oder nie Hetze und Zeitdruck verspürten, im Westen bei 42,2 Prozent und im Osten bei 48,8 Prozent. Bei der nächsten Erhebung 2010 war der allgemeine Zeitdruck gestiegen, aber noch immer lagen die Werte bei den Ostdeutschen niedriger: 32,2 Prozent der Westdeutschen standen unter Druck (davon sieben Prozent »immer«), bei den Ostdeutschen waren es 29,6 Prozent (davon 5,8 Prozent »immer«); der Anteil derjenigen, die fast nie oder nie unter Druck standen, hatte sich vermindert auf 35,6 Prozent (West) und 42,4 Prozent (Ost).[68] Stress und Druck empfindet auch die »Nachwende«-Generation. In einer Studie von 2019 stimmten die ab 1989 geborenen volljährigen Befragten (18 bis 29-Jährige) zu 75 Prozent (West) und 70 Prozent (Ost) der Aussage »Das Leben wird immer hektischer. Manchmal weiß ich nicht, wie ich allen Anforderungen gerecht werden soll« »eher« oder sogar »voll und ganz« zu.[69]

Die unterschiedlichen Angaben aus West und Ost scheinen darauf hinzudeuten, dass das Leben im Osten Deutschlands etwas geruhsamer verläuft. Bestandsaufnahmen aus den frühen 1990er Jahren, in denen die ostdeutsche Bevölkerung mit einem umfassenden Wandel konfrontiert war, hätten hier vermutlich andere Werte ergeben. Insgesamt jedoch scheint die Schnelllebigkeit in der zunehmend digitalisierten Welt ein fortschreitender Prozess zu sein, der nachhaltige Folgen für die Gesellschaft insgesamt wie für das einzelne Individuum zeitigt. Der Verlust von Privatheit und das Problem potenziell ständiger Verfügbarkeit auch im Arbeitsleben zählen hierzu. Diese Rundum-Verfügbarkeit beschrieb der New Yorker Kulturtheoretiker Jonathan Crary vor einigen Jahren in seinem Essayband »24/7«: Der Mensch befindet sich wie die Geräte in einem Stand-by-Modus, der jederzeit »geweckt« werden kann, auf Abruf immer arbeits- und konsumbereit, nutzbar, seiner Zeit beraubt.[70]

68 Allgemeine Bevölkerungsumfrage (Allbus), Supplement (Anm. 18), S. 378.

69 Faus/Storcks (Anm. 47), S. 14 f.

70 Jonathan Crary: 24/7. Schlaflos im Spätkapitalismus, Berlin 2014.

Jenseits dieser dystopischen Beschreibung wähnen sich zahlreiche Menschen in Ost- und Westdeutschland in einem Zustand der Zufriedenheit. Zum Stand des Jahres 2019 waren die Menschen in Deutschland im Durchschnitt mit ihrem Leben zufriedener als zu jedem anderen Zeitpunkt seit der Vereinigung. Nach großen Niveauunterschieden in der ersten Hälfte der 1990er Jahre haben sich die Werte zwischen Ost- und Westdeutschland einander angenähert, aber noch immer, so die Auswertung der vorliegenden Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP), seien die Unterschiede zwischen den Bevölkerungen in West- und Ostdeutschland »signifikant«.[71] Ein Indikator für die Messung von »Lebenszufriedenheit« ist die Empfindung von Glück. Seit 2007 liegen Daten zu emotionalen Elementen des Wohlbefindens vor. Sie zeigen konstant einen recht hohen Grad an Glücksempfinden in beiden Teilen Deutschlands. So geben in Westdeutschland jeweils zwischen 50 und 60 Prozent der Befragten an, sich in den vergangenen vier Wochen oft oder sehr oft glücklich gefühlt zu haben; in Ostdeutschland ist dieser Anteil stets etwa fünf Prozentpunkte geringer.[72]

Lebenszufriedenheit korreliert nicht mit politischer Zufriedenheit.[73] Und sie schließt auch nicht Sorgen für die Zukunft aus. Die ab 1989 geborenen Volljährigen (»Nachwendegeneration«) gaben in einer Untersuchung von 2018 zwar mehrheitlich an, mit ihrem Leben alles in allem zufrieden zu sein (69 Prozent West, 68 Prozent Ost), stimmten jedoch zu mehr als die Hälfte (54 Prozent West, 57 Prozent Ost) der Aussage zu: »An meine Zukunft zu denken, bereitet mir Sorgen.«[74] Zugleich waren die Befragten beim Gedanken an ihre eigene Zukunft überwiegend zuversichtlich, dies galt für 65 Prozent der Westdeutschen und 63 Prozent der Ostdeutschen.[75] Ein scheinbar widersprüchliches Ergebnis, das jedoch auf die Ambivalenz derartiger demoskopischer Untersuchungen verweist.[76]

71 Theresa Iglauer u. a.: Subjektives Wohlbefinden und Sorgen, in: Datenreport 2021 (Anm. 4), S. 409–419, hier S. 410.

72 Ebd., S. 416.

73 Siehe dazu Kapitel 4, S. 159–228.

74 Faus/Storcks (Anm. 47), S. 15.

75 Ebd., S. 16.

76 Siehe dazu auch Kapitel 1, S. 13.

Kapitel 6

Außen- und Sicherheitspolitik

Deutschlands Status und Selbstverständnis in der internationalen Politik nach 1989/90

Die Geschichte Deutschlands seit 1990 ist nicht nur von Vereinigung, Transformation und deren Folgen geprägt. Vielmehr hat die Wiedervereinigung auch in außen- und sicherheitspolitischer Hinsicht zu einer neuen Konstellation geführt. Es änderten sich in Europa und besonders in der Europäischen Gemeinschaft bzw. Union (EG/EU) nicht nur die bis dahin bestehenden Machtverhältnisse; die grundlegende Veränderung der europäischen Nachkriegsstrukturen in den Jahren 1989 bis 1991 schuf zugleich auch erweiterte Rahmenbedingungen für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik. Bis dahin hatten die beiden deutschen Staaten jeweils nur insoweit eine eigenständige Außenpolitik betreiben können, als diese grundsätzlich unter dem Schutz und den Vorgaben der beiden Supermächte USA und Sowjetunion stand.

Erst nach 1990 vermochte das vereinte und erstmals seit 1945 wieder souveräne Deutschland in Europa und der Welt eine neue Rolle einzunehmen. Mit dem Inkrafttreten des Einigungsvertrags am 3. Oktober 1990, durch den die beiden deutschen Staaten zu einem Nationalstaat vereint wurden, und des Zwei-plus-vier-Vertrags am 15. März 1991 erhielt Deutschland seine volle Souveränität zurück. Damit war die fast zur Gewohnheit gewordene »Kultur der außenpolitischen Zurückhaltung«, so der frühere Bundesminister der Verteidigung, Volker Rühe, an ihr Ende gekommen.[1] Zugleich kehrte Deutschland geopolitisch »aus einer Randlage im Ost-West-Konflikt in seine traditionelle Mittellage in Europa zurück«.[2] Als »›europäische Mittelmacht und Macht der Mitte‹ (Daniel Vernet) ist es eine integrierte europäische und euro-atlantische Macht. Durch die Einbindung in die sich überlappenden integrativen Gleichgewichtssysteme im europäischen und euro-atlantischen Raum ist die potenziell hegemoniale Macht Deutschland entschärft.«[3] Auf dieser Grundlage vermochte Deutschland erstmals wieder seine nationalen Interessen im

1 Zitiert nach Michael Stürmer: Deutsche Interessen, in: Karl Kaiser/Hanns W. Maull (Hg.): Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. 1: Grundlagen, München 1994, S. 39–61, hier S. 58.

2 Manfred Görtemaker: Die Berliner Republik. Wiedervereinigung und Neuorientierung, Berlin-Brandenburg 2009, S. 61 f.

3 Nach wie vor grundlegend Werner Link: Deutschland als europäische Macht, in: Werner Weidenfeld (Hg.): Die Staatenwelt Europas, Bonn (Bundeszentrale für politische Bildung) 2006, S. 15–31, hier S. 27 f.

Rahmen einer eigenständigen Außen- und Sicherheitspolitik zu verfolgen, tat sich aber vor allem in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung schwer mit dieser neuen Rolle und Aufgabe.

Das lag zum einen daran, dass Deutschland seine Sicherheit, wie es Wolfgang Ischinger formuliert hat, »jahrzehntelang outsourcen« konnte.[4] Unter dem nuklearen Schirm der USA und der UdSSR waren beide deutsche Staaten nicht nur abhängig gewesen von den Entscheidungen ihrer Hegemonialmächte, sie konnten darunter auch kaum eine eigenständige Politik entwickeln, sieht man einmal von der westdeutschen »Ostpolitik« ab 1969 und in den 1970er und 1980er Jahren ab. Diese wurde von den beiden Supermächten nur toleriert, weil auch sie an einer Entschärfung des deutsch-deutschen und zugleich bilateralen und internationalen Verhältnisses interessiert waren.

Gleichwohl stieß die Tatsache, dass ein uneingeschränkt souveränes und wiedervereintes Deutschland erneut eine führende Macht in der Mitte Europas verkörpern würde, keineswegs auf allgemeine Freude und Zustimmung. Das zeigten besonders die Reaktionen Großbritanniens unter Margaret Thatcher, aber auch Frankreichs unter Mitterand Ende 1989/Anfang 1990. Schon 1966 hatte der französische Schriftsteller Francois Mauriac das Bonmot geprägt, er liebe Deutschland so sehr, »dass er am liebsten zwei davon hätte«. Aus politisch-historischer, aber auch aus militärischer Sicht waren Vorbehalte gegenüber einem Deutschland, das nach der Wiedervereinigung allein schon in demografischer und wirtschaftlicher Hinsicht mit Abstand wieder an der Spitze Europas stand, durchaus gerechtfertigt. Somit gab es einen eindeutigen Wunsch nach »Einhegung« Deutschlands.[5] Ohnehin war das Zustandekommen der Wiedervereinigung auf internationaler und sicherheitspolitischer Ebene durch den 2+4-Vertrag nur möglich geworden, weil der demokratische Charakter der alten und der neuen Bundesrepublik Deutschland unzweifelhaft war und es sich zugleich zu einer friedensorientierten Außenpolitik sowie zur endgültigen Anerkennung aller bestehenden Grenzen auf der Basis eines verantwortlichen Umgangs mit der Macht verpflichtet hatte.[6]

4 Mathieu von Rohr/Britta Sandberg: »Wir erleben einen Epocheneinbruch«. Wolfgang Ischinger im Spiegel-Gespräch, in: Der Spiegel, 1.9.2018, S. 83.

5 Katrin Böttger/Mathias Jopp: Grundlinien deutscher Europapolitik, in: (dies.): Handbuch zur deutschen Europapolitik, Bonn (Bundeszentrale für politische Bildung) 2017, S. 13–30, hier S. 18.

6 Karl Kaiser: Das vereinigte Deutschland in der internationalen Politik, in: ders./Maull (Hg.) (Anm. 1), S. 1–14, hier S. 4.

Darüber hinaus ging man davon aus, dass die Außen- und Sicherheitspolitik des neuen Nationalstaats Deutschland weiterhin auf den traditionellen Grundpfeilern der alten Bundesrepublik basieren würde, namentlich der EWG/EG/EU und der NATO. Die Bündnispartner zählten somit auf die »Selbstbindungsbereitschaft« der Deutschen.[7] In der Tat erfuhren die Bestrebungen zu einer stärkeren europäischen Integration, die in den Vertrag von Maastricht vom 7. Februar 1992 mündeten, durch die Wiedervereinigung einen erheblichen Schub. Denn die schwarz-gelbe Bundesregierung unter Bundeskanzler Helmut Kohl (CDU) und Vizekanzler und Außenminister Hans-Dietrich Genscher (FDP) gab nun ihren Widerstand gegen die Einführung einer europäischen Gemeinschaftswährung auf. Damit kamen sie der französischen Forderung nach einer beschleunigten Realisierung einer Europäischen Währungsunion entgegen, durch die Paris Deutschland, das mit der D-Mark die stärkste Währung auf dem europäischen Kontinent besaß, währungspolitisch »einhegen« wollte.[8] Insofern korrelierten der Wunsch der europäischen und transatlantischen Bündnispartner, den neuen deutschen Nationalstaat einzubinden, und die Bereitschaft Deutschlands, sich in die bestehenden Staatenorganisationen weiter zu integrieren, miteinander.

Ohne Frage befand sich das vereinte Deutschland nach der Wiedererlangung seiner Souveränität auf internationaler, außen- und sicherheitspolitischer Ebene in einer unverkennbaren Ambivalenz. Einerseits besaß die vergrößerte Bundesrepublik »ein wirtschaftliches und finanzielles, ein technologisches und militärisches Gewicht, auf das die Weltgemeinschaft bei der Bewältigung der rasant zunehmenden Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung nicht verzichten konnte«.[9] Andererseits sollte sich bald zeigen, dass das wiedervereinte Deutschland Zeit brauchte, um in diese noch ungewohnte Rolle und Aufgabe auf internationaler und europäischer Ebene hineinzuwachsen. Zudem war das Land in hohem Maße mit sich selbst beschäftigt, um den notwendigen inneren Integrations- und Transformationsprozess nach 40 Jahren Sozialismus in der DDR zu bewältigen. Darüber hinaus überlagerten Globalisierung und weltweite Konjunktur- und Finanzkrisen die vereinigungsbedingten Entwicklungen und Probleme.

7 Böttger/Jopp (Anm. 5), S. 19.

8 Mitterand forderte Euro als Gegenleistung für die Einheit, in: Der Spiegel, 25.09.2010, https://www.spiegel.de/a-719608.html (zuletzt 20.9.2020).

9 Gregor Schöllgen: Deutsche Außenpolitik. Von 1945 bis zur Gegenwart, München 2013, S. 249.

Dementsprechend musste Deutschland seine neue internationale Rolle erst noch finden. Aus historischen Gründen verfügt es bis heute nicht über eine so selbstverständliche Einstellung zur Macht wie beispielsweise Frankreich oder Großbritannien inklusive des Einsatzes von Militär. Dem stand und steht ein weitverbreiteter Pazifismus in der deutschen Politik und Gesellschaft entgegen, resultierend aus den Erfahrungen zweier Weltkriege. Zudem war bis in die frühen 1990er Jahre die Auffassung verbreitet, dass Artikel 87a Grundgesetz einem Einsatz der Bundeswehr außerhalb des NATO-Bereichs entgegenstünde, denn er konstatiert: »Der Bund stellt Streitkräfte zur Verteidigung auf.« Allerdings enthält das Grundgesetz auch den Artikel 24 Absatz 2, der es dem Bund erlaubt, »sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einzuordnen«. Bedeutete das auch, dass sich die Bundeswehr einem militärischen Einsatz unter einem Mandat der NATO oder der UNO würde anschließen können?[10] Klarheit schaffte erst das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994, in dem die Verfassungsrichter erklärten, dass durch Art. 87a GG »der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Rahmen eines Systems kollektiver Sicherheit, dem die Bundesrepublik Deutschland gem. Art. 24 II GG beigetreten ist, nicht ausgeschlossen« sei;[11] sie ergänzten aber einschränkend, dass für einen Einsatz der Bundeswehr jeweils die Zustimmung des Bundestags erforderlich sei.[12] Die Bundeswehr ist demnach eine Parlamentsarmee und unterliegt den Entscheidungen des Deutschen Bundestags.

Dennoch wurden und werden militärische Einsätze in der deutschen Öffentlichkeit intensiv und meist kontrovers diskutiert. Ganz besonders galt dies für den ersten tatsächlichen Kampfeinsatz der Bundeswehr beim nicht durch ein UNO-Mandat abgesicherten NATO-Einsatz im Kosovo (»Kosovo-Krieg«) 1999, an dem deutsche Kampfflugzeuge beteiligt waren. Der rasante Anstieg von militärischen Einsätzen, die durch den UNO-Sicherheitsrat mandatiert sind, ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen,

10 Vor 25 Jahren: Bundesverfassungsgericht billigt Auslandseinsätze, Bundeszentrale für politische Bildung, Hintergrund aktuell: 8.7.2019, https://www.bpb.de/188072 (zuletzt 30.5.2021).

11 Verlautbarungen der Pressestelle des Bundesverfassungsgerichts, Pressemitteilung Nr. 29/1994 vom 12. Juli 1994, in: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/1994/bv (zuletzt 20.9.2020); vgl. auch Nina Philippi: Bundeswehr-Auslandseinsätze als außen- und sicherheitspolitisches Problem des geeinten Deutschlands, Frankfurt a. M. 1997.

12 Görtemaker (Anm. 2), S. 83 f.

»dass die ehemaligen Einflusssphären und Hinterhöfe der USA und der Sowjetunion, in denen Missionen der UNO aus geopolitischen Gründen ausgeschlossen waren, nach Ende des globalen Ost-Westkonflikts nicht mehr existierten«.[13] Seither war und ist die Bundeswehr in vielen Ländern stationiert und hat weltweit die verschiedensten Einsätze durchgeführt, neben dem Balkan besonders in Afghanistan sowie am Horn von Afrika bis nach Mali, im Mittelmeer, im Irak und in den baltischen Staaten. Tatsächlich stellte die Bereitstellung von Minenräumbooten während des Zweiten Golfkriegs 1991 das erste deutsche Engagement in internationalen Konfliktregionen dar.[14] Seither sind bei den verschiedenen Auslandseinsätzen der Bundeswehr mehr als 100 Soldaten ums Leben gekommen.[15]

Bundesaußenminister Joschka Fischer beim Besuch eines Bundeswehr-Stützpunkts in Tetovo (Nordmazedonien) am 9. März 1999. Die Vorbereitungen für den ersten Kampfeinsatz der Bundeswehr im benachbarten Kosovo laufen bereits.

13 Andreas Zumach: Oft ein zahnloser Tiger, in: Das Parlament, 9.4.2018, S. 8.

14 2009 war Höchstzahl Soldaten im Auslandseinsatz, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17.11.2018, S. 5.

15 Angabe des Parlamentarischen Staatssekretärs im Bundesministerium für Verteidigung Peter Tauber, vgl. Mehr für unsere Veteranen tun, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.2.2020, S. 8.

Parallel dazu ging der Prozess der europäischen Integration trotz immer wieder auftretender Hemmnisse und Rückschläge weiter. Die Grundlage hierfür stellte der bereits erwähnte Vertrag von Maastricht dar. In ihm wurde unter anderem auch das Ziel einer »Gemeinsamen Außenpolitik« (GASP) festgelegt, deren Ausbau durch weitere Verträge (Amsterdam 1997, Nizza 2001 und Lissabon 2007) vorangetrieben wurde – bislang kann die GASP allerdings nur mäßige Erfolge vorweisen, da nationale außen- und sicherheitspolitische Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten in Krisensituationen noch immer meist den Vorzug erhalten.

Mit der Einführung der Gemeinschaftswährung Euro am 1. Januar 1999 erhielten die Mitgliedstaaten der EU, die der Einführung des Euro zugestimmt hatten, erstmals eine gemeinsame Währung, wenn auch bis 2001 noch als sogenannte unsichtbare Währung; bis zu diesem Zeitpunkt wurde der Euro zwar bereits auf den internationalen Finanzmärkten gehandelt, aber noch als Parallelwährung zu den bis dahin weiterhin gebräuchlichen Landeswährungen. Ab 1. Januar 2002 wurde dann der Euro als transnationales europäisches Bargeld eingeführt. Inzwischen ist er in 19 von insgesamt 27 Mitgliedstaaten alltägliches Zahlungsmittel. Deutschland hatte an dieser revolutionären geldpolitischen Neuerung erheblichen Anteil, indem es die eigene starke Währung als finanzpolitisch-monetäres Zugeständnis an die übrigen Mitgliedstaaten aufgab. Gleichwohl profitiert Deutschland als enorm produktives Land mit einer breiten Palette von technologisch hochstehenden Waren und Gütern ganz besonders vom europäischen Binnenmarkt. Es war auch das Land, das sich während der 2007 beginnenden internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise mit der Folge enormer Wachstumseinbrüche und massiver Arbeitsplatzverluste am stärksten für die Stabilität der EU und den Erhalt des Euro einsetzte.

Die primär auf Europa und die EU ausgerichtete Politik hat die Bundesrepublik Deutschland unter der Kanzlerschaft von Angela Merkel (ab November 2005) beharrlich fortgesetzt, wobei insbesondere der tiefgreifende wirtschafts- und finanzpolitische Konflikt mit Griechenland (ab 2009) ein nur schwierig zu bewältigendes zusätzliches Problem der damaligen Eurokrise darstellte. Da besonders die südeuropäischen EU-Mitgliedsländer enorme Haushaltsdefizite, verbunden mit geringem Wirtschaftswachstum und einer hohen Arbeitslosenrate, aufweisen, ist die deutsche Europapolitik zunehmend in die Kritik geraten, weil Berlin traditionell auf eine solide Haushaltspolitik und den sukzessiven Abbau von Staatsdefiziten pocht. Auf europäischer Ebene ist daher bis heute umstritten, ob nicht eine Politik keynesianischen *deficit spending* vorteilhafter wäre, um die hohe Arbeitslosigkeit, nicht zuletzt unter der jungen Generation, in

den südeuropäischen Mitgliedstaaten abzubauen. Der fundamentale Konflikt der EU-Mitgliedstaaten mit Griechenland offenbarte indes gleichzeitig, wie sehr Deutschland nach nur 25 Jahren Wiedervereinigung zur führenden Macht in Europa geworden war: Der Schlüssel für die Lösung von Konflikten und Problemen wurde und wird europaweit und international nicht nur in Brüssel, sondern auch und nicht zuletzt in Berlin gesehen.

Deutschland in der Konkurrenz der Weltmächte

Inzwischen liegt die Wiedervereinigung drei Jahrzehnte zurück. In diesem Zeitraum ist Deutschland als viertgrößte Industrienation der Welt und »zentrale Wirtschaftsmacht in Europa«, wie es der frühere Bundespräsident Joachim Gauck formulierte, in eine Position aufgerückt, in der es wesentlich mehr als bisher internationale Verantwortung zu übernehmen hat. Dem haben die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik seit 1990 auch zunehmend Rechnung getragen, allerdings mit unübersehbarer Zurückhaltung.[16] Die Gründe hierfür liegen einerseits in den Aus- und Nachwirkungen der NS-Zeit, andererseits in der überwiegend pazifistisch bzw. antimilitaristisch eingestellten deutschen Bevölkerung. Aufgrund seines politischen und ökonomischen Gewichts, aber auch aufgrund seiner Stabilität wird jedoch auf internationaler Ebene von Deutschland immer stärker erwartet, eine aktive, konstruktive und verlässliche Außen- und Sicherheitspolitik zu betreiben.

Neben der Wahrung seiner nationalen Interessen bleibt die Basis der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik jedoch die EU. Denn nur zusammen mit allen EU-Mitgliedstaaten, die auch nach dem Austritt Großbritanniens mit 447 Millionen Einwohner über ein großes demografisches Potenzial verfügen und 2020 insgesamt ein Bruttoinlandsprodukt von ca. 14 Billionen Euro erwirtschafteten,[17] kann sich Deutschland in der Weltpolitik behaupten. Die EU wird allerdings erst dann zu einem gewichtigen »Player« unter den rivalisierenden Weltmächten USA, Russland und China, wenn sie vor

16 Eine umfassende Analyse gibt Wolfgang Ischinger: Welt in Gefahr. Deutschland und Europa in unsicheren Zeiten, Berlin 2018.

17 Statistisches Bundesamt: Europa. Bevölkerung, https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/Basistabelle/Bevoelkerung.html (zuletzt 30.7.2021); Statista: Europäische Union: Bruttoinlandsprodukt (BIP) in den Mitgliedstaaten der EU im Jahr 2020, https://de.statista.com/statistik/daten/studie/188776/umfrage/bruttoinlandsprodukt (zuletzt 30.6.2021).

allem ihre Wirtschaftskraft auf der internationalen Ebene ins Spiel bringt; in militärischer Hinsicht ist sie dazu bis heute nicht fähig. Deutschland und Frankreich, die ihre Beziehungen mit dem Vertrag von Aachen 2019 weiter vertieft haben,[18] bilden das Führungsduo in der EU; in demografischer und wirtschaftlicher Hinsicht hat sich die Bundesrepublik seit der Wiedervereinigung allerdings zur ersten Führungsmacht der EU entwickelt.

Nach Überwindung der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise sowie der Eurokrise wurde die EU 2015/16 mit der Immigration von mehr als einer Million Flüchtlingen aus den Krisengebieten des Nahen und Mittleren Ostens sowie aus Afrika konfrontiert. In der Folge kam es zu einer Spaltung der EU-Mitgliedstaaten in aufnahmebereite und eine Aufnahme von Flüchtlingen ablehnende Staaten; zu den Letzteren zählen vor allem die sogenannten Visegrád-Staaten (Polen, Tschechien, Slowakei und Ungarn). Dies hatte schwerwiegende, dysfunktionale Auswirkungen auf die von der EU und nicht zuletzt von Deutschland angestrebte weitere Integration der Mitgliedstaaten; bis heute ist das Flüchtlingsproblem in der EU nicht gelöst.

Einen Rückschlag erfuhr die EU, als am 23. Juni 2016 in Großbritannien eine knappe Mehrheit in einer Volksabstimmung für den Austritt aus der EU, den »Brexit«, votierte. Dieser bedeutet nicht nur eine Schwächung der EU, sondern auch der europäischen Idee. Ein strukturelles Grundproblem ist darüber hinaus die bis heute praktizierte Gepflogenheit, auf der Ebene der Außen- und Sicherheitspolitik einstimmig zu agieren, obwohl es nach dem Vertrag von Lissabon (Art. 31, Absatz 3) möglich ist, Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit zu fassen. Dies hindert die EU bis heute daran, auf internationaler Ebene »weltpolitikfähig« (Jean-Claude Juncker) zu sein. Entsprechend wird die Einführung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen im Rahmen der GASP, wie von der EU-Kommission vorgeschlagen, zunehmend gefordert.[19]

Vor diesem Hintergrund hat sich das wiedervereinte Deutschland im Rahmen der EU in einer internationalen Lage zu behaupten, die seit 2010 von immer größeren Unsicherheiten geprägt ist: »Neue Großmachtrivali-

18 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration/Traité entre la République fédérale d'Allemagne et la République française sur la coopération et l'intégration franco-allemandes, unterzeichnet am 22. Januar 2019; der neue Vertrag knüpft an den weiter geltenden Elysée-Vertrag von 1963 an.

19 Experten befürworten Mehrheitsentscheide in GASP, 23.11.2020, https://www.bundestag.de/presse/hib/808806-808806 (zuletzt 30.7.2021).

täten, der ökonomische und geopolitische Expansionismus Chinas, der russische Revisionismus, territoriale Konflikte und Ordnungszerfall«[20] haben hierzu erheblich beigetragen. Mit der verschärften Konkurrenz der Weltmächte USA, China und Russland ging eine Verschiebung der geopolitischen und wirtschaftlichen Kräfteverhältnisse einher; hinzu kommen die unlösbar erscheinenden weltpolitischen Dauerkonflikte im Nahen und Mittleren Osten. Deutschlands Initiative, eine »Allianz für den Multilateralismus« zu bilden (September 2019), der sich Frankreich, Kanada, Mexiko, Chile, Ghana und Singapur anschlossen, stellt zwar einen grundsätzlich richtigen außen- und sicherheitspolitischen Ansatz dar, dieser vermag jedoch angesichts der kompromisslosen Außenpolitik vor allem Chinas und Russlands nur wenig auszurichten.[21]

Bundesaußenminister Heiko Maas spricht auf dem Treffen der »Allianz für den Multilateralismus« in New York am 26. September 2019.

20 Klaus-Dieter Frankenberger: In der Verantwortung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12.3.2019, S. 1.

21 Sechs Initiativen für den Multilateralismus, 26.9.2019, https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/internationale-organisationen/uno/allianz-multilateralismus/2250204 (zuletzt 20.9.2020).

Die Partnerschaft mit der Weltmacht USA ist für Europas und Deutschlands Sicherheit unverzichtbar. Ihr Fundament besteht vor allem in den gemeinschaftlichen Werten der Demokratie, des Rechtsstaats und des Meinungspluralismus sowie in der Marktwirtschaft als gemeinsamer – wenn auch unterschiedlich ausgeprägter – Wirtschaftsordnung. Der Amtsantritt von Donald Trump als US-Präsident am 20. Januar 2017[22] führte allerdings zu einer erheblichen Erschütterung in den transatlantischen Beziehungen, da Trump während der vier Jahre seiner Regierungszeit auf nahezu allen Ebenen von bisherigen Gepflogenheiten abwich und eine dezidierte Politik des »America first« betrieb.[23] Gleichwohl ist in diesem Zusammenhang anzumerken, dass der Fokus der amerikanischen Außenpolitik schon unter seinem Vorgänger Barack Obama stärker auf den pazifischen Raum ausgerichtet wurde. Aber Trumps kritische Haltung gegenüber der EU bei gleichzeitiger Befürwortung des Austritts Großbritanniens aus der Gemeinschaft sowie seine Geringschätzung der NATO führten auf europäischer und deutscher Seite zu erheblichen Zweifeln darüber, inwieweit die USA weiterhin als Bündnispartner Nr. 1 angesehen werden konnten. Allerdings war seine Kritik in einem Punkt durchaus berechtigt, denn Tatsache ist, dass Deutschland – das Trump besonders an den Pranger stellte – und der größte Teil der anderen NATO-Partner die auf dem NATO-Gipfel in Wales im Herbst 2014 beschlossene Erhöhung der Militärausgaben auf zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts bisher nicht umgesetzt haben.[24]

---

22 Dass die Wahl Trumps – neben einem veralteten Wahlsystem – vor allem auf die gegenwärtige Spaltung der amerikanischen Gesellschaft in »zwei politisch-kulturelle Lager« zurückzuführen ist, weist Torben Lütjen: Amerika im kalten Bürgerkrieg. Wie ein Land seine Mitte verliert, Darmstadt 2020, fundiert nach.

23 Andrew B. Denison: Amerika, Deutschland und die Zukunft der transatlantischen Beziehungen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 18/2017, S. 35–38; hierzu jüngst die umfassende Darstellung und Analyse der amerikanischen Außenpolitik von Stephan Bierling: America First. Donald Trump im Weißen Haus. Eine Bilanz, München 2020.

24 Zum Gipfel von Wales vgl. Patrick Keller: Die NATO nach dem Gipfel von Wales: Anker transatlantischer Partnerschaft und europäischer Sicherheit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 50–51, 2014, S. 35–42. Das Zwei-Prozent-Ziel ist allerdings schon älter und geht auf den NATO-Gipfel von Prag im Jahre 2002 zurück, galt aber damals noch nicht als verbindlich, vgl. Obama will 2 Prozent, in: Taz, 5.9.2014, S. 3.

Ein weiterer Konflikt kam mit dem von der Trump-Administration ausgelösten amerikanisch-europäischen »Handelskrieg« hinzu, mit dem diese der EU und ihren Mitgliedstaaten faktisch neue Verhandlungen über langjährig bestehende Zölle aufzwingen wollte. Deutschland war als »Exportweltmeister« davon besonders betroffen. Das gilt auch für den weiter bestehenden amerikanisch-chinesischen Konflikt über Zölle. Last, but not least stellte die Aufkündigung des INF-Vertrags (*Intermediate Range Nuclear Forces Treaty*, Vertrag über nukleare Mittelstreckensysteme) durch die USA am 1. Februar 2019, verbunden mit dem Vorwurf an Russland, sich schon seit Jahren nicht mehr an dessen konkrete Bestimmungen zu halten, auch für die EU und Deutschland ein Problem von höchster sicherheitspolitischer Relevanz dar. Dieses kann allerdings nur von den beiden Nuklearmächten gelöst werden, nachdem der Vertrag auch von Russland am 2. August 2019 für offiziell erloschen erklärt wurde.[25] Immerhin haben sich der neue US-Präsident Joe Biden und Russlands Präsident Wladimir Putin Ende Januar 2021 darauf geeinigt, den 2008 geschlossenen New-START-Vertrag, ein Folgeabkommen der 1991 und 1993 zwischen den USA und der Sowjetunion bzw. Russland geschlossenen START-Verträge (*Strategic Arms Reduction Treaty*, Vertrag zur Verringerung strategischer Waffen), für fünf Jahre zu verlängern. Dass die Wahl Bidens 2020 wieder zur Stärkung der Beziehungen zwischen den USA, der NATO und der EU beigetragen hat, ist in sicherheitspolitischer und militärischer Hinsicht von hoher Bedeutung.

Russland hat sich seit der Wiedervereinigung zu einer immer schwierigeren Weltmacht für die EU und Deutschland entwickelt. Moskau hat mit der Annexion der Krim und der Besetzung ostukrainischer Regionen 2014 nicht nur den massivsten Völkerrechtsbruch auf europäischem Boden seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs begangen, sondern Putin hat auch das eigene Staatswesen in ein autoritäres Herrschaftssystem umgewandelt, in dem die Justiz von der Führungsspitze kontrolliert wird und die Medien einer unverkennbaren Zensur mit dem Ziel staatlicher Steuerung unterworfen sind. Die mit dem Verfassungsreferendum vom 1. Juli 2020 bestätigte Verfassungsreform gibt Putin die Möglichkeit, bis 2036 und damit faktisch auf Lebenszeit im Amt zu bleiben.[26] Darüber hinaus hat die im Jahr 2008 begonnene Armeereform »zu einem signifikanten Zuwachs

25 Vgl. auch Annette Schaper: Internationale Atomwaffenkontrolle: Stand und Perspektiven, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 18–19/2019, S. 15–20.

26 Verfassungsänderung in Russland: Putin auf Lebenszeit, in: Deutsche Welle, 1.7.2020, https://www.dw.com/a-54018567 (zuletzt 16.9.2020).

an Kampfkraft« der russischen Streitkräfte geführt, nicht zuletzt durch die Modernisierung älterer Waffensysteme und durch Neuentwicklungen.[27] Zugleich trug Russlands militärisches Eingreifen in den syrischen Bürgerkrieg im September 2015 nahezu unmittelbar zu einer kriegsentscheidenden Wende bei, indem es dem Assad-Regime half, seine Machtposition zurückzugewinnen; doch ging es Moskau vor allem darum, nach dem Rückzug der Amerikaner aus dem Irak wieder eine geostrategische Schlüsselposition im Mittleren Osten einnehmen zu können. Nachdem bereits vor der russischen Militärintervention knapp 4,1 Millionen Menschen aus Syrien geflohen waren, stieg ihre Zahl bis Ende 2017 auf 6,3 Millionen;[28] über eine Million Menschen kam in die EU. Aus Moskauer Sicht war es im Übrigen ein nicht ungern gesehener Nebeneffekt, dass die hohe Zahl von Flüchtlingen zu erheblichen Differenzen zwischen den EU-Mitgliedstaaten führte und auch auf nationaler Ebene umstritten war.

In der Tat bleibt es für die russische Außenpolitik ein strategisches Ziel, die Europäische Union zu schwächen oder gar zu spalten. Schon seit Längerem verfolgt die russische Regierung eine Politik der Interessendurchsetzung um jeden Preis und nutzt Methoden einer »hybriden Kriegführung«. So legten russische Geheimdienste im Mai 2015 das gesamte Computer-System des Deutschen Bundestags lahm,[29] wie dies bereits zuvor bei anderen westlichen Staaten (Frankreich, USA) geschehen war. Eine Serie von Anschlägen gegen russische Oppositionelle oder ehemalige Angehörige der russischen Geheimdienste zeigt gleichfalls, mit welcher Skrupellosigkeit Moskau vorgeht. Den Georgier Selimchan Changoschwili, der im zweiten Tschetschenienkrieg gegen Russland gekämpft hatte, erschossen mit hoher Wahrscheinlichkeit russische Geheimdienstmitarbeiter am

27 Vgl. hierzu die umfangreiche Studie des schwedischen Forschungsinstituts für Verteidigung (FOI): Russian Military Capability in a Ten-Year-Perspektive – 2019, hg. v. Fredrik Westerlund/Susanne Oenstierna, Dezember 2019, https://www.foi.se/rapportsammanfattning?reportNo=FOI-R--4758—SE (zuletzt 30.6.2020).

28 Markus C. Schulte von Drach: Der Krieg in Syrien im Überblick, in: Süddeutsche Zeitung, 21.12.2018, https://www.sueddeutsche.de/1.2652348 (zuletzt 30.5.2021); Global Trends. Forced Replacements in 2017, hg. v. UNHCR, 25.6.2018, S. 3, https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5b27be547/unhcr-global-trends-2017.html (zuletzt 30.5.2021).

29 Markus Wehner: Zorn und Schmerz, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24.6.2020, S. 3.

23. August 2019 sogar in der deutschen Hauptstadt.[30] Die Vergiftung des Putin- und Kreml-Kritikers Alexej Nawalny – sie wurde von internationalen Laboren zweifelsfrei nachgewiesen – Anfang September 2020 durch den russischen Inlandsgeheimdienst FSB und seine Verhaftung nach der Rückkehr nach Russland im Januar 2021 hat die Spannungen zwischen der EU/Deutschland und Russland weiter verschärft. Eine partnerschaftliche Politik steht daher von Russland weder gegenüber Deutschland noch der EU gegenwärtig zu erwarten. Es verwundert daher nicht, dass die am 27. Mai 1997 in Paris unterzeichnete »NATO-Russland-Grundakte«[31], die auf der Basis eines gegenseitigen Vertrauensverhältnisses einen gemeinsamen Sicherheits- und Stabilitätsraum in Europa schaffen sollte, seit geraumer Zeit völlig an Bedeutung verloren hat.

Der Aufstieg Chinas zu einer militärischen, ökonomischen und technologischen Weltmacht in den letzten drei Jahrzehnten stellt ebenfalls ein komplexes internationales Problem dar,[32] mit dem sich die EU und die Bundesrepublik auseinanderzusetzen haben; denn »China ist der strategische Konkurrent nicht nur der Vereinigten Staaten im 21. Jahrhundert, sondern des Westens insgesamt«.[33] Ohne Zweifel strebt das bevölkerungsreichste Land der Erde eine neue Weltordnung an, möglichst unter seiner Ägide, weshalb die EU China mittlerweile als »systemischen Rivalen« (Federica Mogherini) sieht. Allerdings lassen sich globale Probleme wie der Klimawandel nicht ohne Peking lösen; Letzteres allein schon deshalb, weil China gegenwärtig mehr Schadstoffe als die USA und Europa zusammen emittiert.[34] Zugleich stellt China auf ökonomischem Gebiet einen für Deutsch-

30 Zuvor waren bereits die kritische Journalistin Anna Politkowskaja (7.10.2006) und der Kremlkritiker Boris Nemzow (27.2.2015) in Moskau erschossen und ein Giftanschlag auf den früheren Doppelagenten Sergej Skripal und seiner Tochter in Großbritannien verübt worden (4.3.2018).

31 Grundakte über Gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation, 27.5.1997, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25468.htm?selectedLocale =de (zuletzt 12.6.2020).

32 Hierzu grundlegend Nele Noesselt: Chinesische Politik. Nationale und globale Dimensionen, 2., aktualisierte und überarbeitete Auflage, Baden-Baden 2018; Peter Buchas u. a. (Hg.), Chinas Grand Strategy im Wandel, Wien 2019.

33 Klaus-Dieter Frankenberger: Der Konkurrent, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27.3.2019, S. 1.

34 Hendrik Ankenbrand/Winand von Petersdorff: Widerstand gegen die Weltrettung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24.2.2021, S. 17.

land und die EU unverzichtbaren Partner dar, dessen Marktvolumen und -möglichkeiten für den Erhalt ihres Wohlstands notwendig sind. Aus diesem Grund hat die EU im Dezember 2020 ein Investitionsabkommen mit China paraphiert,[35] das jedoch seither auf Eis liegt.

Zugleich steht Pekings autoritäres Regime im Widerspruch zu westlichen Werten und Rechtsauffassungen. So baut die chinesische Regierung gegenwärtig ein umfassendes System für die Überwachung der Bevölkerung mit modernsten Kontroll- und Kommunikationstechniken im Sinne einer neuen »digitalen Diktatur« auf und schreckt vor massiven Menschenrechtsverletzungen und Rechtsbeugungen nicht zurück, wie die politische, religiöse und kulturelle Unterdrückung von über einer Million muslimischer Uiguren belegt. Sie werden in Umerziehungslagern, von den chinesischen Behörden verharmlosend »Ausbildungszentren« genannt, einer brutalen Gehirnwäsche unterzogen.[36] Ebenso werden seit Inkrafttreten des von der chinesischen Regierung erlassenen »Sicherheitsgesetzes« am 1. Juli 2020 in Honkong massiv demokratische Menschen- und Bürgerrechte verletzt und oppositionelle Kräfte unnachgiebig verfolgt.[37]

Darüber hinaus verfolgt China mit seiner aggressiven Militär- und offensiven Außenwirtschaftspolitik weltweit geopolitische und wirtschaftliche Interessen, die vom südchinesischen Meer über Afrika bis nach Europa reichen. Um seinen Anspruch auf das Südchinesische Meer – das nicht nur reiche Fischgründe, sondern auch große Öl- und Gasvorkommen birgt – durchzusetzen, errichtet die chinesische Führung auf den dort befindlichen Paracel- und Spratly-Inseln seit einigen Jahren Militärstützpunkte. Nach einer Klage der Philippinen und Protesten der Anrainerstaaten gegen dieses Vorgehen beim Internationalen Schiedsgerichtshof in Den Haag erging am 12. Juli 2016 ein Urteil gegen China, das diesen internationalen Schiedsspruch jedoch ignoriert. Die Bundesregierung hat deshalb im September 2020 »Leitlinien deutscher Politik im Indo-Pazifik«

35 Werner Mussler: Chinas großer Vorteil, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.12.2020, S. 15.

36 Frederik Obermaier/Kai Strittmatter: Und weg bist du, in: Süddeutsche Zeitung, 18.2.2020, S. 2; Johanna Christner: Und jeden Freitag gab es Schweinefleisch, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.7.2020, S. 4.

37 Peking verletzt mit dem »Sicherheitsgesetz« auch den am 27. Mai 1985 in Kraft getretenen völkerrechtlichen Vertrag zwischen China und Großbritannien, in dem das Prinzip »One country, two systems« festgehalten ist. Der Vertrag regelte die Übergabe der britischen Kolonie Hongkong an China zum 1. Juli 1997.

beschlossen, um der chinesischen Expansion in diesem geostrategischen Raum entgegenzuwirken.[38]

Zugleich hat China seine Wirtschaftsbeziehungen zum Iran und zu Pakistan in den letzten Jahren erheblich ausgebaut, um den Machtrivalen Indien zu umgehen und seine Position im Mittleren Osten zu verstärken.[39] Ebenso dient Chinas *Belt and Road Initiative* – auch »Neue Seidenstraße« genannt –, in deren Rahmen Infrastrukturverbindungen von der Mitte Chinas bis in die Mitte Europas (Endpunkt soll der Hafen in Duisburg sein) entstehen sollen, vornehmlich Pekings expansiven Zielen. Obwohl dies vorgeblich ein multilaterales Projekt ist, schließt die chinesische Führung vorzugsweise bilaterale Verträge mit einzelnen Staaten ab, um sich mittel- und langfristig möglichst unangreifbare rechtliche und finanzielle Positionen zu sichern. Die Tatsache, dass einige EU-Mitgliedstaaten Partnerländer sind, lässt zudem vermuten, dass hinter Pekings Neue-Seidenstraßen-Initiative auch die Absicht steckt, die EU durch Spaltung möglichst zu schwächen: Multilateralität soll durch Bilateralität ausgehebelt werden.

Insgesamt nutzt Peking das internationale Völkerrecht nur »selektiv«, wie es Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier ausgedrückt hat, nämlich vorzugsweise immer dann, wenn es den eigenen Interessen dient. Nicht nur dadurch stellt sich die chinesische Führung massiv der europäischen Maxime entgegen, dass Wirtschaft und Menschenrechte nicht getrennt werden dürfen. Die europäische bzw. deutsche Forderung nach »Reziprozität«, das heißt nach gleichen Spielregeln, im Handel und bei Investitionen stellt insofern eine unverzichtbare Grundbedingung für die Wirtschaftsbeziehungen mit China dar. Dass in diesen auch sicherheitspolitische Erwägungen eine Rolle spielen, zeigen die Diskussionen über eine Beteiligung des chinesischen Elektronik-Konzerns Huawei am Ausbau des 5G-Mobilfunknetzes in Deutschland und anderen westlichen Ländern. Kritiker weisen nicht nur darauf hin, dass der Konzern »im Zentrum des chinesischen Überwachungssystems« im Innern stehe, sondern warnen auch, dass die Verwendung von Huawei-Technologie der chinesischen Regierung die Möglichkeit für Spionage und Sabotage eröff-

38 »Deutschland – Europa – Asien: Das 21. Jahrhundert gemeinsam gestalten«: Bundesregierung beschließt Indo-Pazifik-Leitlinien, 1.9.2020, https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/regionaleschwerpunkte/asien/indo-pazifik-leitlinien/2380340 (zuletzt 5.12.2020).

39 Christoph Hein: Wie China Krisenstaaten an sich bindet, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2.9.2020, S. 17.

nen werde.[40] Mit dem vom Bundestag am 23. April 2021 verabschiedeten »Zweiten Gesetz zur Erhöhung der Sicherheit informationstechnischer Systeme« wird Huawei zwar – anders als etwa in den USA und Großbritannien – nicht generell vom Ausbau des deutschen 5G-Mobilfunknetzes ausgeschlossen, doch durch die darin festgelegten Sicherheitskriterien sind hohe Hürden für eine Beteiligung entstanden.[41]

Eine mit Russland vergleichbare Entwicklung hat die Türkei unter Präsident Recep Tayyip Erdoğan in den letzten Jahren genommen; hier ist nicht zuletzt durch eine Verfassungsänderung ein »türkischer Präsidialabsolutismus« entstanden.[42] Dies sowie Erdoğans dezidiertes Bestreben, aus der Türkei eine bestimmende Regionalmacht im östlichen Mittelmeerraum sowie im Nahen und Mittleren Osten zu machen (»Neo-Osmanisches Auftreten«)[43], haben das Land von den westlichen demokratischen Staaten zunehmend entfernt und seit 2016 an Russland angenähert. Diese Entwicklung stellt ein besonderes Problem dar, da die Türkei Mitglied der NATO ist. Zudem strebt das Land nach wie vor die Aufnahme in die EU an.

Das wiederholte militärische Eingreifen der Türkei in Syrien richtet(e) sich unter dem fragwürdigen Vorwand der Terrorismusbekämpfung vor allem gegen die Kurden. Die türkische Armee lief dabei aber mehrmals Gefahr, in eine direkte Auseinandersetzung mit US-Truppen zu geraten. Die nur mit Russland am 23. Oktober 2019 vereinbarte Errichtung einer Sicherheitszone im Norden Syriens hatte ebenfalls den Zweck, die dort seit 2012 von Kurden verwalteten Gebiete zu besetzen und diese dadurch in den Nordirak zu verdrängen.

Erdgasfunde südlich von Zypern haben die Türkei dazu veranlasst, einen erheblich erweiterten Festlandssockel im östlichen Mittelmeer-

40 So zum Beispiel: Huawei darf keine Option sein. Eine Kolumne von Matthias Naß, in: Die Zeit, 30.10.2019, https://www.zeit.de/digital/mobil/2019-10/huawei-5g-mobilfunknetz-telekommunikation-china-ueberwachung-5vor8 (zuletzt 30.5.2021).

41 Till Hoppe u. a.: 5G-Netz: Bundestag beschließt strikte Sicherheitsprüfung für Huawei, in: Handelsblatt, 23.04.2021, https://www.handelsblatt.com/27124820.html (zuletzt 30.5.2021).

42 Christiane Schlötzer: Immer im Kampfmodus, in: Süddeutsche Zeitung, 24.1.2020, S. 2. Die Änderung der Verfassung, die dem Präsidenten faktisch alle Exekutivrechte gibt, wurde durch ein Verfassungsreferendum am 16. April 2017 legitimiert und nach den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen vom Juni 2018 institutionalisiert.

43 Thomas Gutschker: Geeinte Front gegen Erdogan, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16.9.2020, S. 5.

raum zu beanspruchen. Dies impliziert einen Konflikt mit den beiden EU-Mitgliedstaaten Griechenland und Zypern – Griechenland ist zudem ein NATO-Partner der Türkei –, der bisher nicht gelöst worden ist.[44] Für die EU und Deutschland schließlich ist das 2016 geschlossene EU-Türkei-Abkommen von herausragender Bedeutung, durch das sich die Anzahl der über Griechenland und die Balkanroute in die EU kommenden Flüchtlinge drastisch reduzierte. Die Türkei, in der laut Angaben des UNHCR 2019 4,1 Millionen Flüchtlinge und Asylsuchende (davon über 3,6 Millionen Syrerinnen und Syrer) lebten, ist seitdem in der Flüchtlingspolitik zu einem unverzichtbaren, zugleich jedoch äußerst schwierigen »Partner« geworden.

Bilanziert man die letzten 30 Jahre bundesdeutscher Außen- und Sicherheitspolitik, so wird man mit gebotener Zurückhaltung feststellen können, dass das wiedervereinte Deutschland »eine außen- und sicherheitspolitische Lernkurve vorzuweisen [hat], die vor dem Hintergrund der deutschen Vergangenheit und angesichts einer unverändert großen Interventionsskepsis in der Bevölkerung nicht kleingeredet werden sollte«.[45] Trotz der schwierigen Bewältigung von sozioökonomischen Transformationsproblemen im Innern, hervorgerufen durch die Wiedervereinigung, hat sich die »neue« Bundesrepublik im Verlauf der letzten drei Jahrzehnte als demokratisches Staatswesen von erheblicher Stabilität erwiesen. Dies gilt umso mehr, als sich vergleichbare westliche Demokratien gegenwärtig als beträchtlich krisenanfälliger zeigen. So hat zum Beispiel der Austritt Großbritanniens aus der EU zu einer Spaltung der Gesellschaft in Befürworter und Gegner geführt; auch ließ das Aufkommen der »Gelbe-Westen-Bewegung« in Frankreich ein erhebliches Maß an sozialer Unzufriedenheit erkennen. Der dritte große Industriestaat der EU, Italien, schleppt seit Langem bestehende strukturelle und politische Probleme mit sich (hohe [Jugend-] Arbeitslosigkeit; zu geringes Wirtschaftswachstum; überbordende Staatsverschuldung; schwerfälliges Justizwesen), ohne dass bisher umfassende Reformen eingeleitet wurden. Dass die Bundesrepublik demgegenüber bereits als »Ersatzanführer des Westens«[46] apostrophiert worden ist, lässt sich zwar auf die weltweite Anerkennung seiner Stabilität zurückführen, korrespondiert aber nicht mit seinen tatsächlichen außen- und sicherheitspolitischen Zielsetzungen und Möglichkeiten.

44 Christiane Schlötzer: Gas für Europa, in: Süddeutsche Zeitung, 4.–6.1.2020, S. 7.

45 Frankenberger: In der Verantwortung (Anm. 20).

46 Ebd.

Zusätzlich zu den bereits genannten außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen müssen zwei Grundprobleme globalen Ausmaßes genannt werden. Die bis heute nicht völlig absehbare Weiterentwicklung moderner Kommunikationsmöglichkeiten hat zwar zu einer bis vor wenigen Jahren für undenkbar gehaltenen individuellen Vernetzung und Informationsdichte beigetragen, doch wurden Staaten und Gesellschaften dadurch auch digital verwundbar, wie »Cyber-Angriffe«, aber auch Spam- und Malware-Attacken auf Unternehmen oder staatliche Institutionen, etwa den Deutschen Bundestag, zeigen. Die Abwehr solcher Angriffe, die von staatlichen wie von nichtstaatlichen Akteuren ausgehen, ist zu einer neuen Aufgabe für die Sicherheitspolitik geworden. Die inzwischen mehrfach erfolgten Versuche der kommunikationstechnischen Beeinflussung von demokratischen Wahlen, etwa durch Russland bei den Präsidentschaftswahlen in den USA im Jahr 2017, haben bewiesen, welche Gefahren für parlamentarische und rechtsstaatliche Systeme von den sogenannten sozialen Medien ausgehen können.

Eine geradezu existenzielle Gefährdung stellt darüber hinaus die bereits seit Jahren wissenschaftlich eindeutig nachgewiesene Klimaerwärmung dar, deren Eindämmung nur durch Maßnahmen aller Staaten (noch) weltweit möglich erscheint. Auch hier ist längst dringender internationaler Handlungsbedarf geboten.[47] Angesichts dieses globalen Problems steht die Welt vor enormen Herausforderungen. Ihnen hat sich Deutschland als eine der stabilsten westlichen Demokratien und führenden Industrienationen auf allen Ebenen zu stellen; das betrifft seine Außen- und Sicherheitspolitik ebenso wie seine Wirtschafts- und Handelspolitik einschließlich der engagierten Verfolgung unumgänglicher Ziele des Klimaschutzes.

47 Vgl. hierzu zum Beispiel Steffen Bauer: Internationale Klimapolitik 2018: Von Paris über Bonn nach Katowice, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 21–23/2018, S. 18–25.

Außen- und Sicherheitspolitik in internationalen Krisen, Kriegen und Konflikten 1990 bis 2020

Zweiter Golfkrieg 1990/91[48]

Am 2. August 1990 überfiel der Irak seinen Nachbarn Kuwait. Nur wenige Stunden später verurteilte der UNO-Sicherheitsrat diesen krassen Bruch des Völkerrechts und forderte den »sofortigen und bedingungslosen Rückzug« der irakischen Truppen aus dem Emirat. Vier Tage später verhängte er ein Wirtschafts-, Finanz- und Militärembargo gegen den Irak. Der irakische Diktator Saddam Hussein zeigte sich davon jedoch unbeeindruckt und erklärte Kuwait nur wenige Wochen später zur 19. irakischen Provinz. Am 29. November 1990 verabschiedete der UNO-Sicherheitsrat auf Drängen der USA schließlich die Resolution Nr. 678, welche die UNO-Mitgliedstaaten ermächtigte, »alle erforderlichen Mittel« einzusetzen, um den alsbaldigen Rückzug des Irak aus Kuwait zu erzwingen, sollten die irakischen Truppen das Land bis zum 15. Januar 1991 nicht verlassen haben. Nachdem dieses Ultimatum abgelaufen war, begann in der Nacht des 17. Januar (Ortszeit) die *Operation Desert Storm* mit massiven Luftangriffen auf den Irak. Getragen wurde sie von einer aus 34 Staaten bestehenden Militärkoalition unter Führung der USA.

Die rücksichtslose Verletzung der staatlichen Souveränität Kuwaits durch den Irak im August 1990 hätte »aus deutscher Sicht zu keinem ungünstigeren Zeitpunkt«[49] kommen können. Denn die beiden deutschen Staaten standen zu diesem Zeitpunkt kurz vor der Wiedervereinigung. Die Bundesregierung musste daher in den folgenden Monaten den Fokus auf die beginnenden innen-, wirtschafts- und sozialpolitischen Probleme des deutsch-deutschen Integrations- und Transformationsprozesses legen, weshalb sich Deutschland nur indirekt an der antiirakischen Koalition beteiligte. Die Zurückhaltung hatte ihren Grund allerdings auch darin, dass sich das Land im Wahlkampf befand und die Regierungsbildung nach den ersten gesamtdeutschen Bundestagswahlen erst am 18. Januar 1991 abgeschlossen war.

Darüber hinaus vertrat die schwarz-gelbe Regierung zu dieser Zeit noch die Auffassung, dass das Grundgesetz den Einsatz deutscher Soldaten

48 Als Ersten Golfkrieg bezeichnet man den Krieg zwischen Irak und Iran von 1980 bis 1988.

49 Görtemaker (Anm. 2), S. 66 f.

außerhalb des Gebiets von NATO-Staaten verbiete.[50] Zwar wurden Einheiten der Bundeswehr in die Türkei entsandt, aber dies geschah zum Schutze eines NATO-Mitglieds und die deutschen Soldaten wurden so weit entfernt von der türkisch-irakischen Grenze stationiert, dass eine Verwicklung in Kämpfe nicht zu erwarten stand. Ebenso wurden Minensuchboote der deutschen Marine erst zu einem Zeitpunkt in den Persischen Golf geschickt, als der Irak durch die Koalitionstruppen bereits besiegt war (die USA verkündeten eine Waffenruhe am 28. Februar 1991, der offizielle Waffenstillstand trat am 12. April in Kraft). Allerdings spielte Deutschland, während die Kampfhandlungen liefen, eine zentrale Rolle als Stützpunkt für Waffen- und Materiallieferungen und finanzierte mit 17,9 Milliarden DM einen beträchtlichen Teil der Kosten des Krieges.[51]

Zerstörte irakische Panzer und Transporter entlang einer Straße im Euphrat-Tal nach einem Angriff der US-geführten Koalition am 4. März 1991

50 Stephan Bierling: Vormacht wider Willen. Deutsche Außenpolitik von der Wiedervereinigung bis zur Gegenwart, München 2014, S. 27.

51 Ebd.

Die militärische Zurückhaltung des wiedervereinten Deutschlands stieß jedoch nicht bei allen Staaten, die am Krieg gegen den Irak beteiligt waren, auf Verständnis. Von einem der wirtschaftlich stärksten Staaten der Welt wurde erwartet, dass er nicht nur »Scheckbuch-Diplomatie« betrieb, sondern auch einen konkreten militärischen Beitrag leistete. Dieser Forderung konnte sich Deutschland auf Dauer nicht entziehen. Zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung sowie einige Zeit danach besaß jedoch die Innenpolitik gegenüber der Außenpolitik eine nachvollziehbare Priorität.

Die Bürgerkriege in Jugoslawien 1991 – 1999

Nur ein Vierteljahr, nachdem der Zweite Golfkrieg beendet worden war, begann sich die Auflösung der multiethnischen Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien im Sommer 1991 abzuzeichnen. Damit rückte die Frage, wie sich das wiedervereinte Deutschland gegenüber den dortigen ebenso hochkomplexen wie hochbrisanten Konflikten verhalten sollte, ins Zentrum der Außen- und Sicherheitspolitik. Schon aufgrund der geografischen Nähe Deutschlands zum Balkan, der sich immer stärker zu einem internationalen Krisenherd entwickelte, bestand eine ganz andere geopolitische Konstellation als im Zweiten Golfkrieg. Zudem gab es alte politische und historische Verbindungen zu dieser Region. Und je mehr die Bürgerkriege im zerfallenden Jugoslawien ab Mitte der 1990er Jahre an Intensität gewannen, desto mehr Menschen flohen von dort, nicht zuletzt nach Österreich und Deutschland; insofern war die neue Bundesrepublik auch durch eine wachsende Anzahl von Kriegsflüchtlingen betroffen. Damit stellte sich erneut die Frage eines militärischen Einsatzes der Bundeswehr; denn sich wieder »freizukaufen«, wie im Zweiten Golfkrieg mit unübersehbarem Reputationsverlust geschehen, wäre auf internationaler Ebene zweifellos keine akzeptable Option mehr gewesen.

Die sich über ein Jahrzehnt hinziehende staatliche Auflösung Jugoslawiens hatte nach dem Tod seines Präsidenten Josip Tito im Jahr 1980 eingesetzt. Dabei traten die vielen strukturellen Konflikte dieses multiethnischen Staates zunehmend hervor.[52] Insbesondere »die Nichtidentität von Nationsbildung und Staatsbildung«, gepaart mit und zugleich durchsetzt von großen religiösen und konfessionellen Unterschieden (Katholiken, Orthodoxe und Muslime), führte zu einem aggressiven »Ethno-Nationalis-

52 Ausführliche Darstellung und ausgewogene Einschätzung der »jugoslawischen Katastrophe« bei Andreas Wirsching: Der Preis der Freiheit. Geschichte Europas in unserer Zeit, München 2012, S. 121 – 152.

mus«, der fatale Folgen hatte.[53] So kosteten die verschiedenen Bürgerkriege im »Nationalitätenstaat« Jugoslawien über 100 000 Menschen das Leben.[54]

Darüber hinaus wurde der Zerfall Jugoslawiens seit den 1980er Jahren auch durch seine ambivalente Verfassung ermöglicht. Denn der multiethnische und multireligiöse Staat war einerseits grundsätzlich zentralistisch, andererseits aber auch föderal strukturiert. Letzteres eröffnete Möglichkeiten für Autonomiebestrebungen einzelner Ethnien bzw. Volksgruppen, die als Erste die Slowenen und Kroaten wahrnahmen: Am 25. Juni 1991 riefen sie ihre Unabhängigkeit aus. Unmittelbar darauf begann der Krieg zwischen Einheiten der von Serben dominierten jugoslawischen Bundesarmee und slowenischen Milizen sowie Polizeieinheiten. Doch kam es überraschenderweise bereits am 7. Juli zu einem Waffenstillstand, nachdem es Ersterer nicht gelungen war, Slowenien zu besetzen (»Zehn-Tage-Krieg«). Da sich die Slowenen dazu bereit erklärten, den Vollzug ihrer einseitig erklärten Unabhängigkeit für eine gewisse Zeit auszusetzen, zog sich die jugoslawische Bundesarmee zurück. Nur ein knappes halbes Jahr später, am 23. Dezember 1991, verabschiedete das Parlament in Ljubljana die Verfassung der unabhängigen Republik Slowenien – damit war die erste Teilrepublik aus dem jugoslawischen Staatsverband ausgeschieden.

Auch wenn die staatliche Autonomie Sloweniens mit militärischen Mitteln erfochten werden musste, so war die Zahl der Opfer glücklicherweise klein geblieben. In Kroatien jedoch kam es im Verlauf des Jahres 1991 zu einem Bürgerkrieg, der zu viel höheren Verlusten unter den (para)militärischen Einheiten und der Zivilbevölkerung auf beiden Seiten führen sollte. Denn anders als Slowenien, das über ein weitgehend geschlossenes ethnisches Siedlungsgebiet verfügte, lebte in Kroatien, insbesondere in der Krajina, eine serbische Minderheit, die sich durch die kroatischen Bestrebungen nach staatlicher und nationaler Autonomie ausgeklammert und unterdrückt fühlte. Nachdem sich das kroatische Parlament am 22. Dezember 1991 eine Verfassung gegeben und sich als souveräne und einheitliche Republik konstituiert hatte, verschärften sich die Kämpfe zwischen Kroaten und Krajina-Serben, die nicht nur bereits am 19. Dezember innerhalb Kroatiens eine eigene »Republik Serbische Krajina« ausgerufen hatten, sondern auch militärische Unterstützung aus der Teilrepublik Serbien erhielten.

Serben stellten nicht nur die größte ethnische Gruppe im zerfallenden Jugoslawien, die Serbische Republik war in Jugoslawien auch der größte

53 Ebd., S. 124.

54 Jugoslawienkriege, https://de.wikipedia.org/wiki/Jugoslawienkriege#Kriegsopfer (zuletzt 15.08.2019).

Flächenstaat. Zudem hatte der vom serbischen Präsidenten Slobodan Milošević ab Ende der 1980 Jahre propagierte großserbische Nationalismus erhebliche Resonanz gefunden. Dies bildete die politisch-ideologische Grundlage für einen Krieg, der in der Folge von beiden Seiten mit großer Grausamkeit geführt wurde und in der rücksichtslosen Durchführung von »ethnischen Säuberungen«[55] gipfelte.

Außenminister Hans-Dietrich Genscher (l.) spricht mit dem serbischen Präsidenten Slobodan Milošević (r.) bei seinem Besuch in Belgrad am 1. Juli 1991. Kurz darauf wird er sich für die internationale Anerkennung Sloweniens und Kroatiens einsetzen.

Nachdem eine internationale Jugoslawien-Konferenz im September 1991 völlig erfolglos geblieben war bei dem Versuch, die heftigen Kämpfe zu beenden, ergriff Deutschland die Initiative, vorangetrieben von Außenminister Hans-Dietrich Genscher. Er setzte auf eine frühzeitige internationale Anerkennung Sloweniens und Kroatiens, um Druck auf Serbien auszuüben. Dahinter stand das Kalkül, dass die serbische Führung die Kämpfe beenden werde, wenn Kroatien und Slowenien eigenständige, international anerkannte Staaten sein würden. Da zwischenzeitlich weitere Vermittlungsversuche durch die EG gescheitert waren, erkannte Deutschland als erster Staat beide jugoslawische Ex-Republiken bereits im Dezember 1991 völkerrechtlich an; die übrigen EG-Staaten folgten Mitte

55 Zu den Opferzahlen vgl. Wirsching (Anm. 52), S. 135.

Januar 1992.[56] Damit hatte die Bundesrepublik erstmals »in einer außenpolitischen Frage unilateral Führung ausgeübt«.[57]

Durch diese frühzeitige Entscheidung geriet das wiedervereinte Deutschland jedoch international bald in Kritik.[58] Beanstandet wurde insbesondere, dass dadurch der weitere Zerfall Jugoslawiens beschleunigt worden sei. Wirklich zutreffend ist dieses Argument allerdings nicht, denn der zwischen Serben und Kroaten bereits tobende Bürgerkrieg hätte sich auch ohne die Anerkennung der Unabhängigkeit Sloweniens und Kroatiens nicht mehr stoppen lassen; wohl aber hoffte die Bundesregierung, dadurch stärker auf die brisante Gesamtsituation einwirken zu können, um zu einer schnelleren Befriedung des Konflikts beizutragen.

Erheblich schwerer wog hingegen die Tatsache, dass die Bundesregierung sich zu diesem Zeitpunkt aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht in der Lage sah, die Bundeswehr im Rahmen der *United Nations Protection Force* (UNPROFOR) auf dem Balkan einzusetzen. Die im Februar 1992 vom UNO-Sicherheitsrat eingerichtete UNO-Friedenstruppe sollte zunächst den Waffenstillstand zwischen Kroatien und Serbien überwachen und später die Zivilbevölkerung in Bosnien-Herzegowina schützen. Deutsche Soldaten beteiligten sich allerdings an einer Operation in der Adria zur Durchsetzung eines UN-Waffenembargos gegen Jugoslawien und an der Überwachung der Flugverbotszone über Bosnien-Herzegowina durch die NATO. Gegen diese beiden Einsätze sowie gegen einen weiteren im Rahmen einer UNO-Friedensmission in Somalia reichten SPD und FDP Klage beim Bundesverfassungsgericht ein. Es erklärte in seinem bereits erwähnten Urteil vom 12. Juli 1994 die drei Einsätze für verfassungskonform mit der Begründung, dass der »Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Rahmen eines Systems kollektiver Sicherheit, dem die Bundesrepublik Deutschland gem. Art. 24 II GG beigetreten ist«, möglich sei. Nach dieser verfassungsrechtlichen Klärung war der Weg frei für die Beteiligungen an weiteren Out-of-area-Einsätzen der Bundeswehr im Rahmen der UNO oder der NATO.[59]

---

56 Görtemaker (Anm. 2), S. 76.

57 Bierling (Anm. 50), S. 31.

58 Vgl. hierzu Heinz-Jürgen Axt: Hat Genscher Jugoslawien entzweit? Mythen und Fakten der Außenpolitik des vereinten Deutschlands, in: Europa-Archiv 48/1993, S. 342–355.

59 Zur damaligen Diskussion über die Verfassungsmäßigkeit von Out-of-area-Einsätzen der Bundeswehr und das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vgl. zum Beispiel Görtemaker (Anm. 2), S. 81–84, und Bierling (Anm. 50), S. 29–36.

In der Zwischenzeit gingen die Kämpfe zwischen Serben und Kroaten weiter. Zudem trat nun der schon länger bestehende Konflikt um die Teilrepublik Bosnien-Herzegowina immer stärker in den Vordergrund. Ähnlich wie in Slowenien und Kroatien wurde dort ein Unabhängigkeitsreferendum (29. Februar/1. März 1992) zum Zündfunken für einen weiteren Bürgerkrieg. Von besonderer Brisanz war, dass in der Teilrepublik verschiedene Volksgruppen und Religionen – traditionell eng und bis dahin weitgehend friedlich – zusammenlebten. Von 4,3 Millionen Einwohnern Bosnien-Herzegowinas waren 43,7 Prozent muslimische Bosnier (Bosniaken), 31,4 Prozent orthodoxe Serben und 17,3 Prozent katholische Kroaten (nach einer Volkszählung von 1991).[60] Nachdem das Streben nach Unabhängigkeit breite Unterstützung bei Bosniaken und Kroaten gefunden hatte, besetzten bosnische Serben, die das Referendum boykottiert hatten, alle Verkehrsknotenpunkte und beschlagnahmten die wichtigsten Transportmittel; zudem belagerten sie mehrere Jahre lang die Hauptstadt Sarajewo und unterbanden dadurch die angestrebte Unabhängigkeit der Teilrepublik.

Die Gründung von fünf serbischen »Autonomen Gebieten« und zwei »Kroatischen Gemeinschaften« in Bosnien-Herzegowina intensivierte den Bürgerkrieg noch einmal in einer Weise, wie dies nach dem Zweiten Weltkrieg kaum mehr vorstellbar schien. Die Serben suchten dort, wo bosnische Serben ansässig waren, im Rahmen »ethnischer Säuberungen« ein geschlossenes Siedlungsgebiet zu errichten und führten Kriegsverbrechen mit genozidalen Zügen durch. Aber auch Kroaten waren an solchen Exzessen beteiligt, phasenweise waren die muslimischen Bosnier ebenfalls für solche Gewaltverbrechen verantwortlich.[61]

Der innerjugoslawische Bürgerkrieg nahm im Jahr 1995 eine Wendung, nachdem es kroatischen Truppen gelungen war, die von Serben dominierte Krajina-Republik auf kroatischem Staatsgebiet zu erobern. Doch erst das Bündnis zwischen Kroatien und Bosnien (Juli 1995) brachte Serbien zunehmend in militärische und politische Bedrängnis, wobei beide Seiten Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen aller Art ungebrochen weiterpraktizierten.

Nachdem die Bemühungen der UNO, der KSZE (Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) und der EU sowie die Entsendung von Blauhelmsoldaten der UNPROFOR 1992 kein Ende des innerjugoslawischen Bürgerkriegs herbeiführen konnten, wurde das Massaker von

60 Wirsching (Anm. 52), S. 135.

61 Ebd., S. 137 f.

Srebrenica am 11. Juli 1995, bei dem bosnische Serben und Spezialeinheiten des serbischen Innenministeriums etwa 8000 männliche muslimische Bosniaken hinrichteten, auch auf internationaler Ebene zu einem Wendepunkt.[62] Angesichts einer solch unfassbaren Gräueltat setzte sich in der internationalen Staatengemeinde der Wille durch, dem Krieg ein Ende zu bereiten. Nachdem die Serben nur wenige Wochen später erneut Sarajewo bombardiert sowie von der UNO deklarierte Schutzgebiete in Bosnien, in denen auch Blauhelmsoldaten stationiert waren, angegriffen hatten, attackierten Flugzeuge der NATO am 30. August 1995 erstmals serbische Stellungen. Zudem mussten die serbischen Truppen vor einer parallel laufenden Gegenoffensive von kroatischen und bosnischen Militäreinheiten zurückweichen.

Niederländische Blauhelmsoldaten beobachten muslimische Flüchtlinge aus Srebrenica in der Nähe des Dorfes Potočari am 13. Juli 1995.

62 Vgl. hierzu Doris Akrap: Das war der ultimative Weckruf. Interview mit der Historikerin Marie-Janine Calic zum Massaker in Srebenica, in: Taz, 11.7.2020, https://taz.de/!5694517 (zuletzt 30.5.2021); Hasan Nuhanovic, The last Refuge, A true Story of War, Survival and Life under Siege in Srebrenica, London 2019.

Die politische wie militärische Führung übernahmen nun die USA. Das zwischen den Präsidenten Serbiens (Slobodan Milošević), Kroatiens (Franjo Tudjman) und Bosnien-Herzegowinas (Alija Izetbegović) auf Druck der USA ausgehandelte und am 14. Dezember 1995 in Paris unterzeichnete Abkommen von Dayton (Ohio) beendete die Kampfhandlungen.[63] Bosnien-Herzegowina blieb ein souveräner Staat, auf dessen Gebiet allerdings eine bosnisch-serbische und eine bosnisch-kroatische Teilrepublik weitgehende Autonomie erhielten. Die Bundesrepublik trug durch »ihr beharrliches Festhalten an den UNO-Sanktionen und ihren Druck auf Tudjman und Izetbegović wesentlich zum erfolgreichen Abschluss« des Dayton-Abkommens bei.[64] Zu dessen Einhaltung entsandte der UNO-Sicherheitsrat eine 60000 Mann starke Schutztruppe (*Implementation Force*/IFOR), deren Führung die NATO übernahm. Deutschland stellte mit 2600 Mann nur ein kleines Kontingent, zudem waren die deutschen Soldaten fast ausschließlich mit logistischen Aufgaben betraut. Ende 1996 wurden die IFOR-Truppen durch Einheiten der SFOR *(Stabilisation Force)* ersetzt, die ebenfalls von der NATO geleitet wurden; bei gleichbleibender Mannschaftsstärke erfüllten die in Bosnien stationierten Bundeswehrsoldaten nun auch genuin militärische Aufgaben. 2004 übernahm die *European Union Force* (EUFOR) die Absicherung des Dayton-Abkommens. Bis heute sind Kräfte der EUFOR in Bosnien-Herzegowina stationiert. Die Bundeswehr beendete ihren Einsatz 2012.[65]

Mit der Entsendung eines vergleichsweise kleinen militärischen Kontingents demonstrierte Deutschland weiterhin Zurückhaltung auf militärischem Gebiet. Gleichwohl waren bis September 2012 insgesamt rund 64000 Bundeswehrsoldaten auf dem Balkan eingesetzt.[66]

Während mit dem Dayton-Abkommen die Kampfhandlungen im bislang schlimmsten Bürgerkriegsgebiet Bosnien-Herzegowina beendet waren, entflammte im Süden Serbiens, im Kosovo, ein neuer Krieg, der durch die virulent bleibenden serbischen Großmachtambitionen zum Ausbruch gebracht wurde. Die Bevölkerung des Kosovo bestand mittlerweile

63 Ischinger (Anm. 16), S. 199f.

64 Bierling (Anm. 50), S. 33.

65 Vor 20 Jahren: Bundestag bewilligt Bundeswehreinsatz in Bosnien und Herzegowina, Bundeszentrale für politische Bildung, Hintergrund aktuell, 29.6.2015, https://www.bpb.de/208787 (zuletzt 30.4.2021); EUFOR Althea/Bosnien-Herzegowina 1.3.2021, https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/aussenpolitik/eufor-althea-bih/249514 (zuletzt 30.4.2021).

66 Bierling (Anm. 50), S. 34.

zwar zum größten Teil aus Kosovo-Albanern, der »mit Abstand größte[n] nicht-slawische[n] Bevölkerungsgruppe des früheren Jugoslawien«, aber für die große Mehrheit der Serben war und ist der Kosovo die »Wiege« ihrer Nation.[67] Immer wieder hatte es deshalb Konflikte um seinen Status gegeben. Sie verschärften sich ab 1989, als der soeben ins Amt gelangte serbische Präsident Milošević das Autonomiestatut aufhob[68] und begann, die Kosovo-Albaner aus dem öffentlichen Leben der Provinz zu verdrängen. So wurden zum Beispiel Kosovo-Albaner, die in der Verwaltung und in staatlichen Unternehmen arbeiteten, entlassen und Albanisch in Schulen und an Universitäten verboten.[69] Die Kosovo-Albaner leisteten zunächst gewaltlosen Widerstand und riefen nach einem Referendum den souveränen »Staat Kosovo« aus. Dies wurde von Serbien ignoriert und fand auch international kaum Aufmerksamkeit.

Zur Eskalation zwischen Serben und Kosovo-Albanern kam es 1996. Dazu trug auch das Dayton-Abkommen bei, in dem die frühere Teilrepublik Serbien des alten Jugoslawien als souveräner Staat »Bundesrepublik Jugoslawien« anerkannt wurde, der Kosovo jedoch keine Erwähnung fand; Appelle der USA und der Bundesrepublik an Serbien, die Diskriminierungspolitik gegenüber den Kosovo-Albanern zu beenden, hatten keinen Erfolg.[70] Das sollte zu einer Stärkung extremistischer Kräfte im Kosovo führen. Nur kurze Zeit nach Abschluss des Dayton-Abkommens gründeten die Kosovo-Albaner die antiserbische Befreiungsarmee UÇK, bei der die »Grenzen zwischen Widerstandsorganisation und organisierter Kriminalität […] fließend waren«.[71] Das Milošević-Regime in Belgrad erhöhte die Anzahl seiner Sicherheitskräfte im Kosovo und die UÇK erklärte Ende 1996 Serbien den Krieg. Die paramilitärischen Einheiten der UÇK fochten einen erbitterten Kampf gegen die serbischen Sicherheitskräfte – und vice versa. Eine erneute Flüchtlingswelle war die Folge, nicht zuletzt auch nach Deutschland. Ermahnungen der Westmächte sowie des UNO-Sicherheitsrats (Resolution 1199 vom 23. September 1998) an beide Parteien, die Kampfhandlungen einzustellen, blieben unbeachtet; demzufolge rückte eine humanitäre Katastrophe im Kosovo immer näher.

67 Wirsching (Anm. 52), S. 143.

68 Der Kosovo hatte ab 1974 den Status einer autonomen Provinz innerhalb Serbiens.

69 Lars Colschen: Deutsche Außenpolitik, Paderborn 2010, S. 368 f.

70 Bierling (Anm. 50), S. 81.

71 Hans-Peter Kriemann: Der Kosovo-Krieg 1999, Ditzingen 2019, S. 43; er bietet die jüngste und bisher umfassendste Darstellung und Analyse des Konflikts.

Mit einem UNO-Mandat für ein militärisches Eingreifen war dieses Mal nicht zu rechnen, da Russland die serbische Position unterstützte und auch China einer entsprechenden Resolution im Sicherheitsrat vermutlich nicht zugestimmt hätte. Der NATO-Rat beschloss daher am 8. Oktober 1998 eventuell auch ohne die Legitimierung durch die UNO Luftangriffe gegen serbische Stellungen durchzuführen. Dies war allerdings zunächst nur als Drohung gedacht. Der für die Umsetzung des Beschlusses notwendige »Aktivierungsbefehl« bedurfte auch der Zustimmung Deutschlands als NATO-Mitglied. Diese fiel nun allerdings genau in den Machtwechsel zur rot-grünen Koalition unter Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) und Außenminister und Vizekanzler Joschka Fischer (Bündnis 90/Grüne). Nachdem die abgewählte, aber noch im Amt befindliche schwarz-gelbe Regierung nach Rücksprache mit Schröder und Fischer am 12. Oktober 1998 ad interim beschlossen hatte, dem Aktivierungsbefehl Folge zu leisten, stand vier Tage später in einer Sondersitzung des Bundestags die Abstimmung über den Antrag der Regierung zur »Deutsche[n] Beteiligung an den von der NATO geplanten begrenzten und in Phasen durchzuführenden Luftoperationen zur Abwendung einer humanitären Katastrophe im Kosovo-Konflikt« an. Dass dieser Antrag mit großer Mehrheit angenommen wurde, lag auch daran, dass es Schröder und Fischer gelungen war, die Abgeordneten von SPD und Bündnis 90/Grünen bis auf wenige Ausnahmen zur Zustimmung zu bewegen, obwohl es in den beiden Parteien nicht geringe pazifistische Kräfte gab.[72] In der Tat musste Deutschland seinen Bündnisverpflichtungen nachkommen; andernfalls wäre es aus dem westlichen Bündnis ausgeschert und hätte einen enormen Imageverlust hinnehmen müssen.

Obwohl die Westmächte starken Druck auf die Serben und Kosovo-Albaner ausübten und sogar ein Interimsabkommen ausarbeiteten, in dem beide Parteien zur Beendigung der Kämpfe verpflichtet wurden, waren die Serben nicht zu dessen Annahme zu bewegen. Daher führte die NATO am 24. März 1999 erste Luftangriffe gegen Serbien durch, an welchen auch die Bundeswehr mit Aufklärungsflugzeugen teilnahm; damit befanden sich Bundeswehreinheiten erstmals in einem militärischen Kampfeinsatz: »Es war der erste Kampfeinsatz deutscher Streitkräfte seit dem Zweiten Weltkrieg.«[73] Der Einsatz der Bundeswehr, außen- und sicherheitspolitisch unabdingbar, blieb jedoch innen- und parteipolitisch und in den Medien

72 Bierling (Anm. 50), S. 83.

73 Görtemaker (Anm. 2), S. 118.

sehr umstritten, zumal das militärische Vorgehen der NATO ohne Mandat des UNO-Sicherheitsrats erfolgte.

Serbiens Präsident Milošević lenkte erst am 3. Juni 1999 ein; eine Woche später zogen sich serbische Einheiten aus dem Kosovo zurück. Dazu beigetragen hatte allerdings auch Russland unter Präsident Boris Jelzin, das Serbien die politische Unterstützung entzogen hatte. Nach einer schweren Wahlniederlage musste Milošević am 5. Oktober 2000 von seinem Amt als Präsident zurücktreten. Am 28. Juni 2001 wurde er an den Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag ausgeliefert, vor dem er bereits am 27. Mai 1999 wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit angeklagt worden war.[74]

Legitimiert durch die Resolution 1244 des UNO-Sicherheitsrats vom 10. Juni 1999 begann am 12. Juni die Besetzung des Kosovo durch die *Kosovo Force* (KFOR). Die fast 60000 Mann starke multinationale Sicherheitstruppe, darunter 6500 Bundeswehrsoldaten, hatte den Auftrag, den Frieden zu sichern. Die politische und militärische Bündnistreue, die das wiedervereinte Deutschland gegenüber der NATO und den europäischen Partnern mit der Teilnahme an dieser Mission erwies, täuscht allerdings darüber hinweg, wie schwer es der rot-grünen Regierung gefallen war, sie vor allem auch in den Regierungsparteien selbst durchzusetzen. Wie dauerhaft und tief die »Normalisierung« der deutschen Sicherheitspolitik durch Kosovo war, würde sich somit »erst an künftigen Einsätzen erweisen«.[75]

»9/11« und die Folgen

Eine grundlegende Weichenstellung internationaler Politik, zugleich aber auch der deutsch-amerikanischen Beziehungen, sollten die verheerenden Anschläge islamistischer Terroristen am 11. September 2001 auf das World Trade Center in New York und das Pentagon in Washington nach sich ziehen, bei denen mehr als 3000 Menschen starben, darunter auch 80 Deutsche (die höchste Zahl von deutschen Staatsangehörigen, die jemals bei einem Terroranschlag ums Leben gekommen sind).

Der Schock, den die Angriffe auf herausragende Symbole der politischen und wirtschaftlichen Macht der USA in der ganzen Welt auslösten, war groß. In einer globalisierten Welt erwies sich der Terrorismus selbst als »ein Phänomen der Globalisierung«, da sich »die islamistisch-terroristischen

74 Hierzu ausführlich Wirsching (Anm. 52), S. 146–152.

75 Bierling (Anm. 50), S. 91.

Gruppen bestehender Globalisierungstechniken« bedienten.[76] »9/11« deckte schonungslos auf, dass sich auch »die Fähigkeit Amerikas zur globalen Machtprojektion als wirkungslos gegenüber Angriffen kleiner, nicht-staatlicher terroristischer Gruppen« erwies –[77] zumindest zum damaligen Zeitpunkt. Über die USA hinaus machte der Anschlag die potenzielle Verwundbarkeit hoch entwickelter westlicher Herrschafts-, Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme jäh deutlich. Zudem handelte es sich nicht nur um einen Angriff auf die führende westliche Macht; es war zugleich auch eine kühl kalkulierte Attacke auf den »Westen« schlechthin und dessen Werte und Errungenschaften: auf die Demokratie, die Menschen- und Bürgerrechte, den Rechtsstaat und die Religionsfreiheit, die Marktwirtschaft und nicht zuletzt den medialen und kulturellen Pluralismus. Es ist daher nicht verwunderlich, dass mit der Zäsur vom 11. September 2001 die weltweite Bekämpfung des internationalen Terrorismus zu einer der vordringlichsten Aufgaben der Außen- und Sicherheitspolitik nahezu aller Staaten wurde.

Auch in der Bundesrepublik rief der Terroranschlag Schock und Entsetzen hervor. Noch am gleichen Tag erklärte die rot-grüne Regierung in einer Pressemitteilung des Bundeskanzleramts ihre uneingeschränkte Solidarität mit den USA. Einen Tag später verkündete Bundeskanzler Schröder während einer Sondersitzung des Deutschen Bundestags: »Ich habe dem amerikanischen Präsidenten das tief empfundene Beileid des gesamten deutschen Volkes ausgesprochen. Ich habe ihm auch die uneingeschränkte – ich betone: die uneingeschränkte – Solidarität Deutschlands zugesichert.«[78] In einer Pressemitteilung des Bundeskanzleramts vom 21. September 2001 wurde dies wiederholt, versehen mit dem Zusatz: »Dies schließt auch eine mögliche militärische Unterstützung ein.«[79] Auch die übrigen Parteien im Bundestag mit Ausnahme der PDS schlossen sich dieser Erklärung an. Drei Wochen später, am 2. Oktober, beschlossen alle Mitgliedstaaten der NATO den Bündnisfall – ein Novum in der Geschichte der transatlantischen Allianz.

76 Werner Link: Das internationale System und das transatlantische Verhältnis nach dem 11. September, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 13/2003, S. 53–63, hier S. 55.

77 Helga Haftendorn: Sicherheitspolitik im strategischen Dreieck »Berlin – Paris – Washington«, in: PVS 45/2004, S. 1–8, hier S. 3.

78 Zitiert nach Günther Heydemann/Jan Gülzau (Hg.): Konsens, Krise und Konflikt. Die deutsch-amerikanischen Beziehungen im Zeichen von Terror und Irak-Krieg, Bonn (Bundeszentrale für politische Bildung) 2010, S. 34.

79 Zitiert nach Reaktionen auf die Bush-Rede, in: Kölner Stadtanzeiger, 21.9.2001, https://www.ksta.de/reaktionen-auf-die-bush-rede-15141582 (zuletzt 9.10.2020).

Beinahe unmittelbar nach der Erklärung der »uneingeschränkten Solidarität« durch Bundeskanzler Schröder wurden in der deutschen Presse jedoch erste kritische Fragen gestellt: »Wie weit geht die uneingeschränkte Solidarität mit den USA, wenn die Deutschen Gefahr laufen, selbst zur Zielscheibe von Terroristen zu werden? […] Sollte man George Bush auch bei einem gnadenlosen Rachefeldzug zur Seite stehen?«[80] Aufmerksam wurde registriert, dass die Zusicherung der »uneingeschränkten Solidarität« eine bedingungslose Gefolgschaft bedeuten könnte, was möglicherweise grundsätzlichen Interessen der Bundesrepublik zuwiderlaufen und zudem von den Regierungsfraktionen kaum in voller Gänze mitgetragen werden würde, schließlich herrschten bei einer Mehrheit der Mitglieder von Bündnis 90/Die Grünen und bei Teilen des linken Flügels der SPD pazifistische Grundanschauungen vor. Das Letzteres für die Regierung ein Problem war, zeigte sich, als sich Bundeskanzler Schröder am 16. November 2001 gezwungen sah, die Abstimmung im Bundestag über den Anti-Terror-Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan, wo sich die Operationsbasis der für die Anschläge in den USA verantwortlichen Terrororganisation al-Qaida befand, mit der Vertrauensfrage zu verknüpfen. Tatsächlich fiel das Ergebnis mit 336 Ja-Stimmen denkbar knapp aus, da Schröder nur zwei Stimmen mehr als erforderlich erhielt (SPD und Bündnis 90/Die Grünen verfügten über 345 Sitze); gleichwohl führte diese Entscheidung zur Entsendung von 3900 Bundeswehrsoldaten nach Afghanistan im Rahmen von *Operation Enduring Freedom*.[81]

Bundeskanzler Schröder (l.) mit US-Präsident George W. Bush (r.) am Weißen Haus in Washington am 9. Oktober 2001. Der Besuch sollte die Solidarität Deutschlands mit den USA nach den Attacken des 11. September zum Ausdruck bringen.

80 Ralf Beste u. a.: Wir sind eine Welt, in: Der Spiegel, 15.9.2001, https://www.spiegel.de/politik/a-4217b91b-0002-0001-0000-000020128594 (zuletzt 9.10.2020).

81 Zur Debatte im Bundestag über den Antrag der Bundesregierung vgl. Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, 202. Sitzung, Berlin, Freitag, den 16. November 2001, Plenarprotokoll 14/202.

Dass es der rot-grünen Regierung indes nicht nur mit dem militärischen Schulterschluss mit den USA ernst war, sondern auch damit, auf internationaler Ebene eine aktive außenpolitische Rolle zu spielen, stellte sie mit der Organisation und Durchführung der Afghanistan-Konferenz auf dem Bonner Petersberg unter Beweis. Die dort am 5. Dezember 2001 getroffenen internationalen Vereinbarungen sollten die politischen und rechtlichen Grundlagen für eine auf sechs Monate befristete Übergangsregierung nach Niederringung des Taliban-Regimes schaffen. Die Bundesregierung stimmte zudem einer Beteiligung der Bundeswehr an der Internationalen Schutztruppe für Afghanistan (*International Security Force*, ISAF) ab Januar 2002 zu (vom Bundestag am 22. Dezember 2001 mit großer Mehrheit gebilligt). Bis über die Jahreswende 2001/02 hinaus herrschte somit in politischer wie militärischer Hinsicht zwischen Deutschland und den USA ein weitgehender Konsens vor.

Das begann sich jedoch mit der Rede von US-Präsident George W. Bush zur Lage der Nation am 29. Januar 2002 zu ändern. In ihr bezeichnete Bush es als ein Ziel seiner Regierung, »den Terror unterstützende Regime daran zu hindern, Amerika oder seine Freunde und Bündnispartner mit Massenvernichtungswaffen zu bedrohen«, und nannte im Folgenden Nordkorea, Iran und den Irak. Und er fuhr fort: »Staaten wie diese und ihre terroristischen Verbündeten stellen eine Achse des Bösen dar, die sich bewaffnet, um den Frieden auf der Welt zu bedrohen.« Besonders hob er den Irak hervor, der »weiterhin seine Feindseligkeit gegenüber Amerika zur Schau« stelle.[82] Während Bundeskanzler Schröder den Begriff »Achse des Bösen« *(axis of evil)* als Warnung gegenüber jenen Staaten interpretierte, die Waffen an islamistische Terrororganisationen lieferten, warnte Außenminister Fischer am 6. Februar 2002 vor einem Militärschlag gegen den Irak. Eine Woche später erklärte er in einem Interview mit der Tageszeitung Die Welt, dass es wenig sinnvoll sei, von einer »Achse des Bösen« zu sprechen, und fragte: »Den Iran, Irak und Nordkorea in einen Topf zu werfen: Wohin soll das führen?«[83]

In den Medien verstärkte sich daraufhin die Skepsis gegenüber der deutschen Zusicherung einer »uneingeschränkten Solidarität« mit den USA. Die Kritik verstummte auch nicht nach dem Anschlag der Terrororganisation al-Qaida auf die jüdische Synagoge La Ghriba auf der tunesischen

82 Zitate nach »Unser Krieg gegen den Terror beginnt gerade erst« – Nun gegen die »Achse des Bösen«. Erster Bericht zur Lage der Nation von US-Präsident George W. Bush vom 29. Januar 2002 (Wortlaut der Rede in deutscher Übersetzung), http://www.ag-friedensforschung.de/regionen/USA/bush-rede.html (zuletzt 30.9.2020).

83 Zitiert nach Wir sind keine Satelliten, in: Die Welt, 12.2.2002.

Insel Djerba am 11. April 2002, bei dem 21 Menschen, darunter 14 Deutsche, ums Leben kamen.[84] Der Besuch Bushs in der Bundesrepublik am 23. Mai 2002 vermochte die Diskussionen nur vorübergehend zu beruhigen, zumal der US-Präsident vor seinem Besuch geäußert hatte, einen militärischen Präventivschlag gegen den Irak zu erwägen. Als die New York Times Anfang Juli geheime Pläne des US-Verteidigungsministeriums für einen Militärschlag gegen den Irak veröffentlichte,[85] änderte sich die deutsche Position. Im Rahmen des deutsch-französischen Gipfeltreffens am 30. Juli 2002 erklärten der französische Präsident Jacques Chirac und Bundeskanzler Schröder, dass jegliches militärische Vorgehen gegen den Irak einer Legitimierung durch die UNO bedürfe.[86]

Fünf Tage später, zum Auftakt des Bundestagswahlkampfs in Hannover, äußerte sich Schröder noch deutlicher: »Wir sind zur Solidarität bereit […], aber dieses Land wird unter meiner Führung für Abenteuer nicht zur Verfügung stehen. […] Deshalb sage ich: Druck auf Saddam Hussein ja; aber Spielerei mit Krieg und militärischer Intervention – davor kann ich nur warnen: Das ist mit uns nicht zu machen.«[87]

Inzwischen wurde in den deutschen Medien zunehmend bezweifelt, dass die USA und ihre europäischen Bündnispartner im Hinblick auf einen möglichen Krieg gegen den Irak überhaupt noch gemeinsame Positionen besäßen: »Tatsächlich offenbart sich zwischen den transatlantischen Verbündeten eine Kluft, die – sollte es tatsächlich zu einem Angriff kommen – schier unüberbrückbar würde. […] Es reicht zur Legitimation eben nicht aus, wenn die Regierung Bush die Prävention zur Doktrin erhebt.«[88]

Die wachsende Ablehnung der amerikanischen Irak-Politik durch die rot-grüne Regierung wurde von der Bush-Administration aufmerksam registriert. Schließlich wurde der US-Botschafter in Berlin, Daniel Coats, am 12. August 2002 auf Weisung des US-Präsidenten im Bundeskanzler-

84 In seiner Autobiografie konstatiert der frühere Bundeskanzler einen wachsenden Dissens zwischen der amerikanischen und deutschen Politik ab Mai 2002 in der Frage des Vorgehens gegen den Irak, vgl. Gerhard Schröder: Entscheidungen. Mein Leben in der Politik, Hamburg 2006, S. 153 ff.

85 Eric Schmitt: U.S. Plan for Iraq is said to include attack on 3 sides, in: New York Times, 5.7.2002, S. 1.

86 Stefan Aust/Cordt Schnibben (Hg.): Irak. Geschichte eines modernen Krieges, München 2004, S. 62 f.

87 Zitiert nach ebd., S. 64 f.

88 Stefan Kornelius: Freunde in der Pflicht, in: Süddeutsche Zeitung, 23.7.2002, S. 4.

amt vorstellig, um dessen Missfallen über die kritische Haltung von Schröder und Fischer zum Ausdruck zu bringen, was ein bemerkenswertes diplomatisches Monitum darstellte.

Am 15. Februar 2003 demonstriert eine halbe Million Menschen in Berlin gegen eine militärische Intervention im Irak und bekräftigt damit die Haltung der Bundesregierung.

Die Kluft zwischen den USA und der Bundesrepublik vertiefte sich weiter, als Vizepräsident Cheney am 26. August 2002 in einer Rede in Nashville ausdrücklich betonte, dass die USA den Irak auch dann angreifen würden, wenn Waffeninspekteure der UNO wieder ins Land dürften, wie das bereits einmal geschehen war. Cheney betonte, dass präventives Handeln unbedingt erforderlich sei angesichts der tödlichen Bedrohung durch irakische Massenvernichtungswaffen; insofern besäßen die Vereinigten Staaten das Recht zu einem Präventivkrieg.[89]

89 Vice President Speaks at VFW 103rd National Convention, The White House, Press Release, 26.8.2002, https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/08/20020826.html (zuletzt 5.6.2021).

Die EU-Außenminister stellten dagegen auf einem informellen Treffen im dänischen Helsingör am 31. August/1. September 2002 übereinstimmend fest, dass eine amerikanische Militäraktion gegen den Irak durch die Resolution 1368 des UNO-Sicherheitsrats, in der dieser die Terroranschläge vom 11. September 2001 nur einen Tag später verurteilt und das kollektive Recht zur Selbstverteidigung auch nach Terroranschlägen bestätigt hatte, nicht gedeckt sei und daher ein neues UNO-Mandat erfordere. Nur wenige Tage später erklärte der britische Premierminister Tony Blair allerdings, dass seine Regierung die USA auch ohne UNO-Mandat unterstützen würde. Demgegenüber verdeutlichte Bundeskanzler Schröder in einer Rede vor dem Deutschen Bundestag am 13. September 2002 noch einmal seine Position: »Meine Argumente gegen eine militärische Intervention bleiben bestehen. Es bleibt ebenfalls klar: Unter meiner Führung wird sich Deutschland an einer militärischen Intervention nicht beteiligen.«[90] Damit wurde die Zusicherung der »uneingeschränkten Solidarität« stark relativiert, die Schröder fast auf den Tag genau ein Jahr zuvor gegenüber den USA ausgesprochen hatte.

Das Verhältnis zwischen Berlin und Washington erreichte seinen Tiefpunkt, als sich Bundesjustizministerin Herta Däubler-Gmelin nach einem Bericht im Schwäbischen Tagblatt vom 19. September 2002 während einer Wahlveranstaltung zu einem Vergleich von George W. Bush mit Adolf Hitler verstieg: »Bush will von seinen innenpolitischen Schwierigkeiten ablenken. Das ist eine beliebte Methode. Das hat auch Hitler schon gemacht.«[91] Auch wenn Däubler-Gmelin nach dieser Äußerung zurücktreten musste, waren die Gegensätze zwischen Berlin und Washington inzwischen unüberbrückbar. Zudem erhielt der US-Präsident am 11. Oktober 2002 vom Kongress die Vollmacht zum Einsatz von US-Streitkräften im Irak auch ohne Zustimmung der UNO. Am 24. Dezember 2002 erteilte US-Verteidigungsminister Donald Rumsfeld schließlich den ersten 25 000 amerikanischen Soldaten den Marschbefehl Richtung Golfregion.

Aber auch die deutsche Regierung spitzte ihre Position zu. Während einer Wahlkampfveranstaltung der niedersächsischen SPD in Goslar am 21. Januar 2003 verkündete Bundeskanzler Schröder: »Rechnet nicht damit, dass Deutschland einer den Krieg legitimierenden Resolution zustimmen wird. Rechnet nicht damit.«[92] Durch diese vorzeitige Fest-

90 Zitiert nach Aust/Schnibben (Anm. 86), S. 68.

91 Michael Hahn: Bush will ablenken, in: Schwäbisches Tagblatt, 19.9.2002.

92 Zitiert nach Heydemann/Gülzau (Hg.) (Anm. 78), S. 158.

legung noch vor der entscheidenden Abstimmung im UNO-Sicherheitsrat – in den Deutschland zu Beginn des Jahres als nichtständiges Mitglied eingezogen war – lief die deutsche Regierung allerdings Gefahr, den eigenen außenpolitischen Handlungsspielraum unnötig einzuschränken.

Im Februar 2003 überschlugen sich dann die Ereignisse. Am 5. Februar 2003 präsentierte US-Außenminister Colin Powell im UNO-Sicherheitsrat Satellitenbilder von mutmaßlichen irakischen Waffenfabriken sowie Tonbandaufnahmen von abgehörten Telefongesprächen, die belegen sollten, dass sich Saddam Hussein nicht an die Resolution 1441 halte. Mit dieser Resolution vom 8. November 2002 hatte der UNO-Sicherheitsrat dem Irak eine »letzte Chance« eingeräumt, seinen Abrüstungsverpflichtungen aus früheren Resolutionen nachzukommen, und darauf hingewiesen, »dass der Rat Irak wiederholt vor ernsthaften Konsequenzen gewarnt hat, wenn Irak weiter gegen seine Verpflichtungen verstößt«.[93] Powell sollte sich übrigens zweieinhalb Jahre später, Anfang September 2005, von seiner Rede distanzieren und zugeben, dass die damals von ihm präsentierten »Beweise« fingiert gewesen seien.[94] Am 8. Februar 2003, während der internationalen Sicherheitskonferenz in München, konnten Fernsehzuschauer dann erstmals den tiefen deutsch-amerikanischen Konflikt in Bezug auf den Irak live verfolgen. Im heftigen Disput über die Zweckmäßigkeit einer Militärintervention im Irak entgegnete Bundesaußenminister Fischer dem amerikanischen Verteidigungsminister Donald Rumsfeld: »Excuse me, I am not convinced.« Einen solchen, in aller Öffentlichkeit ausgetragenen Dissens hatte es in den Beziehungen beider Länder bisher nicht gegeben.[95]

Nur zwei Tage danach legten Frankreich, Russland und Deutschland eine gemeinsame Erklärung vor, in der es hieß: »Es gibt noch eine Alternative zum Krieg. […] Der Einsatz von Gewalt kann nur ein letztes Mittel darstellen.«[96] Bereits am 30. Januar 2003 hatten jedoch acht europäische Regierungschefs in einem offenen Brief die Position der USA unterstützt

93 Resolution des UN-Sicherheitsrats 1441 bezüglich eines verschärften Inspektionsregimes gegen Irak, verabschiedet auf der 4644. Sitzung des Sicherheitsrats am 8. November 2002, http://www.documentarchiv.de/in/2002/res_un-sicherheitsrat_1441.html (zuletzt 30.4.2021).

94 Torsten Krauel: Powell distanziert sich von UN-Rede zum Irak, in: Die Welt, 10.9.2005, S. 1.

95 Aust/Schnibben (Anm. 86), S. 77 f.

96 Zitiert nach ebd., S. 79.

und am 6. Februar hatten sich die zehn Länder der Vilnius-Gruppe in einer offiziellen Erklärung ihnen angeschlossen.[97] Mit der französisch-russisch-deutschen Verlautbarung bot Europa somit in der Frage einer Militärintervention im Irak ein Bild tiefer Spaltung. Den Schlusspunkt der Bemühungen der US-Regierung, für ihre Pläne eine Legitimierung durch die UNO zu erhalten, setzten die gemeinsam mit Großbritannien und Spanien eingebrachten Resolutionsentwürfe vom 24. Februar und 7. März 2003, in denen der endgültige Bruch der in der UNO-Resolution 1441 formulierten Pflichten durch den Irak festgestellt wurde, für die sich im Sicherheitsrat jedoch keine ausreichende Unterstützung fand. Am 17. März 2003 erklärte US-Präsident Bush, dass ein Krieg noch zu vermeiden wäre, wenn Saddam Hussein den Irak binnen 48 Stunden verlassen würde. Am 20. März begann der Krieg mit der Bombardierung erster Ziele im Irak und dem Einmarsch einer amerikanisch-britischen Koalitionsarmee.[98]

Durch den Konflikt über den Irak und den daraus resultierenden Krieg war somit seit dem Ende des Kalten Krieges die schwerste internationale Krise zwischen den Westmächten entstanden. Das drückte sich nicht nur im gespaltenen Verhältnis europäischer Staaten gegenüber den USA aus, es betraf auch direkt die bilateralen deutsch-amerikanischen Beziehungen. Die sukzessive Verschlechterung des traditionell guten Verhältnisses seit »9/11« kam in gewisser Weise für beide Seiten überraschend, nicht zuletzt für die USA, sahen sie doch bis dahin in der Bundesrepublik ihren – neben Großbritannien – verlässlichsten europäischen Bündnispartner. Auch wenn auf deutscher Seite einige Fehler im Umgang mit Washington hätten vermieden werden können – die Grundeinschätzung der damaligen Bundesregierung, dass ein Krieg im Irak unabsehbare Folgen für das Land selbst,

97 Der »Offene Brief der Acht« war unterzeichnet von den Regierungschefs der EU-Länder Großbritannien, Spanien, Italien, Dänemark und Portugal sowie der EU-Beitrittsländer Polen, Ungarn und Tschechische Republik. Die Vilnius-Gruppe bestand aus Albanien, Rumänien, Bulgarien, Mazedonien, Kroatien, Estland, Litauen, Lettland, Slowakei und Slowenien.

98 Dass der Krieg auch in den USA stark umstritten war, belegen prominente Befürworter wie zum Beispiel Robert Kagan: Macht und Ohnmacht. Amerika und Europa in der neuen Weltordnung, Berlin 2003, bzw. Gegner wie Noam Chomsky: The Attack. Hintergründe und Folgen, Hamburg 2003. Der Krieg im Irak, auch als Dritter Golfkrieg bezeichnet, gilt als der von den Medien bisher am stärksten beobachtete und mit modernster Technik begleitete Krieg der Weltgeschichte; vgl. Andreas Elter: Die Kriegsverkäufer. Geschichte der US-Propaganda 1917–2005, Frankfurt a. M., dort besonders S. 272 ff.

aber vor allem auch für die gesamte Region nach sich ziehen könne, sollte sich in der Folge bewahrheiten. Aus dem rasch errungenen militärischen Sieg gegen den Irak – offiziell wurden die Kampfhandlungen bereits am 1. Mai 2003 beendet – entwickelte sich eine erhebliche Destabilisierung. Die ursprüngliche Strategie der Bush-Administration, durch die Okkupation des Irak – die letzten Truppen wurden erst mehr als sieben Jahre später abgezogen – und die Beseitigung des Saddam-Regimes einschließlich einer sukzessiven Demokratisierung des irakischen Staates eine grundlegende Konsolidierung der gesamten Region zu erreichen und zugleich den islamistischen Terror zu schwächen, erwies sich als fatale Illusion.[99]

Gefangen in einem bürgerkriegsähnlichen politisch-religiösen Dauerstreit zwischen Sunniten und Schiiten, immer wieder schwer erschüttert durch gezielte islamistische Terroranschläge vor allem auf die Bevölkerung, ist der Irak bis in die Gegenwart hinein ein weltpolitischer Krisenherd geblieben. Erst im Jahr 2019 konnten die letzten Anhänger des »Islamischen Staates« (IS) besiegt werden, nachdem es dessen Kämpfern gelungen war, weite Teile des Irak und Syriens über Jahre hinweg zu besetzen. Mit Waffenlieferungen und der militärischen Ausbildung kurdischer paramilitärischer Einheiten, den stärksten Gegnern des IS, versuchte Deutschland, einen Beitrag zu dessen Bekämpfung zu leisten.

Der tiefreichende außen- und militärpolitische Dissens zwischen den USA und der Bundesrepublik über den Irak-Krieg resultierte jedoch nicht nur aus dem Krieg selbst, sondern offenbarte auch unterschiedliche Lösungsstrategien. Während die US-Regierung spätestens nach der Rede von George W. Bush zur Lage der Nation im Januar 2002 auf eine militärische Lösung hinarbeitete und dabei auch nicht vor Verfälschungen des tatsächlichen Sachverhalts zurückschreckte, verfolgte die rot-grüne Regierung einen multilateralen Lösungsansatz, in dem auf militärische Mittel – soweit irgend möglich – verzichtet werden sollte. Dass der Konflikt schließlich auch öffentlich ausgetragen wurde und keine Seite versuchte, ihn beizulegen, demonstrierte zugleich das gewachsene Selbstbewusstsein des inzwischen seit gut einem Jahrzehnt vereinigten Deutschlands. Die »alte« Bundesrepublik vor 1989 hätte einen solch tiefen außenpolitischen Dissens mit ihrer Schutzmacht USA mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht riskiert.

99 Vgl. hierzu auch die kritischen Äußerungen des früheren Bundesaußenministers Joschka Fischer: Die Rückkehr der Geschichte. Die Welt nach dem 11. September und die Erneuerung des Westens, Köln 2005, S. 9–16.

Afghanistan

Seit seinem Beginn hat der bereits seit Jahrzehnten herrschende Krieg in Afghanistan einen gewichtigen Anteil an der Dauerkrise im Mittleren Osten. Schon der Rückzug sowjetischer Truppen im Jahr 1989, zehn Jahre nach deren Einmarsch, verschärfte die Lage am Hindukusch erheblich und ließ das zerrissene Land zu einem der gefährlichsten sicherheitspolitischen Weltkrisenherde werden. Nach einem Bürgerkrieg ergriffen 1996 die islamistischen Taliban die Macht und hier befand sich auch die Basis der für die Anschläge in den USA im Jahr 2001 verantwortlichen Terrororganisation al-Qaida.

Obwohl der Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan im Rahmen von *Operation Enduring Freedom* (OEF) sowohl durch die NATO als auch durch Beschlüsse der UNO legitimiert wurde, war die Stationierung von deutschen Soldaten von Beginn an mit Problemen und Schwierigkeiten verschiedenster Art behaftet.[100] Schon die Entscheidung zum Anti-Terror-Einsatz der Bundeswehr hatte die rot-grüne Regierung innenpolitisch nur durchsetzen können, indem Bundeskanzler Schröder am 16. November 2001 die Vertrauensfrage gestellt hatte, die er, wie bereits berichtet, nur mit einer denkbar knappen Mehrheit für sich zu entscheiden vermochte. Als der damalige Verteidigungsminister Peter Struck (SPD) gut drei Jahre später den berühmt gewordenen Satz prägte: »Unsere Sicherheit wird nicht nur, aber auch am Hindukusch verteidigt« (11. März 2004), ist diese zutreffende Aussage in ihrer sicherheitspolitischen Tragweite kaum verstanden worden.

Aber auch, wenn die rot-grüne Regierung Mühe hatte, die Entsendung von Bundeswehrsoldaten nach Afghanistan innenpolitisch durchzusetzen, übernahm sie doch – basierend auf den traditionell guten Beziehungen Deutschlands zu Afghanistan – eine führende Rolle bei dem Versuch, das Land politisch und wirtschaftlich zu stabilisieren. Es war vor allem auf ihre Initiative zurückzuführen, dass am 27. November 2001 internationale Friedensgespräche auf dem Petersberg bei Bonn beginnen konnten, die in ein internationales »Übereinkommen über vorläufige Regelungen in Afghanistan bis zur Wiederherstellung dauerhafter staatlicher Institutionen« mündeten, mit dem das Land nach der Niederringung der Taliban stabilisiert werden sollte. Das sogenannte Petersberger Abkommen vom 5. Dezember 2001 sah die Schaffung einer Interimsregierung und einer provisorischen Verwaltung nebst einem Obersten Gerichtshof vor sowie

100 Umfassend hierzu Rainer L. Glatz/Rolf Tophoven (Hg.): Am Hindukusch – und weiter? Die Bundeswehr im Auslandseinsatz: Erfahrungen, Bilanzen, Ausblicke, Bonn (Bundeszentrale für politische Bildung) 2015.

die Einberufung der traditionellen »Großen Versammlung« *(Loya Jirga)*, die als eine Art Parlament fungieren und zugleich alle in Afghanistan lebenden Volksgruppen in den politischen Prozess einbinden sollte.

Mit ihrem Engagement demonstrierte die deutsche Regierung zweierlei: nach innen, dass die ab Januar 2002 erfolgende Entsendung von Bundeswehreinheiten als Teil der ISAF vornehmlich sicherheitspolitische und zivile Zielsetzungen (»Stabilisierungsmission«) hatte; nach außen, dass die Bundesrepublik ein verlässlicher (Bündnis-)Partner war.

Zu Beginn war den von der NATO geführten ISAF-Einheiten nur dann erlaubt, in Kampfhandlungen zu treten, wenn Selbstverteidigungsmaßnahmen in Notsituationen erforderlich wurden. Als der Bundestag im Dezember 2001 den Einsatz von deutschen Soldaten in Afghanistan beschloss, war nur an ein zeitlich begrenztes Mandat gedacht. Zudem sollte die Bundeswehr, auch wenn sich bereits ein kleines Kontingent von Spezialkräften (KSK) in Afghanistan in Kampfeinsätzen befand, vornehmlich beim Aufbau stabiler staatlicher Institutionen mitwirken und die wirtschaftliche und soziale Entwicklung vor Ort unterstützen.

Diese grundsätzlich über die Dauer des gesamten Einsatzes hinweg geltende zivile Zielsetzung wurde jedoch immer wieder dadurch konterkariert bzw. relativiert, dass Kampfhandlungen mit den Taliban unvermeidlich waren. Im Juni 2003 starben vier deutsche Soldaten bei einem Sprengstoffanschlag; im Mai 2007 drei weitere durch einen Selbstmordattentäter; im April 2010 verloren drei Bundeswehrsoldaten ihr Leben, als sie in einen Hinterhalt gerieten. Eine ganze Reihe weiterer Soldaten fiel in Kampfhandlungen oder durch Sprengfallen. Tatsächlich hat die Bundeswehr in Afghanistan bislang ihre größten Verluste hinnehmen müssen. Von Anfang 2002 bis Herbst 2019 verloren 59 Bundeswehrsoldaten dort ihr Leben.[101] Damit erwies sich die vornehmlich sicherheitspolitische und zivile Ausrichtung des Bundeswehreinsatzes angesichts der tatsächlichen (Kriegs-)Lage in Afghanistan als partiell unrealistisch.

Die erhebliche Verschärfung der sicherheitspolitischen und militärischen Gesamtsituation in Afghanistan führte dazu, dass die ISAF-Truppen nach einem Beschluss der NATO von Dezember 2005 auch zu offensiven Kampfhandlungen übergehen konnten, wenn dies notwendig sein sollte. Doch auf Weisung Berlins war es den Bundeswehreinheiten in Afghanistan weiterhin untersagt, »Offensivoperationen der Partner zu unterstützen,

101 Todesfälle in der Bundeswehr, Stand 21. Oktober 2019, https://www.bundeswehr.de/de/ueber-die-bundeswehr/gedenken-tote-bundeswehr/todesfaelle-bundeswehr (zuletzt 9.6.2021).

Abschiedszeremonie für fünf bei einem Sprengunfall getötete Soldaten der internationalen Schutztruppe ISAF am Flughafen in Kabul am 9. März 2002. Die zwei deutschen und drei dänischen Gefallenen wurden im Anschluss in ihre Heimatländer ausgeflogen.

das Einsatzgebiet zu verlassen, Raketenbeschuss auf ihre Lager mit Artilleriegranaten zu beantworten, ihre Flugzeuge und Hubschrauber nachts einzusetzen, Häuser zu durchsuchen, fliehende Terroristen zu verfolgen sowie den Drogenanbau zu bekämpfen«.[102] Angesichts der wachsenden Bedrohung durch die Aufständischen musste sich die Bundeswehr mehr und mehr auf den Selbstschutz konzentrieren, was zulasten ihrer eigentlich im Vordergrund stehenden zivilen Aufgabe ging.

Im Laufe des Einsatzes in Afghanistan wurde überdies deutlich, dass die deutschen Truppen nicht in ausreichendem Maß mit modernen Waffensystemen und entsprechender Ausrüstung ausgestattet waren. Dies führte auch unter den Soldaten vor Ort zu heftiger Kritik: »Auf Deeskalation wurde lange gesetzt, damit ist unseren Soldaten aber nicht mehr geholfen, sie brauchen jetzt die Mittel, um sich behaupten zu können. Ansonsten sollte man sie abziehen, denn mit den momentanen Mitteln ist ein weiterer Einsatz nicht verantwortbar. Ein bisschen Krieg geht eben nicht!«[103]

102 Bierling (Anm. 50), S. 158.

103 Zitiert nach Eric Sangar: Die Bundeswehr in Afghanistan: Grenzen einer erfundenen Tradition?, in: Michael Daxner (Hg.): Deutschland in Afghanistan, Oldenburg 2014, S. 115–138, hier S. 130; das Zitat stammt aus der Zeitschrift für Panzergrenadiere vom Jahr 2010, S. 13.

Es dauerte indes bis zum Herbst 2009, bis die deutsche Politik die tatsächliche Lage der Bundeswehr in Afghanistan als das anerkannte, was sie war: die einer Truppe im Krieg. Den Wendepunkt stellte die von einem deutschen Offizier (Oberst Klein) angeforderte Bombardierung zweier von Taliban-Kämpfern entführter Tanklastwagen dar, bei der 142 Menschen starben.[104] Nachdem tagelang verschwiegen worden war, dass es durch den von zwei amerikanischen Flugzeugen durchgeführten Bombenabwurf auch zu einer hohen Anzahl von zivilen Opfern gekommen war, mussten der Verteidigungsminister und der Generalinspekteur der Bundeswehr zurücktreten; ein Untersuchungsausschuss wurde eingesetzt, dem ein Gerichtsverfahren folgte, das jedoch vom Generalbundesanwalt eingestellt wurde; diese Entscheidung wurde sowohl vom Oberlandesgericht Düsseldorf als auch vom Bundesverfassungsgericht bestätigt.[105] Erst nach diesem tragischen Vorfall übernahm die Bundeswehrführung die angloamerikanische Doktrin der *Counterinsurgency*; das heißt, die deutschen Soldaten durften nun auch selbstständig »autonome Offensivoperationen« mit militärischen Mitteln durchführen.[106] Auch die politische Rhetorik änderte sich, indem nun von »Kampfeinsatz« (Bundeskanzlerin Angela Merkel) und »kriegsähnliche[n] Zustände[n]« (Verteidigungsminister Karl-Theodor zu Guttenberg) gesprochen wurde.[107]

Die praktizierte militärische Zurückhaltung und die Konzentration auf die zivile Aufbauhilfe als »den Königsweg zur Stabilisierung Afghanistans«[108] brachten die Bundesrepublik überdies in Konflikt mit ihren Verbündeten. Ohnehin war die Bundeswehr mit ihrer Stationierung im erheblich ruhigeren Norden Afghanistans (ab Herbst 2003) privilegiert, denn die Kämpfe fanden vor allem im Süden des Landes statt; entsprechend hatten die dort operierenden Truppen der USA, Kanadas und Großbritanniens auch die höchsten Verluste zu beklagen. Alliierte Forderungen nach Verlegung von Bundeswehreinheiten in den Süden lehnte die Bundesregierung jedoch wiederholt ab. Diese Politik trug dazu bei, das Vertrauen

104 Kundus-Affäre: Eine Chronik, in: Süddeutsche Zeitung, 13.3.2015, https://www.sueddeutsche.de/1.2389156 (zuletzt 9.6.2021).

105 Vgl. Ermittlungen zu Recht eingestellt, in: Legal Tribune Online, 19.6.2015, https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/bverfg-beschluss-2-bvr-987-11-kundus-ermittlungen-oberst-klein/ (zuletzt 9.6.2021).

106 Sangar (Anm. 103), S. 127 f.

107 Ebd.

108 Bierling (Anm. 50), S. 160.

in die Bundesrepublik als verlässlichen und solidarischen militärischen Partner zu erschüttern, und führte dazu, dass Deutschland als »à la carte NATO member«[109] angesehen wurde.

Berlin geriet zunehmend in ein Dilemma: Auf der einen Seite war der Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan, wenn überhaupt, der eigenen Bevölkerung nur als Stabilisierungsmission politisch zu vermitteln. So zeigten Meinungsumfragen, dass die deutsche Afghanistan-Politik in der Bevölkerung inzwischen erheblich an Zustimmung verloren hatte. Hatten sich 2002 noch 51 Prozent der Deutschen für den Einsatz der Bundeswehr ausgesprochen, allerdings mit dem Vorbehalt, dass sie dort vor allem zivile Maßnahmen unterstützen und absichern sollte, waren es 2008 nur noch 14 Prozent.[110] Auf der anderen Seite stand die Bündnistreue gegenüber den NATO-Partnern.

Es kann kaum verwundern, dass diese Zwiespältigkeit der deutschen Politik in Afghanistan weder dazu beitrug, dass die Bündnispartner, insbesondere die USA, in Deutschland einen tatsächlich solidarischen Partner sahen noch dass die eigene Politik des Versuchs einer Stabilisierung des Landes erfolgreich war. Auch das quantitative Verhältnis der in Afghanistan stationierten Truppen macht das unterschiedliche militärische Engagement deutlich: Während 2010 insgesamt 5 350 deutsche Soldaten in Afghanistan stationiert waren, immerhin die bisher höchste Anzahl von Bundeswehrsoldaten im Ausland, umfasste das amerikanische Kontingent im gleichen Jahr 90 000 Soldaten.[111]

Noch größere Kritik und Zweifel an der Bündnistreue Deutschlands provozierte die Entscheidung Berlins, sich im März 2011 als einziger der im UNO-Sicherheitsrat vertretenen NATO- und EU-Staaten bei der Abstimmung über eine Flugverbotszone über Libyen der Stimme zu enthalten und darüber hinaus die 60 Bundeswehrsoldaten aus der laufenden Luftüberwachungsmission im Mittelmeer abzuziehen.[112] Einmal mehr

109 Franz-Josef Meiers: No Germans to the (Southern) Front, in: American Institute for Contemporary German Studies (AICGS) Advisor, 7.3.2008, S. 1–5, hier S. 5.

110 Bierling (Anm. 50), S. 162; die Ergebnisse dieser Allensbach-Umfragen finden sich in: Renate Köcher (Hg.): Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 2003–2009, Berlin 2010, S. 321.

111 Bierling (Anm. 50), S. 167.

112 Vgl. hierzu auch Martin Zapfe: Nach Kabul und Krim – Deutschland in NATO und EU, in: Glatz/Tophoven (Hg.) (Anm. 100), S. 326–341, hier S. 329.

erwies sich Deutschland als sperriger Partner (»cumbersome partner«)[113] innerhalb der NATO und der EU, wenn es um militärische Einsätze ging.

Als US-Verteidigungsminister Leon Panetta am 1. Februar 2012 ankündigte, die Kampftruppen bis spätestens Ende 2013 abzuziehen, also eineinhalb Jahre früher als auf dem NATO-Gipfel in Lissabon vom 19./20. November 2010 vereinbart, leistete dem die Bundesregierung wie übrigens auch die anderen Allianzpartner mit einer sukzessiven Reduzierung ihrer Soldaten rasch Folge. Zwar waren die Taliban aus der Provinz Kundus, wo die Bundeswehr hauptsächlich stationiert war, weitgehend vertrieben, doch der schrittweise Abzug deutscher Soldaten führte dazu, dass diese sich bereits ab Mitte 2012 dort wieder festsetzen konnten. Zugleich erwiesen sich die von der Bundeswehr ausgebildeten afghanischen Sicherheitskräfte und Polizeieinheiten als zu schwach, um die Taliban niederhalten oder gar vertreiben zu können. Damit war der militärische Einsatz Deutschlands im Norden Afghanistans (»Feldlager Kundus«) weitgehend gescheitert, nachdem das Gros der Bundeswehrsoldaten ab Oktober 2013 in die Heimat zurückgekehrt war und nur noch Reserveeinheiten in Masar-i-Sharif verblieben.[114] Allerdings war dies keineswegs ein »deutsches Problem«; denn nahezu überall erwiesen sich die zwischenzeitlich ausgebildeten afghanischen Militär- und Polizeieinheiten als zu schwach, um die Sicherheit und Stabilität Afghanistans zu gewährleisten – was das eigentliche Ziel der ISAF gewesen war.

Deshalb begann am 1. Januar 2015, also unmittelbar nach Beendigung des ISAF-Einsatzes, die von der NATO geführte Folgemission *Resolute Support*, in deren Mittelpunkt die Ausbildung, Beratung und Unterstützung der afghanischen Sicherheitskräfte standen. Nachdem bereits US-Präsident Trump nach Verhandlungen mit den Taliban einen Abzug aller US-Truppen aus Afghanistan beschlossen hatte, setzte Joe Biden diese Politik nach seiner Wahl zum Präsidenten im November 2020 fort und zog sukzessive alle noch im Land verbliebenen Truppen ab; das hatte auch das Ende des Bundeswehr-Einsatzes in Afghanistan zur Folge. Die letzten Bundeswehr-Soldaten kehrten am 30. Juni 2021 aus Afghanistan zurück. Ursprünglich hätten die letzten US-Truppen am 11. September 2021, dem zwanzigsten Jahrestag von »9/11«, das Land verlassen sollen, doch der Abzug der alliierten Truppen führte dazu, dass die Taliban währenddessen große

113 Pia Niedermayer: German Security Policy on the Move – Challenges in and Post Afghanistan, in: American Institute for Contemporary German Studies (AICGS) Transatlantic Perspectives, April 2011, S. 1–4, hier S. 1.

114 Detailliert hierzu Bierling (Anm. 50), S. 171 f.

Teile Afghanistans zurückerobern und schließlich überraschend schnell am 15. August 2021 die Hauptstadt Kabul einnehmen konnten. Mit diesem militärischen Sieg konnten sie erstmals seit ihrem Sturz 2001 wieder die Regierung Afghanistans in ihre Hände bringen. Ein Symbol für das Scheitern der westlichen Verbündeten am Hindukusch waren die verzweifelten Bemühungen von Zehntausenden von Afghanen am Flughafen von Kabul, ausgeflogen zu werden, um nicht in die Hände der Taliban zu geraten. Auch nach Beendigung der internationalen Rettungsaktion blieben zahlreiche Ortskräfte und afghanische Ausreisewillige vor Ort zurück – mit einer ungewissen Zukunft. Fest steht jedoch schon jetzt, dass sich mit der überaus schnellen Machteroberung durch die Taliban die geopolitischen Kräfteverhältnisse markant verschieben: China wird mit Sicherheit ein großer Profiteur des kompletten Abzugs der westlichen Mächte aus Afghanistan sein; inwieweit das auch für Russland und Pakistan gilt, wird die Zukunft erweisen.

Der fast 20 Jahre währende Einsatz in Afghanistan ist bis heute nicht nur die größte und verlustreichste, sondern auch die teuerste Auslandsmission der Bundeswehr gewesen. Gemessen am Aufwand war er keine Erfolgsgeschichte und er zeigte zudem, dass die Bundeswehr für Kampfaktionen, sowohl was Waffen als auch Material anging, nur unzureichend ausgerüstet war. Gleichwohl hat die jahrelange Stationierung der Bundeswehr in Afghanistan zu ihrer strukturellen Umorganisation in Richtung auf eine Einsatzarmee beigetragen, auch wenn dieser Prozess gegenwärtig noch nicht abgeschlossen ist. Die im Zuge einer Bundeswehrreform vollzogene Aussetzung der Wehrpflicht zum 1. März 2011 und die Einführung einer Berufsarmee erleichterten diesen Umbau. Zweifellos sind auch die negativen Erfahrungen, die in Afghanistan mit Ausrüstung und Material gemacht wurden, mit ein Grund dafür, dass der Wehretat in jüngster Zeit wieder sukzessive erhöht wurde, auch wenn damit noch längst nicht die Zwei-Prozent-Marke erreicht ist, die auf dem NATO-Gipfel von Wales im Herbst 2014 von allen Mitgliedstaaten beschlossen wurde.[115] Nolens volens hat sich in Berlin die Erkenntnis durchgesetzt, dass Deutschland als wirtschaftlich stärkster Staat Europas und viertgrößte Industrienation der Welt bei internationalen Konflikten und Krisenlagen nicht abseitsstehen kann, sondern auch militärisch in der Pflicht steht, einen deeskalierenden und Frieden sichernden Beitrag zu leisten.

115 Nato-Jahresbericht: Elf Staaten erreichen Zwei-Prozent-Ziel, in: Tagesschau, 16.3.2021, https://www.tagesschau.de/ausland/europa/nato-verteidigungsausgaben-103.html (30.5.2021).

Die internationalen Dauerkrisen in Nordafrika und im Nahen und Mittleren Osten

Der Nahe Osten ist nach wie vor der brisanteste weltpolitische Konfliktherd. Die Wurzeln dafür reichen bis ins zweite Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts zurück. Aus dem geheimen Sykes-Picot-Abkommen vom 16. Mai 1916 und der britischen »Balfour-Erklärung« vom 2. November 1917, in der dem »jüdischen Volk eine nationale Heimstatt in Palästina« zugesichert wurde, resultierten tiefgreifende Konfrontationslinien, die ungebrochen virulent sind. Durch die Konferenz von San Remo vom 19. bis 26. April 1920, der das Sykes-Picot-Abkommen als Grundlage diente und auf der die »Balfour-Erklärung« als völkerrechtlich verbindlich erklärt wurde, sowie durch den Friedensvertrag von Sèvres vom 10. August 1920 sicherten sich Großbritannien und Frankreich das Mandat über die arabischen Provinzen des Osmanischen Reichs, aus denen später die Staaten Irak (1932), Libanon (1943), Jordanien und Syrien (1946) sowie Israel (1948) hervorgingen. Damit wurden nicht nur willkürliche Grenzziehungen vorgenommen, sondern zugleich auch Religionsgruppen und Ethnien zu Staatsvölkern zusammengefasst, die durch unterschiedliche historische Traditionen und Konfessionen geprägt waren und dies bis heute sind.[116]

Seither ist die Region ein »Hotspot« für Krisen und Kriege, in denen es immer wieder um machtpolitische Vorherrschaft und Interessendurchsetzung geht, fast durchweg verbunden mit religiösen Überzeugungen, konfessionellen Gegensätzen und häufig gegensätzlichen politischen Bestrebungen. Zugleich kommt erschwerend hinzu, dass bei den geo- und machtpolitischen Auseinandersetzungen in und um diese Staaten ganz wesentlich auch der Zugriff auf die dort vorhandenen immensen Öl- und Erdgasvorkommen im Fokus steht.

Im Zuge plötzlich aufflammender Revolutionen und Revolten in einer Reihe von arabischen Ländern im Jahr 2011, anfänglich als »Arabischer Frühling« bezeichnet, kam es auch in Syrien und dem Irak zu einer Eskalation, die bis heute nicht beendet ist, sondern weiterhin ein hohes, internationales Konfliktpotenzial in sich birgt.

Ursachen und Anlässe für die Aufstände und Proteste, die in Tunesien ihren Anfang nahmen und dann auf fast alle Länder der arabischen Welt übergriffen, bestanden in der teilweise jahrzehntelangen autoritären Herrschaft von korrupten Regierungen und Eliten, welche jegliche politische

116 Vgl. hierzu im Detail Volker Perthes: Das Ende des Nahen Ostens, wie wir ihn kennen. Ein Essay, 4. Auflage, Berlin 2015, S. 16 f.

Partizipation verweigert und die wirtschaftliche und soziale Verarmung breiter Volksschichten zugelassen hatten. Religiöse Motive und konfessionelle Unterschiede kamen hinzu, waren anfänglich jedoch eher von sekundärer Bedeutung. Soziale Träger der Revolutionen und Revolten war vor allem die jüngere Generation der 18- bis 35-Jährigen, die überwiegend arbeitslos war und für sich keine Lebens- und Berufsperspektiven sah.[117]

Libyen

Nachdem Massenproteste in Tunesien im Dezember 2010 ein Fanal gesetzt hatten, folgten schon im Januar 2011 Aufstände und Demonstrationen in Ägypten und Libyen. Während jedoch die Regime Ben Alis in Tunesien und Husni Mubaraks in Ägypten gleichsam unmittelbar hintereinander zusammenbrachen, als ihnen das Militär die Gefolgschaft verweigerte, kam es in Libyen zu einem Bürgerkrieg, in dem sich der langjährige Diktator Muammar al-Gaddafi noch einige Zeit behaupten konnte. Um die libysche Rebellion gegen Gaddafi zu unterstützen, verabschiedete der UNO-Sicherheitsrat am 17. März 2011 die Resolution 1973, mit der die Einrichtung einer Flugverbotszone beschlossen und die teilnehmenden Mitgliedstaaten ermächtigt wurden, für deren Durchsetzung alle erforderlichen Mittel zu ergreifen. Faktisch bedeutete dies die völkerrechtliche Legitimierung eines militärischen Eingreifens in den Bürgerkrieg. Wenig später führten die USA, Frankreich und Großbritannien Luftangriffe auf politische und militärische Schlüsselstellungen des Gaddafi-Regimes durch. Obwohl diese Operationen von der UNO legitimiert waren und von NATO-Partnern durchgeführt wurden, beteiligte sich Deutschland unter der von Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU) und Guido Westerwelle (FDP) geführten schwarz-gelben Koalition daran nicht. In Berlin überwogen nach den überwiegend negativen Erfahrungen mit den Kriegen auf dem Balkan, in Afghanistan und im Irak starke Bedenken, ob durch militärisches Eingreifen tatsächlich eine Verbesserung der Lage in Libyen eintreten würde.[118]

---

117 Vgl. hierzu im Detail Muriel Asseburg: Zur Anatomie der arabischen Proteste und Aufstände, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 39/2011, S. 3–9; vgl. zudem Perthes (Anm. 116).

118 Vgl. hierzu im Detail Christian Hacke: Deutschland und der Libyen-Konflikt: Zivilmacht ohne Zivilcourage, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 39/2011, S. 50–53.

Diese außen- und sicherheitspolitische (Ent-)Haltung wurde international wie national scharf kritisiert. Die Bündnispartner Deutschlands sahen darin eine charakteristische Fortsetzung der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik, wie sie sich zum Beispiel in Afghanistan gezeigt habe und die dadurch gekennzeichnet sei, dass Berlin sich immer dann politisch und militärisch herauszuhalten suche, wenn sich internationale Krisen und Konflikte zuspitzten. Deutschland wurde in der Libyen-Krise eine »sicherheitspolitische Trittbrettfahrermentalität« und ein sicherheitspolitisches »Konsumentenverhalten« ohne internationales Verantwortungsbewusstsein attestiert.[119]

Posierender Regimegegner auf einem zerstörten Panzer neben einer Anti-Gaddafi-Karikatur am Garnisonshauptquartier in Bengasi am 11. März 2011. In der Rebellenhochburg waren bei Auseinandersetzungen mit dem Regime im Monat zuvor mehr als 100 Menschen getötet worden.

Aus heutiger Sicht war es auf internationaler Ebene sicherlich ein Fehler, sich nicht an den Luftschlägen beteiligt zu haben. Denn wie Wolfgang Ischinger festgestellt hat, ging es »anders als beim Irakkrieg 2003 […] ja hier gerade darum, ein völkerrechtlich abgesichertes Eingreifen – anstelle

119 Ebd., S. 51.

einer Koalition der Willigen – zu erwirken«.[120] Allerdings muss auch konstatiert werden, dass die militärische Intervention der NATO den libyschen Bürgerkrieg nicht beenden konnte; vielmehr hält dieser nunmehr seit zehn Jahren an. Erschwerend kommt hinzu, dass sich der ursprüngliche Bürgerkrieg inzwischen zu einem internationalen Konflikt ausgeweitet hat, an dem eine ganze Reihe von Mächten nicht nur politisch, sondern auch militärisch beteiligt ist. Die fortgesetzte Instabilität Libyens wirkt sich daher »nicht nur im Land selbst in einem internationalen Bürgerkrieg, in der Herrschaft von Milizen, Schleuserkriminalität und einem humanitären Desaster für unzählige Flüchtlinge aus, sondern mittlerweile durch die Verbreitung von islamistischen Kämpfern und Waffen in der ganzen Sahelregion«.[121] Insofern waren die Zweifel Deutschlands am Erfolg eines Luftschlags in Libyen im Jahr 2011 nicht völlig unbegründet.

Zugleich bildete die damalige politische und militärische Abstinenz einen Grund dafür, dass Deutschland am 18. und 19. Januar 2020 eine große internationale Konferenz zur Dauerkrise in Libyen organisieren und durchführen konnte. Denn Berlin vermochte aus der damals heftig kritisierten Nichtteilnahme an der NATO-Intervention in Libyen nun »die Stärke als unbelasteter Vermittler« zu ziehen.[122] Es war für sich schon ein Erfolg, dass es Bundeskanzlerin Merkel und Außenminister Heiko Maas (SPD) gelang, alle am Libyen-Konflikt beteiligten Mächte und Personen an einen Tisch zu bekommen.

Auf libyscher Seite waren dies die beiden Hauptkontrahenten Chalifa Haftar und Fayiz as-Sarradsch. Während as-Sarradsch die von der UNO anerkannte Regierung in Tripolis repräsentiert, stand Haftar zu diesem Zeitpunkt kurz vor der Einnahme der libyschen Hauptstadt; bis Juni 2020 gelang es den Regierungstruppen jedoch, ihn wieder aus Westlibyen zu verdrängen. Im Oktober 2020 unterzeichneten die Kontrahenten einen Waffenstillstand, dessen praktische Umsetzung aber schwierig bleibt. Während die USA und die Türkei as-Sarradsch unterstützen, stehen Russland, die Vereinigten Arabischen Emirate (VAR), Ägypten und Frankreich auf der Seite von Haftar. Letzterer verfügt über russische Kampfflugzeuge und Söldner sowie Kampfdrohnen und Raketen aus den VAR. Die Türkei hilft der Regierung in Tripolis mit Söldnern und Waffen aus.

120 Ischinger (Anm. 16), S. 163.

121 Nico Fried: Merkels späte Genugtuung, in: Süddeutsche Zeitung, 18./19.1.2020, S. 4.

122 Jörg Lau/Michael Thumann: In einer Welt voller »Frenemies«, in: Die Zeit, 23.1.2020, S. 2.

Dass hinter den teils offen, teils verdeckt geführten Konfrontationen geostrategische Interessen stehen, ist offensichtlich. Während die USA die Erdölreserven Libyens sichern und eine Machtverschiebung im Mittelmeerraum verhindern wollen, unterstützt Moskau Haftar, um seinen Einfluss im westlichen Mittelmeer auszudehnen; die VAR tun dies, weil dieser zugleich gegen die Muslimbruderschaften und Islamisten kämpft, ein Interesse, das auch von Frankreich geteilt wird, das zudem durch ein Verteidigungsbündnis eng mit den VAR verbunden ist. Ägypten hilft Haftar, weil er im Osten Libyens seine eigentliche Machtbasis besitzt und dadurch die ägyptische Westgrenze schützt. Die Türkei wiederum verhandelt mit as-Sarradsch über die Überlassung von zwei Militärbasen in Libyen und ist neben der Nutzung von libyschem Öl an der zukünftigen Ausbeutung von Rohstoffen im östlichen Mittelmeer interessiert. Während Russland und die Türkei im Krieg in Syrien militärische Partner sind, stellen sie in Libyen Kontrahenten dar.[123] Frankreich und Ägypten wiederum sehen insbesondere das Ausgreifen der Türkei und Russlands ins westliche Mittelmeer mit Sorge, auch wenn sie im Bürgerkrieg in Libyen auf derselben Seite wie Moskau stehen.

Pressekonferenz im Anschluss an die Libyen-Konferenz in Berlin am 19. Januar 2020. Die Teilnehmer haben sich zur Einhaltung eines UN-Waffenembargos verpflichtet und ein Ende der militärischen Unterstützung für die Bürgerkriegsparteien zugesichert.

123 Christoph Ehrhardt u. a.: Die Ruhe vor dem Wüstensturm, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24.6.2020, S. 5.

Angesichts so konträrer Positionen und unterschiedlicher Interessen bedeutete es immerhin einen Fortschritt, dass in Berlin am 19. Januar 2020 eine gemeinsame Erklärung (»Berliner Erklärung«) aller beteiligten Mächte und Personen verabschiedet werden konnte.[124] Die Konferenzteilnehmer einigten sich darauf, Waffenlieferungen an die Konfliktparteien zu unterbinden und einen dauerhaften Waffenstillstand herbeizuführen, dessen Einhaltung durch die Marine-Operation »Sophia« der EU überwacht werden soll.[125] Obgleich beide Vereinbarungen bisher immer wieder unterlaufen wurden, gelang mit der von Deutschland ausgerichteten Libyen-Konferenz im Januar 2020 wenigstens ein erster Versuch, den dortigen Krieg zu beenden und einer internationalen Lösung näher zu kommen.[126] Seit Anfang Februar 2021 ist eine vom libyschen Dialogforum in Genf gewählte Übergangsregierung unter Abdul Hamid Dbaiba im Amt, die am 24. Dezember 2021 landesweite Wahlen durchführen soll.

Syrien

Auch im diktatorisch regierten Syrien wurde der »Arabische Frühling« zu einem Zündfunken, der zu einem Bürgerkrieg führte. Durch das politische und militärische Eingreifen des Iran, Russlands und der Türkei mutierte dieser dann zum gegenwärtigen Weltkonflikt Nr. 1. Während der Generaldebatte im Bundestag zur deutschen Außenpolitik am 27. November 2019 stellte Bundeskanzlerin Merkel zur politischen, militärischen und sozialen Lage in Syrien fest: »Dieser Bürgerkrieg ist langsam, aber sicher zu einem Stellvertreterkrieg geworden. Wir müssen heute konstatieren, dass es die grausamste und schlimmste humanitäre Situation ist, die wir seit dem Völkermord in Ruanda hatten: 500 000 Tote, 12 Millionen Vertriebene, die Hälfte davon Binnenvertriebene, die anderen sind Flüchtlinge außerhalb Syriens. Auch hier [wie in Libyen; G. H.] wartet eine politische Lösung auf ihre Realisierung.«[127]

124 Berliner Libyen-Konferenz. Schlussfolgerungen der Konferenz, Pressemitteilung, 19.1.2020, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/berliner-libyen-konferenz-1713832 (zuletzt 30.6.2021).

125 Thomas Gutschker/Johannes Leithäuser: Der Fluch des eigenen Erfolgs, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21.1.2020, S. 2.

126 Christoph Ehrhardt: Der eigensinnige Kriegsherr, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.1.2020, S. 5.

127 Rede von Bundeskanzlerin Merkel im Deutschen Bundestag in Berlin, 27.11.2019, https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-im-deutschen-bundestag-1699682 (zuletzt 17.7.2020).

Als Erstes griff der Iran, »eine Theokratie hinter republikanischen Fassaden«[128], mit Milizen und Kampftruppen in den Bürgerkrieg in Syrien ein.[129] Damit stützte Teheran das alawitische Regime Baschar al-Assads, der 2000 in der Nachfolge seines Vaters die Macht in Syrien übernommen hatte, verfolgt(e) aber zugleich eigene machtpolitische Interessen, die bis in den Süden der arabischen Halbinsel (Jemen) reichen. Man spricht in diesem Zusammenhang von einem »Schia-Halbmond«. Der Iran versteht sich als Schutzmacht aller schiitischen Moslems, die innerhalb der muslimischen Welt im Vergleich mit den Sunniten indes eine Minderheit darstellen (Anteil ca. 15 Prozent). Neben dem Iran bilden die Schiiten daher nur im Irak, Aserbaidschan und Bahrain die Bevölkerungsmehrheit. Darüber hinaus gibt es – zum Teil beträchtliche – schiitische Bevölkerungsanteile im Libanon und Jemen, in Syrien und in Saudi-Arabien.[130]

Gegen die sunnitische Opposition und für Assad kämpfte im Westen Syriens auch die libanesische Hisbollah, die ebenfalls politisch und militärisch vom Iran unterstützt wird. In diesem Konflikt gilt wie fast immer, dass religiöse und konfessionelle Gegensätze eine entscheidende Rolle spielen. Aber die Zielsetzung des Iran ist auch, das Assad-Regime stärker von sich abhängig zu machen.

Bald nach Ausbruch der Proteste in Syrien, die in Deraa an der Grenze zu Jordanien im März 2011 begannen und sich von dort auf große Teile des Landes ausweiteten, eskalierte der Konflikt zwischen dem Regime und den Demonstranten zu einem Bürgerkrieg, insbesondere, als sich oppositionelle militärische Kampfverbände von der syrischen Armee abspalteten, die sich ab Ende Juli 2011 »Freie Syrische Armee« (FSA) nannten. Im Zuge des »Arabischen Frühlings« hatte die Opposition anfangs nur Reformen gefordert, drang dann jedoch immer stärker auf die Einführung demokratischer Strukturen und rechtsstaatlicher Verfahren. Mit den ihm ergeben bleibenden Teilen der Armee ging Assad nun noch brutaler als schon zuvor gegen die eigene Bevölkerung vor. Dabei wurden häufig ganze Wohn-

128 Wilfried Buchta: Eine Theokratie hinter republikanischen Fassaden. Machtstrukturen der Islamischen Republik Iran, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 21-22/2020, S. 27–33, hier S. 27.

129 Zur Chronologie des inzwischen ein Jahrzehnt andauernden (Bürger-)Kriegs vgl. Bürgerkrieg in Syrien seit 2011, https://de.wikipedia.org/wiki/Bürgerkrieg_in_Syrien_seit_2011 (zuletzt 17.7.2020), sowie Drach (Anm. 28).

130 Guido Steinberg: Schiiten und Sunniten. Ein politisch-religiöser Konflikt der Gegenwart, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 21–22/2020, S. 17–20, hier S. 17.

viertel beschossen und aus der Luft bombardiert; gelang es dem Regime, Oppositionelle in seine Hand zu bringen, wurden diese in Gefängnisse verbracht. Viele sind dort gefoltert und/oder ermordet worden oder starben an den unmenschlichen Haftbedingungen.

Zugleich wurde Syrien zu einem Kampffeld verschiedenster politisch-religiöser und ethnischer Gruppen. Seit seiner Gründung aus der Konkursmasse des Osmanischen Reichs hat Syrien eine sehr heterogene Bevölkerung, in der sich die ethnischen und religiösen Unterschiede nun verschärften. Dabei kam es zu einer »sunnitisch-schiitischen Polarisierung« im Kontext der »iranisch-saudischen Konkurrenz«.[131] Sowohl in Syrien als auch im Irak formierten sich aufseiten der Sunniten die Terrororganisation »Islamischer Staat« (IS) und die »Al-Nusra-Front« als Milizen. Zu den sunnitischen Milizen gehört auch die »Freie Syrische Armee« (FSA). Gleichwohl ist die politisch-religiöse Ausrichtung dieser Gruppen keinesfalls homogen, vielmehr herrschen unter ihnen drei Hauptrichtungen vor: die »Muslim-Bruderschaft«, die unter anderem der Türkei nahesteht, die Salafisten als fundamentalistische Sunniten sowie Anhänger des extrem militanten »Jihadismus«.[132] Letztere wurden vor allem als terroristisch-islamistische Angehörige al-Qaidas bekannt, zu ihnen gehören auch die Mitglieder des IS.

Ihnen gegenüber stand bzw. steht die religiöse Minderheit der Alawiten, die zu den Schiiten gezählt werden, in Syrien nicht nur die politische Führung stellen, sondern auch Schlüsselpositionen in der Verwaltung einnehmen. Die Alawiten stehen somit als konfessionelle Minderheit über der sunnitischen Mehrheit in Syrien, die sie wiederum als Häretiker betrachtet. Diese Doppelung von politischer Führungsmacht einerseits und religiös-konfessioneller Minderheit andererseits hat stark dazu beigetragen, dass sich der syrische Bürgerkrieg rasch intensivierte. Christen, die in Syrien mehrheitlich der syrisch-orthodoxen Kirche angehören, wurden ebenfalls in den Bürgerkrieg verwickelt. Da sie von der alawitischen Führung Schutz erhielten, begannen sie, eigene Milizen zu gründen und aufseiten Assads gegen die oppositionellen Sunniten zu kämpfen.

Eine weitere Minderheit in Syrien, die größte nichtarabische Bevölkerungsgruppe der Kurden, griff ebenfalls in die Kämpfe ein. Sie stellen rund zehn Prozent der syrischen Bevölkerung; ihre Siedlungsgebiete sind vor allem der Nordosten Syriens und die Region um Aleppo. Die Kurden

131 Perthes (Anm. 116), S. 45.

132 Ebd., S. 46–50.

haben im Verlauf des (Bürger-)Kriegs vor allem gegen sunnitische Extremisten, insbesondere gegen den IS, vehement gekämpft. Da sie von Politik, Staat und Verwaltung weitgehend ausgeschlossen waren bzw. sind, verfolgten sie dabei jedoch vornehmlich das Ziel, für ihre Siedlungsgebiete, die bis in den Nordirak reichen, einen autonomen Status zu erreichen.

Schon die bloße Nennung der verschiedenen Konfliktparteien mit ihren oft antagonistischen Zielsetzungen und Interessenlagen macht deutlich, dass die politische und militärische Gesamtsituation in Syrien bis heute höchst komplex und nur schwer zu beurteilen ist. Die internationale Staatengemeinschaft wartete daher nach Ausbruch des Bürgerkriegs zunächst ab. Im Mai 2011 verhängten die USA Sanktionen gegen Assad, denen sich die EU anschloss; zugleich wurde in Brüssel ein Waffenembargo gegen Syrien beschlossen.[133] Als Assad zwei Jahre nach Ausbruch des Bürgerkriegs militärisch ins Hintertreffen geriet, setzte er mehrfach sogar chemische Waffen ein. Deutschland drängte daher mit weiteren westlichen Staaten darauf, eine Untersuchungskommission der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OVCW) einzurichten, die im Mai 2014 ihre Arbeit begann. Der Aufgabenbereich der Kommission wurde im Juni 2018 auf deutsche Initiative hin noch einmal ausgeweitet, um auf der Grundlage des Chemiewaffen-Übereinkommens (CWÜ) auch die Verantwortlichen für die Giftgas-Einsätze strafrechtlich zu ermitteln.[134] Bereits im Januar 2014 hatte Außenminister Frank Steinmeier zugesichert, dass Deutschland sich an der technischen Vernichtung und Entsorgung von Chemiewaffen maßgeblich beteiligen werde.[135]

Im Zuge der erbitterten militärischen Auseinandersetzungen in Syrien weitete sich ab Ende 2013 das Kampfgeschehen noch einmal erheblich aus, als der IS auch auf irakisches Staatsgebiet übergriff und am 29. Juni 2014 ein Kalifat (Gottesstaat) ausrief.[136] Da der IS begann, gleichzeitig eine ganze Reihe von Terroranschlägen in verschiedenen europäischen Staaten durchzuführen, wurde im September 2014 auf Initiative der USA eine

133 Ischinger (Anm. 16), S. 149.

134 Vgl. hierzu auch: Lewis Sanders u. a.: Giftgas: Wie Deutschland Assad anklagen könnte, in: Deutsche Welle, 27.11.2020, https://www.dw.com/de/giftgas-wie-deutschland-assad-anklagen-k%C3%B6nnte/a-55742324 (zuletzt 11.8.2021).

135 Deutschland beteiligt sich an Chemiewaffen-Vernichtung, in: Handelsblatt, 9.1.2014, https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/syrien-konflikt-deutschland-beteiligt-sich-an-chemiewaffen-vernichtung/9310534.html (zuletzt 4.8.2020).

136 Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg: Der Islamische Staat (IS), https://www.lpb-bw.de/islamischer-staat (zuletzt 4.8.2020).

»Internationale Allianz gegen den Islamischen Staat« gebildet, der sich auch die Bundesrepublik anschloss. Das Bündnis ging unmittelbar auf Beratungen während des NATO-Gipfels in Wales zurück. Nach äußerst kontroverser Debatte im Deutschen Bundestag wurde am 4. Dezember 2015 der Einsatz der Bundeswehr im Rahmen der internationalen Anti-IS-Koalition beschlossen. Die bis zu 1 200 Bundeswehrsoldaten sollten sich allerdings nicht direkt am Kampfgeschehen beteiligen, sondern sich auf militärische Hilfsdienste beschränken.[137] Im Vergleich zum militärischen Einsatz der USA, Frankreichs oder Großbritanniens blieb der deutsche Beitrag damit erneut vergleichsweise marginal: Deutschland führte Aufklärungsflüge durch und leistete Hilfe bei der Ausbildung der irakischen Polizei.

Das war angesichts der politischen Bedeutung und des wirtschaftlichen Potenzials Deutschlands letztlich (zu) wenig; doch mehr war angesichts des anhaltenden Streits über einen Einsatz der Bundeswehr im Irak innerhalb der Großen Koalition (Regierung Merkel III) nicht zu erreichen.[138] Immerhin hatte man in Berlin bereits ein Jahr zuvor damit begonnen, die kurdischen Peschmerga-Verbände mit Waffen zu beliefern. Doch diese Hilfe erwies sich als ambivalent; denn Deutschland und die USA, die die Kurden ebenfalls militärisch unterstützten, kamen dadurch in Konflikt mit der Türkei Erdoğans, der die Kurden im eigenen Land nicht nur seit Jahren mit allen Mitteln innenpolitisch unterdrückt, sondern auch an den türkischen Grenzen zu Syrien und zum Irak mit Waffengewalt bekämpft.[139] Damit gerieten die NATO-Partner USA, Deutschland und die Türkei zeitweise in einen schwierigen politischen und militärischen Interessengegensatz.

Letztlich sah sich der IS, der in den von ihm eroberten Gebieten mit unglaublicher Brutalität gegen die Bevölkerung vorging, ab Mitte 2014 einer Koalition unterschiedlichster Gegner gegenüber: Militäreinheiten des syrischen Präsidenten Assad, irakischen Regierungstruppen und schiitischen Milizen, kurdischen Kampfgruppen sowie der Internationalen

137 Bundestag beschließt Syrien-Einsatz, 4.12.2015, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/bundestag-beschliesst-syrien-einsatz-257654 (zuletzt 5.8.2020).

138 Peter Carstens: Die Kultur des Wegduckens, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.8.2019, S. 1.

139 Mario Fortunato: Und keiner steht auf. Die Vertreibung der Kurden aus Nordsyrien, in: Süddeutsche Zeitung, 8.11.2019, S. 6; vgl. auch Rainer Hermann: Fehlende Gebiete. Erdogan stellt die heutigen Grenzen der Türkei in Frage, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 6.8.2020, S. 10.

Allianz.[140] Dennoch dauerte es bis 2017, bis der IS weitgehend besiegt und aus den von ihm beherrschten Gebieten im Irak und in Syrien vertrieben worden war.

Die komplizierte politische und militärische Lage änderte sich entscheidend, als Russland Ende September 2015 in den Bürgerkrieg in Syrien eingriff.[141] Auch wenn es ein Ziel Moskaus war, Assad zu unterstützen, um weiterhin über einen verlässlichen Partner zu verfügen, bestand das geostrategische Hauptziel doch darin, im Nahen Osten eine maßgebliche politische Rolle zu spielen. Russland stieß somit wohlkalkuliert in die Lücke, die US-Truppen nach ihrem Rückzug aus dem Irak im Dezember 2011 hinterlassen hatten. Dank der starken militärischen Unterstützung durch Putin gelang es dem Assad-Regime, das sich zu diesem Zeitpunkt am Rande einer Niederlage befand, seine Machtposition zurückzugewinnen.

Ein bei Kämpfen gegen den IS verwundeter Soldat der Syrischen Demokratischen Kräfte (SDF) – ein Zusammenschluss kurdischer und arabisch-sunnitischer Kräfte – bekommt am 6. Juli 2017 in Al-Rakka Erste Hilfe.

140 Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg: Der Islamische Staat (Anm. 136).

141 Russischer Militäreinsatz in Syrien, https://de.wikipedia.org/wiki/Russischer_Milit%C3%A4reinsatz_in_Syrien (zuletzt 5.8.2020).

Die massiven russischen und syrischen Luftangriffe vor allem auf die Zivilbevölkerung führten dazu, dass die oppositionellen Kräfte in Syrien immer mehr Terrain verloren und Assad damit den syrischen Bürgerkrieg für sich entscheiden konnte. Angesichts dieser Lage musste der Vorstoß der deutschen Verteidigungsministerin Annegret Kamp-Karrenbauer vom Oktober 2019, eine international kontrollierte Sicherheitszone in Nordsyrien zu errichten, ins Leere laufen.[142]

Der bis heute nicht beendete Krieg in Syrien mit seinen fatalen Folgen für die Zivilbevölkerung hat aus Moskauer Perspektive gleichzeitig die nicht ungern gesehene Nebenwirkung, dass viele Menschen dem Kampfgeschehen zu entkommen suchten und sich auf die Flucht nach Europa begaben. Die sich daraus entwickelnde Flüchtlingskrise erzeugte in den EU-Staaten vor allem in den Jahren 2015/16 einen hohen Migrationsdruck und stellte die innere Kohäsion der EU auf eine schwere Probe; die Folgeprobleme dieser Krise sind bis heute nicht gelöst. Die nach wie vor katastrophale Lage der Menschen in den griechischen Flüchtlingslagern zeigt drastisch, welche verheerenden Konsequenzen das Kriegsgeschehen in Syrien hat, ohne dass ein Ende absehbar ist.[143]

Wie sehr der Syrienkrieg im Kern ein komplizierter Mächteantagonismus und zugleich auch im weiteren geopolitischen Umfeld virulent ist, erwies der Anschlag auf Ölanlagen Saudi-Arabiens in unmittelbarer Nähe zur Hauptstadt Riad am 14. September 2019. Damit wurde nicht nur das ökonomische Rückgrat der saudischen Wirtschaft, sondern auch die weltweite Versorgung mit Rohöl an einer entscheidenden Stelle getroffen. Der Preis pro Barrel stieg so stark an wie seit dem Zweiten Golfkrieg von 1991 nicht mehr. Ob die vom Iran unterstützten schiitischen Huthi-Rebellen im Jemen, wo der Iran und Saudi-Arabien, das gemeinsam mit den VAR die Regierung in Sanaa militärisch unterstützt, seit Jahren einen Stellvertreterkrieg führen, oder der Iran selbst für den Anschlag verantwortlich waren, ist bislang nicht geklärt; unübersehbar ist auf jeden Fall, dass der Krieg in Syrien Auswirkungen auf die ganze arabisch-islamische Staatenwelt zeitigt, die über den Jemen hinaus bis in den Sudan reichen.[144]

142 Max Muth/Mike Szymanski: Sicherheitspolitik im Zeichen der Krise: Wie sollen sich Deutschland und Europa künftig militärisch aufstellen?, in: Süddeutsche Zeitung, 8.11.2019, S. 8.

143 Reiner Burger: Ein riskantes Unterfangen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 5.8.2020, S. 5.

144 Klaus-Dieter Frankenberger: Schlag ins Herz Saudi-Arabiens, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17.9.2019, S. 1.

Inwieweit es sich bei der gezielten Tötung des iranischen Generalmajors Quasem Soleimani am 2. Januar 2020 in Bagdad durch einen Luftangriff der USA um eine eventuelle Revanche handelt, kann nur vermutet werden. Washington hatte jedenfalls im Iran von Anfang an den eigentlichen Verursacher des Anschlags auf die saudischen Ölanlagen im September 2019 gesehen. Sicher scheint jedenfalls, dass sie eine bewusste politisch-militärische Drohgebärde vonseiten Washingtons darstellte. Nach dem teilweisen Rückzug des US-Militärs aus Ländern der Arabischen Halbinsel sollte nicht nur der maßgebliche Befehlshaber und Organisator der vor allem im Irak, in Syrien und im Libanon tätigen iranischen Revolutionsgarden und proiranischen Milizen ausgeschaltet werden, die Trump-Administration wollte damit zugleich auch demonstrieren, dass die USA im Nahen und Mittleren Osten weiterhin präsent sind.[145] Washington ging mit diesem Angriff ein hohes Risiko ein, da nicht vorhersehbar war, ob die iranische Führung mit massiven, militärischen Mitteln zurückschlagen würde. Die Antwort aus Teheran hatte jedoch eher symbolischen Charakter. Zwar feuerten die iranischen Revolutionsgarden in der Nacht auf den 8. Januar 2020 Raketen auf zwei US-Militärbasen im Irak. Da man Bagdad jedoch vorab darüber informiert hatte, konnten die Soldaten sich rechtzeitig in Sicherheit bringen. Todesopfer gab es gleichwohl, als die in Alarmbereitschaft befindlichen Revolutionsgarden eine ukrainische Passagiermaschine irrtümlich für eine amerikanischen Rakete hielten und das Flugzeug abschossen. 176 Menschen verloren dabei ihr Leben.[146]

Nach nunmehr zehn Jahren (Bürger-)Krieg in Syrien scheint sich allmählich ein Ende abzuzeichnen. In naher Zukunft wird es darum gehen, wie »die Akteure ihre militärischen Erfolge in politischen Einfluss und in Aufträge beim Wiederaufbau ummünzen« werden.[147] Das betrifft vor allem Russland und den Iran, die eigentlichen Sieger dieses Krieges, die für die Zeit danach jedoch gegensätzliche Ziele verfolgen: »Während Russland ein stabiles Syrien als Modell für seine Einflusssphäre will, ist Iran an der Grenze zu Israel weder an einem Frieden interessiert noch an einem funk-

145 Paul-Anton Krüger: Meister des Schattenkriegs, in: Süddeutsche Zeitung, 4./5./6.1.2020, S. 2; ders.: Demonstratives Gebet, in: Süddeutsche Zeitung, 18./19.1.2020, S. 9.

146 Krüger: Demonstratives Gebet (Anm. 145).

147 Rainer Hermann: Kampf um die Beute, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4.7.2020, S. 8.

tionierenden Staat.«[148] Bedenkt man, dass die USA und die Türkei ebenfalls eigene politische und wirtschaftliche Interessen verfolgen, könnte am Ende eine Vierteilung Syriens stehen. Während Ankara im Nordwesten Syriens eine von der Türkei abhängige Region aufbaut, will Washington die Kurden schützen und die von ihnen im Nordosten aufgebaute Selbstverwaltung sichern; in beiden Regionen liegen überdies die wichtigsten syrischen Ölfelder. Iran geht es um den Schutz der schiitischen Hizbullah an der Grenze zum Libanon sowie um die Region Aleppo. Russland schließlich beansprucht die restlichen Teile Syriens, zugleich will sich Moskau weitere militärische Stützpunkte neben der bereits seit 1971 bestehenden Marinebasis in Tartus sichern.[149] Bei all diesen eventuellen Entwicklungen blieben die EU und Deutschland letztlich außen vor.

Die Frage, in welchen Grenzen und in welcher Art und Weise Syrien nach dem Ende der Kriegshandlungen weiterbestehen wird, kann gegenwärtig jedoch ebenso wenig konkret beantwortet werden wie die Frage, welche Rolle der syrische Diktator Assad dabei (noch) spielen wird – für die westlichen Demokratien stellt er jedenfalls keine Option dar.[150] Schon jetzt lässt sich aber feststellen, dass sich nach 2011 »die arabische und islamische Welt immer mehr in zwei gegnerische Lager teilten. Zwar wurde der IS geschlagen, doch der iranisch-saudi-arabische Konflikt um die Hegemonie am Persischen Golf behielt seine konfessionelle Dimension.«[151]

Iran

Während die politischen und diplomatischen Möglichkeiten Deutschlands im Syrien-Krieg sehr beschränkt blieben – schon die EU hatte wenig Einflussmöglichkeiten –, war Berlin an der langjährigen Aushandlung der am 14. Juli 2015 geschlossenen Atomvereinbarung mit dem Iran (*Joint Comprehensive Plan of Action*, JCPOA) von Anfang an stark beteiligt. Die »Beilegung des Atomkonflikts mit Iran« stellte ohne Zweifel »ein wesentliches europäisches Interesse« dar.[152] Daher nahmen Deutschland, Frankreich und Großbritannien – die sogenannten E3 – schon im Herbst 2003 Ver-

148 Ebd.

149 Ebd.

150 Am 28. Mai 2021 ist Assad in einer manipulierten, scheindemokratischen Wahl mit 95,1 Prozent zum vierten Mal zum syrischen Präsidenten gewählt worden.

151 Steinberg (Anm. 130), S. 19.

152 Azadeh Zamirirad: Die Atomvereinbarung mit Iran. Gegenstand, Genese, Gefahren, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 21–22/2020, S. 4–9, hier S. 4.

handlungen mit Teheran auf, um das iranische Atomprogramm auf rein zivile Zwecke zu begrenzen. Nachdem sich die EU 2004 als Verhandlungspartner angeschlossen hatte, stellte das iranische Regime in Aussicht, auf die Urananreicherung als Voraussetzung für eine militärische Nutzung eventuell zu verzichten. Es tat dies auch temporär, zu einem dauerhaften Stopp konnten die E3/EU den Iran allerdings nicht bewegen. Damit befand sich das Land weiter auf dem Weg, in naher Zukunft Atomwaffen entwickeln zu können.

Nachdem der UNO-Sicherheitsrat 2006 erstmals Sanktionen gegen das iranische Atomprogramm verhängt hatte, traten die USA, Russland und China den laufenden Verhandlungen bei (Gruppe der E3/EU+3). Da diese weiterhin ergebnislos blieben, schloss sich die EU einem amerikanischen Ölembargo an; doch erst die Wahl des Demokraten Barack Obama zum US-Präsidenten 2008 brachte Fortschritte, die schließlich 2013 konkretisiert werden konnten, als »die E3/EU+3 erstmals offiziell von ihrer Forderung nach einem dauerhaften Anreicherungsstopp abrückten«.[153] Von jetzt an bestand die Zielsetzung der E3/EU+3 darin, zu verhindern, dass der Iran den Grad der Anreicherung – er lag zu diesem Zeitpunkt bei

Pressekonferenz im Rahmen der Atomgespräche zwischen dem Iran und der E3/EU+3-Gruppe in Wien am 14. Juli 2015, bei denen nach langen Verhandlungen eine Einigung erzielt werden konnte

153 Ebd., S. 5.

20 Prozent – weiter erhöhte. Dies führte zum Abschluss der bereits angesprochenen Atomvereinbarung 2015, die mit der im Juli des Jahres vom UNO-Sicherheitsrat verabschiedeten Resolution 2231 völkerrechtlich verbindlich wurde. Damit wurde festgelegt, dass der Iran für zivile Zwecke Uran weiter anreichern durfte, jedoch unter der Kontrolle der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO). Nachdem sich Teheran solchen Kontrollen unterzogen hatte, bestätigte die IAEO, dass sich der Iran an die ausgehandelten Vereinbarungen gehalten hatte; demgemäß wurden die ab 2006 bestehenden UN-Sanktionen aufgehoben. Die EU nahm die von ihr verhängten nuklearbezogenen Sanktionen ebenfalls zurück.[154] Unter den gegebenen Umständen war damit das bestmögliche sicherheitspolitische Ergebnis erzielt worden.

Die US-Regierung unter Präsident Trump hob jedoch die international geschlossene Vereinbarung einseitig auf, obwohl sich Teheran bis dahin an die Kontrollen durch die IAEO gehalten hatte.[155] Zugleich verschärfte die Trump-Administration die Politik gegenüber dem Iran, indem mit der taktischen Zielsetzung eines »maximalen Drucks«[156] die von der Obama-Administration aufgehobenen Sanktionen wiedereingesetzt und neue, vor allem Handelssanktionen, verhängt wurden. Diese betrafen insbesondere die iranischen Ölexporte, schlossen unter anderem aber auch medizinische Geräte und Pharmazeutika ein. Da die US-Sanktionen exterritorial angelegt waren, wurde der Handel Irans mit anderen Staaten, nicht zuletzt europäischen, dadurch ebenfalls stark in Mitleidenschaft gezogen. Gleichwohl stand die EU nach wie vor zu der über Jahre hinweg mühsam ausgehandelten Nuklearvereinbarung und versuchte, den Warenaustausch mit Teheran aufrechtzuerhalten.[157]

Doch die EU und die deutsche Bundesregierung, die an dem Abkommen politisch und rechtlich festhalten wollten, um mit dem Iran eine mul-

154 Ebd., S. 6.

155 Zum antagonistischen Verhältnis zwischen dem Iran und den USA vgl. Josef Braml: USA-Iran-Beziehungen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 21–22/2020, S. 21–26.

156 Zamirirad (Anm. 152).

157 Wissenschaftliche Dienste/Deutscher Bundestag: Völkerrechtliche Bewertung der Aufkündigung des Iran-Nuklearabkommens durch die US-Administration, 2018, https://www.bundestag.de/resource/blob/563348/e50a08010717c3e740ca75502dedb07/wd-2-074-18-pdf-data.pdf (zuletzt 30.7.2020); Europäer wollen Atomabkommen beibehalten, in: Die Zeit, 9.5.2018, https://www.zeit.de/politik/ausland/2018-05/iran-deal (zuletzt 30.7.2020).

tilaterale Lösung der Krise zu finden, mussten sich dem amerikanischen Druck beugen. Ein Jahr nach der einseitigen Aufkündigung des Atomabkommens durch die USA kehrte Teheran zur früheren Anreicherung von Uran zurück. Schon 2017 hatte der damalige Bundesaußenminister Sigmar Gabriel im Hinblick auf das Atomprogramm Nordkoreas kritisch vermerkt, dass es »um mehr als den Iran« gehe. »Es geht um die weltweite Frage, wie gehen wir mit Verträgen um, die uns vor der Entwicklung von Atomwaffen schützen sollen.«[158] Seither ist in dieser essenziellen sicherheitspolitischen Frage kein Fortschritt erzielt worden, aber die Biden-Administration hat zu erkennen gegeben, dass sie an erneuten Verhandlungen mit dem Iran interessiert ist.

Israel

Der älteste Konflikt im Nahen Osten, der bereits vor der Gründung des Staates Israel am 14. Mai 1948 entstand und bis heute trotz wiederholter internationaler Vermittlungsversuche nicht friedlich gelöst werden konnte, ist der zwischen Israelis und Palästinensern. Im Kern geht es heute darum, ob eine »Zwei-Staaten-Lösung« realisierbar ist, bei der neben Israel ein palästinensischer Staat im Westjordanland und dem Gaza-Streifen mit Ost-Jerusalem als Hauptstadt entsteht. Im sogenannten Sechs-Tage-Krieg 1967 gegen Jordanien, Ägypten und Syrien hatte Israel diese Gebiete sowie die Golanhöhen und die Sinai-Halbinsel erobert und besetzt. Der Sinai wurde später an Ägypten zurückgegeben.

Bis heute sind fünf sogenannte Endstatusfragen besonders umstritten: Das betrifft den endgültigen Verlauf der Grenzen zwischen den beiden Staaten sowie die zukünftige Lage und den Verbleib der palästinensischen Flüchtlinge, die Gewährleistung gegenseitiger Sicherheit, den künftigen Status von Jerusalem, das beide Seiten als Hauptstadt beanspruchen, und schließlich die israelischen Siedlungen im Westjordanland (die israelischen Siedlungen im Gaza-Streifen wurden 2005 aufgelöst).[159]

158 »Es geht um mehr als den Iran« – Gabriel beim EU-Außenministerrat in Luxemburg, 2.11.2017, https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/aussenpolitik/-/374038 (zuletzt 30.6.2021).

159 Der Nahost-Konflikt, 27.1.2020, https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/regionaleschwerpunkte/nahermittlererosten/-/203626 (zuletzt 21.7.2020); Jochen Stahnke: Aufmunternde Worte für das Volk Palästinas, in Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24.6.2020, S. 5; ders.: Gekommen, um zu bleiben, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.6.2020, S. 3.

Vor allem der letzte Punkt ist von besonderer Brisanz, strebte doch der langjährige Ministerpräsident Israels, Benjamin Netanjahu, eine Annexion palästinensischer Gebiete im Westjordanland an, die aber aufgrund innenpolitischer Auseinandersetzungen und der Corona-Krise unterblieb. Entscheidende Unterstützung kam von US-Präsident Trump, als dieser am 29. Januar 2020 in Washington im Beisein Netanjahus seinen Nahost-Plan präsentierte. Trump verkündete dabei zwar, an der »Zwei-Staaten-Lösung« festzuhalten, erklärte aber zugleich, die Annexion der teilweise schon seit Jahrzehnten bestehenden israelischen Siedlungen im Westjordanland völkerrechtsmäßig anerkennen zu wollen. Außerdem sollte Israel die Kontrolle über das für die Wasserversorgung zentral wichtige Jordantal behalten. Die Palästinenser sollten somit zwar einen eigenen Staat erhalten, jedoch ohne vollständige Souveränität zu erlangen.

Der Plan verwehrte darüber hinaus palästinensischen Flüchtlingen und ihren Nachkommen das Recht, in ihre Heimatgebiete in Israel zurückzukehren. Einer weiteren palästinensischen Forderung, der nach Ost-Jerusalem als Hauptstadt, schien Trump dagegen entsprechen zu wollen, allerdings verkündete er zugleich, dass Jerusalem die »ungeteilte Hauptstadt« Israels bleiben solle. Die Palästinenser müssten somit auch auf die Heiligen Stätten auf dem Tempelberg verzichten,[160] was im Übrigen für die gesamte arabische Welt unannehmbar wäre.

Der Trump-Plan wurde von den Palästinensern vehement zurückgewiesen; aber auch die EU und Deutschland kritisierten die mit ihm vollzogene fundamentale Änderung der bisherigen amerikanischen Nahost-Politik scharf. Nur eine Woche nach der Präsentation in Washington erklärte der EU-Außenbeauftragte Josep Borrell, dass die EU den Plan Trumps ablehne, da dieser »von international vereinbarten Parametern« abweiche.[161] Obwohl Deutschland aus historischen Gründen eine besondere Verantwortung für die Existenz Israels trägt und Bundeskanzlerin Merkel in einer Rede vor dem israelischen Parlament, der Knesset, am 18. März 2008 sogar erklärt hatte, dass die Sicherheit Israels Teil der deut-

160 Katharina Schuster: Was hinter Trumps Nahost-Plan steckt, in: ZDF, 29.1.2020, https://www.zdf.de/nachrichten/politik/nahost-friedensplan-analyse-100.html (zuletzt 20.7.2021); Christian Böhme/Juliane Schäuble: Trumps Nahostplan – was drin steht und was es bedeutet, in: Der Tagesspiegel, 28.1.2020, https://www.tagesspiegel.de/politik/jahrhundertdeal-oder-nonsense-trumps-nahostplan-was-drin-steht-und-was-es-bedeutet/25483486.html (zuletzt 20.7.2021).

161 EU lehnt Trumps Nahost-Plan ab, in: Süddeutsche Zeitung, 4.2.2020, https://www.sueddeutsche.de/1.4784514 (zuletzt 21.7.2020).

Während ihres dreitägigen Besuchs in Israel anlässlich des 60. Jahrestages der Gründung des Staates hält Bundeskanzlerin Merkel am 18. März 2008 eine Rede in der Knesset.

schen »Staatsräson« sei,[162] lehnte die Bundesregierung die Annexionspläne von Ministerpräsident Netanjahu dezidiert ab.

Nach deutscher Auffassung vermag »nur eine für beide Seiten akzeptable, verhandelte Zwei-Staaten-Lösung […] zu einem dauerhaften Frieden zwischen Israelis und Palästinensern führen«.[163] Ziel der Bundesregierung ist es daher, »die Grundlagen der Zwei-Staaten-Lösung zu erhalten und eine weitere Erosion des Friedensprozesses zu vermeiden«.[164] Diese Politik verfolgt sie konsequent, indem sie Gespräche sowohl mit der israelischen Regierung als auch mit palästinensischen Vertretern führt; als einer der größten bilateralen Geldgeber trägt Deutschland darüber hinaus maßgeblich zum Ausbau der Infrastruktur, zur Verbesserung des Bildungswesens

162 Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel vor der Knesset am 18. März 2008 in Jerusalem, https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-von-bundeskanzlerin-dr-angela-merkel-796170; vgl. auch Markus Kaim: Israels Sicherheit als deutsche Staatsräson: Was bedeutet das konkret?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 6/2015, S. 8–13.

163 Der Nahost-Konflikt (Anm. 159).

164 Ebd.

und der Beschäftigungsmöglichkeiten sowie zum Aufbau einer nachhaltigen Wirtschaft in den palästinensischen Gebieten bei.

Im Rahmen des im April 2002 gegründeten »Nahost-Quartetts«, zu dem die EU, die USA, Russland und die UNO gehören, vermag Deutschland jedoch nur einen kleinen Beitrag dazu zu leisten, einen Frieden zwischen Israelis und Palästinensern herbeizuführen. Die vom Nahost-Quartett im April 2003 vorgelegte »Roadmap«, die im Kern einen Friedensfahrplan mit dem Ziel einer Zwei-Staaten-Lösung enthält, besitzt für die Bundesregierung nach wie vor ausschlaggebende Geltung, umso mehr, als sie im November 2003 vom UNO-Sicherheitsrat als Resolution 1515 angenommen wurde.

Der Krieg in der Ukraine

Die russische Annexion der Krim im März 2014 sowie der Einmarsch regulärer und paramilitärischer Truppen aus Russland in die ostukrainischen Gebiete Donezk und Luhansk und daraus resultierend deren faktische politische und militärische Kontrolle durch Moskau haben einen internationalen Konflikt heraufbeschworen, der bis heute ungelöst ist. Seine Ursachen liegen einerseits in der Geschichte: Die Ukraine konnte erstmals im Jahr 1991 ihre staatliche Unabhängigkeit erringen; in den zwei Jahrhunderten zuvor war der größte Flächenstaat Europas fast durchgehend Bestandteil des russischen Zarenreichs bzw. nach 1917/18 der Sowjetunion gewesen.[165] Anlass für das russische Eingreifen bot andererseits aber auch die angespannte innenpolitische Lage in der Ukraine während der letzten beiden Jahrzehnte, die von heftigen parteipolitischen und tiefen sozioökonomischen Krisen mit zum Teil gravierenden sozialen Auswirkungen geprägt war.[166]

165 Hierzu umfassend Karl Schlögel: Entscheidung in Kiew. Ukrainische Lektionen, München 2015; Andreas Kappeler: Kleine Geschichte der Ukraine, 4., überarbeitete u. aktualisierte Auflage, München 2014; Felix Schnell: Historische Hintergründe ukrainisch-russischer Konflikte, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 47–488/2014, S. 10–17.

166 Zur jüngsten Entwicklung der Ukraine vgl. Christiane Schubert/Wolfgang Templin: Dreizack und Roter Stern. Geschichtspolitik und historisches Gedächtnis in der Ukraine, Bonn 2015; Gert Weisskirchen: Grenzland Ukraine. Zwischen Nationalismus und Westöffnung, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 2/1994, S. 150–155.

Hinzu kam ein massiver Streit zwischen Russland und der Ukraine um den Jahreswechsel 2008/09, als Moskau im sogenannten Gaskrieg für fast zwei Wochen Gaslieferungen in die Ukraine aussetzte, was insbesondere die ukrainische Bevölkerung in der Winterzeit empfindlich traf. Beide Länder hatten sich nicht auf neue Verträge für die Lieferung von russischem Erdgas und dessen Transit in Richtung Westeuropa einigen können. Dieser Konflikt ist bis heute nicht gelöst und nicht allein ein Problem zwischen der Russischen Föderation und der Ukraine, er betrifft auch eine Reihe weiterer ost- und westeuropäischer Staaten, darunter insbesondere Deutschland.[167]

Im Kern ist das völkerrechtswidrige russische Vorgehen[168] gegenüber der Ukraine darauf zurückzuführen, dass Russland unter Putin diese als traditionellen Bestandteil eines postsowjetischen »Großrussland« begreift. Die ukrainische Hinwendung zum Westen, insbesondere zur EU und NATO, wird in diesem Kontext als elementare sicherheitspolitische Bedrohung Russlands betrachtet, zudem erwartet man davon massive wirtschaftliche Nachteile. Moskau will daher die Ukraine zurück in den Status eines von der Russischen Föderation abhängigen Staates zwingen, der gleichzeitig die Funktion einer sicherheitspolitischen Pufferzone zwischen Russland und den osteuropäischen Mitgliedstaaten der NATO und der EU erfüllen soll. Damit soll zugleich die 1989 bzw. 1991 verlorene sicherheitspolitische sowjetisch-russische Dominanz in Ostmittel- und Südosteuropa partiell kompensiert bzw. relativiert werden, hat die russische Föderation doch seither erhebliche geostrategische Nachteile hinnehmen müssen.[169] Denn nach der Implosion der Sowjetunion verlor Russland nicht nur seine traditionelle Herrschaft über Zentralasien und den Kaukasus, sondern vor allem auch über die einstigen sowjetischen Satellitenstaaten und Sowjetrepubliken im Westen.

167 Gasstreit zwischen Russland und Ukraine schwelt weiter, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4.12.2019, S. 18.

168 Vgl. hierzu Wolfgang Zellner: Entfeindung durch Dialog. Vom heißen Krieg in der Ukraine zum Frieden in Europa, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 8/2015, S. 89–97: »Die Annexion der Krim und die kaum verdeckte militärische Invasion in der Ostukraine durch die Russische Föderation stellen eine schwere Verletzung des Völkerrechts und zentraler OSZE-Prinzipien dar«, ebd., S. 89.

169 Vgl. auch Günther Heydemann: Die Krise in der Ukraine – eine Zwischenbilanz, in: Historisch-Politische Mitteilungen, 23/2016, S. 25–38.

Die Entschlossenheit Russlands, die Verschlechterung seiner geo- und sicherheitspolitischen Lage nicht einfach hinzunehmen, ist von den westlichen Staaten längere Zeit unterschätzt worden. In diesem Zusammenhang ist Christian Hacke sicherlich zuzustimmen, wenn er feststellt, dass der Westen »zu wenig Rücksicht auf die außenpolitischen Befindlichkeiten und Sicherheitsinteressen Russlands [nahm], wie spätestens die Kosovo-Intervention und der Krieg der NATO gegen Serbien« gezeigt hätten.[170] Schon 2008 nahm Russland im Kaukasus-Konflikt erste Revisionen an den bestehenden Grenzen vor. So drang russisches Militär auf georgisches Staatsgebiet vor und zerstörte dort befindliche Marine- und Luftwaffenstützpunkte, um separatistische Bewegungen in Südossetien und Abchasien zu unterstützen. Dadurch wurde Georgien gezwungen, in diesen Regionen jegliche staatliche Kontrolle aufzugeben. Weil sie eine ähnlich negative Entwicklung in den angrenzenden Staaten vermeiden wollte, rief die EU am 7. Mai 2009 die sogenannte Östliche Partnerschaft ins Leben, mit der die Beziehungen zu den ehemaligen Sowjetrepubliken Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Moldau und der Ukraine vertieft und dadurch deren demokratische, ökonomische und soziale Modernisierung gefördert und unterstützt werden soll(te).[171]

Zu Recht beharren die Westmächte und die Ukraine auf der Souveränität des ukrainischen Staates, dessen Bündnisfreiheit durch die KSZE-Schlussakte von Helsinki aus dem Jahr 1975 völkerrechtlich garantiert wird; hierbei handelt es sich um ein internationales Vertragswerk, das noch vom Vorgängerstaat Russlands, der Sowjetunion, unterzeichnet und dadurch anerkannt wurde. Zudem hatten sich Russland, die USA und Großbritannien im Budapester Memorandum vom 5. Dezember 1994 dazu verpflichtet, die territoriale Integrität sowie die politische und wirtschaftliche Unabhängigkeit Kasachstans, Weißrusslands und der Ukraine zu garantieren. Im Gegenzug verzichteten diese Länder auf Nuklearwaffen. Dieses Abkommen hat Moskau ebenfalls gebrochen. Russland unter Putin hat aber mit seiner Aggressionspolitik gegenüber der Ukraine auch die Charta von Paris aus dem Jahr 1990 negiert; es hat sich über die NATO-Russland-Grundakte von 1997 hinweggesetzt, den Freundschafts- und Flottenstationierungsvertrag mit der Ukraine von 1997 einseitig aufgekündigt und schließlich die Charta der Vereinten Nationen

170 Christian Hacke: Der Westen und die Ukraine-Krise: Plädoyer für Realismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 47–48/2014, S. 40–47, hier S. 41.

171 Thomas Franke: Komplexe Beziehungen, in: Das Parlament, 13.5.2019, S. 9.

missachtet.[172] Daher wird man der Einschätzung Wolfgang Ischingers zustimmen können, der festgestellt hat: »Russlands Vorgehen in der Ukraine zeichnet das besorgniserregende Bild eines Landes, das sich nicht mehr an die in der KSZE-Schlussakte vereinbarten Prinzipien über Sicherheit in Europa gebunden fühlt und stattdessen eine ›revisionistische‹ Außenpolitik betreibt. Die Ukraine wird so zum Schauplatz für die Auseinandersetzung zwischen Russland und dem Westen darüber, auf welchen Ordnungsprinzipien die Welt des 21. Jahrhunderts beruhen soll.«[173]

Allerdings konnte die aggressive Politik Putins gegenüber der Ukraine auf die breite Unterstützung einer großen Mehrheit der russischen Bevölkerung zählen, welche die »Heimholung« der Krim nicht als Verstoß gegen das Völkerrecht betrachtet(e), sondern als überfällige Korrektur eines – für Russland – anomalen Zustands. Für sie war die Krim immer genuiner Bestandteil des russischen Staatsgebiets geblieben, »nie fanden sich die meisten Russen mit dem Verlust der Ukraine, und vor allem der Krim ab«.[174] Dem Vorgehen Putins gegenüber der Ukraine wohnte daher zugleich eine innenpolitische Komponente inne: Der Erfolg der Annexion der Krim zusammen mit der politisch-militärischen Kontrolle über die ukrainischen Ostregionen stärkten in innenpolitischer und sozialpsychologischer Hinsicht Putins autoritär-oligarchisches Herrschaftssystem. Nachdem seine Umfragewerte 2013 auf ein historisches Tief gesunken waren, stieß seine Politik gegenüber der Ukraine in Umfragen des *Russian Public Opinion Research Centers* auf breite Zustimmung in der russischen Bevölkerung, teilweise mit Werten von bis zu 87 Prozent (August 2014).

Obwohl der ab 1991 erzielte sicherheitspolitische Grundkonsens Russlands mit den westlichen Staaten durch die russische Aggressionspolitik im Frühjahr 2014 verlassen wurde, birgt der außen- wie innenpolitische Erfolg Putins zulasten der Ukraine für Russland zugleich einen strategischen Vorteil in sich: Moskau verfügt seit dem Februar 2014 gegenüber der Ukraine über eine permanente politisch-militärische »Eskalationsdominanz« (Berthold Kohler); denn es vermag zu jeder Zeit den ukrainisch-russischen Konflikt wieder anzufachen und dadurch die Ukraine sicherheitspolitisch und militärisch zu unterminieren bzw. zu destabilisieren.

172 Ischinger (Anm. 16), S. 118.

173 Ebd., S. 117.

174 Achim Engelberg: Im Fadenkreuz der Geopolitik. Die Ukraine und der neue Kalte Krieg, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 11/2016, S. 61–67, hier S. 62.

Angesichts der beschriebenen komplexen Gemengelage kam es nicht von ungefähr, dass sich der längst latent bestehende Konflikt zwischen Russland und der Ukraine an der Frage entzündete, welche Beziehungen Kiew mit der EU (und der NATO) eingehen würde. Als der ukrainische Präsident Wiktor Janukowytsch in einem aufsehenerregenden Akt seine Unterschrift unter das ab 2007 ausgehandelte Assoziierungsabkommen zwischen der EU und der Ukraine beim EU-Gipfel am 29. November 2013 in Vilnius (Litauen) auf Druck Moskaus verweigerte, löste dies eine tiefe innenpolitische Krise aus. In der Ukraine demonstrierten Hunderttausende für einen proeuropäischen Kurs des Landes; sie wünschten eine spürbare Verbesserung ihrer Lebensumstände und erhofften sich durch das Abkommen mit der EU steigenden Wohlstand. Die Demonstrationen rissen nicht ab und konzentrierten sich in der Folge zunehmend auf den Unabhängigkeitsplatz (Maidan) in der Hauptstadt Kiew, der gleichsam zum symbolischen Ort der innenpolitischen Auseinandersetzungen in der

Tausende Demonstranten versammeln sich am 2. Februar 2014 zum Protest gegen Machthaber Janukowytsch auf dem Maidan-Platz in Kiew.

Ukraine wurde. Nachdem der Einsatz von »Spezialkräften« im Januar 2014 zu ersten Toten auf dem Maidan geführt hat, eskalierten die Auseinandersetzungen; insgesamt ließen dort 127 Menschen ihr Leben.[175]

Währenddessen verlor Präsident Janukowytsch zunehmend an Rückhalt. Ende Februar 2014 floh er schließlich nach Russland, nachdem das Parlament ihn am 22. Februar seines Amtes enthoben hatte. Die vom Parlament bestimmte Übergangsregierung unter Staatspräsident Oleksandr Turtschinow und Ministerpräsident Arsenij Jazenjuk wurde von der Moskauer Propaganda sogleich als illegitim und faschistisch diffamiert. Der bei den vorgezogenen Präsidentschaftswahlen am 25. Mai 2014 siegreiche Oligarch Petro Poroschenko verfolgte in seiner fünfjährigen Amtszeit eine dezidiert antirussische Politik. Gleichwohl unterlag er bei den Präsidentschaftswahlen 2019 im zweiten Wahlgang Wolodymyr Selenskyj, einem ukrainischen Medienstar und Kabarettisten, der über 73 Prozent der abgegebenen Stimmen gewinnen konnte. Seit der Einverleibung der Krim und der Besetzung der ostukrainischen Gebiete ist es dem Kreml indes nicht mehr gelungen, in Kiew eine »russlandhörige Macht zu installieren«.[176]

Bereits am 1. März 2014 erfolgte die offensichtlich schon länger vorbereitete Einnahme und Besetzung der zur Ukraine gehörenden Autonomen Republik Krim durch russische Truppen. Nur zwei Wochen später, am 16. März, ließ Putin »ein verfassungs- und völkerrechtswidriges Referendum über die Abspaltung der ukrainischen Halbinsel« abhalten, das nach Angaben russischer Behörden bei einer Wahlbeteiligung von 83,1 Prozent zu einem überwältigenden Votum von 96,7 Prozent für den Anschluss an die Russische Föderation führte. Am 18. März erklärte sich die Autonome Republik Krim »zu ihrer Aufnahme in die Russische Föderation bereit«.[177] Der entsprechende Eingliederungsvertrag wurde am 21. März von Putin unterzeichnet.

Dem folgte im April in den von Russland besetzten ostukrainischen Gebieten die Ausrufung der »Volksrepublik Donezk« und der »Volksrepublik Luhansk«. Um diese »demokratisch« zu legitimieren, wurden am 11. Mai 2014 in beiden »Volksrepubliken« Referenden durchgeführt, in denen die ansässige Bevölkerung – ganz offenbar unter Zwang – laut Angaben der

175 Steffen Dobbert: Der Tote vom Maidan, in: Die Zeit, 20.2.2019, https://www.zeit.de/gesellschaft/2019-02/ukraine-maidan-revolution-20-februar-2014-tote-andrij-saienko/komplettansicht (zuletzt 13.8.2020).

176 Schubert/Templin (Anm. 166), S. 198.

177 Bierling (Anm. 50), S. 261.

Separatisten zu 89 Prozent (Donezk) bzw. 96 Prozent (Luhansk) für eine Abspaltung von der Ukraine stimmte. Im Mai 2014 wurden die besetzten Gebiete zum »selbstständigen« Territorium »Neurussland« (Noworossija) vereint; zwischen den beiden Gebieten gibt es aber eine streng kontrollierte Grenze.[178] Die Abstimmungen in Donezk und Luhansk wurden ebenso wie die auf der Krim vom Westen nicht anerkannt.[179]

Angesichts der durch die russische Aggressionspolitik hervorgerufenen größten Krise der internationalen Beziehungen seit 1989/91 war seitens der westlichen Staatengemeinschaft rasches Handeln geboten, um den russisch-ukrainischen Konflikt zu deeskalieren. Der Weg zum Konflikt hatte, wie berichtet, damit begonnen, dass es auf dem EU-Gipfel in Vilnius trotz intensiver Verhandlungen und einer langen Unterredung zwischen Bundeskanzlerin Merkel und dem ukrainischen Staatspräsidenten Janukowytsch nicht gelungen war, ihn zur Unterschrift unter das über mehrere Jahre hinweg ausgehandelte Assoziierungsabkommen mit der EU zu bewegen. Ebenso wenig gelang es, Putin von seiner völkerrechtswidrigen Annexionspolitik abzubringen. In einer Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag am 13. März 2014 wandte sich die Bundeskanzlerin daher scharf gegen das russische Vorgehen auf der Krim: »Das Recht des Stärkeren wird gegen die Stärke des Rechts gestellt, einseitige geopolitische Interessen über Verständigung und Kooperation. […] Das Vorgehen Russlands in der Ukraine stellt eindeutig einen Bruch grundlegender völkerrechtlicher Prinzipien dar.«[180] In ähnlichem Sinne äußerte sich Bundespräsident Joachim Gauck in einer Rede am 27. Juni 2014, indem er feststellte: »Der Widerstand Russlands gegen eine Annäherung der Ukraine an die Europäische Union hat uns mit Denk- und Verhaltensmustern

178 Dombass: Vom überschaubaren Protest zum blutigen Dauerkrieg, in: MDR, 28.7.2020, https://www.mdr.de/nachrichten/welt/osteuropa/politik/osteuropa-donbass-ukraine-100.html (zuletzt 30.6.2021).

179 Dass bis heute massive Zweifel an den Abstimmungsergebnissen bestehen, basiert zum Beispiel darauf, dass sich nach einer Volkszählung auf der Krim Anfang des Jahres 2014 nur 62,9 Prozent als Russen bezeichneten, jedoch mehr als 95 Prozent der Wähler für deren Anschluss an die Russische Föderation gestimmt haben sollen, vgl. Vor fünf Jahren: Russlands Annexion der Krim, Bundeszentrale für politische Bildung, Hintergrund aktuell, 18.3.2019, http://www.bpb.de/287565/ (zuletzt 30.6.2020).

180 Zitiert nach Bierling (Anm. 50), S. 261; für die gesamte Rede vgl. Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 20. Sitzung, Berlin, Donnertag, den 13. März 2014, Plenarprotokoll 18/20, 1519 A-1521 D.

konfrontiert, die wir auf unserem Kontinent für längst überwunden hielten. Was wir heute erleben, ist altes Denken in Macht- und Einflusssphären – bis hin zur Destabilisierung fremder Staaten und zur Annexion fremder Territorien.«[181]

Tatsächlich scheiterten alle Versuche zur Deeskalation des Konflikts an dem obstinaten Willen Putins, die Krim und auch die ostukrainischen Regionen der Russischen Föderation einzuverleiben. Von der russischen Propaganda wurde zwar anfangs behauptet, dass in Letzteren nur Freiwilligenmilizen für die dort lebenden Russen im Einsatz seien; doch ein halbes Jahr später, im September 2014, als dieses Narrativ mehrfach widerlegt worden war, gab Moskau zu, dass reguläres russisches Militär an den Kampfhandlungen teilnahm. Am 5. September 2014 unterzeichneten die Ukraine, die Russische Föderation und die OSZE (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) in der weißrussischen Hauptstadt Minsk das sogenannte Protokoll von Minsk (Minsk I), mit dem vor allem ein »sofortiger beidseitiger« Waffenstillstand, der nicht zuletzt durch Überwachung und Überprüfung durch Beobachter der OSZE gewährleistet werden sollte, sowie die Freilassung von Geiseln und »gesetzwidrig festgehaltener Personen« vereinbart wurden. Dieses trilaterale Abkommen fand jedoch bei den Kontrahenten kaum Beachtung,[182] sodass die Opferzahlen weiter stiegen (bis 2019 auf rund 13 000 Bewaffnete und Zivilisten sowie rund zwei Millionen Flüchtlinge).[183]

Angesichts der fast ohne Pause weitergehenden Kämpfe in den ostukrainischen Regionen ergriff Bundeskanzlerin Merkel die Initiative, um auf die Einhaltung des Protokolls von Minsk zu dringen. Nach mehreren Vorgesprächen kam es schließlich am 12. Februar 2015 nach überaus schwierigen Verhandlungen zwischen den Staats- und Regierungschefs Russlands, Frankreichs, Deutschlands und der Ukraine zur Unterzeichnung von Minsk II, auch »Minsker Abkommen« genannt, das als »Maßnahmenkomplex zur Umsetzung der Minsker Vereinbarungen« (gemeint ist Minsk I)

181 Rede des Bundespräsidenten auf der Gedenkveranstaltung »1914–2014. Hundert europäische Jahre«, 27.4.2014, https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2014/06/140627-Gedenkveranstaltung-1914-2014-mittags.html (zuletzt 30.8.2020).

182 Dokumentation: Minsker Protokoll vom 5. September 2014, 17.9.2014, http://www.bpb.de/191799 (zuletzt 30.8.2020).

183 Hierzu Schlachtfeld Ukraine. Studien zur Soziologie des Krieges, in: Osteuropa 3–4/2019, S. 49–210.

bezeichnet wurde.[184] Dieses Abkommen zielte ebenfalls auf eine Beendigung der seit einem Jahr laufenden Kriegshandlungen und eine Befriedung des Konflikts, doch auch Minsk II wurde bald nach seinem Abschluss durch das Wiederaufflammen der Kämpfe zur Makulatur.

Das Abkommen wurde frühzeitig stark kritisiert, wobei insbesondere moniert wurde, dass die Russische Föderation darin nicht als Kriegspartei benannt wird. Denn dies bringe den Vorteil mit sich, von den Verpflichtungen aus diesem Abkommen nicht betroffen zu sein, obwohl Moskau der eigentliche Initiator des Konflikts sei und die Separatisten in den »Volksrepubliken« laufend mit Menschen und Material versorge. Zugleich würden die völkerrechtlich nicht anerkannten »Volksrepubliken« faktisch als Verhandlungspartner akzeptiert, nicht zuletzt durch die Verhandlungen mit der OSZE.[185] Das von den »Volksrepubliken« beanspruchte Gebiet mit einer Fläche von ca. 500 Quadratkilometern, völkerrechtlich nach wie vor ukrainisches Staatsgebiet, finde in Minsk II ebenfalls keine Erwähnung.[186] Und schließlich würden Russen, da sie nicht als Kriegspartei gälten, als OSZE-Beobachter an der Überwachung der Frontlinie teilnehmen, was wiederum der Ukraine als faktischer Kriegspartei verwehrt werde.[187] Insgesamt hat sich die Überwachung durch die OSZE bis heute als wenig effektiv herausgestellt, und zwar nicht nur wegen der Defizite von Minsk II, sondern auch, weil die kämpfenden Parteien bis heute kaum Rücksicht auf deren Kontrollen nehmen.

Als Reaktion auf die völkerrechtlich illegale Annexion der Krim und die Besetzung der Regionen Donezk und Luhansk verhängte die EU erstmals am 17. März 2014 Sanktionen gegen die Russische Föderation; das betraf zunächst Einreiseverbote in die EU und das Einfrieren von Vermögen für »Personen, die für Handlungen verantwortlich sind, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine

184 Minsk II, https://de.wikipedia.org/wiki/Minsk_II (zuletzt 30.8.2020).

185 Marieluise Beck/Ralf Fücks: Ukraine-Konflikt: Kein Freibrief für Putin, in: Die Zeit, 13.4.2016, https://www.zeit.de/politik/ausland/2016-04/ukraine-konflikt-russland-eu-krim-wladimir-putin-loesung (zuletzt 30.8.2020).

186 Andrew Denison: Minsker Abkommen gescheitert – Der Provokateur sitzt im Kreml, nicht im Westen, in: Cicero, 17.2.2015, https://www.cicero.de/aussenpolitik/ukraine-und-die-nato-politik-der-westen-darf-zu-russlands-provokationen-nicht-laenger (zuletzt 30.8.2020).

187 Gerhard Gnauck: Gegen Minsk war Versailles ein gerechtes Werk, in: Die Welt, 26.7.2015, https://www.welt.de/debatte/kommentare/article144461127/ (zuletzt 30.8.2020).

untergraben oder bedrohen«.[188] Darüber hinaus wurde im Rahmen diplomatischer Maßnahmen der mit Russland für den 4./5. Juni 2014 geplante G8-Gipfel in Sotschi abgesagt und stattdessen ein G7-Treffen in Brüssel durchgeführt. Die EU-Mitgliedstaaten beschlossen darüber hinaus, den EU-Russland-Gipfel auszusetzen. Wirtschaftliche Aktivitäten und finanzielle Transfers zwischen EU-Bürgern und -Unternehmen und Russland wurden stark eingeschränkt, insbesondere auf der Krim, und die bereits erlassenen Sanktionen weiter verlängert. Diese Maßnahmen gelten aus Sicht der EU-Mitgliedstaaten so lange, bis Russland seine politischen und militärischen Aktionen gegen die territoriale Unversehrtheit der Ukraine aufgibt. Auf Bitten der östlichen Partnerländer Litauen, Lettland und Estland verstärkte die NATO zudem die seit 2004 laufende Überwachung des Luftraums der drei baltischen Staaten (Air Policing Baltikum).[189]

Ungeachtet der Kampfhandlungen in der Ostukraine setzte die EU ihre Politik gegenüber der Ukraine fort und schloss am 27. Juni 2014 mit ihr, Georgien und der Republik Moldau jeweils ein Assoziierungsabkommen. Damit wurde nachgeholt, was der vormalige ukrainische Präsident Janukowytsch beim EU-Ostpartnerschaft-Gipfel im November 2013 in Vilnius abgelehnt hatte. Mit dem Assoziierungsabkommen soll die Ukraine nicht nur enger an die EU gebunden werden, sondern es enthält auch eine Reformagenda, auf deren Basis die ukrainische Gesetzgebung an Normen der EU angeglichen werden soll mit der Zielsetzung einer Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, des Schutzes der Menschenrechte und einer intensiven Bekämpfung der grassierenden Korruption.[190]

Der nach wie vor erbittert ausgefochtene Konflikt zwischen der Ukraine, russischem Militär und prorussischen Separatisten erfuhr eine weitere, internationale Zuspitzung, als am 17. Juli 2014 ein Passagierflugzeug der *Malaysia-Airlines* (Flug MH 17) mit 298 Insassen über der Ostukraine durch eine Rakete abgeschossen wurde. Obwohl die Kampfhandlungen und Manipulationen an den Trümmern seitens der Separatisten bzw. russischer Militärangehöriger die Bergung des Flugzeugs und die Untersuchung der

188 Beschluss 2014/145/GASP des Rates vom 17. März 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014D0145&from=DE (zuletzt 11.11.2021).

189 Mehr als 400 Alarmstarts der Nato, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.12.2020, S. 5.

190 Das Assoziierungsabkommen der EU mit der Ukraine, 7.4.2016, www.tagesschau.de/ausland/assoziierungsabkommen100.html (zuletzt 30.8.2020).

Absturzursache erschwerten, kamen die aus fünf Ländern stammenden Ermittler des *Joint Investigation Team* (JIT) nach mehrjährigen Untersuchungen zu dem einhelligen Ergebnis, dass das Flugzeug von einer Flugabwehrrakete vom Typ BUK M1 abgeschossen worden war, die aus dem Arsenal der in Kursk stationierten 53. Luftabwehrbrigade der russischen Armee stammte und von dort mit Militärtransportern in von prorussischen Rebellen kontrolliertes ostukrainisches Kampfgebiet gebracht worden war. Ein vom JIT angestrebtes UNO-Tribunal wurde im Sicherheitsrat von elf Ländern unterstützt, scheiterte jedoch am Veto Russlands.[191] Moskau bestreitet bis heute vehement die Ermittlungsergebnisse des JIT und schiebt der Ukraine die alleinige Verantwortung für den Abschuss der malaysischen Verkehrsmaschine zu.

Dass die Destabilisierung der Ukraine durch die Russische Föderation im Sinne der bereits genannten »Eskalationsdominanz« (Berthold Kohler) jederzeit möglich ist, bewies der »Zwischenfall vor der Krim« am 25. November 2018, als Schiffe der russischen Küstenwache, die dem russischen Inlandsgeheimdienst FSB unterstehen, einen Schlepper sowie zwei Patrouillenboote der ukrainischen Marine beschossen, die sich auf dem Weg zur ukrainischen Hafenstadt Mariupol befanden.[192] Die drei Schiffe wurden beschlagnahmt und in den auf der Krim liegenden Hafen von Kertsch geschleppt, die zum Teil verletzten ukrainischen Matrosen wurden verhaftet. Russland begründete sein Vorgehen damit, dass die ukrainischen Schiffe russische Gewässer verletzt hätten.

Im bestehenden Konflikt zwischen Russland und der Ukraine wurde darüber hinaus eine neue Form der Propaganda implementiert. Tatsächlich ist »die Welt seit der russischen Invasion und Annexion der Krim und den anschließenden Kampfhandlungen in der Ostukraine mit der schärfsten Propagandaoffensive des Kreml der vergangenen 50 Jahre konfrontiert worden.«[193] So wurde das russische Vorgehen gegenüber der Ukraine von Anfang an von einer breit angelegten medialen Kampagne begleitet, der einerseits das Narrativ zugrunde lag bzw. liegt, dass Russland überhaupt

191 Malaysia-Airlines-Flug 17, https://de.wikipedia.org/wiki/Malaysia-Airlines-Flug_17 (zuletzt 30.8.2020).

192 Zwischenfall vor der Krim 2018, https://de.wikipedia.org/wiki/Zwischenfall_vor_der_Krim_2018 (zuletzt 30.8.2020).

193 Marcel H. Van Herpen: Propaganda und Desinformation. Ein Element »hybrider« Kriegführung am Beispiel Russland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 35–36/2016, S. 16–21, hier S. 16.

nicht an den Kriegshandlungen beteiligt sei, obwohl es ganz unzweifelhaft mit eigenen militärischen Einheiten vorging und die Separatisten verdeckt oder ganz offen unterstützte, und die andererseits auf der Strategie basierte, direkte militärische Interventionen wie die Besetzung und Angliederung der Krim an russisches Staatsgebiet erst im Nachhinein zuzugeben.[194] Ein solches, die eigentlichen Tatsachen unzweifelhaft verdrehendes bzw. verfälschendes narratives Konstrukt wurde sowohl nach innen verbreitet, wo es insbesondere auf die russische Bevölkerung zielt, als auch wiederholt nach außen gegenüber dem (»feindlichen«) Westen lanciert.

Die absichtliche Desinformation und daraus resultierende Klitterung der Fakten wurde und wird bis heute in medial-technischer Hinsicht äußerst geschickt vorgenommen, sodass sich von einer »neosowjetischen Propaganda« sprechen lässt. Diese bedient sich aller »modernen sozialen Medien«, also Blogs, Apps etc., und basiert auf einem technisch und personell breit aufgestellten Arsenal einer von oben gesteuerten Desinformationspolitik.[195] Inzwischen hat man dafür den Begriff »hybrider Krieg« geprägt. Darunter wird eine effektive, oft überraschende Mischung von militärischen und nichtmilitärischen Mitteln, von konventionellen und irregulären Methoden der Mediennutzung verstanden; denn »nicht die Vermischung von Elementen der regulären und irregulären Kriegführung macht den eigentlichen Charakter des ›Hybriden‹ aus, sondern ein Vorgehen, das die Zuschreibung einzelner Gewalthandlungen und Beiträge zur Kriegführung im Unklaren lässt«.[196]

Entsprechend bestreitet Moskau auch vehement alle Aussagen, nach denen in den beiden »Volksrepubliken« systematisch gefoltert wird. Dies legt ein Bericht des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte dar, der Anfang März 2020 veröffentlicht wurde. Dafür wurden 56 von 76 Männern und Frauen, die Ende Dezember 2019 im Zuge eines Gefangenenaustauschs mit der Ukraine freikamen, befragt. Von Ihnen gaben 80 Prozent an, geschlagen und misshandelt worden zu sein, 60 Prozent berichteten über Folter mit elektrischem Strom. Sie alle seien ohne

194 Wolfgang Schreiber: Der neue unsichtbare Krieg? Zum Begriff der »hybriden« Kriegführung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 35–36/2016, S. 11–15, hier S. 12.

195 Zu den in den letzten zwei Jahrzehnten in Russland massiv ausgebauten Radio- und Fernsehsendern, Printmedien, sozialen Netzwerken etc. vgl. Van Herpen (Anm.193).

196 Ebd., S. 13; vgl. auch Ulrich Schmid: »Technologien der Seele«. Vom Verfertigen der Wahrheit in der russischen Gegenwartskultur, Berlin 2015.

jegliche staatsanwaltschaftliche Untersuchung der Spionage für die Ukraine beschuldigt worden.[197]

Da ein militärisches Eingreifen des Westens in den russisch-ukrainischen Konflikt von vornherein ausgeschlossen war, kamen nur Verhandlungen in Betracht, um diesen Konflikt zu deeskalieren und Erleichterungen für die betroffene Bevölkerung insbesondere in den Regionen Luhansk und Donezk zu erreichen. Deutschland nahm in diesem Kontext von Beginn an eine Schlüsselrolle ein, weil es von allen westlichen Bündnispartnern die engsten Beziehungen zu Russland besaß und dessen größter Wirtschaftspartner war. Wiederholt setzte sich Bundeskanzlerin Merkel persönlich dafür ein, eine Verhandlungslösung zwischen Russland und der Ukraine voranzubringen, wobei sie sich jeweils eng mit den westlichen Partnern abstimmte. Der hohe diplomatische Einsatz der Bundesregierung unter Angela Merkel musste jedoch weitgehend ergebnislos bleiben angesichts der Tatsache, dass ihr mit Putin ein entschlossener, um nicht zu sagen rücksichtsloser Verhandlungspartner gegenüberstand.

Angesichts dieser kompromisslosen Politik Russlands galt es, eigene Überzeugungen und Interessen zu wahren. Gleichwohl fiel es Deutschland als größtem Wirtschaftspartner Russlands nicht leicht, massive ökonomische Sanktionen mitzutragen, obgleich die Bundesregierung deren Beibehaltung bis 2021 durchweg befürwortet hat. Als die NATO 2014 aufgrund der als gefährdet eingeschätzten Sicherheitslage der drei baltischen Staaten entschied, das seit 2004 laufende sogenannte Air Policing Baltikum zu erweitern, verstärkte auch die Bundesrepublik den Einsatz der deutschen Luftwaffe zur Sicherung des estnischen, lettischen und litauischen Luftraums.[198]

Darüber hinaus wurde die Politik Berlins gegenüber Moskau und Kiew nicht gerade dadurch erleichtert, dass Merkels Vorgänger, Alt-Bundeskanzler Schröder, die russische Annexionspolitik mit der Politik der NATO im Kosovo 1999 verglich und mit diesem schiefen Vergleich zu relativieren suchte. Ähnliche Äußerungen gab es auch aus der Linken und der AfD.[199] Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass Schröder seit Dezember 2005 Vorsitzender des Aktionärsausschusses der Nord Stream AG ist, die

197 Gerhard Gnauck: Alles gestehen, damit der Schrecken aufhört, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.3.2020, S. 8.

198 Verstärktes Air-Policing Baltikum beginnt, PIZ Luftwaffe, Pressemitteilung, 1.9.2014, https://www.presseportal.de/pm/81895/2819783 (zuletzt 8.11.2021).

199 Bierling (Anm. 50), S. 263.

zu 51 Prozent der russischen Gasprom gehört,[200] konnten seine beschwichtigenden Äußerungen zum völkerrechtswidrigen Vorgehen Russlands gegen die Ukraine nicht anders als prorussisch gewertet werden und standen somit in Widerspruch zu der von Bundeskanzlerin Merkel vertretenen Politik gegenüber Moskau.

Zudem wurde beim Koalitionspartner SPD wiederholt Kritik an der mit der NATO und der EU abgestimmten deutschen Politik gegenüber Russland laut. So forderte der Vorsitzende des Deutsch-Russischen Forums, Matthias Platzeck, ehemaliger Vorsitzender der SPD und früherer Ministerpräsident Brandenburgs, bereits im November 2014, dass der Westen die Annexion der Krim durch Russland akzeptieren solle. Er erklärte darüber hinaus, dass es »kaum vorstellbar [ist], dass Donezk und Luhansk nach allem, was passiert ist, einfach wieder in den ukrainischen Staatsverband zurückkehren«.[201] Seine Äußerungen wurden insbesondere von der Ukraine vehement zurückgewiesen.

Auch Außenminister Steinmeier (SPD) ließ in einer Presserklärung vom 19. Juni 2016 eine Stellungnahme zum russisch-ukrainischen Krieg verlautbaren, die mit der von Bundeskanzlerin Merkel vertretenen Politik gegenüber Moskau nicht übereinstimmte. So kritisierte er den einstimmig gefassten Beschluss des NATO-Gipfels in Warschau am 8./9. Juli 2016, in den drei baltischen Staaten sowie in Polen jeweils 1000 Mann als »militärische Vornepräsenz« (NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg) zu stationieren, folgendermaßen: »Was wir jetzt allerdings nicht tun sollten, ist durch lautes Säbelrasseln und Kriegsgeheul die Lage weiter anzuheizen. Wer glaubt, mit symbolischen Panzerparaden an der Ostgrenze des Bündnisses mehr Sicherheit zu schaffen, der irrt. Wir sind gut beraten, keine Vorwände für eine neue, alte Konfrontation frei Haus zu liefern.«[202]

Solche Äußerungen waren für die Politik der Bundesregierung im russisch-ukrainischen Konflikt letztlich kontraproduktiv; zudem wurde das militärische Potenzial der insgesamt nicht mehr als 4000 in den baltischen Staaten stationierten NATO-Soldaten weit überschätzt. Im September 2017

200 Seit 2016 ist er zudem Präsident des Verwaltungsrats der Nord Stream 2 AG, die zu 100 Prozent Gasprom gehört, und seit 2017 Chef des Aufsichtsrats des russischen Ölkonzerns Rosneft, vgl. Daniel Brössler: Ostsee-Pipeline Nord Stream 2: Schröder kommt als Experte in den Wirtschaftsausschuss, in: Süddeutsche Zeitung, 30.6.2020, https://www.sueddeutsche.de/1.4952474 (zuletzt 30.5.2021).

201 Zitiert nach Ex-SPD-Chef Platzeck will Annexion der Krim anerkennen, in: Der Spiegel, 18.11.2014, https://www.spiegel.de/a-1003646.html (zuletzt 30.5.2021).

202 Zitiert nach Heydemann: Die Krise in der Ukraine (Anm. 169), S. 37.

sprach sich Außenminister Sigmar Gabriel, der Anfang des Jahres seinem Parteifreund Steinmeier in diesem Amt nachgefolgt war, für eine Aufhebung der Sanktionen gegen Russland aus, wenn es in der Ostukraine zu einem überwachten Waffenstillstand käme.[203] Gabriel wandte sich zudem im Kontext des bereits angesprochenen »Zwischenfalls vor der Krim« am 25. November 2018 gegen eine von CDU-Generalsekretärin Annegret Kramp-Karrenbauer geforderte Schließung europäischer und amerikanischer Häfen für russische Schiffe aus der Krimregion. Deutschlands Rolle sei die Vermittlung und Deeskalation und nicht das Anheizen des Konflikts.[204] Dass die Gradlinigkeit der Politik Deutschlands gegenüber der Russischen Föderation nicht nur von der Ukraine, sondern auch von weiteren osteuropäischen Staaten mehrfach angezweifelt wurde, war die Folge solcher Äußerungen.

Durch die wiederholten Treffen und Verhandlungen zum russisch-ukrainischen Konflikt bildete sich ab Juni 2014 eine halboffizielle, quadrilaterale Kontaktgruppe auf Regierungschef- und Außenministerebene zwischen der Russischen Föderation, Deutschland, Frankreich und der Ukraine heraus, die die Bezeichnung »Normandie-Format« erhielt. Der Name resultierte aus einem Treffen von Bundeskanzlerin Merkel und den Präsidenten Russlands, Frankreichs und der Ukraine anlässlich der Gedenkfeiern zum 70. Jahrestag der Landung der Alliierten 1944 in der Normandie.[205] Seither haben unter dieser Bezeichnung mehrere Konferenzen der Regierungschefs und der Außenminister stattgefunden, das letzte auf Einladung von Präsident Emmanuel Macron am 9. Dezember 2019 in Paris. Auf diesem Gipfel wurde ein Waffenstillstand bis zum Jahresende 2019 sowie die Durchführung eines Gefangenenaustauschs und eines Truppenabzugs in drei Gebieten an der ukrainisch-russischen Demarkationslinie bis Ende März 2020 vereinbart.

Außerdem bekannten sich die vier Länder zur sogenannten Steinmeier-Formel. Sie beinhaltet den Vorschlag, den ostukrainischen Regionen Luhansk und Donezk, die gegenwärtig von Russland und prorussischen Separatisten kontrolliert und verwaltet werden, einen Sonderstatus zu verleihen, sobald dort unter Beobachtung der OSZE freie und demokratische

203 Gabriel wirbt für eine neue Entspannungspolitik mit Russland, in: Der Tagesspiegel, 5.9.2017, https://www.tagesspiegel.de/20287928.html (zuletzt 30.8.2020).

204 G20-Gipfel: Streit um deutsche Reaktion auf Ukraine-Konflikt, in: Der Tagesspiegel, 1.12.2018, https://www.tagesspiegel.de/23706972.html (zuletzt 30.8.2020).

205 Normandie-Format, https://de.wikipedia.org/wiki/Normandie-Format (zuletzt 30.8.2020).

Pressekonferenz im Anschluss an das Treffen des »Normandie-Formats« am 10. Dezember 2019 in Paris

Wahlen durchgeführt werden.[206] Dahinter steht der Gedanke, dass sich bei einer ungehinderten Durchführung solcher Wahlen im Donbass eine Mehrheit der gewählten Abgeordneten für den Verbleib bei der Ukraine entscheiden würde. Der neu gewählte ukrainische Präsident Selenskyj erteilte der Steinmeier-Formel seine Zustimmung, um den Pariser Gipfel im Dezember 2019 überhaupt zustande kommen zu lassen. Allerdings würde die Verleihung eines Sonderstatus für beide Regionen innerhalb der Ukraine einen Vorteil für Russland bedeuten, da es im Donbass schon jetzt die politische und militärische Macht ausübt. Außerdem ist damit die Gefahr verbunden, dass die prorussischen Separatisten durch die Erklärung eines Sonderstatus für die »Volksrepubliken« Luhansk und Donezk eine Legitimierung erhalten und die Ukraine dadurch einen weiteren Souveränitätsverlust auf ihrem Territorium hinnehmen müsste.[207]

206 Gemeinsam vereinbarte Schlussfolgerungen des Gipfeltreffens von Paris im Normandie-Format, 9.12.2019, https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/gemeinsam-vereinbarte-schlussfolgerungen-des-gipfeltreffens-von-paris-im-normandie-format-1705068 (zuletzt 10.12.2019).

207 Roman Goncharenko: Steinmeier Formel – Sprengkraft für die Ukraine, in: Deutsche Welle, 2.10.2019, https://www.dw.com/de/steinmeier-formel-sprengkraft-f%C3%BCr-die-ukraine/a-50679595 (zuletzt 11.12.2019).

Darüber hinaus ist die Abhaltung tatsächlich demokratischer Wahlen illusorisch, solange die Gebiete unter der Kontrolle Russlands bzw. der Separatisten stehen; Putin ist daran nicht interessiert, zumal diese kontraproduktiv für Russland verlaufen könnten. Zudem fordert die Ukraine vor der Abhaltung solcher Wahlen in Luhansk und Donezk den vollständigen Abzug von militärischen und paramilitärischen Einheiten gemäß Punkt zehn des Minsker Abkommens vom Februar 2015 (Minsk II). Dieser Forderung wird Russland nicht nachkommen. Damit scheint eine Lösung des russisch-ukrainischen Konflikts für absehbare Zeit unwahrscheinlich.

Der Ukrainekonflikt birgt jedoch noch eine weitere Dimension, nämlich die der europäischen und nationalen Energiepolitik und -versorgung, und hier nimmt Deutschland eine vorrangige Stellung ein. Nur wenige Jahre vor Ausbruch des russisch-ukrainischen Krieges schloss Berlin mit Moskau einen Vertrag zur direkten Lieferung von Erdgas (Nord Stream 1). Die beiden Röhren der dazu erforderlichen Pipeline wurden auf dem Grund der Ostsee zwischen dem russischen Vyborg und Lubmin in Mecklenburg-Vorpommern verlegt und 2011 bzw. 2012 in Betrieb genommen. Der Realisierung dieses Großprojekts waren mehrjährige Verhandlungen vorangegangen, die bereits Ende der 1990er Jahre begonnen hatten; neben Russland als Gaslieferant waren an der Nord-Stream-1-Pipeline Deutschland, Frankreich und die Niederlande beteiligt sowie weitere europäische Länder.[208]

Während die Inbetriebnahme von Nord Stream 1 mit Ausnahme von Polen und den baltischen Ländern Zustimmung unter den EU-Staaten fand, stieß der Bau einer zweiten Erdgasverbindung zwischen Russland und Deutschland (Nord Stream 2), mit der die Lieferungskapazität verdoppelt werden soll, von Anfang an auf erheblichen Widerstand. Nachdem die Bildung eines Joint Ventures zwischen Gasprom, Royal Dutch Shell, E.On, OMV und Engie 2016 von Polen blockiert worden war, unterzeichneten Uniper, Wintershall, Engie, OMV und Royal Dutch am 24. April 2017 ein Finanzierungsabkommen mit der zu 100 Prozent zu Gasprom gehörenden Nord Stream 2 AG, um den Bau von Nord Stream 2 in Angriff nehmen zu können.[209]

Der Widerstand gegen dieses Vorhaben war einerseits der Ende Februar 2014 erfolgten russischen Aggressionspolitik gegen die Ukraine geschuldet, andererseits der Sorge, dass die europäischen Staaten, allen voran Deutsch-

208 Nord Stream, https://en.wikipedia.org/wiki/Nord_Stream (zuletzt 15.12.2019).

209 Ebd.

land, von russischen Erdgaslieferungen zu abhängig und damit politisch erpressbar werden könnten. Hinzu kam die Befürchtung, dass die von den EU-Mitgliedstaaten unterstützte Ukraine, durch deren Territorium der Großteil des russischen Erdgases bislang geliefert wurde, ihre daraus entspringenden Einnahmen verlieren werde. In der Tat wird die EU nach der Inbetriebnahme von Nord Stream 2 nicht mehr auf das Transitland Ukraine angewiesen sein, da sich die Lieferkapazitäten von Gasprom auf dem Weg durch die Ostsee mit der Inbetriebnahme von Nord Stream 2 auf jährlich 110 Milliarden Kubikmeter verdoppeln werden; damit wird Russland 80 Prozent seines Erdgases über Nord Stream 1 und 2 nach Europa ausführen.[210]

Erschwerend kam hinzu, dass sich die russische Gasprom und ihr ukrainischer Gegenpart Naftogas ab 2014 wegen Nichteinhaltung des seit 2009 bestehenden Gaslieferungsvertrags zwischen beiden Ländern in einem Rechtsstreit befanden; ab 2015 kaufte die Ukraine daher russisches Erdgas

Röhren für die Gaspipeline Nord Stream 2 werden am 16. August 2018 durch die Ostsee verlegt.

210 Ein Kompromiss unter Vorbehalt. Nord Stream II und die EU-Länder, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 9.2.2019, S. 5.

nur von europäischen Ländern zurück. Klar ist aber schon jetzt, dass die Ukraine durch geringer werdende Transiterlöse große finanzielle Einbußen hinnehmen werden muss.[211] Das zeigt auch die inzwischen erfolgte Einigung zwischen Russland und der Ukraine (20. Dezember 2019) auf einen Fünfjahresvertrag, der festhält, dass weiterhin russisches Erdgas durch ukrainische Pipelines geleitetet wird, aber in einer niedrigeren Menge als bisher. Nach Fertigstellung von Nord Stream 2 und dem Ablauf des jetzt geschlossenen Vertrags wird die Ukraine dann nochmals erheblich weniger Einkünfte erhalten.[212] Auch die am 8. Januar 2020 in Betrieb genommene Gaspipeline zwischen Russland und der Türkei (TurkStream), die durch das Schwarze Meer verlegt wurde und von der Türkei aus über Bulgarien und Griechenland bis nach Italien führen soll, geht zulasten der Ukraine, da sie hiermit ebenfalls umgangen wird.[213]

Die Zahl der Gegner von Nord Stream 2 ist mittlerweile beträchtlich: Eine Mehrheit der EU-Staaten lehnt die Pipeline ebenso ab wie die USA. Auch die Mehrzahl der EU-Abgeordneten »will es nicht hinnehmen, dass Gaslieferungen und Betrieb der Pipeline in einer Hand liegen – im Fall von Nord Stream 2 jener des mächtigen russischen Konzerns Gasprom«.[214] Im Mittelpunkt der Auseinandersetzung um das kurz vor der Fertigstellung befindliche Projekt steht die Frage, in welchem Maße sich Europa »langfristig von einem Energielieferanten abhängig machen soll, zu dem die Beziehungen […] äußerst gespannt sind«.[215] Zugleich handelt es sich um einen Disput darüber, ob es eine nationale Energiepolitik – wie in diesem Falle die Deutschlands zusammen mit den Niederlanden und Österreich – angesichts einer gemeinsamen Energiepolitik im Rahmen der EU noch geben darf.[216]

Im Dezember 2019 belegte der US-Kongress das Nord-Stream-Projekt mit parteiübergreifender Mehrheit mit Sanktionen. Dies geschah im

211 Putins starke Verhandlungsposition, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 7.12.2019, S. 9.

212 Einigung mit Hintertürchen. Die Ukraine und Russland schließen einen neuen Vertrag zum Transit von Gas, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.12.2019, S. 18.

213 Energieversorgung von Putins und Erdogans Gnaden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 9.1.2020, S. 3.

214 Ein Kompromiss unter Vorbehalt (Anm. 210).

215 Ebd.

216 Vgl. hierzu im Detail Roland Götz: Nord Stream 2. Die politisierte Pipeline, in: Osteuropa, 1–2/2019, S. 23–32.

Rahmen der Abstimmung zum Verteidigungshaushalt, in den das Sanktionsgesetz implementiert wurde. Durch die Sanktionen sollten vor allem die Spezialschiffe und deren Betreiber getroffen werden. Daraufhin stellte der schweizerisch-niederländische Konzern Allseas, der die Verlegungsschiffe betreibt, die Arbeit an der Pipeline bis auf Weiteres ein.[217] Auch in den USA, die nach wie vor strategisch-militärisch die Sicherheit Europas gewährleisten, wird somit in Nord Stream 2 ein sicherheitspolitisches Risiko gesehen, obgleich Präsident Biden jüngst seine Zustimmung (21. Juli 2021) zur Fertigstellung von Nord Stream 2 gegeben hat.[218] Allerdings sind in diesem Zusammenhang auch wirtschaftliche Interessen der USA zu konstatieren, die Erdgas nach Europa exportieren wollen, das jedoch ca. 20 Prozent teurer ist als das russische Erdgas.

Bundesaußenminister Heiko Maas kommentierte den Sanktionsbeschluss des US-Kongresses vom Dezember 2019 mit den Worten: »Die europäische Energiepolitik wird in Europa entschieden, nicht in den USA. Eingriffe von außen und Sanktionen mit extraterritorialer Wirkung lehnen wir grundsätzlich ab.«[219] Solche markanten Aussagen schaffen die beiden genannten zentralen Fragen – die nach der Abhängigkeit von russischem Gas und die nach der Verfolgung einer nationalen Energiepolitik im Rahmen der EU – allerdings nicht aus der Welt. Im Zusammenhang mit Letzterer bleibt auch fraglich, ob die angestrebte Diversifizierung der europäischen Energiezufuhr durch Nord Stream 2 – wie von den Befürwortern behauptet – tatsächlich gewährleistet wird. Auch die bereits angesprochenen finanziellen und wirtschaftlichen Nachteile für die Ukraine sind nicht zu leugnen. Außerdem ist eine kurz- oder langfristige Schließung der Gaspipelines durch Russland aus welchen Gründen auch immer grundsätzlich jederzeit möglich.

Obwohl Deutschland von Beginn der russisch-ukrainischen Krise im Frühjahr 2014 an immer die Ukraine unterstützt hat, hat das Nord-Stream-2-Projekt, das im Kern eine deutsch-russische Kooperation ist, in Kiew

217 Streit über Nord Stream 2 belastet deutsch-amerikanisches Verhältnis, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.12.2019. S. 1 f.

218 Karl Doemens: Nord Stream 2: Präsident Biden riskiert Prügel für die Pipeline, in: Redaktionsnetzwerk Deutschland, 21.7.2021, https://www.rnd.de/politik/nord-stream-2-praesident-biden-riskiert-pruegel-fuer-die-pipeline-BNA7ZX5PTVEM3F7IDMNB4VAQPQ.html (zuletzt 12.8.2021).

219 Zitiert nach Union nennt US-Sanktionen wegen Nord Stream 2 »feindlichen Akt«, in: Der Tagesspiegel, 12.12.2019, https://www.tagesspiegel.de/25326246.html (zuletzt 17.12.2019).

Zweifel an der Haltung Berlins in diesem nach wie vor virulenten Konflikt aufkommen lassen. Von Anfang an stieß das Projekt zudem besonders in Polen, aber auch in den baltischen Staaten, in der Tschechischen Republik und in der Slowakei auf Kritik, die bislang nicht verstummt ist, sondern im Gegenteil in jüngster Zeit erneut zugenommen hat. Auch die west- und südeuropäischen Staaten der EU, von Frankreich, den Niederlanden und Österreich abgesehen, stehen dem Vorhaben kritisch gegenüber. Jedenfalls ist die markante Kritik von Clemens Wergin im Kern durchaus berechtigt, wenn er feststellt: »Berlin hat in dieser Frage jahrelang mit gezinkten Karten gespielt und so getan, als handele es sich bloß um ein privatwirtschaftliches Unterfangen und nicht etwa um eins mit sicherheitspolitischen Implikationen. Die Deutschen haben die gut begründeten Einwände der Partner hartnäckig ignoriert, genauso wie die Tatsache, dass der Bau von Nord Stream 2 in einem eklatanten Gegensatz steht zu westlichen geostrategischen Interessen, deren Koordinaten sich seit dem russischen Überfall auf die Ukraine grundlegend verändert haben.«[220]

In der Tat konterkariert Deutschland seine Unterstützung der Ukraine damit selbst. Denn Nord Stream 2 ist ein strategisches Projekt Russlands, das nicht nur energiepolitische Gefahren für die Sicherheit Europas in sich birgt. Schon der Streit darüber mit den USA und in der EU ist ein Erfolg Moskaus. Da der Bau der Pipeline mittlerweile abgeschlossen ist, wird Berlin in absehbarer Zeit zumindest indirekt mithelfen, die politische und wirtschaftliche Lage der Ukraine mittel- bis langfristig zu unterminieren. Dies kann angesichts des weiter bestehenden ukrainisch-russischen Konflikts nicht im deutschen Interesse sein. Doch am schwersten wiegt, dass durch Nord Stream 2 das autoritäre Herrschaftssystem Putins und seiner Satrapen mitfinanziert wird.

220 Clemens Wergin: Die Merkel-Regierung bekommt nur ihre berechtigte Quittung, in: Die Welt, 12.12.2019, https://www.welt.de/article204268988 (zuletzt 19.12.2019).

Europapolitik

Von Maastricht 1992 bis Lissabon 2007

Primäres Feld der Außenpolitik des vereinten Deutschlands war und bleibt die Europapolitik. Das haben die drei Jahrzehnte nach der Wiedervereinigung ebenso bewiesen wie die Jahre zuvor ab Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) im Jahr 1951, an der sich die »alte« Bundesrepublik engagiert beteiligte, deren Mitglied sie war und die zu Recht als Vorläufer der 1957 gegründeten Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) gilt. EWG, EKGS und die ebenfalls 1957 gegründete Europäische Atomgemeinschaft (Euratom) führten von 1965 bis 1967 ihre Institutionen zusammen (abgeschlossen mit dem Fusionsvertrag von 1967) und wurden von da an offiziell als Europäische Gemeinschaften (EG) bezeichnet, wobei in Deutschland statt des Plurals meist der Singular verwendet wird. 1992 wurde die EWG in Europäische Gemeinschaft umbenannt und die EKGS darin integriert (aufgelöst 2000). Gemeinsam mit der Euratom wurde die EG durch den Vertrag von Maastricht aus demselben Jahr zur ersten Säule der Europäischen Union (EU).

Die Mitgliedschaft Westdeutschlands in EGKS, EWG und EG war immer auch davon motiviert gewesen, nationale Souveränität wiederzuerlangen.[221] Nachdem dies mit dem Inkrafttreten des Einigungsvertrags am 3. Oktober 1990 und des Zwei-plus-vier-Vertrags am 15. März 1991 erreicht worden war, veränderten sich die Machtverhältnisse in Europa und der EG schon aufgrund des demografischen und ökonomischen Gewichts der neuen Bundesrepublik gravierend. Da sich Westdeutschland bereits ab Ende der 1970er Jahre zur führenden Wirtschafts- und Finanzmacht in der EG entwickelt hatte, nahm das wiedervereinte Deutschland aus der Sicht der übrigen europäischen Staaten nun umso mehr eine dominierende politische und wirtschaftliche Rolle in Europa ein. Dies stieß nahezu überall auf Ablehnung oder zumindest spürbare Zurückhaltung, schließlich war die aggressive und militaristische Politik des deutschen Kaiserreichs, ganz besonders aber der nationalsozialistischen Diktatur mit ihren furchtbaren Folgen unvergessen. Eng verknüpft damit war daher die sorgenvolle Frage, ob Deutschland seine Führungsrolle in Europa und der

221 Zur Entwicklung der EU in den letzten 30 Jahren vgl. die kritische Darstellung von Niklaus Nuspliger: Europa zwischen Populisten-Diktatur und Bürokraten-Herrschaft, Basel 2019.

EG zukünftig wieder machtpolitisch zum Ausdruck bringen oder ob es an seiner bisherigen Politik der Intensivierung der europäischen Integration festhalten würde.

Im wiedervereinten Deutschland war man sich des allgemein vorherrschenden Misstrauens in Europa von Anfang an bewusst. Eine erfolgreiche deutsche Europapolitik war nur möglich, wenn sie in enger Abstimmung und Zusammenarbeit mit den übrigen europäischen Staaten entwickelt und praktiziert wurde. Dies machten Bundeskanzler Kohl und Außenminister Genscher, die beide überzeugte Europäer waren, nach der Wiedererlangung der staatlichen Souveränität Deutschlands wiederholt deutlich. Nur wenige Monate nach der Wiedervereinigung hob Bundeskanzler Helmut Kohl in einer Regierungserklärung vom 30. Januar 1991 ausdrücklich hervor, dass »Kern und Fundament der Einigung Europas für uns die Europäische Gemeinschaft bildet, die wir bald zur Europäischen Union ausbauen wollen. […] In der Zeit des großen Umbruchs der beiden letzten Jahre hat sich die Europäische Gemeinschaft als wirtschaftlicher und politischer Stabilitätsanker für ganz Europa bewährt. Dies ist allen Partnern, nicht zuletzt uns Deutschen, zugutegekommen. […] Wir brauchen ein einiges und starkes Europa. […] Die Bundesregierung wird sich deshalb mit aller Kraft dafür einsetzen, dass noch vor den nächsten Wahlen zum Europäischen Parlament im Frühsommer 1994 die Europäische Union zustande kommt.«[222] Um dieses Ziel zu erreichen, so Kohl weiter, müsse der europäische Binnenmarkt weiter ausgebaut und ein Europa ohne Grenzen geschaffen werden; das Europäische Parlament solle mehr Befugnisse erhalten, zudem müsse eine gemeinsame europäische Außen- und Sicherheitspolitik entwickelt werden – zusammen mit der Verwirklichung einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion.[223]

Mit dieser Politik setzte die schwarz-gelbe Bundesregierung eine Konstante der bisherigen (west)deutschen Europapolitik fort, nämlich Deutschlands Bereitschaft zur »Selbstbindung« an die europäische (und atlantische) Gemeinschaft, die zweifellos »als übergreifendes Leitprinzip für alle Bundesregierungen angesehen werden kann«.[224] In der Tat hatte (West-)Deutschland

222 Deutschlands Einheit vollenden. Die Einheit Europas gestalten. Dem Frieden der Welt dienen, Regierungspolitik 1991–1994. Regierungserklärung von Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl vor dem Deutschen Bundestag am 30. Januar 1991, hg. v. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1991, S. 78 ff.

223 Ebd., passim.

224 Böttger/Jopp (Anm. 5), hier S. 18.

nach 1949 den Weg eines »geradezu idealtypischen Vertreters des Zivilmachtkonzeptes« beschritten.[225]

Doch um das vergrößerte Deutschland in eine neue internationale und europäische Sicherheitsarchitektur einzubetten, genügte es nicht, mit politischen Absichtserklärungen aufzuwarten. Die Selbsteinhegung des wiedervereinten Deutschlands musste von substanziellen wirtschafts- und finanzpolitischen Zugeständnissen begleitet werden, um für die Mitgliedstaaten der EG glaubhaft zu sein. Diese wiederum hatten der durch den Beitritt der DDR zum Geltungsbereich des Grundgesetzes entstandenen neuen Bundesrepublik »die Sonderlösung einer Erweiterung ohne förmliches Beitrittsverfahren«[226] zugestanden. Gleichwohl verbarg sich hinter dem auf diese Weise erfolgten Beitritt der ehemaligen DDR zur EG viel mehr, wie Luuk van Middelaar treffend festgestellt hat: »Ein ehemaliges Mitglied des Warschauer Paktes gehörte jetzt der NATO und der Europäischen Gemeinschaft an.«[227]

Bereits Jahre vor dem Epochenumbruch von 1989/90 hatte es Bemühungen gegeben, die Integration der Mitgliedsländer der EG zu verstärken. So waren durch die Einheitliche Europäische Akte von 1987 sowie durch die Abschaffung von Grenzkontrollen durch die Schengen-Abkommen von 1985 und 1990 bereits entscheidende Schritte auf dem Weg zu einem europäischen Binnenmarkt unternommen worden. Dieser bedurfte jedoch einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, für die schon ab Ende der 1960er Jahre (EG-Gipfel von Den Haag), vor allem aber durch den Werner-Plan von 1970 erste Konzeptionen entwickelt worden waren. Die entscheidenden Schritte wurden indes ab Mitte 1988 vom damaligen Präsidenten der Europäischen Kommission, Jacques Delors, konzipiert.

Mit dem weiteren Ausbau des europäischen Binnenmarkts und der anvisierten Wirtschafts- und Währungsunion sollte die neue Bundesrepublik zudem wirtschaftlich integriert und dadurch ihre ökonomische und finanzielle Dominanz reduziert werden. Ein weiteres wichtiges Motiv bestand darin, dass man dem US-Dollar durch die Einführung einer gemeinsamen europäischen Währung eine zweite internationale Leitwährung entgegen-

225 Annette Jünemann: Deutschland und die europäische Mittelmeerpolitik, in: ebd., S. 421–432, hier S. 424.

226 Barbara Lippert: Die Bundesrepublik Deutschland und die Erweiterung der Europäischen Union, in: ebd., S. 393–406, hier S. 393.

227 Luuk van Middelaar: Vom Kontinent zur Union. Gegenwart und Geschichte des vereinten Europa, Frankfurt a. M. 2016, S. 323.

Außenminister Hans-Dietrich Genscher (l.) und Finanzminister Theo Waigel (r.) unterzeichnen am 7. Februar 1992 den Vertrag zur Wirtschafts- und Währungsunion der Europäischen Gemeinschaft in Maastricht.

setzen wollte.[228] Die Vollendung eines europäischen Binnenmarkts zusammen mit der Einführung einer Wirtschafts- und Währungsunion sowie die (Selbst-)Einhegung und Einbettung des wiedervereinten Deutschlands stellten somit entscheidende Gründe und Motive auf dem Weg zum Vertrag von Maastricht (»Vertrag über die Europäische Union«) dar, der am 7. Februar 1992 unterzeichnet wurde und am 1. November 1993 in Kraft trat. Dabei erwies sich das wiedervereinte Deutschland zweifellos als treibende Kraft für das Zustandekommen der EU.

Kern des Vertrags von Maastricht stellen die Bestimmungen zur Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion dar. Diese sollte in drei Stufen realisiert werden, mit der Einführung einer gemeinsamen Währung (Euro) als letzter Stufe. Sie begann am 1. Januar 1999; ab diesem Stichtag wurde der Euro zunächst als Buchwährung gehandelt. Am 1. Januar 2002 löste er dann die nationalen Währungen als Zahlungsmittel ab. Voraussetzung für eine Teilnahme an der Währungsunion war die Erfüllung von

228 Sebastian Teupe: Ängste und Sehnsucht. Von der D-Mark zum Euro, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 27/2018, S. 41–46, hier S. 42.

vier Konvergenz-Kriterien, durch welche die Stabilität der gemeinsamen Währung gesichert werden sollte; dies wurde insbesondere von Deutschland gefordert. Die sogenannten Maastricht-Kriterien sollten vor allem die Haushalts-, Preisniveau-, Zinssatz- und Wechselkursstabilität gewährleisten.

Mit dem »Stabilitäts- und Wachstumspakt«, der zum 1. Januar 1999 in Kraft trat, wurde das Konvergenz-Kriterium der Haushaltsstabilität aus dem Maastrichter Vertrag – jährliches Haushaltsdefizit unter drei Prozent (Defizitquote) und öffentlicher Schuldenstand unter 60 Prozent des jeweiligen nationalen Bruttoinlandsprodukts (Schuldenquote) – zur dauerhaften Vorgabe für die Mitgliedstaaten. Doch schon nach wenigen Jahren sollten diese Kriterien von Deutschland und Frankreich sowie anderen Mitgliedstaaten (s. u.) nicht eingehalten werden.

Von zentraler Bedeutung war es, dass es der deutschen Politik gelang, eine in politischer Hinsicht unabhängige Europäische Zentralbank (EZB) als Hüterin der neuen Gemeinschaftswährung mit Standort in Frankfurt am Main durchzusetzen, für die die Deutsche Bundesbank das Modell bildete.[229]

Die EU, deren Grundstein der Vertrag von Maastricht legte, besteht aus drei Säulen.[230] Die erste Säule bildet wie bereits erwähnt die EG. Sie ist das tragende Element und wurde durch die Wirtschafts- und Währungsunion weiter vertieft. Mit den Bestimmungen über eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und über die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres wurden eine zweite und dritte Säule der vertieften europäischen Integration geschaffen. Die GASP ersetzte die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ), ist aber bis heute nur teilweise realisiert worden, weil außen- und sicherheitspolitische Entscheidungen letztlich im Kernbereich der nationalen Souveränität der einzelnen EU-Mitgliedstaaten verblieben. Der dahinterstehende Grundgedanke besitzt jedoch nach wie vor hohe Relevanz, da sich die Länder der EU nur gemeinschaftlich als »Player« unter den Weltmächten USA, Russland und China zu behaupten vermögen. Durch die vertragliche Festlegung der Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten im Bereich der Innen- und Rechtspolitik sollte die Kooperation der europäischen Justiz- und Polizeiorgane verstärkt und verbessert werden; zu diesem Zweck wurden die Europäische Polizeibehörde »Europol« und die Europäische Justizbehörde »Eurojust« ins Leben gerufen.

229 Henrik Enderlein u. a.: Deutschland und die Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion, in: Böttger/Jopp (Hg.) (Anm. 5), S. 247–260, hier S. 249 f.

230 Die Säulenstruktur wurde mit dem 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon aufgehoben.

Mit dem Vertrag von Maastricht wurde auch die Unionsbürgerschaft eingeführt, die zwar die bisherige nationale Staatsbürgerschaft nicht ersetzt, wohl aber substanziell ergänzt. Die Unionsbürgerschaft erhalten alle, die die Staatsbürgerschaft eines EU-Mitgliedstaats besitzen. Unionsbürgerinnen und -bürger können sich innerhalb der EU frei bewegen und aufhalten und in jedem EU-Land arbeiten. Wer in einem anderen als dem eigenen Land wohnt, verfügt dort über das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen und den Wahlen zum Europäischen Parlament.[231]

Eine verstärkte Demokratisierung im Rahmen der durch den Vertrag von Maastricht geschaffenen Union bestand zudem in der Einführung des sogenannten Mitentscheidungsverfahrens, durch welches das Europäische Parlament in bestimmten Bereichen im Gesetzgebungsverfahren auf die gleiche Stufe wie der Ministerrat (Rat der Europäischen Union) gestellt wurde. Zugleich wurden die im Europäischen Parlament vertretenen politischen Parteien erstmals vertraglich anerkannt; eine Finanzierung der europaweiten Parteibündnisse durch Mittel der EU wurde allerdings erst 2004 eingerichtet. Ein Defizit bleibt weiterhin, dass dem Europäischen Parlament das Initiativrecht fehlt, das heißt, es kann nicht selbst Gesetzesvorschläge einbringen.[232]

Ferner wurde dem Vertrag von Maastricht ein Protokoll über die Sozialpolitik beigefügt, wodurch vor allem gemeinschaftliche Zuständigkeiten bei der Festsetzung arbeitsrechtlicher Mindestnormen geschaffen wurden. Da sich Großbritannien gegen eine solche europäische Festsetzung aussprach und sich somit einer vertieften gemeinschaftlichen Sozialpolitik verweigerte, erhielt es die Möglichkeit einer »Opt-out«-Klausel. London nahm zusammen mit Dänemark auch nicht an der Währungsunion teil; zudem behielten sich beide Länder eine »Opt-out«-Klausel hinsichtlich einer gemeinsamen europäischen Innen- und Justizpolitik vor.

Wie Bundeskanzler Helmut Kohl in seinen Erinnerungen festhielt, war mit dem Vertrag von Maastricht »ein Kernziel deutscher Europapolitik in die Tat umgesetzt worden. Maastricht war der Beweis dafür, dass das vereinte Deutschland seine Verantwortung in und für Europa aktiv wahrnahm und klar zu dem stand, was wir immer gesagt hatten: dass die deutsche Einheit und die europäische Einigung zwei Seiten ein und derselben Medaille

231 Die Unionsbürgerschaft, https://www.europarl.europa.eu/germany/de/europ%C3%A4isches-parlament/die-unionsb%C3%BCrgerschaft (zuletzt 30.6.2021).

232 Das Europäische Parlament: Befugnisse, Kurzdarstellungen zur Europäischen Union, April 2021, S. 3, https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_1.3.2.pdf (zuletzt 30.6.2021).

waren.«[233] Die deutsche Europapolitik trug also nicht nur dazu bei, das vergrößerte Deutschland in die EU einzubinden, womit sie einen erheblichen Beitrag zu einer neuen Sicherheitsarchitektur nach 1989/91 leistete; sie war auch die treibende Kraft bei der weiteren Intensivierung der europäischen Integration.

Trotz dieses großen Erfolgs erwies sich in den Folgejahren, dass dem Maastrichter Vertrag ein gravierender wirtschafts- und finanzpolitischer Konstruktionsfehler innewohnte, der im Grunde bis heute nicht beseitigt worden ist. Denn die Einführung einer europäischen Gemeinschaftswährung basiert(e) zwar auf einer Währungsunion, sie erfolgte jedoch »in einem heterogenen Wirtschaftsraum« – noch präziser: in national unterschiedlichen Wirtschaftsräumen. Dies korreliert mit der Tatsache, dass es unter den Mitgliedstaaten der EU nach wie vor starke Wohlstandsunterschiede gibt.[234] Die Annahme, dass es zu einem »Konvergenzprozess« der nationalen Wirtschaften kommen würde, vorausgesetzt, die oben genannten wirtschafts- und finanzpolitischen Regeln würden von allen beteiligten Staaten eingehalten, erfüllte sich nicht: »Die einheitliche, auf Durchschnittswerten beruhende Geldpolitik der EZB konnte nicht stabilisierend wirken. Ihr Zinsniveau war für stark wachsende Länder mit höherer Inflation zu gering und für Länder mit niedrigem Wachstum und geringer Inflation zu hoch […]. Damit befeuerte sie eine Auseinanderentwicklung, die sich letztlich in stark unterschiedlicher Wettbewerbsfähigkeit zeigte.«[235] Das bedeutete, wie es Heinrich A. Winkler formuliert hat: »Die monetäre Einheit wurde also eingeführt, ohne dass die Staaten der Währungsunion eine Fiskalunion gebildet hätten.«[236] Dieses Defizit sollte durch die internationale Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2007/08 drastisch bloßgelegt werden.

Ohne Zweifel steht der Vertrag von Maastricht in seiner Bedeutung für den weiteren europäischen Integrationsprozess den Römischen Verträgen von 1957 (EWG und Euratom) nicht nach, doch zeigten die nachfolgenden

233 Helmut Kohl: Erinnerungen, Bd. 2, S. 385; vgl. auch Ulrike Kessler: Deutsche Europapolitik unter Helmut Kohl. Europäische Integration als »kategorischer Imperativ«, in: Gisela Müller-Brandeck-Bocquet u. a.: Deutsche Europapolitik. Von Adenauer bis Merkel, 2. aktualisierte und erweiterte Auflage, Wiesbaden 2010, S. 119–173.

234 West-Ost-Gefälle in Europa, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20.6.2018, S. 19.

235 Enderlein u. a. (Anm. 229), S. 251.

236 Heinrich August Winkler: Geschichte des Westens. Die Zeit der Gegenwart, München 2015, S. 401.

Verträge von Amsterdam (1997), Nizza (2001) und Lissabon (2007), dass in der neu geschaffenen EU weiterhin Reformbedarf bestand.[237] Schon nach Abschluss des Maastrichter Vertrags wurde eine eingehende Überprüfung der Funktionsweise und Effizienz ihrer Institutionen und Gremien beschlossen, deren Ergebnisse allerdings nur partiell in den Vertrag von Amsterdam aufgenommen wurden.

Im Vertrag von Amsterdam wurde die Stellung des Präsidenten der Kommission gestärkt, indem seine Position »mit einer Art von Richtlinienkompetenz« ausgestattet wurde.[238] Im Hinblick auf die angestrebte Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik wurde das Amt eines »Hohen Vertreters« eingerichtet. Zudem wurde für Beschlüsse der GASP, die dem Einstimmigkeitsprinzip unterliegen, die sogenannte konstruktive Enthaltung geschaffen; sie bedeutet, dass ein EU-Mitglied, das einem Beschluss nicht zustimmen will, sich enthalten kann. Damit muss es den Beschluss nicht umsetzen, erkennt ihn aber als bindend für die anderen Mitglieder an und verpflichtet sich, nichts zu unternehmen, was seiner Ausführung entgegenstehen könnte.[239] Dies führte jedoch nicht dazu, dass es der EU gelang, auf internationaler Ebene mit einer Stimme zu sprechen. Nach wie vor betrachten die meisten Mitgliedstaaten die Außen- und Sicherheitspolitik als ihre genuine nationale Domäne.

Konkrete Fortschritte wurden indes bei der dritten Säule, der Innen- und Justizpolitik, insbesondere bei der verstärkten Kooperation in der Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik, der polizeilichen Zusammenarbeit sowie der Kontrolle der Grenzen im Rahmen der Schengen-Abkommen, erzielt. Allerdings »blieb der Großteil der Kooperation in diesem Bereich intergouvernementaler Natur«[240]; das heißt, eine echte, europäische Vergemeinschaftung in »supragouvernementaler« Hinsicht wurde nicht erreicht. Erst im Vertrag von Lissabon (2007) wurden diese Politikbereiche vergemeinschaftet. Um eine größere »Bürgernähe« der EU zu erreichen, wurden schließlich die Kompetenzen der EU bezüglich der Umwelt-, Sozial-

237 Daniel Göler/Mathias Jopp: Deutschlands konstitutionelle Europapolitik, in: Böttger/Jopp (Hg.) (Anm. 5), S. 45–60, hier S. 45.

238 Winkler (Anm. 236), S. 153.

239 Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gemeinsame-aussen-und-sicherheitspolitik-gasp—450278 (zuletzt 30.5.2021).

240 Funda Tekin: Europapolitische Prioritäten Deutschlands in den Bereichen Innere Sicherheit, Asyl- und Einwanderungspolitik, in: Böttger/Jopp (Hg.) (Anm. 5), S. 341–354, hier S. 343.

und Gleichstellungspolitik gestärkt und die Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments erweitert, sodass dieses und der Ministerrat nun gleichermaßen an der Erarbeitung neuer Gesetze beteiligt waren.[241]

Nach dem Regierungswechsel in Berlin im Oktober 1998 setzte die neue rot-grüne Bundesregierung unter Bundeskanzler Schröder die Europapolitik der Regierung Kohl in der Frage der Erweiterung der EU durch die ost- und südosteuropäischen Länder grundsätzlich fort. Deutschland erwies sich daher nicht nur bei der Vertiefung des (west)europäischen Integrationsprozesses, sondern auch bei der Erweiterung der EU durch ost- und südosteuropäische Staaten als treibende Kraft. Ohnehin waren Österreich und die skandinavischen Staaten Finnland und Schweden als konsolidierte westliche Demokratien mit funktionierenden Marktwirtschaften bereits zu Beginn des Jahres 1995 der damals aus zwölf Ländern bestehenden EU beigetreten. Der zu erwartende Beitritt von zehn ost- und südosteuropäischen Ländern nach dem Ende des Kalten Krieges war jedoch ein problematischerer Schritt, der als große gesamteuropäische Aufgabe im Raume stand, aber für die Stabilität der EU durchaus Risiken in sich barg.

Schon aufgrund der geografischen und geostrategischen Nähe besaß das wiedervereinte Deutschland ein besonderes Interesse daran, Polen, Tschechien, die Slowakei, Ungarn und die baltischen Länder zu stabilen Staaten mit einer prosperierenden Wirtschaft zu machen. Die Aufnahme dieser Staaten in die EU »sollte helfen, die jungen Demokratien zu festigen und ihre nach vierzig Jahren sozialistischer Planwirtschaft ruinierten Ökonomien aufzubauen«.[242] Zugleich war es aus ökonomischer Sicht vorteilhaft, dass Deutschland für diese Länder bereits vor ihrem Beitritt der wichtigste Wirtschaftspartner war; schon 1995 betrug ihr Anteil am gesamten deutschen Handel 7,5 Prozent.[243]

Aus historischer Perspektive kam für Deutschland eine weitere, besondere Verantwortung und Verpflichtung hinzu: Diese Länder hatten mit der Ausnahme Ungarns durch den nationalsozialistischen Rassen- und Vernichtungskrieg während des Zweiten Weltkriegs schwer unter Deutschland gelitten. Somit bestand eine Art indirekte Wiedergutmachung darin, dass das wiedervereinte Deutschland nun ihre Integration in die EU besonders för-

241 Vgl. hierzu im Detail Werner Weidenfeld (Hg.): Amsterdam in der Analyse, 2. Auflage, Gütersloh 1999.

242 Bierling (Anm. 50), S. 67.

243 Stefan Fröhlich: Die innenpolitischen Kontroversen über die Europapolitik in der Regierung Kohl, in: Hanns Jürgen Küsters (Hg.): Deutsche Europapolitik Christlicher Demokraten. Von Konrad Adenauer bis Angela Merkel (1945–2013), Düsseldorf 2014, S. 363–381, hier S. 379.

derte und unterstützte. Bereits Ende 1994 hatte der Europäische Rat unter Vorsitz der Bundesrepublik auf dem EU-Gipfel in Essen beschlossen, erste Sondierungsgespräche aufzunehmen, die dann ab März 1998 in konkrete Beitrittsverhandlungen mit Estland, Polen, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern mündeten. Knapp zwei Jahre später (Dezember 1999) schlossen sich Beitrittsverhandlungen mit Bulgarien, Lettland, Litauen, Rumänien, der Slowakei und Malta an. 2004 wurden diese Länder Vollmitglieder der EU bis auf Bulgarien und Rumänien, die 2007 nachfolgten; 2013 kam noch Kroatien hinzu.[244]

Darüber hinaus gab es ein allgemeines sicherheitspolitisches Interesse aller EU-Mitgliedstaaten und nicht zuletzt Deutschlands daran, die Stabilität der jungen ost- und südosteuropäischen Demokratien und Volkswirtschaften durch Integration zu stärken, um dadurch auch die Außengrenze der EU nach Osteuropa, insbesondere gegenüber Russland, besser zu sichern. Das vermochte die EU in ökonomischer und wirtschaftspolitischer Hinsicht zu bewerkstelligen. »Sicherheit im militärischen Sinne konnte allerdings nur die NATO-Mitgliedschaft versprechen, weshalb Deutschland die parallele NATO-Expansion begrüßte.«[245] Tatsächlich sahen die neuen osteuropäischen Mitgliedstaaten ihre Absicherung, nicht zuletzt gegen Russland, vornehmlich im Rahmen der NATO durch die westliche Führungsmacht USA gewährleistet und nicht durch ihre Mitgliedschaft in der EU.[246]

Auch wenn die rot-grüne Regierung ab 1998 die bisherige deutsche Europapolitik grundsätzlich fortsetzte, änderte sich doch die Akzentsetzung. Bundeskanzler Schröder war der Auffassung, dass Deutschland seine Interessen in Europa und der EU stärker vertreten müsse, als das bisher geschehen sei.[247] Demzufolge setzte er vor dem Hintergrund der hohen

244 Zu ihrer demokratischen, rechtsstaatlichen, ökonomischen und gesellschaftlichen Entwicklung vor und nach dem Beitritt zur EU vgl. Günther Heydemann/Karel Vodicka (Hg.): From Eastern Bloc to European Union. Comparative Processes of Transformation since 1990, New York/Oxford 2017; vgl. auch Dieter Segert: Von Musterschülern zu Problemkindern? Zwischenbilanz der politischen Transformation, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 47–48/2015, S. 47–54.

245 Lippert (Anm. 226), S. 398.

246 Vgl. hierzu Arnold H. Kammel/Benjamin Zyla (Hg.): Peacebuilding at Home. NATO and its »new« Member States after Crimea, Baden-Baden 2018.

247 Bierling (Anm. 50), S. 80; für die gesamte Rede Schröders vgl. Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, 21. Sitzung, Bonn, Mittwoch, den 24. Februar 1999, Plenarprotokoll 14/21, 1519 A-1526 C.

Arbeitslosigkeit vor allem in Ostdeutschland auf dem EU-Gipfel in Göteborg 2001 eine Übergangsregelung durch, die es der Bundesregierung ermöglichte, den Bürgerinnen und Bürgern der neuen Mitgliedstaaten den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt für einen Zeitraum von sieben Jahren zu verwehren. Ganz besonders galt dies jedoch für den finanziellen Beitrag, den Deutschland als größter Nettozahler an die EU leistete. Denn mit den rapide ansteigenden Kosten zur Bewältigung der deutschen Einheit hatten sich auch die finanziellen Spielräume Deutschlands stark verringert. Schon Bundeskanzler Kohl hatte den Vorschlag der Europäischen Kommission zu einem erneuten »mehrjährigen Finanzrahmen« (MFR) für die Jahre 1993 bis 1999, den Delors II-Paket, abgelehnt und mit dem Hinweis auf die finanziellen Sonderbelastungen durch die deutsche Einheit bei den EU-Finanzverhandlungen deutlich stärker als zuvor auf einen Sparkurs gedrängt.[248] Daran anschließend, kämpfte Schröder hartnäckig für eine Verringerung des deutschen Beitrags zur Finanzierung der EU, obwohl ihm klar war, dass die Osterweiterung weitere, hohe Kosten verursachen würde. Ihm war jedoch zugleich bewusst, dass sowohl diese als auch die Höhe des deutschen Finanzierungsbeitrags in der deutschen Bevölkerung keineswegs auf ungeteilte Zustimmung stießen.[249]

Da es in Amsterdam nur partiell gelungen war, substanzielle Reformen der Institutionen der EU durchzusetzen, standen die Verhandlungen zum Vertrag von Nizza, die im Dezember 2000 abgeschlossen wurden, unter der Maßgabe, die Handlungsfähigkeit der EU angesichts der geplanten Osterweiterung, durch die sich die Zahl der Mitglieder in den kommenden Jahren fast verdoppeln würde, sicherzustellen. Im Fokus standen vor allem die Stimmengewichtung und das Entscheidungsverfahren im Ministerrat sowie die Größe der Kommission. Ohne Reformen dieser drei *left overs* von Amsterdam wäre die Steuerung einer erheblich größeren EU nicht möglich gewesen. Da solche Änderungen jedoch immer auch Machtfragen darstellen, war eine Einigung lange umstritten.

Trotzdem gelang es in der Frage der Größe der zukünftigen Kommission durch den Verzicht der größeren Mitgliedstaaten auf einen ihrer zwei Kommissare (ab 1. November 2004) eine Lösung für die neuen Mitgliedstaaten zu finden. In Bezug auf die Stimmenverteilung im Ministerrat konnte dagegen lange keine Einigung erzielt werden. Da Deutschland mit

248 Peter Becker: Zwischen Zuchtmeister und Zahlmeister – Deutsche Europapolitik und die europäischen Finanzverhandlungen, in: Böttger/Jopp (Hg.) (Anm. 5), S. 217–230, hier S. 223.

249 Bierling (Anm. 50), S. 106.

83 Millionen Einwohnern jeweils rund 20 Millionen Einwohner mehr als Frankreich, Großbritannien und Italien hatte, willigte Schröder erst nach langem Streit insbesondere mit Frankreich ein, dass Berlin mit 29 Stimmen (bei insgesamt 345 Stimmen) nicht mehr Stimmen erhielt als Paris, London oder Rom.

Darüber hinaus wurde beschlossen, dass Entscheidungen des Ministerrats zukünftig mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden sollten mit Ausnahme von einigen Bereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Steuer-, Asyl- und Einwanderungspolitik. Hier schlug nun das demografische Gewicht Deutschlands insofern zu Buche, als bei Beschlussfassungen mit qualifizierter Mehrheit ein »demografisches Sicherheitsnetz« geschaffen wurde, demzufolge »der Rat im Einzelfall und auf Antrag eines Mitgliedstaates festzustellen hat, ob ein entsprechender Mehrheitsbeschluss der Stimmenzahl nach mindestens 62 Prozent der Gesamtbevölkerung der Union repräsentiert«.[250] Damit besaß Deutschland, wenn es die Zustimmung zweier weiterer großer Mitgliedstaaten erhielt, zumindest eine Sperrminorität.[251] Gleichwohl blieb die Stimmengewichtung im Rat der größte Kritikpunkt am Vertrag von Nizza.

Auch das Europäische Parlament bedurfte einer Reform, da es bei Beibehaltung des bisherigen Systems der Sitzverteilung nach der geplanten Erweiterung zu groß geworden wäre; entsprechend wurde die Zahl der Abgeordneten auf 732 begrenzt, wobei nur Deutschland seine 99 Sitze (größtes Stimmenkontingent überhaupt) behielt. Das hatte seinen Grund darin, dass die Sitzverteilung nun die Bevölkerungsgröße wesentlich stärker abbildete.[252] Schließlich wurde dem Vertrag von Nizza eine Charta der Grundrechte beigefügt, die später vom Grundrechtsteil einer in Arbeit befindlichen europäischen Verfassung abgelöst werden sollte.

Nicht ganz ein Jahr nach der Unterzeichnung des Vertrags von Nizza wurde der Euro am 1. Januar 2002 als Bargeld in der Eurozone und damit auch in Deutschland eingeführt. Allerdings gab es Vorbehalte in Teilen der deutschen Bevölkerung dagegen, die D-Mark aufgeben zu müssen. Nicht zuletzt durch ihre finanzpolitische Stärke in Europa hatte sich die D-Mark während der Teilung in Westdeutschland zu einem Identitätsfaktor entwickelt, aber auch in der DDR wurde sie als die eigentliche deutsche Wäh-

250 Vertrag von Nizza, https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/vertrag-von-nizza-615820 (zuletzt 16.3.2020).

251 Bierling (Anm. 50), S. 117.

252 Vertrag von Nizza (Anm. 250).

rung angesehen. Hinzu kamen historisch tradierte Ängste vor einem rapiden Geldwertverlust, wie es ihn in der Weimarer Zeit gegeben hatte. Nach Abschluss des Maastrichter Vertrags wurde daher in der bundesdeutschen Öffentlichkeit zunehmend die Sorge geäußert, dass »durch die Einführung des Euro das im historischen Gedächtnis tief verwurzelte Prinzip der Geldwertstabilität gefährdet« werden könne.[253] Ähnlich kritisch äußerte sich der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 1992/93.[254] Die Europäische Währungsunion trug darüber hinaus »zu einem deutlichen Rückgang der EU-Unterstützung« in der deutschen Bevölkerung bei.[255] Noch im Jahr 2013 sollte die neu gegründete Partei »Alternative für Deutschland« (AfD) hierin einen ersten Ansatzpunkt populistischer Kritik finden.[256] Die Aufgabe der D-Mark bedeutete somit für das wiedervereinte Deutschland durchaus ein nicht zu unterschätzendes (währungs)politisches Zugeständnis. Gleichwohl hat sich der Euro seit seiner Einführung nahezu durchweg als stabile internationale Währung erwiesen; seine Zustimmungsquote lag 2018 in der deutschen Bevölkerung bei rund 80 Prozent.[257]

Im Zuge der Intensivierung der europäischen Integration durch den Vertrag von Maastricht waren neue Kompetenzen der EU geschaffen worden, die erstmals auch traditionelle Entscheidungsbefugnisse von Bund und Ländern in Deutschland berührten; bei den Ländern handelte es sich dabei um so wichtige Bereiche wie Kultur, Bildung, Gesundheit, Umwelt, Forschung und regionale Strukturpolitik. Mit der Einführung »der Strukturicherungsklausel und der Zustimmungspflicht bei Vertragsänderungen mit Zweidrittelmehrheit im Bundestag und im Bundesrat« durch den neu gefassten Artikel 23 GG im Jahr 1992, dem »Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union«

253 Martin Große Hüttmann: Leitbilder deutscher Europapolitik, in: Böttger/Jopp (Hg.) (Anm. 5), S. 31–44, hier S. 43.

254 Jahresgutachten 1992/93 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Unterrichtung durch die Bundesregierung, 19.11.1992, Drucksache 12/3774, S. 23f.

255 Oskar Niedermayer: Deutsche Parteien und Europa, in: Böttger/Jopp (Hg.) (Anm. 5), S. 171–186, hier S. 175.

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

257 Teupe (Anm. 228) mit den entsprechenden Angaben aus dem Eurobarometer.

vom März 1993 und einer Bund-Länder-Vereinbarung vom Oktober des gleichen Jahres wurde eine Stärkung der Mitwirkung der Länder erreicht.[258]

Zugleich hatte der Maastrichter Vertrag auch zu einer wichtigen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts geführt, insbesondere zu der Frage, »ob der Vertrag von Maastricht mit dem grundgesetzlich verankerten Grundrechtsschutz und Demokratieprinzip vereinbar sei«.[259] Dazu stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass die demokratische Legitimation nicht verletzt werde, da diese im »Staatenverbund der Europäischen Union […] durch die Rückkopplung des Handelns europäischer Organe an die Parlamente der Mitgliedstaaten« erfolge.[260] Zugleich hatte das Bundesverfassungsgericht damit den freiwilligen Zusammenschluss europäischer Staaten in der EU erstmals als »Staatenverbund« definiert.

Auch wenn der Beitritt der genannten ost- und südosteuropäischen Staaten zur EU 2004 und 2007 ein großer Erfolg war, der im Sommer 1989 noch völlig undenkbar schien, so waren damit gleichwohl beträchtliche Risiken verbunden. Einerseits erwiesen sich nicht alle neuen EU-Mitgliedstaaten als stabil, sei es in demokratischer und rechtsstaatlicher, sei es in sozioökonomischer Hinsicht – und dies gilt bis in die Gegenwart. Andererseits warf ihre Aufnahme grundsätzliche Fragen hinsichtlich des europäischen Integrationsprozesses auf, da westeuropäische Vertiefung und osteuropäische Erweiterung nicht unbedingt zwei Seiten einer Medaille darstellten, vielmehr konnten sie im schlechtesten Fall auch einen Gegensatz bilden. Verlangsamte oder verwässerte die Osterweiterung womöglich die nach wie vor angestrebte Vertiefung der Integration der EU? Oder wurde diese schlicht unmöglich durch die schiere Anzahl von 27 Mitgliedstaaten mit fast einer halben Milliarde Menschen? Und davon einmal abgesehen: Würde die EU eventuell unregierbar werden und den Bürgerinnen und Bürgern ihrer Mitgliedstaaten wie ein anonymer Superstaat vorkommen, dessen überbordende Administration die eigenen demokratischen und rechtsstaatlichen Normen überwucherte?[261] Alle diese Fragen basierten auf der grundsätzlichen Problematik, welches Ziel die EU eigent-

258 Göler/Jopp (Anm. 237), S. 49; detailliert dazu Jan Grünhage: Entscheidungsprozesse in der Europapolitik Deutschlands. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder, Baden-Baden 2007, S. 176–267.

259 Göler/Jopp (Anm. 237), S. 50.

260 Zitiert nach ebd.; für das Urteil vgl. Bundesverfassungsgericht: Urteil des Zweiten Senats vom 12.10.1993, in: BVerfGE 89, 155, Maastricht-Urteil.

261 Vgl. hierzu auch Wirsching (Anm. 52), S. 175 f.

lich verfolgte. Diese bis heute nicht abgeschlossene Diskussion wird auch als »Finalitätsdebatte« bezeichnet.

Bundeskanzler Helmut Kohl hatte unmittelbar nach der Wiedervereinigung in einer Regierungserklärung am 4. Oktober 1990 für den »Bau der Vereinigten Staaten von Europa« plädiert.[262] Nur vier Jahre später musste er allerdings einräumen, dass es »keinen europäischen Bundesstaat entsprechend der Bundesrepublik Deutschland oder den USA geben werde«.[263]

Weil mit der absehbaren Mitgliedschaft der ost- und südosteuropäischen Länder die Frage, welcher Zielprojektion die EU folgen sollte, stärker virulent wurde, stellten die CDU-Politiker Wolfgang Schäuble und Karl Lamers im September 1994 ihre »Überlegungen zur europäischen Politik« vor. Sie konstatierten, dass »der europäische Einigungsprozess […] an einem kritischen Punkt seiner Entwicklung angekommen sei«, und kritisierten, dass sich die EU »entgegen der im Maastrichter Vertrag beschworenen Zielsetzung eines immer engeren Zusammenwachsens unaufhaltsam zu einer lockeren, im Wesentlichen auf einige wirtschaftliche Aspekte beschränkten Formation« entwickeln könne. Um einer solchen Entwicklung zu entgehen, forderten sie, dass eine »Gruppe von Staaten innerhalb der Europäischen Union deren weitere Integration durch engere Zusammenarbeit vorantreiben sollte«, und prägten dafür den Begriff »Kerneuropa«. Deutschland und Frankreich sollten dabei eine führende Rolle einnehmen, außerdem sollten Belgien, die Niederlande und Luxemburg an dieser intensivierten Zusammenarbeit teilnehmen; das Gründungsmitglied Italien blieb unerwähnt. Zugleich betonten Schäuble und Lamers, dass eine enge Kooperation mit allen anderen integrationswilligen EU-Ländern jederzeit möglich bleiben sollte. In ihrem Positionspapier kam zudem die Sorge zum Ausdruck, dass durch die zukünftige Mitgliedschaft der ost- und südosteuropäischen Staaten erneut »ein stabilitätsgefährdendes Vakuum, ein Zwischen-Europa« entstehen könne. Deutschland habe zwar »ein fundamentales Interesse an der Osterweiterung der Union; aber ein ebensolches an ihrer vertiefenden Verfestigung, weil erst diese die Voraussetzung für die Erweiterung schafft«.[264]

---

262 Zitiert nach Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, 228. Sitzung, Berlin, Donnerstag, den 4. Oktober 1990, Plenarprotokoll 11/228, 18020 A.

263 Zitiert nach Hans-Peter Schwarz: Helmut Kohl. Eine politische Biographie, München 2014, S. 709.

264 Überlegungen zur europäischen Politik, 1.9.1994, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/schaeuble-lamers-papier-1994. (zuletzt 24.3.2020).

Bundesaußenminister Joschka Fischer mit EU-Kommissarin Michaele Schreyer am 11. Mai 2000 in Berlin, einen Tag vor seiner viel beachteten Rede zur Zukunft der Europäischen Union

Schäubles und Lamers Memorandum wurde europaweit diskutiert, aber auch dahingehend kritisiert, dass die Bildung eines »Kerneuropa« eine eventuelle Spaltung unter den Mitgliedstaaten der EU hervorrufen könne. Tatsächlich ist dann durch den Amsterdamer Vertrag ein Modell der abgestuften Integration verwirklicht worden, und zwar durch das politische Instrument der »Verstärkten Zusammenarbeit«.

Sechs Jahre später, am 12. Mai 2000, hielt Bundesaußenminister Joschka Fischer eine ebenfalls stark beachtete Rede zur Zielprojektion der EU an der Humboldt-Universität in Berlin mit dem Titel: »Vom Staatenbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration«.[265] Darin legte er dar, dass angesichts der Doppelaufgabe, vor der die EU stehe, nämlich

265 Rede des Bundesministers des Auswärtigen Joschka Fischer am 12. Mai 2000 in der Humboldtuniversität in Berlin, https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-des-bundesministers-des-auswaertigen-joschka-fischer-808150 (zuletzt 26.3.2020).

»die Ost- und Südosterweiterung der EU« zustande zu bringen und zugleich ihre »politische Integration« zu vollenden, der »Übergang vom Staatenverbund der Union hin zur vollen Parlamentarisierung in einer Europäischen Föderation« realisiert werden müsse, und zwar auf der Grundlage eines europäischen »Verfassungsvertrags«. Kernaussage seiner Rede war: »Die Vollendung der europäischen Integration lässt sich erfolgreich nur denken, wenn dies auf der Grundlage einer Souveränitätsteilung von Europa und Nationalstaat geschieht.« Dadurch könne auch die Frage der Subsidiarität gelöst werden: »Die klare Zuständigkeitsregelung zwischen Föderation und Nationalstaaten in einem europäischen Verfassungsvertrag sollte die Kernsouveränitäten und nur das bedingt notwendig europäisch zu Regelnde der Föderation übertragen, der Rest aber bliebe nationalstaatliche Regelungskompetenz.«

Um eine größere Legitimierung der EU und dadurch auch eine stärkere Akzeptanz bei den Bürgern Europas zu erzielen, seien drei Reformen unumgänglich, wie Fischer weiter ausführte: »Die Lösung des Demokratieproblems sowie das Erfordernis einer grundlegenden Neuordnung der Kompetenzen sowohl horizontal, das heißt zwischen den europäischen Institutionen, als auch vertikal, also zwischen Europa, Nationalstaat und Regionen, wird nur durch eine konstitutionelle Neugründung Europas gelingen können.« Zugleich plädierte er wie Lamers und Schäuble für die Bildung einer Avantgarde von besonders integrationswilligen Ländern, die als »Gravitationszentrum« andere europäische EU-Länder stimulieren sollten.[266]

Während Großbritannien die engere Bindung der EU-Mitglieder in einer Föderation mit dem Hinweis darauf ablehnte, dass es keine Abstriche an seiner Souveränität hinnehmen wolle, fanden Fischers Ideen aus französischer Perspektive insofern keine größere Resonanz, als man in Paris keinen »europäischen Superstaat« wünschte.[267] Der deutsche Außenminister hatte mit seiner Berliner Rede jedoch erneut darauf aufmerksam gemacht, dass die EU noch immer keine Verfassung besaß und nun angesichts der notwendigen Reform seiner Institutionen (Vertrag von Nizza 2001) zwingend eine konstitutionelle Grundlegung der EU erfolgen müsse. Tatsächlich »haben seine Ausführungen den europäischen Verfassungsprozess in der ersten Hälfte der 2000er Jahre angestoßen«[268] und dem Entwurf einer

266 Vgl. hierzu auch Gisela Müller-Brandeck-Bocquet: Rot-grüne Europapolitik 1998–2005: Eine Investition in die Zukunft der EU, in: dies. u. a. (Anm. 233), S. 173–252, hier S. 195 ff.

267 Bierling (Anm. 50), S. 118.

268 Göler/Jopp (Anm. 237), S. 56.

europäischen Verfassung den Weg bereitet, auch wenn es hierzu schon seit Längerem Vorschläge und Initiativen gab.

Nur knapp ein Jahr später, am 4. April 2001, legte Bundeskanzler Schröder ein europapolitisches Konzept mit dem Titel »Verantwortung für Europa« vor, in dem er vorschlug, die Kommission zu einer »starken europäischen Exekutive« auszubauen. Er plädierte zudem dafür, das Europäische Parlament weiter zu stärken und den Ministerrat durch eine Staatenkammer zu ersetzen, in der alle EU-Mitglieder Sitz und Stimme haben sollten. Zugleich setzte er sich für eine eindeutige Abgrenzung zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten ein, um »einen schleichenden Kompetenztransfer auf die europäische Ebene« zu verhindern, damit das Subsidiaritätsprinzip durch die verschiedenen Zuständigkeiten zwischen europäischen Institutionen und den Staaten bzw. Ländern »sachgerechter wahrgenommen werden könne«.[269] Hintergrund für sein europapolitisches Konzept war, dass die Bundesländer seit Maastricht ihre Mitentscheidungsrechte im Rahmen der Europapolitik des Bundes (s. o.) wiederholt eingeklagt hatten. Doch auch Schröders Konzept fand in Paris und London keine Zustimmung. Seine Vorschläge wurden nicht zu Unrecht als zu sehr vom deutschen Staatsaufbau abgeleitet gesehen, zudem bevorzugten Frankreich wie Großbritannien schon aus Gründen der Erhaltung eigenstaatlicher Souveränität innerhalb der EU ein stärker intergouvernementales Modell.

Auch wenn die deutschen Vorschläge zu einer umfassenden Reform der EU mehrheitlich auf Ablehnung stießen, so erwiesen sie gleichwohl, dass Deutschland bei den Bemühungen zur Lösung der Frage, wie die EU der Zukunft strukturiert und organisiert sein sollte, eine führende Rolle einnahm; zudem hielten diese Überlegungen das Bewusstsein wach, dass die EU infolge des bevorstehenden Beitritts der ost- und südosteuropäischen Länder weiterer Reformen bedurfte. Für die Bundesregierung war dabei klar, in welche Richtung die EU sich bewegen musste: »Ziel war die weitere Konstitutionalisierung Europas.« Deshalb warb Schröder im Vorfeld des Treffens des Europäischen Rates im belgischen Laeken Mitte Dezember 2001 noch einmal für vier »zentrale Reformen«: »klare Kompetenzabgrenzung, Stärkung von Kommission und EP, Aufwertung der nationalen Parlamente im EU-Entscheidungssystem sowie die Übernahme der Grundrechte-Charta in die Verträge«.[270]

269 Müller-Brandeck-Bocquet (Anm. 266), S. 197 ff.; für eine detaillierte Würdigung von Schröders Konzept vgl. ebd.

270 Ebd., S. 199.

Im Zusammenwirken mit Frankreich konnte auf dem Gipfel die Verabschiedung der »Erklärung von Laeken« vom 15. Dezember 2001 erreicht werden.[271] In ihr sprachen sich die Staats- und Regierungschefs für die Einberufung eines Europäischen Konvents aus, der Vorschläge für eine Reform der EU sowie für eine Verfassung erarbeiten sollte. Der Konvent sollte vier zentrale Themenbereiche behandeln und zu realisierbaren Reformvorschlägen kommen: Erstens sollte die Verteilung und Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten präzisiert und transparenter als bisher gestaltet werden; zweitens sollte das Gesetzgebungsverfahren in der EU vereinfacht werden; drittens sollten die Arbeitsweise und das Verhältnis zwischen Kommission, Europäischem Parlament und Ministerrat verbessert werden, um für die Bürgerinnen und Bürger der EU mehr Demokratie, Transparenz und Effizienz zu bewirken; viertens sollten die bestehenden Verträge überarbeitet und in einem europäischen Verfassungsvertrag zusammengeführt werden.

Auf dieser Grundlage begann der »Konvent zur Zukunft Europas« am 28. Februar 2002 seine Arbeit. Seine Mitglieder kamen aus den nationalen Parlamenten und Regierungen, dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission.

Eineinhalb Jahre nach Beginn der Beratungen, am 18. Juli 2003, legte der Europäische Konvent seinen Entwurf zu einem Vertrag für eine Verfassung Europas (VVE) vor. Während die in der Verfassung vorgesehene stärkere Einbeziehung der nationalen Parlamente in Entscheidungsprozesse der EU sowie die Einführung des Amtes eines Europäischen Außenministers keine größeren Akzeptanzprobleme bereiteten, stieß die Regelung einer doppelten Mehrheit für den Ministerrat – ein Beschluss ist angenommen, wenn 50 Prozent der Mitgliedstaaten, die 60 Prozent der EU-Bevölkerung repräsentieren, zustimmen – auf den massiven Widerstand Polens und Spaniens, die darin eine Minderung ihres Stimmengewichts sahen. Erst die Erhöhung des Quorums auf 55 und 65 Prozent führte zu ihrer Einwilligung. Am 29. Oktober 2004 wurde der VVE von den Staats- und Regierungschefs der mittlerweile 25 EU-Mitgliedstaaten in Rom unterzeichnet.[272]

Bevor er in Kraft treten konnte, musste er in den einzelnen EU-Staaten ratifiziert werden. Nachdem dies bereits in einer Reihe von Staaten geschehen war, wurde der VVE auch vom Bundestag und vom Bundes-

271 Für den vollständigen Text der Erklärung vgl. Erklärung von Laeken. Zur Zukunft der Europäischen Union, European-convention.europa.eu/pdf/LKNDE.pdf (zuletzt 29.3.2020).

272 Müller-Brandeck-Bocquet (Anm. 266), S. 208 f.

rat im Mai 2005 mit großer Mehrheit ratifiziert. Unmittelbar darauf fand er jedoch in Volksabstimmungen in Frankreich (29. Mai) und in den Niederlanden (1. Juni) keine Mehrheit. Auch wenn in nicht geringem Maße innenpolitische Auseinandersetzungen in beiden Ländern zu den negativen Abstimmungsergebnissen geführt hatten, waren sie doch Folge einer Stimmung, die in der Eurozone und darüber hinaus durchaus virulent war: »Die europäische Einigung war ein Elitenprojekt geblieben; die Regierenden hatten über alle wichtigen Fragen unter sich und hinter verschlossenen Türen entschieden.«[273]

Das Scheitern der Ratifizierung des VVE löste einen Schock und eine tiefe Krise der EU aus und bedeutete sowohl einen großen Rückschritt für deren weitere Integration als auch für die Europapolitik der rot-grünen Koalition, denn deren »herausragendes Merkmal« war in beiden Amtszeiten »das große Engagement für eine Konstitutionalisierung der EU […]; damit gehörte Deutschland unter Rot-Grün eindeutig zum ›integrationistischen‹ Lager innerhalb der EU«.[274] Für mehr als ein Jahr trat nun jedoch Stillstand in der Weiterentwicklung der europäischen Integration ein.

Aber auch schon zuvor hatte die EU auf finanz- und wirtschaftspolitischer Ebene einen Rückschlag erlitten. Es war vor allem Deutschland gewesen, das bei den Verhandlungen zum Vertrag von Maastricht für die Einführung von Konvergenzkriterien als Voraussetzung für die Teilnahme an der Währungsunion gesorgt hatte. Um auch langfristig ausgeglichene nationale Haushalte zu erreichen und dadurch den Euro als stabile Währung zu sichern, wurden die in Maastricht festgelegte Defizit- und Schuldengrenze, wie weiter oben dargelegt, im Stabilitäts- und Wachstumspakt von 1997 verbindlich festgeschrieben.[275] Als jedoch die beiden führenden Länder in der EU, Deutschland und Frankreich, 2003 selbst nicht in der Lage waren, die Defizitgrenze einzuhalten, erreichten Berlin und Paris, dass das nach dem Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgeschriebene Defizitverfahren gegen sie ausgesetzt wurde. Zwei Jahre später traten sie dann auch noch »gemeinsam für eine Verwässerung« des Paktes ein.[276] Damit war ein Dammbruch geschehen. Denn »die Mehrzahl der Euro-

273 Winkler (Anm. 236), S. 269.

274 Müller-Brandeck-Bocquet (Anm. 266), S. 201.

275 Christian Dreger: Der wirtschaftliche Nutzen Europas für Deutschland, in: Böttger/Jopp (Hg.) (Anm. 5), S. 77–90, hier S. 87.

276 Ulrich Krotz/Joachim Schild: Frankreich – unverzichtbarer Partner deutscher Europapolitik, in: Böttger/Jopp (Hg.) (Anm. 5), S. 435–448, hier S. 441.

länder [war] nicht bereit, die im Stabilitäts- und Wachstumspakt niedergelegten Regeln auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten einzuhalten«.[277]

Die Tatsache, dass die EU keine Verfassung in ihr Vertragswerk einzuführen vermochte, aber auch der Umstand, dass sich ihre beiden Führungsnationen den von ihnen selbst ratifizierten Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts von 1997 entzogen, hatte auch Auswirkungen auf die Finalitätsdebatte. Die »stillschweigende, allgemeine Zustimmung zum Integrationsprozess, ist schwächer geworden. […] Der Akzent liegt seit den 1990er Jahren weniger auf traditionellen Leitbildern wie den ›Vereinigten Staaten von Europa‹, sondern beschränkt sich mehr und mehr auf europarechtliche Prinzipien wie das Subsidiaritätsprinzip oder seit der Finanzkrise zum Beispiel auf das ›No-Bailout-Prinzip‹, das die prinzipielle Eigenverantwortung der Eurostaaten für ihre Schulden festschreibt.«[278]

Die Frage, ob sie »ein stärker integriertes oder weniger integriertes Europa haben wollen«,[279] wird von den einzelnen EU-Mitgliedsländern bis heute unterschiedlich bewertet. Dies ist einerseits den jeweiligen nationalen politischen Interessen geschuldet; andererseits hatte die EU immer wieder – teilweise sogar existenzielle – Krisen zu bewältigen (Finanz- und Bankenkrise 2008/09; Griechenland- und Eurokrise 2010 bis 2015; Flüchtlingskrise 2015/16; »Brexit« ab 2016), sodass die Debatte über die grundsätzliche Zielprojektion der EU zwangsläufig in den Hintergrund getreten ist. Sie bleibt allerdings ein wichtiges Thema, wie der Dialog zwischen Jürgen Habermas, Sigmar Gabriel und Emmanuel Macron im Jahr 2017 gezeigt hat.[280] Grundsätzlich wird man der Feststellung zustimmen können, dass »die Europäische Integration allein kein Ziel an sich ist, sondern ein Vehikel zur Erhaltung von Gestaltungsmöglichkeiten in einer Welt im Wandel«.[281]

Nachdem das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Maastrichter Vertrag von 1993 den Begriff des »Staatenverbunds« geprägt hatte, wird heute davon ausgegangen, dass die EU »etwas Neues [ist], das weder

277 Enderlein u. a. (Anm. 229), S. 252.

278 Große Hüttmann (Anm. 253), S. 34.

279 Gerd Langguth: Die Europapolitik Angela Merkels, in: Küsters (Hg.) (Anm. 243), S. 271–293, hier S. 288.

280 Hierzu ausführlich Europa neu denken. Eine Diskussion zwischen Jürgen Habermas, Sigmar Gabriel und Emmanuel Macron, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 4/2017, S. 41–54.

281 Almut Möller: Konvergenzen und Divergenzen im Verhältnis zu Großbritannien, in: Böttger/Jopp (Hg.) (Anm. 5), S. 449–456, hier S. 456.

mit den traditionellen Begriffen der Staatslehre, noch mit denjenigen des Völkerrechts angemessen zu beschreiben ist«.[282] Der »Begriff des Verbunds bringt«, so Christian Calliess, »treffend zum Ausdruck, dass die Mitgliedstaaten in der Europäischen Union zwar Träger von Souveränität bleiben, zugleich aber die Europäische Union nicht mehr nur ein loser Bund souveräner Nationalstaaten, sondern vielmehr ein föderativer Verbund ist, in dem insbesondere die Souveränität von europäischer Ebene und Mitgliedstaaten gemeinsam ausgeübt wird«.[283] Wie er weiter konstatiert hat, gehört zum Staatenverbund der EU jedoch unabdingbar auch der Verfassungsverbund untereinander; denn »ohne die Verfassung bleibt der Staatenverbund eine zwar hilfreiche, jedoch weitgehend inhaltsleere Beschreibung der Europäischen Union«.[284] Auch wenn die EU aufgrund der negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden im Jahr 2005 keine klassische Verfassung wie zum Beispiel das Grundgesetz in Deutschland erhalten hat, so hat mit der »Charta der Grundrechte der Europäischen Union« zumindest ein verfassungsähnliches Dokument Rechtskraft innerhalb der EU erhalten.[285]

Zweifellos muss seit den genannten Krisen der Sicherung der Stabilität der EU und ihrer Gemeinschaftswährung höhere Priorität eingeräumt werden als einer weiteren Intensivierung der Integration. Nicht ohne Grund hat Bundeskanzlerin Angela Merkel wiederholt betont, dass die EU, deren Kern die Wirtschafts- und Währungsunion ist, zu einer Stabilitätsunion weiterentwickelt werden müsse.[286]

Es besteht allerdings die Gefahr, dass eine solche pragmatische Zielsetzung zu wenig attraktiv ist und dadurch eine zu geringe Akzeptanz bei den Bürgerinnen und Bürgern der Mitgliedstaaten hervorruft. Dass hier eine Lücke entstanden ist, zeigt das Aufkommen EU-skeptischer bzw. -ablehnender Parteien in den letzten Jahren, die mit populistischen Parolen vermeintliche europapolitische Alternativen vorgeben und daraus poli-

282 Christian Calliess: Die Rolle des Grundgesetzes und des Bundesverfassungsgerichts, in: ebd., S. 149–170, hier S. 151.

283 Ebd.

284 Ebd.

285 Siehe weiter unten, S. 370; ausführlich dazu Christian Calliess: Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Tübingen 2010.

286 Große Hüttmann (Anm. 253), S. 43. Hüttmann verweist darauf, dass zum Beispiel Bundeskanzlerin Merkel in einer Rede vor dem Deutschen Bundestag am 14.12.2011 den Begriff der »Stabilitätsunion« siebenmal verwendet hat; vgl. ebd.

tisches Kapital schlagen wollen. In der Tat scheint, wie es Martin Große Hüttmann formuliert hat, »der Bedarf an Leitbildern zur Legitimation der europäischen Politik [...] trotz oder gerade angesichts dieser schwierigen Gemengelage größer zu sein als je zuvor. Die anhaltenden Probleme und die zentrifugalen Kräfte in der Europäischen Union und innerhalb einzelner Mitgliedstaaten erleichtern jedoch die Verständigung auf Leitbilder nicht.«[287] Gleichwohl haben die 27 Staaten der EU zum 60. Jahrestag der Unterzeichnung der Römischen Verträge im März 2017 eine gemeinsame Erklärung formuliert, deren Inhalt dokumentiert, dass sie sich nach wie vor als eine Wertegemeinschaft verstehen.[288]

Nach einer längeren Phase der Stagnation kam während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft in der ersten Hälfte 2007 wieder Bewegung in die Verfassungsdiskussion. Bundeskanzlerin Angela Merkel erklärte am 17. Januar 2007 in einer Rede vor dem Europäischen Parlament, dass sie »im Auftrag des Europäischen Rates alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union und das Parlament zur Frage eines Auswegs aus der Ratifizierungskrise des Verfassungsvertrages konsultieren werde«; und sie fuhr fort: »Die Phase des Nachdenkens ist vorbei. [...] Ich setze mich dafür ein, dass am Ende der deutschen Ratspräsidentschaft ein Fahrplan für den weiteren Prozess des Verfassungsvertrages verabschiedet werden kann. [...] Ein Scheitern wäre ein historisches Versäumnis.«[289] Zwei Monate später präsentierte Merkel gemeinsam mit den Präsidenten der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments anlässlich des 50-jährigen Bestehens der Römischen Verträge die »Berliner Erklärung« zur weiteren Zusammenarbeit in der EU.[290] Wenig später versandte die schwarz-rote Bundesregierung Fragebögen an die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten, in denen es um Vorschläge zu zielführenden Reformen der bestehenden EU-Verträge ging. Die Antworten aus den Mitgliedsländern fokussierten »auf die

287 Ebd., S. 44.

288 Erklärung der führenden Vertreter von 27 Mitgliedstaaten und des Europäischen Rates, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission, Erklärung von Rom, 25.3.2017, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/de/statement_17_767/STATEMENT_17_767_DE.pdf (zuletzt 30.8.2020).

289 Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel vor dem Europäischen Parlament am 17. Januar 2007 in Straßburg, https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-von-bundeskanzlerin-dr-angela-merkel-797836 (zuletzt 30.8.2020).

290 Berliner Erklärung anlässlich des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge, 25.3.2007, https://europa.eu/50/docs/berlin_declaration_de.pdf (zuletzt 30.8.2020).

Substanzerhaltung des Europäischen Verfassungsvertrages«.[291] Auf dieser Basis gelang es, eine Regierungskonferenz einzuberufen, um grundlegende Reformen zu diskutieren, zu beschließen und in einen »Reformvertrag« einfließen zu lassen.

Die langwierigen Verhandlungen dazu, die schließlich am 13. Dezember 2007 in die Unterzeichnung des Vertrags von Lissabon mündeten, standen jedoch bereits unter dem Eindruck der sich verschärfenden internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise, die wenig später in eine europäische Schuldenkrise überging und als »Eurokrise« die EU schwer erschütterte. Dass der Reformvertrag von Lissabon dennoch zustande kam, bewies indes, dass sich die Mitgliedstaaten der EU trotz unverkennbarer nationaler Interessenunterschiede als einen Staatenverbund sahen, der in einer weltweiten Finanzkrise zusammenstehen müsse. Insofern stellt der Vertrag von Lissabon einen Meilenstein hinsichtlich grundlegender Reformen in der

Außenminister Steinmeier (2. v. l.) und Kanzlerin Merkel (2. v. r.) zusammen mit dem portugiesischen Ministerpräsidenten und EU-Präsidenten Jose Socrates (r.) und dem portugiesischen Außenminister Luis Amado (l.) bei den Feierlichkeiten anlässlich der Unterzeichnung des Lissabonner Vertrags am 13. Dezember 2007

291 Göler/Jopp (Anm. 237), S. 57.

EU dar. Prinzipielles Ziel war es, »die Europäische Union von einer wirtschaftlichen Integrationsgemeinschaft zu einer politischen Union« fortzuentwickeln.[292]

In den Lissabonner Vertrag wurden nicht nur wesentliche Inhalte der vom Konvent erarbeiteten Verfassung übernommen; es gelang gleichzeitig, »die Strukturen und Entscheidungsmechanismen der EU so anzupassen, dass die EU mit 27 und mehr Mitgliedstaaten handlungsfähig bleibt und Blockaden einzelner Mitgliedstaaten« überwunden werden können.[293] Darüber hinaus wurden durch den Vertrag die Bürger der EU-Mitgliedstaaten stärker als zuvor in Entscheidungen einbezogen, etwa durch die Einführung eines Europäischen Bürgerbegehrens. Der Vertrag enthält zudem Bestimmungen, die die Handlungsfähigkeit der EU in der Außen- und Sicherheitspolitik sowie in der Innen- und Justizpolitik stärken. Letzteres gilt vor allem hinsichtlich der Bekämpfung des Terrorismus, der organisierten Kriminalität und einer gemeinsamen Migrationspolitik. Nach schwierigen Verhandlungen konnte im Rahmen von Selbstverpflichtungen auch eine partielle Verbesserung der Klimapolitik der EU durchgesetzt werden, um das Ziel einer Reduzierung der Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2020 um 20 Prozent gegenüber der Emissionsmenge von 1990 zu erreichen.

Eine der grundlegenden Verbesserungen im Zusammenspiel zwischen Ministerrat, Kommission und Parlament in der EU, die mit dem Vertrag von Lissabon erreicht wurden, war die erhebliche Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments. Dieses ist seither an 95 Prozent der Gesetzgebungsverfahren gleichberechtigt mit dem Ministerrat beteiligt. Außerdem wählt es die Präsidentin bzw. den Präsidenten der Kommission, die/der allerdings weiterhin vom Europäischen Rat, also von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, vorgeschlagen wird; diese müssen dabei aber die Ergebnisse der Europawahlen berücksichtigen.

Auch die Mitspracherechte der nationalen Parlamente bei Entscheidungen auf europäischer Ebene wurden mit dem Lissabonner Vertrag erweitert. Sie müssen seitdem über alle europäischen Gesetzesvorhaben direkt informiert werden und haben das Recht, Einspruch gegen europäische Gesetzesvorschläge zu erheben. Dadurch soll das »Subsidiaritätsprinzip« klarer als bisher geregelt werden, das bestimmt, dass »die Europäische Union […] Gesetze nur in den Bereichen erlassen [darf], die nicht besser

292 Elmar Brok/Jo Leinen, Der Vertrag von Lissabon, in: Vertrag von Lissabon. Mit einer Einführung von Elmar Brok und Jo Leinen, Bonn (Bundeszentrale für politische Bildung) 2008, S. 17–29, hier S. 22.

293 Ebd., S. 17.

auf regionaler oder nationaler Ebene geregelt werden können«.[294] Dementsprechend definiert der Vertrag drei Arten der Zuständigkeiten der EU: »die ausschließliche Zuständigkeit, bei der nur die Union Rechtsakte erlassen kann, die dann von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden; die geteilte Zuständigkeit, bei der die Mitgliedstaaten verbindliche Rechtsakte erlassen und verabschieden können, sofern die Union dies nicht tut; sowie die unterstützende Zuständigkeit, bei der die EU Maßnahmen zur Unterstützung oder Ergänzung der Politik der Mitgliedstaaten ergreifen kann«.[295]

Mit der Annahme des Vertrags von Lissabon konnte endlich auch die bereits im Jahr 2000 proklamierte Europäische Grundrechtecharta in Kraft treten, die zwar nicht in den Vertrag aufgenommen, aber für rechtsverbindlich erklärt wurde. Damit wurde der Schutz der europäischen Bürgerrechte wesentlich verstärkt, da diese nun einklagbar sind.[296] In der Charta sind zudem Rechte enthalten, die sich in den Verfassungen einiger Mitgliedstaaten nicht finden, etwa Daten-, Umwelt- und Verbraucherschutzrechte, das Recht auf gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen oder das Streikrecht. Insgesamt bedeutete dies »eine zusätzliche Garantie der Wahrung der Bürgerrechte«.[297] Um die in der Charta verbrieften Grundrechte zu sichern, erhielt sie »primärrechtlichen Rang«.[298]

Ein entscheidendes Defizit, das die Handlungsfähigkeit und Effizienz der EU beeinträchtigt hatte und auch nach dem Vertrag von Nizza in einigen Politikfeldern weiter bestand, wurde dadurch beseitigt, dass für Abstimmungen im Ministerrat für die qualifizierte Mehrheitsentscheidung das Prinzip der »doppelten Mehrheit« – mindestens 55 Prozent der Mitgliedstaaten und mindestens 65 Prozent der EU-Bevölkerung – festgeschrieben wurde. Eine Sperrminorität aus mindestens vier Ratsmitgliedern, die mehr als 35 Prozent der EU-Bevölkerung repräsentieren, kann allerdings eine Beschlussfassung verhindern. Abgesehen von der Zustimmung zum Haushalt, die weiterhin einstimmig erfolgen muss, und der Außen- und Sicherheitspolitik, die nach wie vor in der Souveränität der Nationalstaaten

294 Ebd., S. 20.

295 Vertrag von Lissabon, Kurzdarstellungen über die Europäische Union, April 2021, S. 2, https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_1.1.5.pdf (zuletzt 30.6.2021).

296 Für weiterführende Informationen vgl. Die Grundrechtscharta, https://www.europarl.europa.eu/germany/de/europa_und_sie/europa_vorstellung/grundrechte charta.html (zuletzt 30.6.2021).

297 Brok/Leinen (Anm. 292), S. 22.

298 Ebd., S. 28.

verblieben, wird »mit der doppelten Mehrheit – entsprechend der Doppelnatur der Europäischen Union als Bürger- und Staatenunion – sowohl dem Grundsatz der Staatengleichheit (ein Staat eine Stimme) als auch der Bürgergleichheit […] Rechnung getragen«.[299] Auch wenn dieser zentrale Abstimmungsmodus erst nach einer Übergangsfrist Ende 2014 in Kraft trat und noch einmal durch eine Übergangsregelung bis März 2017 auf Wunsch Polens ausgesetzt wurde, bedeutet seine Einführung doch einen erheblichen Effizienzzugewinn für die Entscheidungen im Ministerrat.

Durch den Vertrag von Lissabon wurden überdies die Kompetenzen des »Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik« (in der Funktion eines Außenministers der EU) erhöht, indem dieses Amt mit dem eines Vizepräsidenten der Kommission zusammengelegt wurde, nachdem nicht zuletzt Deutschland auf »eine Vergemeinschaftung dieses Politikbereichs« gedrängt hatte.[300] Zugleich wurde mit dem Aufbau eines Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) begonnen.

Da es gelang, die britische Zustimmung zur Einführung einer Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union sowie zur Gleichrangigkeit der Charta der Grundrechte mit dem EU-Vertragsrecht zu erreichen, wurden die Entscheidungsmöglichkeiten der Kommission erheblich erweitert.[301] Das gilt nicht zuletzt für die Handelspolitik, weil nun »die Regelungskompetenz für ausländische Direktinvestitionen von den Mitgliedstaaten auf die Europäische Union überging«.[302] Auf dieser Grundlage konnte die Kommission im Juni 2013 in Verhandlungen mit den USA über eine Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) eintreten sowie, daran anschließend, in Verhandlungen mit Kanada über ein umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA). Während über das TTIP aufgrund der Intervention von US-Präsident Trump keine Einigung erzielt werden konnte,[303] wurde CETA am 30. Oktober 2016 von der EU und Kanada unterzeichnet.

299 Ebd., S. 25.

300 Böttger/Jopp (Anm. 5), S. 23.

301 Göler/Jopp (Anm. 237), S. 58.

302 Stormy-Annika Mildner: Deutsche Interessen in der europäischen Handelspolitik. Deutschland – das Zünglein an der Waage?, in: Böttger/Jopp (Hg) (Anm. 5), S. 357–376, hier S. 362. Vgl. hierzu auch Gabriel J. Felbermayr: Ein Schaf unter Wölfen? Die Europäische Union und der Freihandel, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 4–5/2018, S. 18–25.

303 Vgl. dazu Peter Sparding: America First. Donald Trump und die Neujustierung der US-Handelspolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 4–5/2018, S. 33–39.

Insgesamt wies der Lissabonner Vertrag jedoch noch immer Schwächen und Defizite auf. An erster Stelle ist zu nennen, dass der Vertrag nicht auf einer europäischen Verfassung basiert, nachdem deren Inkrafttreten durch die negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden im Jahr 2005 verhindert worden war. Dass qualifizierte Mehrheitsentscheidungen nach dem Prinzip der »doppelten Mehrheit« formal und faktisch erst acht Jahre nach Ratifizierung des Vertrages (ab April 2017) möglich wurden, steht an zweiter Stelle.

Auch wenn die zwischen 1999 und 2009 gültige Bezeichnung »Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik« (ESVP) im Vertrag von Lissabon durch den Terminus »Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik« (GSVP) ersetzt wurde, bleiben die integrativen Fortschritte auf diesem Politikfeld doch sehr überschaubar. So wurde mit Blick »auf britische und französische Positionen der besondere intergouvernementale Charakter der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik explizit festgeschrieben«.[304] Gleichwohl wurde eine gegenseitige Verteidigungsverpflichtung in den Vertrag aufgenommen, »nach der im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates die anderen Mitgliedstaaten alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung leisten müssen«.[305] Ganz abgesehen davon, dass eine gemeinsame Verteidigungspolitik der EU-Mitgliedstaaten bisher nur ansatzweise verwirklicht werden konnte, bestehen die meisten Staaten darauf, in Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik weiterhin souverän zu entscheiden – was bi- und multilaterale Abstimmungen indes nicht ausschließt.

Dass Großbritannien (neben Tschechien) den Lissabonner Vertrag nicht unterzeichnete, gilt »als Paradigmenwechsel in der britischen Europapolitik«.[306] Dies zwang die übrigen EU-Mitglieder, den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (»Fiskalvertrag«) als eigenständiges Abkommen abzuschließen.[307] Abgesehen von traditionell stark verwurzelten Auffassungen nationaler Souveränität in Großbritannien, lag zweifellos ein Grund für die negative Haltung Londons zum Lissabonner Vertrag auch darin, dass die 19 Mitglieder der Eurozone nach dem Inkrafttreten der Bestimmungen zur doppelten Mehrheit »Großbritannien prinzipiell mit qualifizierter Mehr-

304 Göler/Jopp (Anm. 237), S. 52.

305 Brok/Leinen (Anm. 292), S. 27.

306 Möller (Anm. 281), S. 453.

307 Ebd.

heit überstimmen« konnten.[308] Letzteres war allerdings auch eine Folge der innereuropäischen Entwicklung und zwar insofern, als »sich die Europäische Union und vor allem die Eurozone […] stetig von den britischen Vorstellungen eines Binnenmarktes de luxe«[309] gelöst hatten. Nachdem es schon immer EU-skeptische Stimmen in Großbritannien gegeben hatte, ist hier der Anfang zum negativen EU-Referendum im Jahr 2016 zu konstatieren, der in der Folge zum Ausscheiden Großbritanniens aus der Europäischen Union geführt hat.

In Deutschland unterzog das Bundesverfassungsgericht den Lissabonner Vertrag wie zuvor den von Maastricht einer umfassenden rechtlichen Beurteilung. Im Mittelpunkt stand dabei unter anderem die Klärung der Souveränität Deutschlands »im Hinblick auf den Vorrang des Europarechts vor nationalem Recht«. Das Bundesverfassungsgericht kam zu dem Urteil, dass »der Vorrang für in Deutschland ausgeübte europäische Hoheitsge-

Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts Andreas Voßkuhle (2. v. l.) verkündet im Namen des Zweiten Senats am 30. Juni 2009 das Urteil zum Lissabon-Vertrag.

308 Ebd., S. 455.

309 Ebd.

walt nur so weit reichen kann, wie die Bundesrepublik ihr im Vertrag zugestimmt hat und verfassungsrechtlich zustimmen durfte«.[310] Damit hat das Bundesverfassungsgericht »dem ›Staatenverbund‹ mit dem Konzept der ›Verfassungsidentität‹, wonach die europäische Integration den im Grundgesetz verankerten Kerngehalt von Staatlichkeit nicht aufbrechen dürfe, eine weitere Grenze der deutschen Europapolitik definiert«.[311]

Was die Europapolitik der deutschen Bundesregierungen betrifft, lässt sich letztlich unabhängig von ihrer jeweiligen Zusammensetzung insgesamt feststellen, dass diese »alle Vertragsrevisionen und konstitutionellen Reformschritte maßgeblich beeinflusst und mitgestaltet« haben; das gilt für »die Reformkaskade der Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza bis hin zum europäischen Verfassungsprozess und insbesondere den Lissabonner Vertrag«.[312] Die jeweils beschlossenen Reformen waren nicht zuletzt eine Folge der Entscheidung aller Mitgliedstaaten der EG/EU nach 1990, »die Erweiterung und die Vertiefung der Europäischen Union gleichzeitig voranzutreiben. Die Erweiterung auf 28 Mitgliedstaaten, geprägt von unterschiedlichen Kulturen, definiert durch unterschiedliche ökonomische und politische Rahmenbedingungen« führte jedoch »zu einer beträchtlichen Heterogenität der Europäischen Union«.[313]

An dieser Entwicklung hat das vereinte Deutschland nach 1990 aufgrund eigener nationaler und europäischer Interessen maßgeblich mitgewirkt, wobei die Einigung Europas nach dem Zweiten Weltkrieg zur Sicherung eines »immerwährenden« Friedens eine bis heute alternativlose Antwort auf die europäische Geschichte bis zum Epochenjahr 1945 geblieben ist. Die höchst unterschiedlichen demografischen, politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Aggregatzustände der EU-Mitgliedstaaten (und der übrigen europäischen Länder) einschließlich ihrer unterschiedlichen geopolitischen Positionen und individuellen, nationalen Historien erschweren allerdings oft, dass die Europäische Union als gemeinsam handelnder »Player« in der Weltpolitik auftreten kann und als solcher auch von außen wahrgenommen wird. In dieser Hinsicht verfügen vor allem autoritär bzw. diktatorisch geführte Staaten wie China oder Russland über strategische Vorteile.[314]

310 Calliess: Die Rolle (Anm. 282), S. 153.

311 Große Hüttmann (Anm. 253), S. 38.

312 Göler/Jopp (Anm. 237), S. 45.

313 Calliess: Die Rolle (Anm. 282), S. 154.

314 Vgl. hierzu Steven Hill: Europa an der Spitze? Ein Blick von außen auf die Zukunft der Europäischen Union, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 37/2017, S. 48–53.

Als stärkster Staat und Führungsmacht der EU nahm bzw. nimmt Deutschland eine führende Rolle dabei ein, den Interessenausgleich unter den EU-Mitgliedstaaten so weit wie möglich zu fördern, innereuropäische Konflikte zu minimieren und die EU und ihre politischen und wirtschaftlichen Interessen in der Weltöffentlichkeit zur Geltung zu bringen. Dies sollte sich bei der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008 bis 2014/15, aus der die Eurokrise hervorging, der sogenannten Flüchtlingskrise 2015/16 und dem Austritt Großbritanniens (»Brexit«) aus der Europäischen Union 2016 bis 2020 erweisen.

Die internationale Finanz- und Wirtschaftskrise, Griechenland und die Eurokrise 2008–2015

Die rasch weltweite Dimensionen annehmende Finanzkrise setzte Mitte des Jahres 2007 in den Vereinigten Staaten ein, wirkte sich bald auf die Eurozone aus und führte schließlich zu einer massiven Destabilisierung der europäischen Gemeinschaftswährung (»Eurokrise«). Sie verdeutlichte einmal mehr, wie eng im Zuge wachsender Globalisierung internationale Finanzmärkte und nationale Volkswirtschaften heutzutage miteinander vernetzt sind.

Ihr Beginn ist mit der Deregulierung der Finanzmärkte in den USA anzusetzen, die in den 1980er Jahren im Zeichen des Neoliberalismus ihren Anfang nahm. Sie erlaubte es dortigen Banken, bei der Kreditvergabe höhere Risiken einzugehen als zuvor, um größere Gewinne zu erzielen. Als die US-Zentralbank (Fed) nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 (»9/11«) erheblich mehr Geld in Umlauf brachte, um die amerikanische Wirtschaft zu fördern, führte dies gleichzeitig zu einer Senkung der Zinsen. Dies war wirtschafts- und vor allem sozialpolitisch durchaus beabsichtigt, sollte es doch Menschen mit geringem Einkommen ermöglichen, Immobilien zu erwerben, obwohl eine Mehrzahl von ihnen nicht über die entsprechenden finanziellen Mittel verfügte.[315] Die Banken wiederum legten diese Kredite, häufig verbunden mit anderen Investitionsangeboten, zusammen und verkauften sie weiter, nicht selten auch ins Ausland. Diese Finanzprodukte versetzten sie in die Lage, Risiken zu umgehen oder zumindest zu reduzieren und gleichzeitig Rendite mitzunehmen. Wenn ein Bankkredit nicht mehr weiter abgezahlt werden konnte, lag das Risiko somit zunächst beim Kreditnehmer; die Banken selbst schienen abgesichert. Solche Kredite wurden millionenfach verge-

315 Dennis Kremer: Häuser ohne Wert, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 5.6.2017, https://www.faz.net/-15046364.html (zuletzt 3.5.2020).

ben und führten dadurch zu einem enormen Verkauf von kreditfinanzierten Immobilien. Solang die Käufer von Häusern ihre Kredite beglichen, war dies allerdings noch nicht unmittelbar problematisch.

Kritisch wurde die Situation, als die Fed den Leitzins sukzessive anhob (Höchststand im Juni 2006 mit 5,25 Prozent), um einer Überhitzung der Konjunktur in den USA entgegenzuwirken. Dadurch stiegen die Hypothekenzinsen, die viele Kreditnehmer nun nicht mehr mit ihren Einkommen bedienen konnten. Sie waren daher gezwungen, ihre noch nicht abgezahlten Häuser zum Verkauf anzubieten, was rasch zu einem Überangebot auf dem Immobilienmarkt (»Immobilienblase«) führte. Bald konnten sie ihre kreditfinanzierten Häuser nicht mehr veräußern oder erzielten dafür nur so geringe Verkaufserlöse, dass sie ihre Hypotheken damit nicht vollständig abzulösen vermochten. Als immer mehr Banken das von ihnen verliehene Geld nicht mehr zurückerhielten, mangelte es ihnen zunehmend an Liquidität. Daher begannen sie, die ihnen verbliebenen Finanzmittel zu horten und trockneten dadurch den »Cashflow« untereinander aus. Es folgte ein Banken-Crash. Als die größte US-Investmentbank Lehman Brothers, die sich am stärksten an den Immobilienkrediten beteiligt hatte, am 15. September 2008 Insolvenz anmelden musste, weitete sich die Bankenkrise aus und wurde zur Finanzkrise, weil Unternehmen aller Art auf einmal nicht mehr in der Lage waren, sich Geld bei den Banken für ihre Investitionen, Produkte und Geschäfte zu verschaffen. Binnen Kurzem kam es in den USA, bald aber auch anderswo, zu Entlassungen. Damit war die Krise auch auf die Realwirtschaft übergesprungen.

Auch Europa und die Eurozone wurde von der Banken- und der sich daraus entwickelnden Finanz- und Wirtschaftskrise erfasst, da europäische Geldhäuser ebenfalls Investitionsangebote von US-Banken erworben hatten, in denen die beschriebenen riskanten Immobilienkredite (»toxische Papiere«) enthalten waren. Als sie die dadurch entstandenen erheblichen Finanzierungsdefizite nicht mehr ohne staatliche Hilfe ausgleichen konnten, gerieten die Staaten der Eurozone, die ohnehin schon stark verschuldet waren, in eine schwere Staatsschuldenkrise. Dies musste die Stabilität des nur ein halbes Jahrzehnt zuvor eingeführten Euro auf den internationalen Finanzmärkten infrage stellen – die Eurokrise begann. Schlimmer noch war, dass die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise »die inneren Widersprüche einer vergemeinschafteten Währung ohne gemeinsame Wirtschafts- und Finanzpolitik der beteiligten Länder«[316] immer stärker sichtbar werden ließen. Deutlich wurde, dass der Euroraum erhebliche Konstrukti-

316 Oskar Niedermayer (Anm. 255), S. 179.

onsfehler aufwies: Er war »ein höchst heterogener Wirtschaftsraum, in dem leistungsstarke Länder mit traditionell hoher Haushaltsdisziplin und Geldwertstabilität weniger leistungsfähigen Ländern gegenüberstanden, die sich mehr als andere an Inflation und Schuldenmachen gewöhnt hatten«.[317]

Der Handlungsdruck auf die Politik, nicht zuletzt die deutsche, erhöhte sich binnen Kurzem, zumal auch deutsche Banken die beschriebenen Finanzgeschäfte getätigt hatten. Nachdem die deutsche Immobilienfinanzierungsbank Hypo Real Estate und die Commerzbank Ende September 2008 zahlungsunfähig geworden waren und die Bundesregierung diese Institute nur durch milliardenschwere Steuermittel hatte retten können, traten Bundeskanzlerin Angela Merkel und Bundesfinanzminister Peer Steinbrück am 5. Oktober 2008 vor die Presse, um in einer öffentlichen Erklärung eine staatliche Garantie für alle Spareinlagen von Bundesbürgern auszusprechen.[318] Damit war die internationale Finanz- und Wirtschaftskrise auch in Deutschland angekommen. Kaum zwei Wochen später beschloss die Große Koalition einen Finanzstabilisierungsfonds, in dessen Rahmen Bürgschaften bis zu einer Höhe von 400 Milliarden Euro ausgelegt wurden. Im November 2008 und im Januar 2009 folgten zwei weitere Konjunkturprogramme, flankiert von Kurzarbeitergeld. Dennoch waren die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise in Deutschland enorm; das Bruttoinlandsprodukt fiel 2009 um 5,4 Prozent – der tiefste Einbruch seit Gründung der Bundesrepublik.

Noch stärker wurden allerdings die südeuropäischen Staaten sowie Irland getroffen; hier wuchsen sich die internationale Wirtschafts- und Finanzkrise zu einer veritablen Staatsschuldenkrise aus. Vor allem in Irland, Spanien und Portugal hatte die großzügige Gewährung von Krediten, ähnlich wie in den USA, zu einer Immobilienblase geführt, die nun platzte. Italien und Griechenland gerieten massiv in die Krise, weil sie ihre schon seit Jahren bestehenden Haushaltsdefizite nicht reduziert, sondern teilweise noch vergrößert hatten und jetzt wegen rapide sinkender Steuereinnahmen zur Stützung ihrer Banken, zur Stimulierung der Wirtschaft und zur Deckung der Kosten der steigenden Arbeitslosigkeit in ihren Ländern ohne finanzielle Unterstützung von außen nicht mehr in der Lage waren. Diese Situation war auch eine Folge des Umstandes, dass ihre Staatsverschuldung seit Jahren weit über der zulässigen Grenze von 60 Prozent ihres Bruttoinlandprodukts lag.

317 Winkler (Anm. 236), S. 22.

318 Uwe Lueb: Absicherung mit Unsicherheiten, in: Deutschlandfunk, 5.10.2018, https://www.deutschlandfunk.de/umstrittene-einlagengarantie-absicherung-mit-unsicherheiten.769.de.html?dram:article_id=429805 (zuletzt 5.3.2020).

Während es Mitgliedstaaten der Eurozone wie Finnland, den Niederlanden, Österreich und Deutschland problemlos gelang, ihre steigenden Staatsdefizite durch die internationalen Kapitalmärkte zu finanzieren,[319] war dies den südeuropäischen Staaten nur schwer oder kaum mehr möglich, weil die internationalen Rating-Agenturen ihre Bonität sukzessive herabstuften und dadurch der Zinssatz, den sie zahlen mussten, weiter anstieg. Die Folge waren Spekulationen auf eine eventuelle Zahlungsunfähigkeit der betroffenen Eurostaaten, die unbedingt gestoppt werden mussten, weil sie die Stabilität des Euro gefährdeten.

Daher beschloss der Europäische Rat am 8. Mai 2010 die Einrichtung eines »Rettungsschirms«, der es den gefährdeten Staaten ermöglichte, »auf ein gemeinsames Kreditprogramm zurückzugreifen«, um »nicht mehr auf die Kapitalmärkte angewiesen« zu sein.[320] Der Rettungsschirm umfasste 750 Milliarden Euro und hatte eine Laufzeit von drei Jahren. Im Gegenzug mussten sich die gefährdeten Euroländer verpflichten, Maßnahmen zur Konsolidierung ihrer Staatshaushalte umzusetzen. Die rechtliche Grundlage hierfür stellte der Vertrag von Lissabon mit Artikel 122 Absatz 2 dar. Er erlaubt der EU, einem Mitgliedstaat Finanzhilfen zu gewähren, wenn außergewöhnliche Umstände eintreten, die sich seiner Kontrolle entziehen.

Der Euro-Rettungsschirm setzte sich aus drei Bestandteilen zusammen: die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) mit 440 Milliarden Euro, die sich auf nationale Garantien der EU-Länder stützte, der Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM), der durch den Haushalt der EU abgesichert wurde und 60 Milliarden Euro umfasste, sowie Kredite des Internationalen Währungsfonds (IWF) in Höhe von bis zu 250 Milliarden Euro.[321] Deutschland bürgte für 148 Milliarden Euro, was seinem Anteil von 28 Prozent an der EZB entsprach.

Die Virulenz der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise zeigte sich daran, dass der mit erheblichen Mitteln aufgespannte Rettungsschirm die Finanzwelt nur kurz zu beruhigen vermochte. Denn immer mehr entpuppte sich Griechenland als Achillesferse der Eurozone. Nach der Parlamentswahl im Oktober 2009 musste der neu gewählte griechische Ministerpräsident Giorgos A. Papandreou eingestehen, dass die Gesamtverschuldung Griechenlands 130 Prozent seines Bruttoinlandsprodukts

319 Bierling (Anm. 50), S. 192.

320 Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg: Euro-Krise, https://www.lpb-bw.de/euro-krise (zuletzt 4.5.2020).

321 Ebd.

betrug; in diesen Kontext gehörte, dass das Land 1999 mit geschönten Zahlen operiert hatte, um Mitglied der Eurozone werden zu können. Griechenland konnte zwar ab 1990 einen großen Wohlstandszuwachs verzeichnen (Verdreifachung des Pro-Kopf-Einkommens), dies war jedoch unter Inkaufnahme eines enormen Haushaltdefizits geschehen. Denn die Staatseinnahmen waren nicht für Investitionen, sondern vorwiegend für den Konsum der Bevölkerung verwendet worden. Zudem war das Land, abgesehen von Agrarexporten, international kaum wettbewerbsfähig. Hinzu kam ein aufgeblähter öffentlicher Dienst, in dem ein Viertel der griechischen Beschäftigten arbeitete. Die Ursachen hierfür waren Patronage und Vetternwirtschaft. Zugleich war Steuerhinterziehung traditionell verbreitet und es existierte eine blühende Schattenwirtschaft, die auch noch im Jahr 2018 einen Umfang von etwa 21 Prozent des offiziellen Bruttoinlandsprodukts ausmachte. Erschwerend kam hinzu, dass es nur eine unzureichende Finanzplanung gab und Korruption, vor allem bei Dienstleistungen, grassierte.[322]

Angesichts der hohen Verschuldung und der Tatsache, dass Griechenland nur 2,6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts der Eurozone erwirtschaftete, stuften die internationalen Ratingagenturen die Kreditwürdigkeit des Landes herab. Wäre Griechenland nicht Mitglied der Währungsunion gewesen, hätte sich die Gefahr einer Destabilisierung des Euro in diesem brisanten Zuschnitt nicht ergeben. Weil aber »europäische Banken und Versicherungen den Großteil der griechischen Staatsanleihen im Umfang von 230 Milliarden Euro hielten, drohten ihnen bei einem Zahlungsausfall hohe Verluste«.[323] Zudem bestand die Gefahr, dass auch andere Staaten der Eurozone in eine ähnlich kritische Lage wie Griechenland gerieten, nicht zuletzt Irland, Portugal und Spanien. Sie hatten zusammen mit Griechenland einen Schuldenberg bei europäischen Banken, der sich auf rund 1,6 Billionen Euro belief.[324] Griechenland musste daher auf jeden Fall von den übrigen Staaten des Euroraums gestützt werden, um eine Kettenreaktion zu verhindern, »die zu einer großen Depression, den Zerfall der Euro-Zone und zum Ende der EU hätte führen können«.[325] Angesichts dieses Kontextes befand sich die deutsche Politik in einem Dilemma, »da einer-

322 Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg: Ursachen der Krise in Griechenland, https://www.lpb-bw.de/ursachen-krise-griechenland (zuletzt 14.5.2020).

323 Bierling (Anm. 50), S. 192.

324 Ebd.

325 Ebd., S. 193.

seits eine Vergemeinschaftung von Schulden vermieden werden sollte, andererseits aber klar wurde, dass die Zahlungsschwierigkeiten Griechenlands andere Länder anstecken und die gesamte Währungsunion in Frage stellen konnten«.[326]

Angesichts dieser problematischen Lage rückte Deutschland immer stärker ins Zentrum der Euro-Krise. Schon in den 1990er Jahren waren »die deutschen Nettozahlungen […] knapp dreimal so hoch wie die Großbritanniens, achtmal so hoch wie die von Frankreich und 21-mal so hoch wie die Nettobelastung Italiens«.[327] Als ökonomisch stärkster Staat mit einem Anteil von mehr als einem Viertel des Bruttoinlandsprodukts der Eurozone war Deutschland trotz eines großen Einbruchs seines Wirtschaftswachstums vergleichsweise unbeschadet durch die Krise gekommen, wenn man es mit Frankreich oder gar Italien verglich. Schon aus diesen Gründen avancierte Deutschland zur entscheidenden Macht bei der Lösung der Eurokrise, die allerdings noch rund fünf Jahre andauern sollte. Bei ihrer Bekämpfung nahm Deutschland »aufgrund seines Ressourceneinsatzes eine überlegene ›Bargaining‹-Position« ein.[328]

Zugleich war sich die seit dem 28. Oktober 2009 im Amt befindliche schwarz-gelbe Koalition bewusst, dass die beschlossenen Maßnahmen »alternativlos« waren, um die Stabilisierung des Euro zu sichern. In einer Regierungserklärung vom 19. Mai 2010 stellte Bundeskanzlerin Angela Merkel fest, dass von einer »existenziellen Bewährungsprobe für Europa« durch die entstandene Eurokrise auszugehen sei. Es folgte der berühmt gewordene Satz: »Scheitert der Euro, dann scheitert Europa.«[329] Das war indes nicht nur ihre persönliche Überzeugung, ihr Diktum brachte auch das fundamentale Interesse Deutschlands zum Ausdruck, dass »die europäische Integration das Megaziel deutscher Außenpolitik schlechthin« blieb, wie es Stephan Bierling prägnant formuliert hat.[330] Und dies entsprang keineswegs nur den unbe-

326 Enderlein u. a. (Anm. 229), S. 253.

327 Becker (Anm. 248), S. 221.

328 Ansgar Belke: Die WWU als Prozess ›grand political bargains‹ zwischen Deutschland und seinen EU-Partnern, in: Böttger/Jopp (Hg.) (Anm. 5), S. 261–280, hier S. 280.

329 Regierungserklärung von Dr. Angela Merkel zu den Maßnahmen zur Stabilisierung des Euro vor dem Deutschen Bundestag am 19. Mai 2010 in Berlin, https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/regierungserklaerung-von-bundeskanzlerin-dr-angela-merkel-795942 (zuletzt 6.5.2020).

330 Bierling (Anm. 50), S. 194.

streitbaren wirtschafts- und handelspolitischen Interessen Deutschlands im Euroraum und in Europa, es war zugleich Staatsräson.

Doch, wie die sich anschließende Debatte im Bundestag spiegelbildlich zeigte, war der Widerstand in der Bevölkerung groß. Die beträchtlichen finanziellen Haftungsrisiken, die Deutschland einging, wurden zunehmend skeptisch bis kritisch gesehen; die Zustimmung zur EU fiel in Deutschland ein knappes Jahr später auf nur noch 38 Prozent.[331] Dabei hatte Bundeskanzlerin Merkel während der wiederholten Verhandlungen durchsetzen können, dass keine Transferunion unter den Staaten der Eurozone entstand; so wurden zum Beispiel griechische Staatsschulden nicht von den übrigen Mitgliedsländern übernommen. Die deutsche Zielsetzung war und blieb, die Eurozone nicht auseinanderfallen zu lassen, den Stabilitätspakt zu stärken und die durch hohe Haushaltsdefizite gefährdeten Staaten zu konsolidieren und mittel- und langfristig auf einen Sparkurs zu verpflichten.[332] Dabei war sich Merkel sehr bewusst, dass diese Ziele auf europäischer Ebene nur unter der Bedingung realisiert werden konnten, dass deutsche Steuergelder zwar zur Sicherung der gewährten Kredite, nicht aber zur Übernahme von Staatsschulden anderer Euroländer verwendet werden durften.

Im November 2010 beantragte Irland, unter den im Mai geschaffenen Rettungsschirm gestellt zu werden; wenig später folgte Portugal. Beide Länder erhielten von der EU, der EFSF, vom IWF sowie durch bilaterale Anleihen insgesamt mehr als 160 Milliarden Euro, um dem drohenden Zusammenbruch ihrer Staatsfinanzen zu entgehen.[333] Diese Hilfe war nicht uneigennützig, hatten sich doch europäische Banken, darunter auch deutsche, an Immobiliengeschäften besonders in Irland, aber auch in Portugal beteiligt.

Ab Frühjahr 2011 rückte jedoch Griechenland wieder massiv in den Vordergrund, nachdem das griechische Bruttoinlandsprodukt im Vorjahr um 4,5 Prozent gefallen und die Arbeitslosigkeit von 12,5 Prozent auf 17,4 Prozent gestiegen war.[334] Um seine Verpflichtungen zu erfüllen, hatte Athen die Steuern erhöht und zugleich die Staatsausgaben gesenkt; dieser Reformkurs hatte jedoch das Wirtschaftswachstum gegen null gehen lassen. Streiks und Demonstrationen waren die Folge. Da Griechenland

331 Wilhelm Knelangen: Ende des europapolitischen Gleichklangs? Die öffentliche Meinung zur europäischen Integration in Deutschland, in: Böttger/Jopp (Hg.) (Anm. 5), S. 201–214, hier S. 205.

332 Bierling (Anm. 50), S. 195.

333 Winkler (Anm. 236), S. 404.

334 Ebd.

als Mitglied der Eurozone keine Abwertung seiner Währung vornehmen konnte, um seine ökonomischen Wettbewerbschancen zu erhöhen, kam es aus diesem Dilemma nicht heraus. Zwar hatten die aufgenommenen Kredite »kurzfristig das finanzielle Überleben Athens« gesichert, durch sie stiegen aber auch die Gesamtverbindlichkeiten bei den ausländischen Kreditgebern.[335]

Nachdem sich die Staats- und Regierungschefs bereits am 24./25. März 2011 auf eine Erhöhung der Finanzmittel der EFSF geeinigt hatten, stimmte der Deutsche Bundestag nach kontroversen Debatten am 29. September 2011 einer Erhöhung der deutschen Bürgschaft auf 211 Milliarden Euro zu. Dazu hatte nicht zuletzt beigetragen, dass die EZB im August 2011 gezwungen gewesen war, italienische und spanische Staatsanleihen aufzukaufen, um das weitere Ansteigen ihrer Zinsniveaus auf den internationalen Finanzmärkten und daraus resultierende Spekulationen zu verhindern.[336] Da die Krise somit fortbestand, warnte die Bundeskanzlerin in einer Regierungserklärung vom 2. Dezember 2011 davor, zu früh mit den gemeinsamen Anstrengungen, die Gemeinschaftswährung zu stabilisieren, aufzuhören: »Es gibt keine einfachen und schnellen Lösungen, schon gar nicht […] den angeblich letzten Schuss. […] Um jetzt noch weiter voranzukommen, müssen wir uns dem Kern der Krise stellen: der Einsicht, dass wir es im Euroraum zwar mit einer Staatsschuldenkrise zu tun haben, vor allem aber auch mit einer Vertrauenskrise.«[337]

Deshalb drängte sie auf einen neuen Vertrag für den Euroraum. Einen solchen lehnten aber Großbritannien und Tschechien ab. Daher konnte im Januar 2012 zwischen den 25 EU-Mitgliedstaaten, die sich an der Einrichtung eines dauerhaften Rettungsschirms in Form des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) beteiligen wollten, nur ein zwischenstaatliches Abkommen geschlossen werden, weshalb der ESM eine von der EU unabhängige Institution ist. Mit der Unterstützung Frankreichs gelang es jedoch, einen »Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion« (SKS-Vertrag bzw. Fiskalpakt) durchzusetzen, der am 2. März 2012 von allen EU-Mitgliedstaaten außer Großbritannien und Tschechien unterzeichnet wurde. Er gilt

335 Bierling (Anm. 50), S. 201.

336 Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg: Euro-Krise (Anm. 320).

337 Zitiert nach Langguth (Anm. 279), S. 281, für die gesamte Rede vgl. Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 147. Sitzung, Berlin, Freitag, den 2. Dezember 2011, Plenarprotokoll 11/147, 17567 B-17571 D.

für die zurzeit 19 Staaten, die dem Euro-Währungsraum angehören, in vollem Umfang sowie mit Einschränkungen für die weiteren unterzeichnenden EU-Mitglieder. Der Fiskalpakt sollte die Euroraum-Mitglieder zu verstärkter Haushaltsdisziplin zwingen und bedeutete letztlich einen Eingriff in die Hoheit der Länder bezüglich ihrer Staatshaushalte. Im Grunde wurden die Maastricht-Kriterien wiederholt, jetzt aber dadurch verschärft, dass die EU-Kommission bei Nichteinhaltung Strafen verhängen kann; zudem verpflichtet der Pakt die Eurostaaten, ihre Schulden zukünftig nach festen Regeln abzubauen, wenn diese mehr als 60 Prozent ihrer Wirtschaftsleistung umfassen.

Als Bundestag und Bundesrat nach langwierigen Verhandlungen im Juni 2012 dem Fiskalpakt ihre Zustimmung erteilten, hatten die Euroländer einen wichtigen Schritt zur Stabilisierung der Gemeinschaftswährung getan, wenngleich nicht immer ganz freiwillig, »sondern notgedrungen aus der Erkenntnis heraus, dass eine Lösung der Schuldenkrise ohne Deutschland nicht machbar war«.[338] Merkel setzte damit eine schon vor dem Vertrag von Maastricht bestehende Grundlinie deutscher Europapolitik durch und zugleich fort, deren Kern in sparsamer Haushaltsführung und Förderung von Wirtschaftswachstum bestand. Damit wurde versucht, eine ambivalente Entwicklung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion zu korrigieren, die ab ihrer Gründung zwar das Ziel niedriger Inflation weitgehend erreicht, nicht aber die Verschuldung nationaler Staatshaushalte zu reduzieren vermocht hatte.[339]

Auf dem EU-Gipfel am 29. Juni 2012 in Brüssel trafen die Staats- und Regierungschefs darüber hinaus den Grundsatzbeschluss für die Einführung einer zentralen Bankenaufsicht, die bei der EZB liegen sollte. Dadurch sollte den verschiedenen Euro-Rettungsfonds ermöglicht werden, finanzschwache Banken direkt mit Geld zu versorgen. Auf diese Weise wurden nationale Staatshaushalte entlastet, deren Schulden durch die Unterstützung von Banken erheblich gestiegen waren. Diese Maßnahme war vor allem ein Anliegen von Spanien und Italien, die davon besonders stark betroffen waren.

Gleichwohl war die Eurokrise auch durch diese Maßnahmen nicht beendet. Griechenland verharrte weiter in wirtschaftlicher Depression, Italien kam mit den versprochenen Reformen nicht voran und die Zinsaufschläge für spanische Staatsanleihen blieben hoch. Erst die Zusicherung des Präsi-

338 Bierling (Anm. 50), S. 215.

339 Enderlein u. a. (Anm. 229), S. 247.

denten der EZB, Mario Draghi, am 6. September 2012, hoch verschuldete EU-Krisenländer in Südeuropa zu unterstützen, indem sie ihre Staatsanleihen nun an die EZB verkaufen konnten – und nicht mehr zu hohen Zinsen auf den internationalen Kapitalmärkten wie bisher – beruhigte die Situation. Ein entsprechender Hilfsantrag bei der EZB bedingte allerdings, dass die betreffenden Regierungen ein Sanierungsprogramm auflegen und sich Kontrollen durch die EZB, die EU und den IWF unterziehen mussten;[340] das Maßnahmepaket der EZB wurde *Outright Monetary Transactions* (OMT) genannt. Damit hatte die EZB »ihre Aufgabe als ›Wächterin der Preisstabilität‹ […] zu einer ›Wächterin der Währung‹« ausgeweitet.[341]

Die deutsche Politik, die unter Bundeskanzlerin Merkel auf solche Kontrollen gedrängt hatte, wurde in innenpolitischer und rechtlicher Hinsicht durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts gestützt, das am 12. September 2012 einen Eilantrag gegen den ESM abwies. Knapp einen Monat später, am 8. Oktober 2012, trat der ESM-Vertrag in Kraft. Damit konnte der ESM, der die EFSF ablöste, seine Arbeit aufnehmen. Er wurde mit 700 Milliarden Euro Stammkapital ausgestattet, von denen bis zu 500 Milliarden Euro an Staaten der Eurozone gegen Auflagen verliehen werden konnten. Die Bundesrepublik Deutschland bürgte für 190 Milliarden Euro; diese Haftobergrenze war vom Bundesverfassungsgericht bestätigt worden.[342] Am 18./19. Oktober 2012 beschlossen die EU-Staats- und Regierungschefs auf einem Gipfel in Brüssel die schon im Juni grundsätzlich vereinbarte Einführung einer zentralen Bankenaufsicht in der Eurozone. Damit wurde ebenfalls eine deutsche Forderung erfüllt. Sie wurde der EZB übertragen, die seit dem 1. März 2014 »alle großen oder grenzüberschreitend tätigen Banken einer einheitlichen Kontrolle«[343] unterzieht. Die Europäische Bankenaufsicht bildete die Voraussetzung dafür, dass der EMS an Banken direkt Kapitalhilfen auszahlen konnte.

Auf dem Brüsseler Gipfel wurde auch über die Ausgabe von sogenannten Eurobonds diskutiert, bei denen die EU-Staaten gemeinsam Geld auf

340 Draghi kündigt unbegrenzte Anleihenkäufe an, in: Die Zeit, 6.12.2012, https://www.zeit.de/wirtschaft/2012-09/ezb-aufkauf-staatsanleihen (zuletzt 30.5.2021).

341 Enderlein u. a. (Anm. 229), S. 255.

342 Ausführlich dazu Bundesfinanzministerium: Fragen und Antworten zum Europäischen Stabilitätsmechanismus, 1.8.2017, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/FAQ/2012-08-16-esm-faq.html#Inhaltsverzeichnis5cd2e151-509e-47da-af16-47117ad6d221 (zuletzt 30.5.2021).

343 Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg: Euro-Krise (Anm. 320).

den internationalen Finanzmärkten aufnehmen, was für hoch verschuldete Länder den Vorteil niedrigerer Zinsen hat. Zugleich impliziert dies jedoch die Verpflichtung, gemeinsam für die Rückzahlung dieser Kredite einschließlich der Zinsen zu haften, weshalb sie von Bundeskanzlerin Merkel strikt abgelehnt wurden.[344]

Der Streit um Eurobonds ist bis heute ein ungelöster Konflikt geblieben und hat zu einem »North-South-Divide« in der Europäischen Union geführt. Hier ist in näherer Zukunft kaum eine Einigung zu erwarten, da sich haushaltssolide Staaten wie Deutschland, die Niederlande, Finnland, Österreich und Dänemark weigern, für die hoch verschuldeten südeuropäischen Staaten wie Italien, Griechenland oder Spanien finanziell einzustehen.[345]

In der zweiten Jahreshälfte 2013 gab es Anzeichen für eine Besserung der wirtschaftlichen Lage in der Eurozone. Erstmals gab es wieder ein geringes Wachstum von 0,3 Prozent; Spanien und Irland kündigten an, ab 2014 auf neue Hilfen durch den Europäischen Rettungsschirm verzichten zu können. Die EZB senkte den Leitzins auf das Rekordtief von 0,25 Prozent.[346] Griechenland blieb jedoch ein Dauerproblem. Das betraf nicht nur seine exorbitante Staatsverschuldung mit rund 170 Prozent seines Bruttoinlandsprodukts, sondern auch die starken politischen und sozialen Spannungen, zu denen die im Gegenzug für die EU-Hilfen ab 2010 auferlegten rigiden Sparmaßnahmen und schmerzhaften Reformen geführt hatten. Auf den Demonstrationen und Streiks avancierten Bundeskanzlerin Merkel und Finanzminister Schäuble zu Hassfiguren mit bewusster Bezugsetzung zur Okkupation Griechenlands durch das nationalsozialistische Deutschland im Zweiten Weltkrieg. Dies illustriert, dass man in Griechenland »die Auflagen für die Rettungspolitik als Diktat« empfand.[347] Dahinter standen verletzter Nationalstolz und die als nationale Schmach empfundene Unfähigkeit, aus eigener Kraft aus dem überdimensionierten Staatsdefizit herauszukommen, sowie der Unwille, von der EU und insbesondere Deutschland bevormundet zu werden.

344 Hendrik Kasack u. a.: Deutschland kämpft in Brüssel gegen Eurobonds, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.5.2012, https://www.faz.net/-11761571.html (zuletzt 30.5.2021).

345 Vgl. im Detail Belke (Anm. 328), besonders S. 271 ff.

346 Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg: Euro-Krise (Anm. 320).

347 Andreas Rödder: Wer hat Angst vor Deutschland? Geschichte eines europäischen Problems, 2. Auflage, Frankfurt a. M. 2018, S. 220, vgl. zur antideutschen Stimmung in Griechenland ebd., S. 220 ff.

Die von der »Troika«, bestehend aus Finanzexperten der EU-Kommission, der EZB und des IWF, überprüften Reformen und Sparmaßnahmen waren in Griechenland nur in Ansätzen umgesetzt worden. Sie hatten jedoch zur Folge, dass die Mehrzahl der Griechen große Einkommensverluste hinnehmen musste und die Arbeitslosigkeit unaufhörlich stieg. Mit 27,6 Prozent war sie im Mai 2013 mehr als dreimal so hoch wie im November 2008 (acht Prozent).[348] Dramatisch war die Situation für die jungen Menschen unter 24 Jahre: Im Februar 2013 erreichte die Jugendarbeitslosigkeit mit 64,2 Prozent einen neuen Höchststand. Ein Jahr zuvor hatte sie bei 54,1 Prozent gelegen.[349] Dennoch wollten mehr als zwei Drittel der Griechen den Euro trotz zu erwartender weiterer schmerzlicher Einschnitte beibehalten.

Für die EU, die EZB und die Bundesregierung war hingegen klar, dass Griechenland weiter unterstützt werden musste, damit ein eventuelles Ausscheiden des Landes aus der Eurozone nicht erneut zu einer Destabilisierung der europäischen Gemeinschaftswährung führen würde. Doch die dramatischen Verhandlungen zum dritten Rettungspaket für Griechenland im Sommer 2015 ließen die Auflösung der Europäischen Währungsunion noch einmal in den Bereich des Möglichen rücken.[350] Die Wiederwahl von Ministerpräsident Alexis Tsipras von der sozialistischen Syriza im September 2015, der einen dezidiert gegen die EU gerichteten Wahlkampf geführt hatte, erschwerte die Verhandlungen zwischen dem Europäischen Rat und der griechischen Regierung. Zudem hatte das Land im Juni und Juli 2015 fällige Rückzahlungen an den IWF nicht beglichen. Nach schwierigen Verhandlungen, in denen Griechenland erneut zu Reform- und Sparmaßnahmen gezwungen wurde, erhielt Athen ein drittes Hilfspaket von 87 Milliarden Euro. Eine Voraussetzung dafür war, dass der Bundestag Bundesfinanzminister Schäuble am 17. Juli 2015 ermächtigt hatte, über ein drittes Hilfsprogramm für Griechenland zu verhandeln.[351]

348 Zahl für April 2013: Arbeitslosigkeit in Griechenland steigt auf neuen Rekordwert, in: Süddeutsche Zeitung, 8.8.2013, https://www.sueddeutsche.de/1.1741918 (zuletzt 20.7.2021); Zahl für November 2008: Jugendarbeitslosigkeit in Griechenland steigt auf 60 Prozent, in: Die Zeit, 14.2.2013 https://www.zeit.de/wirtschaft/2013-02/griechenland-arbeitslose-jugendliche (zuletzt 20.7.2021).

349 Zwei Drittel der jungen Griechen sind arbeitslos, in: Süddeutsche Zeitung, 9.5.2013, https://www.sueddeutsche.de/1.1669064 (zuletzt 20.7.2021).

350 Enderlein u. a. (Anm. 229), S. 247.

351 Bundestag stimmt für Griechenland-Hilfspaket, https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2015/kw29_de_griechenlandhilfe-383332 (zuletzt 20.7.2021).

Mehrere Tausend Demonstranten kommen am 29. Juni 2015 vor dem Parlamentsgebäude in Athen zusammen, um den gegen die Austeritätspolitik gerichteten Kurs von Premierminister Tsipras zu unterstützen.

Den von Tsipras geforderten Schuldenschnitt lehnte Schäuble unter Verweis auf Art. 125 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ab; dieser verbietet es den Mitgliedstaaten, Schulden eines anderen Mitgliedstaates zu übernehmen. Der IWF gestand Athen jedoch zu, dass die Rückzahlung des zweiten Kreditpakets, von dem 11,8 Milliarden Euro ausgezahlt wurden, erst bis Ende 2026 abgeschlossen sein müsse. Ab 2010 wurden Griechenland im Zuge der Hilfsprogramme rund 275 Milliarden Euro geliehen, doch sicher dürfte schon jetzt sein: »Griechenland wird einen erheblichen Teil dieser Kredite nicht zurückzahlen können.«[352] Inzwischen hat Griechenland jedoch die beim IWF aufgenommenen Kredite von 31,9 Milliarden Euro bis auf 1,8 Milliarden Euro zurückgezahlt.[353] Die verbleibenden, exorbitant hohen Schulden des Landes werden allerdings höchstwahrscheinlich zulasten der europäischen Steuerzahler gehen.

352 Michael Martens: Die Grenzen Griechenlands, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 6.7.2018, S. 1.

353 Greece concludes second early repayment of IMF loans, in: Reuters, 18.3.2021, https://www.reuters.com/article/us-eurozone-greece-imf-idUSKBN2BA1XH (zuletzt 20.8.2021); für eine Zusammenstellung der Kredite, die Griechenland vom EMS und vom IWF erhalten hat, vgl. David Rose: So viel Geld floss nach Griechenland, in: Tagesschau, 19.5.2021, https://www.tagesschau.de/wirtschaft/weltwirtschaft/rettungspakete-101.html (zuletzt 20.8.2021).

Mehr als ein halbes Jahrzehnt lang erwies sich Griechenland als der Härtefall, an dem die europäische Gemeinschaftswährung hätte scheitern können. Dass es nicht dazu kam, war dem Willen der Mitgliedsländer der Eurozone und den von ihnen getroffenen Maßnahmen und finanziellen Transferleistungen zu verdanken einschließlich der unverzichtbaren Unterstützung durch den IWF. Deutschland war an der Entscheidung, Griechenland in der Gemeinschaftswährung zu halten, maßgeblich beteiligt; denn diese finanzpolitische Entscheidung war im Kern eine politische Entscheidung. Die mehrfachen Kredite, die das Land erhielt, sollten den internationalen Finanzmärkten zeigen, dass sich die Eurozone nicht auseinanderdividieren ließ und die neu geschaffene Gemeinschaftswährung trotz aller Probleme stabil war.

Gleichwohl hatte die Eurokrise zwei Grundprobleme offengelegt: einerseits – wie bereits angesprochen – die inneren Widersprüche einer vergemeinschafteten Währung ohne eine gemeinsame Wirtschafts- und Finanzpolitik der beteiligten Länder,[354] ein bis heute nicht behobener Konstruktionsfehler des Maastricht-Vertrags; andererseits die Spaltung zwischen Mitgliedern der Eurozone im Norden der EU mit vergleichsweise soliden Staatsfinanzen und den südeuropäischen Mitgliedstaaten mit hohen Staatsschulden. Daraus ist der bereits erwähnte »North-South-Divide« des Euroraums entstanden: »Der Süden sieht die Erhöhung der Kreditkosten, die ganze Staaten in die Insolvenz treiben könnten, als die größte Bedrohung für den Fortbestand der Eurozone an. Der Norden glaubt, dass die größte Bedrohung aus der zu schnellen Abschaffung dieses Marktdrucks erwachse, da sie den Reformdruck mildere.«[355] Diese beiden Grundprobleme konnten bis heute nicht gelöst werden, obwohl die Konsolidierung der Banken auf dem Wege zu einer europäischen Bankenunion inzwischen beachtliche Fortschritte gemacht hat.

Im Zuge der Eurokrise erwies sich Deutschland zunehmend als dominierendes Mitglied der Eurozone. So konnte nur mit deutscher Unterstützung »der permanente Rettungsmechanismus ESM ins Leben gerufen und die Bankenunion geschaffen werden«.[356] Die Bundesregierungen unter Bundeskanzlerin Merkel setzten sich beharrlich für die Rettung der Gemeinschaftswährung ein, sorgten dabei allerdings auch »für die Durchsetzung der eigenen wirtschafts- und ordnungspolitischen Konzeption«.[357]

354 Oskar Niedermayer (Anm. 255), S. 179.

355 Enderlein u. a. (Anm. 229), S. 271.

356 Ebd., S. 255.

357 Knelangen (Anm. 331), S. 202.

Deren Kern bestand in dem wirtschafts- und finanzpolitischen Axiom »Wachstum durch Sparpolitik«.[358] Dies musste unweigerlich zu Konflikten mit der Mehrzahl der südeuropäischen Mitgliedstaaten der Eurozone, aber auch mit Frankreich führen, das selbst ein erhebliches Staatsdefizit aufwies. Es war nicht zuletzt François Hollande, der nach seiner Wahl zum französischen Staatspräsidenten im Mai 2012 die deutsche Politik der »Austerität« zunehmend kritisierte. Damit war eine von Frankreich und Deutschland gemeinsam getragene Konsolidierungspolitik im Zuge der Eurokrise mehr oder weniger an ihr Ende gekommen. Aber auch ohne die Unterstützung Frankreichs war und blieb die deutsche Politik »relevant für die politischen Handlungsspielräume in Brüssel und erst recht in einigen Mitgliedstaaten«.[359] Ulrich Beck hat diese Dominanz mit dem Begriff »Merkiavellisierung« charakterisiert. Doch verdeckt diese plakative Formulierung mit ihrer Zuspitzung auf die Person der Bundeskanzlerin, dass sich die deutsche Europapolitik »im Gegensatz zur Geldpolitik beim Thema Staatsverschuldung und Fiskalpolitik im Zeitablauf trotz Finanzkrise kaum verändert« hat.[360]

Gleichwohl hat die beharrliche, auf bewährten ordnungspolitischen Überzeugungen fußende Politik Deutschlands in der Eurokrise außen- und innenpolitische Probleme hervorgerufen, die bis heute virulent sind. Frankreich musste im Verlauf der Eurokrise akzeptieren, dass Deutschland über das größte wirtschaftliche und finanzielle Potenzial in Europa und im Euroraum verfügt. Damit wurde die Bundesrepublik zu einer »ungeliebten Führungsnation«, wie es Bundeskanzlerin Merkel in einem Interview selbst formulierte.[361] Diese »Leadership«-Rolle wird Deutschland aufgrund seines demografischen und ökonomischen Potenzials weiter innehaben, ob es will oder nicht. Zugleich ist die sukzessive Herausbildung dieser Führungsrolle aber auch eine länger wirkende Folge des zu Beginn der 1950er Jahre begonnenen europäischen Integrationsprozesses, an dem Westdeutschland von Anfang aktiv teilnahm. Spätestens seit dem Vertrag von Maastricht von 1992 »befindet sich das politische System der Bundesrepublik Deutschland inmitten eines stetigen Europäisierungsprozesses,

358 Enderlein u. a. (Anm. 229), S. 274.

359 Timm Beichelt: Bundesregierung: Entscheidungsprozesse und europapolitische Koordinierung, in: Böttger/Jopp (Hg.) (Anm. 5), S. 93–104, hier S. 104.

360 Belke (Anm. 328), S. 274.

361 Zitiert nach Bierling (Anm. 50), S. 232; vgl. auch Josef Joffe: Ungeliebt, aber dafür im Recht, in: Handelsblatt, 7.5.2013, S. 12.

der auf vielen Politikfeldern in kleinen Schritten verläuft, aber damit gerade in hohem Maße alltagswirklich wird«.[362]

Darüber hinaus hat die Eurorettungspolitik unter Bundeskanzlerin Merkel die Parteienlandschaft in Deutschland verändert. Das Ringen um die Rettung Griechenlands stieß in Teilen der Bevölkerung auf wachsende Ablehnung und führte am 6. Februar 2013 zur Gründung der AfD; ihre Wähler und Mitglieder stehen dem europäischen Integrationsprozess und der Gemeinschaftswährung des Euro in ihrer Mehrheit skeptisch bis ablehnend gegenüber. Kern ihrer Kritik war seinerzeit die Eurorettungspolitik unter Bundeskanzlerin Merkel. Während die AfD den Einzug ins Parlament bei den Bundestagswahlen vom September 2013 mit 4,7 Prozent noch knapp verfehlte, erreichte sie bei den Europawahlen nur ein Jahr später bereits 7,1 Prozent und schaffte den Einzug in drei ostdeutsche Landtage. Im Zuge der Flüchtlingskrise 2015/16 verband sich die euroskeptische Grundhaltung der Partei mit einer in Teilen der deutschen Bevölkerung verbreiteten Ablehnung von Migranten, sodass die AfD bei der Europawahl von 2019 ihren Stimmanteil auf elf Prozent erhöhen konnte; bei der Bundestagswahl 2017 wurde sie mit 12,6 Prozent sogar drittstärkste Partei und damit größte Oppositionspartei. Besonders gut war ihr Abschneiden in Ostdeutschland.[363]

Das Aufkommen der AfD ist ein Beleg dafür, »dass der die alte Bundesrepublik kennzeichnende europapolitische Grundkonsens zwischen den politischen Parteien seit den 1990er Jahren erodiert ist und einer euroskeptischen Haltung in Teilen des deutschen Parteiensystems Platz gemacht hat«.[364] Dies hatte nicht nur die oben beschriebene Auswirkung auf das Parteienspektrum, sondern könnte auch das europapolitische Handeln zukünftiger deutscher Regierungen erschweren.

Die »Flüchtlingskrise« 2015/16

Angesichts der immensen Zahl von Flüchtlingen und der breiten, medialen Darstellung ihrer Flucht ist das Jahr 2015 »in das kollektive Gedächtnis der Bevölkerung Deutschlands als Jahr der ›Flüchtlingskrise‹ eingegangen. Nie zuvor in der Geschichte der Bundesrepublik war die Zahl der neu

362 Roland Sturm: Die Europäisierung des deutschen Regierungssystems, in: Böttger/Jopp (Hg.) (Anm. 5), S. 61–76, hier S. 73.

363 Vgl. hierzu Benno Hafeneger u. a.: AfD in Parlamenten. Themen, Strategien, Akteure, Frankfurt a. M. 2018.

364 Oskar Niedermayer (Anm. 255), S. 186.

einreisenden Asylsuchenden höher. Die Reaktionen schwankten zwischen euphorischer Aufnahmebereitschaft und gewaltsamer Abwehr der Schutzsuchenden, zwischen Willkommenskultur und Rufen nach Abschottung, zwischen Weltoffenheit und Nationalismus.«[365]

Wie in der Griechenland- bzw. Eurokrise fünf Jahre zuvor wurde in der »Flüchtlingskrise« eine Aussage der Kanzlerin zum Charakteristikum der eruptiv entstehenden Lage in Deutschland im Sommer 2015. Wenige Tage nachdem das Innenministerium verkündet hatte, dass in diesem Jahr mit bis zu 800 000 Flüchtlingen zu rechnen sei, sagte sie in der Bundespressekonferenz vom 31. August 2015 unter anderem: »Deutschland ist ein starkes Land. Das Motiv, mit dem wir an diese Dinge herangehen, muss sein: Wir haben so vieles geschafft – wir schaffen das!«[366] Tatsächlich wurde aber nur der letzte Teil ihrer Aussage zum allseits bekannten und immer wieder kolportierten Satz, der die deutsche Bevölkerung zunehmend spaltete, als der Strom der Flüchtlinge nach Deutschland weiter anhielt.

Das Vertrauen, das die Kanzlerin gegenüber der deutschen Verwaltung und der Zivilgesellschaft aussprach, sollte rasch auf die Probe gestellt werden, nachdem Merkel gemeinsam mit ihrem österreichischen Amtskollegen Werner Feymann am 5. September 2015 beschlossen hatte, die im Budapester Hauptbahnhof Keleti aufgehaltenen Flüchtlinge nach Österreich und Deutschland durchzulassen. Dahinter stand der Wunsch, den in Ungarn unter menschenunwürdigen Verhältnissen gestrandeten Flüchtlingen zu helfen. Zugleich wurde die Entscheidung getroffen, die Dublin-Bestimmungen für Syrer auszusetzen, da diese den Großteil der Flüchtlinge bildeten.

Dieser Beschluss entsprang indes nicht allein humanitären Gründen, ohne dieses Motiv minimieren zu wollen. Denn hätte Deutschland seine Grenzen geschlossen, wäre eins der Kernelemente der europäischen Integration, der Schengen-Raum, ad absurdum geführt worden. Diesem Vorwurf wollte sich Berlin nicht aussetzen. Geopolitische Überlegungen kamen hinzu: Eine Schließung deutscher Grenzen hätte zu einem geografischen »Stauraum« von einer halben Million Flüchtlingen in einzelnen Balkan-Staaten geführt.[367]

---

365 Vera Hanewinkel/Jochen Oltmer: Deutschland, focus Migration, Kurzdossier September 2017, S. 16.

366 Julian Heißler: Ein Jahr »Wir schaffen das«. Merkels drei große kleine Worte, in: Tagesschau, 31.8.2016, https://www.tagesschau.de/inland/merkel-wir-schaffen-das-101.html (zuletzt 25.5.2020).

367 Herfried Münkler: Die Mitte und die Flüchtlingskrise, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 14–15/2016, S. 3–8, hier S. 6.

Nicht erst zu diesem Zeitpunkt zeigte sich, worauf Bundeskanzlerin Merkel in ihrer Regierungserklärung vom 24. September 2015 hinwies, als sie erklärte, dass man es – angesichts von 60 Millionen Flüchtlingen weltweit – »nicht allein mit einer deutschen Herausforderung, auch nicht allein mit einer europäischen Herausforderung, sondern mit einer globalen Herausforderung« zu tun habe; diese umfasse die »Bekämpfung der Fluchtursachen, den Schutz der Außengrenzen, menschenwürdige Lebensbedingungen in Flüchtlingslagern und sogenannten Hotspots, deutlich schnellere Asylverfahren, die Rückführung derjenigen, die keine Bleibeperspektive haben, die Integration der tatsächlich Schutzbedürftigen. Je klarer diese Herausforderung national, europäisch und global gemeinsam angenommen wird, umso schneller wird sie erfolgreich gemeistert werden.«[368]

Es wurde jedoch rasch deutlich, dass die Fülle dieser Aufgaben weder auf nationaler noch auf europäischer Ebene binnen kurzer Zeit zu bewältigen war. Staatliche Stellen und zivile Hilfsorganisationen hatten schon in Deutschland große Mühe, die vielen Migranten aufzunehmen und angemessen unterzubringen und zu versorgen. So wurde der massive Zustrom von Flüchtlingen in die Bundesrepublik ab Sommer 2015 zur schwierigsten Krise der Regierungszeit von Bundeskanzlerin Angela Merkel, die wenige Monate später auch zu einer politischen Vertrauenskrise in Deutschland führte.

Das galt zunächst für die Union selbst, was die Große Koalition zeitweise an den Rand des Zusammenbruchs bringen sollte, zumal die bayerische Schwesterpartei der CDU, die CSU unter dem damaligen Parteichef und Ministerpräsidenten von Bayern Horst Seehofer, die Flüchtlingspolitik der Kanzlerin nahezu geschlossen ablehnte. Der politische Dissens zwischen den beiden Unionsparteien konnte kaum größer sein, als Seehofer darauf beharrte, pro Jahr nicht mehr als 200 000 Flüchtlinge als »Obergrenze« in Deutschland aufzunehmen, und Merkel bei einem Parteitag der CSU am 20. November 2015 in München öffentlich düpierte.

Dabei hatte die Große Koalition bereits einen markanten Richtungswechsel in ihrer Flüchtlingspolitik vorgenommen, indem sie als erster Staat der EU am 13. September 2015 wieder Grenzkontrollen an der deutsch-österreichischen Grenze einführte. Diese Maßnahme erfolgte auf Basis des sogenannten Schengener Grenzkodex von 2013 (neu geregelt 2016), der die Möglichkeit einer vorübergehenden Wiedereinführung von Kontrol-

368 Zitiert nach Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, 124. Sitzung, Berlin, Donnerstag, den 24. September 2015, Plenarprotokoll 18/124, 11946C.

len an den Binnengrenzen des Schengen-Raums ausdrücklich vorsieht.[369] Nur zwei Wochen später, am 29. September 2015, beschloss das Bundeskabinett im Rahmen des »Asylpakets I« wichtige Änderungen im deutschen Asylrecht. Es bestimmte unter anderem, dass Asylbewerber verpflichtet werden konnten, bis zu sechs Monate lang (für diejenigen, die aus »sicheren Herkunftsstaaten« kamen, bis zum Ende des Verfahrens) in sogenannten Erstaufnahmestellen zu bleiben, »um die Asylverfahren zu priorisieren und zügig bearbeiten zu können«. Außerdem sollten die dort untergebrachten Menschen statt Geld nur noch Sachleistungen erhalten. Darüber hinaus konnten von nun an Asylbewerber aus den Balkan-Staaten Albanien, Kosovo und Montenegro schneller abgeschoben werden, da diese Länder als »sichere Herkunftsstaaten« eingestuft wurden.[370] Die wichtigste Entscheidung bestand jedoch darin, das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) personell erheblich aufzustocken, um über die immense Zahl der Asylanträge schneller entscheiden zu können.

Wie groß der Handlungsdruck für die Bundesregierung war, zeigte sich daran, dass das Asylpaket I schon am 3. Februar 2016 durch das »Asylpaket II« ergänzt bzw. ersetzt wurde. Dessen wichtigste Bestimmung bestand darin, dass der Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte für zwei Jahre ausgesetzt wurde; damit sollte der Zuzug weiterer Flüchtlinge begrenzt werden. Außerdem wurde die gesetzliche Grundlage für Asyl-Schnellverfahren in besonderen Aufnahmeeinrichtungen geschaffen.[371] Darüber hinaus sollte die Liste sicherer Herkunftsstaaten um Tunesien, Algerien und Marokko erweitert werden. Dies gelang allerdings nicht, da sich die Maghreb-Staaten dem deutschen Ansinnen, Flüchtlinge zurückzunehmen, verweigerten und das entsprechende Gesetz zudem im Bundesrat scheiterte.

---

369 Flüchtlingskrise in Deutschland, 2015/2016, https://de.wikipedia.org/wiki/Flüchtlingskrise_in_Deutschland 2015/2016 (zuletzt 17.6.2020).

370 Änderung und Beschleunigung von Asylverfahren beschlossen, 29.9.2015, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2015/09/kabinett-beschliesst-asylverfahrensbeschleunigungsgesetz.html (zuletzt 30.6.2021); zu den Änderungen im Einzelnen vgl. ebd.

371 Zu den Bestimmungen im Einzelnen vgl. Pro Asyl: Asylpaket II in Kraft: Überblick über die geltenden asylrechtlichen Änderungen, 21.3.2016, https://www.proasyl.de/hintergrund/asylpaket-ii-in-kraft-ueberblick-ueber-die-geltenden-asylrechtlichen-aenderungen (zuletzt 30.6.2021); zur kontroversen Debatte über das Asylpaket II im Bundestag vgl. Helmut Stoltenberg: Sperriges Paket, in: Das Parlament, 29.2.2016, S. 4.

Um die entstandenen Lücken bzw. Mängel bei der Registrierung der Flüchtlinge zu kompensieren, wurde Anfang Februar 2016 das »Datenaustauschverbesserungsgesetz« verabschiedet, auf dessen Grundlage erstmals alle erkennungsdienstlichen Informationen zu Migranten schon beim Erstkontakt erfasst und im Ausländerzentralregister (AZR) gespeichert wurden und bis heute werden. Das Gesetz verfolgt dabei auch den Zweck, den Sicherheitsbehörden Instrumente an die Hand zu geben, um zu überprüfen, ob »zu einer Person insbesondere terrorismusrelevante Erkenntnisse oder sonstige schwerwiegende Sicherheitsbedenken bestehen«.[372] Auch wenn unverkennbar war, dass die Bundesregierung bestrebt war, die Zahl der nach Deutschland kommenden Flüchtlinge zu reduzieren und parallel dazu schnellere Abschiebungen durchzuführen, beharrte man doch gleichzeitig darauf, die in Deutschland verbleibenden Migranten möglichst bald in die Gesellschaft zu integrieren. Entsprechend trat am 6. August 2016 das »Integrationsgesetz« in Kraft, das unter anderem eine verbesserte Sprachausbildung für Flüchtlinge und Asylbewerber sowie deren möglichst rasche Eingliederung in den Arbeitsmarkt vorsah.[373]

Die genannten Gesetze und Verordnungen waren auch eine Reaktion auf den wachsenden Druck der Öffentlichkeit, die Flüchtlingsproblematik politisch und administrativ in den Griff zu kriegen. Nachdem in einem Teil der deutschen Bevölkerung schon länger gemutmaßt worden war, dass es durch die Flüchtlinge zu einem Anwachsen der Kriminalität kommen werde, stellten die Vorkommnisse auf der Kölner Domplatte in der Silvesternacht 2015/16 einen Wendepunkt dar. Hier kam es zu sexuellen Übergriffen an rund 650 Frauen, vornehmlich durch junge Nordafrikaner, von denen nur eine Minderheit polizeilich erfasst und strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden konnte.[374]

Als Folge sank die Bereitschaft in der Bevölkerung, Flüchtlinge aufzunehmen, deutlich; zugleich verschärfte sich die längst virulente Debatte in Politik und Öffentlichkeit über eine Begrenzung der Aufnahme von Mig-

372 Bundesregierung beschließt Auskunftsnachweis, 9.12.2015, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2015/12/kabinett-beschliesst-gesetzentwurf-zum-datenaustauschverbesserungsgesetz.html (zuletzt 30.6.2021).

373 Zu den Bestimmungen im Einzelnen vgl. Integrationsgesetz tritt in Kraft, 5.8.2016, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2016/08/integrationsgesetz-tritt-morgen-in-kraft.html (zuletzt 30.6.2021).

374 Vgl. hierzu im Einzelnen Christian Werthschulte, »Nach« Köln ist »vor« Köln. Die Silvesternacht und ihre Folgen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 1–3/2017, S. 10–17.

ranten und den sozialen und administrativen Umgang mit ihnen. Diese wurde zudem befeuert durch islamistische Terroranschläge im europäischen Ausland, etwa in Paris am 13. November 2015, aber auch durch Gewalttaten von Migranten und islamistisch bzw. terroristisch motivierte Anschläge in Deutschland. Der schlimmste dieser Anschläge war der auf den Berliner Weihnachtsmarkt am 19. Dezember 2016, durch den zwölf Menschen getötet und 56 verletzt wurden. Besondere Brisanz erhielt die Tat des Tunesiers Anis Amri nicht zuletzt dadurch, dass sich dieser bereits über einige Zeit hinweg einer Abschiebung aus Deutschland hatte entziehen können, weil der Datenaustausch zwischen Bundes- und Landesbehörden und den entsprechenden Polizeibehörden unzureichend gewesen war.

Diese Vorkommnisse verstärkten schon seit Längerem bestehende Vorurteile in einem Teil der deutschen Gesellschaft und gaben der AfD vermeintliche Argumente für ihre Wählerschaft. Die Partei hatte durch die Flüchtlingskrise starken Auftrieb erhalten, der allerdings nicht allein auf der vehementen Ablehnung der weiteren Aufnahme von Flüchtlingen beruhte. Gepaart mit entschiedener Fremdenfeindlichkeit ergab sich der wachsende Zuspruch für die AfD auch aus dem Versagen der EU, die Flüchtlingskrise solidarisch zu lösen.

Spätestens ab Ende 2015 war die Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten gegen die Aufnahme weiterer Flüchtlinge; die deutsche Politik einer (zumindest anfänglichen) »Willkommenskultur« wurde überwiegend abgelehnt.[375] Die sogenannte Koalition der Willigen, also jener EU-Staaten, die freiwillig weitere Flüchtlinge aufnehmen wollten, war im Vorfeld des EU-Gipfels in Brüssel am 19. Februar 2016 bereits so gut wie auseinandergebrochen. Frankreich hatte sich gegen eine Umverteilung von Flüchtlingen ausgesprochen und Österreich hatte angekündigt, täglich nicht mehr als 80 Asylanträge zu bearbeiten und bis zu 3200 Flüchtlinge am Tag nach Deutschland ziehen zu lassen. Zumindest aber erreichte Bundeskanzlerin Merkel, dass im Abschlussdokument des Gipfels dem am 29. November 2015 vereinbarten »Gemeinsamen Aktionsplan EU – Türkei« Priorität eingeräumt wurde. Dieser versprach eine Reduzierung der Zahl der über die Balkan-Route in die EU kommenden Flüchtlinge, da die Türkei zugesagt hatte, nach Erhalt von entsprechenden Gegenleistungen der EU in den folgenden zwei Jahren rund 2,7 Millionen syrische Kriegsflüchtlinge im Lande zu behalten. [376]

375 Zum Imagewandel Deutschlands während der Flüchtlingskrise auf europäischer Ebene vgl. Rödder (Anm. 347), S. 228–233.

376 Silke Wettach/Johanna Metz: Die einsame Kanzlerin, in: Das Parlament, 22.2.2016, S. 4; Johanna Metz: EU setzt weiter auf Türkei, in: ebd., S. 1.

Der Aktionsplan wurde zur Basis für das »EU-Türkei-Abkommen« vom 18. März 2016, das gegen Auszahlung von bis zu sechs Milliarden Euro zur Förderung humanitärer Maßnahmen und Projekte in der Türkei unter anderem die Rückführung von Flüchtlingen aus Griechenland in die Türkei sowie eine verstärkte Kontrolle der Fluchtwege über Land und See sicherstellen sollte. Dies betraf vor allem syrische Kriegsflüchtlinge. Gemäß dem Abkommen kann für jeden aus Griechenland in die Türkei zurückgeschickten Syrer ein anderer syrischer Bürger aus der Türkei legal in die EU kommen.[377] Zudem wurden die Gespräche über einen Beitritt der Türkei zur EU wieder aufgenommen. Vor allem die Bundeskanzlerin hatte sich für das Zustandekommen des EU-Türkei-Abkommens eingesetzt. Dieses wurde vergleichsweise rasch wirksam, zumal die Türkei auch von sich aus Millionen von Syrern Schutz im eigenen Land gewährte; zwischen 2014 und 2017 stieg die Zahl der Syrerinnen und Syrer, die in der Türkei blieben, um mehr als das Doppelte an (von 1,5 auf 3,4 Millionen).[378]

Allerdings war von vornherein klar, dass die Türkei unter Präsident Erdoğan ein keineswegs verlässlicher Vertragspartner war; denn schon vor diesem Zeitpunkt hatte dieser damit begonnen, den türkischen Staat in ein autoritäres Regime umzuwandeln. Zudem war bzw. ist die Türkei jederzeit in der Lage, die Grenzen wieder zu öffnen, um die EU unter Druck zu setzen. Ende Februar 2020 tat Erdoğan genau dies. Bei den Flüchtlingen, die über die für einige Tage geöffnete Grenze in die EU-Länder Griechenland und Bulgarien weiterziehen konnten, handelte es sich um einige Tausende »irreguläre Migranten«, die meisten Afghanen und Pakistaner, die im Unterschied zu den syrischen Flüchtlingen häufig keinen subsidiären Schutzstatus in der EU besitzen.[379]

Die Lage der auf die griechischen Inseln gelangten Flüchtlinge ist weiterhin mehr als prekär; dort befanden sich im Januar 2021 119 500 Migranten in Lagern, meist unter inhumanen, oft katastrophalen Lebensumständen.[380] Das gilt auch für etwa 22 000 »irreguläre« Flüchtlinge in bosnischen

377 Hendrik Cremer: Das Flüchtlingsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Türkei, 6.3.2017, https://www.bpb.de/243222 (zuletzt 8.11.2021).

378 Rainer Hermann: Das große Einfallstor. Die irreguläre Migration ist für die EU und die Türkei das größte Problem, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.3.2020, S. 8.

379 Ebd.

380 Volle Flüchtlingscamps und ein überlastetes Aufnahmesystem, Januar 2021, https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/hilfe-weltweit/griechenland (zuletzt 1.8.2021).

Flüchtlinge vor dem in Brand stehenden Lager Moria auf der griechischen Insel Lesbos am 9. September 2020. In der Zeit zuvor war das überfüllte Lager zu einem Symbol des humanitären Versagens der europäischen Flüchtlingspolitik avanciert.

Lagern.[381] Trotz weitgehender Schließung der »Balkanroute« und dem Abschluss des EU-Türkei-Abkommens bleibt daher der Migrationsdruck auf die EU-Staaten weiterhin virulent.

Besonders vehement gegen die Aufnahme von Flüchtlingen wandten sich die mittelosteuropäischen EU-Mitgliedstaaten Polen, Tschechien, Slowakei und Ungarn, die auch als Visegrád-Staaten bezeichnet werden.[382] Der ungarische Ministerpräsident Victor Orbán, der gleichsam zum Sprecher dieser Staaten wurde, stellte hierzu bereits im Januar 2015 fest: »Wir wollen um uns herum keine beträchtliche Minderheit mit anderen kulturellen Eigenschaften und anderem kulturellen Hintergrund sehen, die sich wesentlich von uns unterscheidet. Wir wollen Ungarn als Ungarn beibehalten.«[383] Im Juni 2015 begann Ungarn mit der Errichtung eines

381 Michael Martens: Erpressung, Drohung, Abschreckung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22.11.2019, S. 5.

382 Der Name für das informelle Bündnis dieser vier Länder stammt von einem Treffen in der ungarischen Stadt Visegrád im Februar 1991.

383 Zitiert nach Hans-Jörg Schmidt u. a.: Die Visegrád-Staaten und die europäische Flüchtlingspolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 47–48/2015, S. 38–46, hier S. 43.

175 km langen »Schutzzauns« an der Grenze zu Serbien, der später an der Grenze zu Kroatien und Rumänien weitergeführt wurde.

Entsprechend kompromisslos lehnten die Visegrád-Staaten die am 22. September 2015 beim Treffen der EU-Innenminister mehrheitlich beschlossene Quotenregelung ab. Die Slowakei erhob zudem beim Europäischen Gerichtshof Klage gegen diesen Beschluss.[384] Diese Klage wurde zwar am 6. September 2017 zurückgewiesen, aber ein erneuter Versuch Brüssels, eine Quote für die Aufnahme von Migranten aus Flüchtlingslagern für alle EU-Staaten bis Ende Juni 2018 durchzusetzen, scheiterte wiederum daran, dass die Visegrád-Staaten geschlossen an der Auffassung festhielten, dass »kein Asylbewerber ohne konkrete Zustimmung des einzelnen Landes dorthin gebracht werden dürfe«.[385]

In den Visegrád-Staaten fand die Abschottungspolitik gegenüber den nach Europa gelangten Flüchtlingen breite Unterstützung in der Bevölkerung. Nach einer Meinungsumfrage in Tschechien im Herbst 2015 zum Beispiel sahen 76 Prozent der Befragten in der Zuwanderung von Flüchtlingen die größte Gefahr für ihr Land (nur der Anteil derjenigen, die im fundamentalistischen Islam die größte Bedrohung sahen, war mit 85 Prozent höher).[386] In der Slowakei waren Umfragen zufolge 80 Prozent der Bevölkerung gegen die Aufnahme von Flüchtlingen.[387] Tatsächlich haben diese Länder bis heute nur in sehr geringem Maße oder nur vorübergehend Flüchtlinge aufgenommen. Mit dem Argument, die EU sei nicht in der Lage, das Flüchtlingsproblem zu lösen – wozu allerdings die Visegrád-Staaten selbst erheblich beitrugen bzw. immer noch beitragen –, wurde wiederholt insistiert, dass jetzt die Nationalstaaten gefordert seien, um ihre Bürger vor den Flüchtlingen zu schützen. Das ging einher mit einem rasch propagierten Feindbild, demzufolge Flüchtlinge zumeist Islamisten und häufig kriminell seien; teilweise wurde auch behauptet, dass durch von ihnen eingeschleppte Krankheiten Infektionen verbreitet werden könnten.

Die Haltung der Visegrád-Staaten zur Flüchtlings- bzw. Asylproblematik war somit eindeutig. Von europäischer Solidarität konnte keine Rede sein. Ihre Migrationspolitik bestand in nationaler Abschottung und

384 Ebd., S. 38.

385 Stephan Löwenstein: Mit unerbittlichem Charme gegen Flüchtlinge, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.6.2018, S. 4.

386 Schmidt u. a. (Anm. 383), S. 38.

387 Ebd., S. 40.

schnellstmöglicher Weiterleitung der flüchtenden Menschen an andere EU-Mitgliedstaaten. In Tschechien und Ungarn kamen die Migranten in Abschiebe- bzw. Transitlager, die zum Teil erheblich den Menschrechtskonventionen widersprachen. Dies wurde durch ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 14. Mai 2020 bestätigt, in dem dieser feststellte, dass der Aufenthalt von Flüchtlingen in den ungarischen Transitlagern einer Haft gleichkäme. Budapest musste diese Lager daher auflösen.[388]

Nachdem auch Österreich, das von der Flüchtlingsmigration zeitweise besonders betroffen war, eine verschärfte Überwachung und Kontrolle seiner Landesgrenzen eingeführt hatte, war an eine europäische Aufteilung von Flüchtlingen nicht mehr zu denken. Somit war es den EU-Mitgliedstaaten nicht gelungen, eine gemeinsame, solidarische Lösung der Flüchtlingsproblematik herbeizuführen. Vielmehr hat diese zu einer schweren, bis heute nicht gelösten Krise in der EU geführt, die allerdings ohne das viel kritisierte EU-Türkei-Abkommen vom März 2016 noch erheblich brisanter wäre.

Das gemeineuropäische Versagen setzte bereits damit ein, dass die beiden am meisten betroffenen Mitgliedstaaten an der Peripherie der EU, Italien und Griechenland, zu lange alleingelassen wurden, obwohl sie mit den ankommenden Massen von Flüchtlingen rasch überfordert waren. Spätestens ab Frühjahr 2016 sahen sich auch andere Staaten wie Frankreich oder Großbritannien, die traditionell einen hohen Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund in ihren Bevölkerungen aufweisen, nicht mehr in der Lage, weitere Flüchtlinge aufzunehmen. Dieser migrationspolitischen Wendung folgte ab Ende 2015 auch Deutschland, das mit Abstand die meisten Flüchtlinge aufgenommen hat.[389] Ein weiteres Versagen ist es, dass es bis heute kein für alle EU-Mitgliedstaaten gültiges Asyl- und Flüchtlingsrecht gibt.[390]

Mit dem personellen und technischen Ausbau von Frontex, der europäischen Agentur zur Sicherung der Außengrenzen der EU, ist das Migra-

388 Marlene Grunert/Stephan Löwenstein: Neue Hürden für die Asylreform. Die Folgen des EuGH-Urteils zu Ungarn, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.5.2020, S. 8.

389 Jan Bielicki: Grenzerfahrungen, in: Süddeutsche Zeitung, 31.8.2018, S. 2: Demnach nahm Deutschland nach Asylanträgen je EU-Land im Jahr 2017 222560, Italien 128850, Frankreich 99330, Griechenland 58650, Großbritannien 33780, Spanien 31120, Schweden 26325, Österreich 24715, Belgien 18340, die Niederlande 18210 und Polen 5045 Flüchtlinge auf.

390 So die Forderung des Vorsitzenden der EVP-Fraktion im Europaparlament, Manfred Weber, »Wir brauchen ein EU-Asylrecht«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.6.2020, S. 2.

tionsproblem vielmehr buchstäblich an die Außengrenzen der EU ausgelagert worden. 2019 hat Frontex 15 850 Menschen, die keinen Schutz in der EU erhielten, in ihre Heimatländer zurückgeführt, während es noch 2015 nur 3 500 Menschen gewesen waren. Bis 2027 soll die Zahl der Frontex-Mitarbeiter von 1 500 (2019) auf 10 000 aufgestockt werden.[391]

Mit der Auslagerung des Flüchtlingsproblems an die Außengrenzen der EU ist dieses nicht gelöst, ja bleibt es vielleicht sogar unlösbar. Denn der Migrationsdruck auf die EU wird weiter bestehen, auch wenn nur schwer vorhersehbar ist, wie sich die Flüchtlingsproblematik in der weiteren Zukunft entwickeln wird. Aus diesen Gründen hat Deutschland, zusammen mit der EU, in den letzten Jahren mehrfach afrikanisch-europäische Gipfel initiiert und durchgeführt, um die Kooperation mit den afrikanischen Staaten zu intensivieren.[392] Mit Investitionen soll die sozioökonomische Lage in diesen Ländern verbessert werden, damit sich weniger Menschen auf den Weg nach Europa machen.[393]

Zieht man Bilanz, so wird man feststellen müssen, dass die 2015 einsetzende und bis heute nicht bewältigte Flüchtlingskrise erhebliche Erschütterungen und Verwerfungen auf nationaler wie europäischer Ebene mit sich gebracht hat. In Deutschland, doch keineswegs hier allein, hat sich unverkennbar eine Polarisierung der Gesellschaft in der Haltung gegenüber Flüchtlingen herausgebildet. Obwohl inzwischen wesentlich weniger Flüchtlinge ankommen und das Asylrecht immer restriktiver gefasst wurde, bleibt dieses Thema in der deutschen Gesellschaft virulent.

In diesem Kontext kann der Entwicklungszusammenarbeit zukünftig neue Relevanz zukommen. Wie Gerd Müller, Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, und der Vorsitzende der

391 Frontex, 2019, Überblick, https://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/In_Brief_2019/frontex_inbrief_DE.pdf (zuletzt 30.5.2021); Thomas Gutschker: Europas Grenzschützer schauen nach Osten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.1.2020, S. 5.

392 Zu dem im Jahre 2017 hierzu entwickelten »Marshallplan« vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hg.): Der Marshallplan mit Afrika in der Umsetzung (Stand Januar 2020), Bonn 2020.

393 Caroline Hoffmann: Partnerschaft auf Augenhöhe, in: Tagesschau, 26.2.2020, https://www.tagesschau.de/ausland/eu-partner-afrika-101.html (zuletzt 29.6.2020); European and African perspectives on asylum and migration policy: Seeking common ground, 2020 MEDAM Assessment Report on asylum and migration policies in Europe, April 2020, https://www.medam-migration.eu/de/publikationen/assessment-report/european-and-african-perspectives-on-asylum-and-migration-policy-seeking-common-ground-14200 (zuletzt 1.8.2021).

Münchner Sicherheitskonferenz, Wolfgang Ischinger, in einem gemeinsamen Aufruf festgestellt haben, ist es die unverzichtbare Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit, »Armut und Not zu überwinden und so Konfliktursachen zu beseitigen sowie Frieden und Sicherheit aktiv zu fördern«.[394] Dass dies keine leere Rhetorik ist, belegt die von Deutschland geförderte »Beschäftigungsoffensive Nahost«, durch die von 2016 bis Anfang 2020 über 315 000 Flüchtlinge Arbeitsplätze in der Türkei, im Libanon und Jordanien erhalten haben; zugleich wurde rund 1,4 Millionen syrischen Flüchtlingskindern eine Schulbildung ermöglicht.[395]

Der »Brexit«: Großbritanniens Austritt aus der Europäischen Union

Obwohl Großbritanniens 45-jährige Mitgliedschaft in der EU bis Mitte des Jahres 2016 selten unproblematisch war, bedeutete es für die übrigen Mitgliedstaaten – und für eine Hälfte der britischen Wählerschaft ebenfalls – einen Schock, als am 23. Juni 2016 51,9 Prozent der Wahlberechtigten in einer landesweiten Abstimmung für den Austritt Großbritanniens aus der EU votierten.[396] Gründe und Motive für den negativen Ausgang des Referendums über die Mitgliedschaft des Landes in der EU waren unter anderen die Einwanderung von gut drei Millionen Ost- und Südosteuropäern auf den englischen Arbeitsmarkt in den Jahren zuvor sowie das verbreitete Gefühl, von Brüssel beherrscht und gemaßregelt zu werden, gepaart mit einem virulenten insularen, nicht selten nostalgischen Nationalismus. Das knappe Ergebnis machte zugleich die Spaltung des Landes in dieser Frage deutlich – und zwar sowohl regional als auch generationell. Während der Großteil der Bevölkerung in England und Wales – mit der markanten Ausnahme Londons! – für den Brexit votierte, stimmten Schottland und Nordirland für einen Verbleib in der EU. Zudem wurde deutlich, dass es vor allem die ältere Generation und bildungsferne Schichten waren, die mehrheitlich für den Ausstieg Großbritanniens aus der EU eintraten.[397]

394 Gerd Müller/Wolfgang Ischinger: Entwicklung und Sicherheit gehören zusammen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.2.2020, S. 8.

395 Ebd.

396 Vgl. im Einzelnen Nicolai von Ondarza: Die verlorene Wette – Entstehung und Verlauf des britischen EU-Referendums, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 49–50/2016, S. 4–10.

397 Ausführlicher hierzu Roland Sturm: Uneiniges Königreich? Großbritannien nach dem Brexit-Votum, in: ebd., S. 17–23.

Das Referendum schuf in politischer, wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht auch für die EU eine völlig neue Situation, denn, wie ein Ausscheiden nach Art. 50 des Vertrags über die Europäische Union (EUV)[398] realisiert werden konnte, war zu diesem Zeitpunkt weder Großbritannien selbst noch den anderen EU-Mitgliedsländern klar. Aus internationaler Perspektive bedeutete der Austritt Großbritannien aus der EU zudem einen markanten *set back*, da hierin ein Beweis für die mangelnde Kohäsionskraft der EU und zugleich eine Schwächung ihrer weltpolitischen Bedeutung gesehen wurde bzw. wird.

In Deutschland wurde das Ergebnis des Referendums von der Regierung und der großen Mehrheit der Bevölkerung mit großer Enttäuschung aufgenommen. Lapidar stellte Bundeskanzlerin Merkel fest: »Es gibt nichts drum herumzureden: Der heutige Tag ist ein Einschnitt für Europa.« Zugleich verteidigte sie die Idee des europäischen Staatenverbunds, und zwar sowohl als Wirtschaftsbündnis als auch als Garant für Frieden und Sicherheit. Umso mehr komme es jetzt darauf an, den Zusammenhalt der EU zu stärken.[399] Das war nicht nur die Grundlinie der deutschen Politik, sondern auch die der übrigen EU-Mitgliedsländer.

Die Wertschätzung der EU in der deutschen Bevölkerung stieg unmittelbar nach dem britischen Referendum auf ein bisher unerreichtes Niveau: 51 Prozent der Befragten war der Auffassung, dass sie von der EU grundsätzlich profitieren würden, 37 Prozent meinten, dass sich Vor- und Nachteile der EU-Mitgliedschaft Deutschlands die Waage hielten, und nur jeder Zehnte ging überwiegend von Nachteilen aus.[400] Lediglich die AfD, schon immer eine Gegnerin der EU, des gemeinsamen europäischen Marktes und des Euro, zeigte sich mehrheitlich erfreut über das britische Nein zur

398 Vgl. im Einzelnen Sionidha Douglas-Scott: Am Rande der Verfassungskrise? Die rechtlichen Grundlagen des Brexit, in: ebd., S. 24–31. Sie betont, dass die ungeschriebene Verfassung Großbritanniens kein klares Verfassungsrecht aufweist, um den Austritt aus der EU ausreichend regeln zu können, ebd., S. 31.

399 Merkel spricht von einem »Einschnitt für Europa«, in: Die Zeit, 24.6.2016, https://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-06/angela-merkel-brexit-reaktion (zuletzt 10.1.2020).

400 Diese Zahlen wurden sowohl vom »ARD-Deutschlandtrend« als auch vom »ZDF-Politbarometer« weitgehend übereinstimmend ermittelt, vgl. Brexit im Newsticker: Umfrage nach Brexit-Votum: Deutsche schätzen Vorteile als EU-Mitglied, in: Focus, 9.7.2016, https://www.focus.de/politik/ausland/brexit-im-news-ticker-umfrage-nach-brexit-deutsche-schaetzen-vorteile-als-eu-mitglied_id_5710714.html (zuletzt 9.1.2020).

EU; vereinzelt forderten einige Parteimitglieder für Deutschland sogar ein ähnliches Referendum zum Austritt aus der EU.[401]

Tatsächlich bestand zwischen dem Brexit und der Flüchtlingskrise in Deutschland und Europa ein enger Zusammenhang. Denn unter denen, die den Austritt aus der EU befürworteten, gab es viele, die angesichts der Bilder von den Flüchtlingsströmen fürchteten, dass nun noch mehr Süd- und Osteuropäer nach Großbritannien einwandern würden. Das war eine zwar irrationale, aber tief sitzende Sorge. Zwischen 2004 bis 2016 waren ca. 3,3 Millionen aus Ost- und Südosteuropa stammende EU-Bürger nach Großbritannien gekommen, nachdem London im Unterschied zu Berlin oder Paris den britischen Arbeitsmarkt für Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedsländern sofort geöffnet hatte. In der deutschen Regierung wurde daher befürchtet, dass Nationalisten und EU-Gegner in ganz Europa durch den Brexit Auftrieb erhalten würden und der weitere Zusammenhalt in der EU deshalb Schaden nehmen könne. Folgt man den Meinungsbefragungen durch das Eurobarometer, so unterschieden sich die einzelnen Gesellschaften der EU-Mitgliedstaaten bis Ende 2012 kaum hinsichtlich der Bedeutung der Migrationsfrage; lediglich neun Prozent der Befragten sahen in der Einwanderung eine zentrale Bedrohung. Ende 2015 hingegen, auf dem Höhepunkt der Flüchtlingskrise, wurde die Migration in die EU als größtes Problem eingeschätzt mit den höchsten Werten in Deutschland, Tschechien (jeweils 76 Prozent) und Schweden (74 Prozent).[402]

Dass in Großbritannien über den Verbleib in der EU abgestimmt wurde, war Premierminister David Cameron zu verdanken. Dieser hatte am 23. Januar 2013 angekündigt, die Rolle seines Landes in der EU neu verhandeln zu wollen, um anschließend ein Referendum durchzuführen. Seine dahinterstehende Absicht war es, durch einen – wie von ihm erwartet – positiven Ausgang die EU-Gegner in der eigenen Tory-Partei ruhigzustellen und gleichzeitig der EU-kritischen bzw. -ablehnenden United Kingdom Independence Party (UKIP) den Nährboden zu entziehen. Cameron selbst war keineswegs ein Gegner der EU, hatte aber nur ein Jahr nach seiner Amtsübernahme im Mai 2010 seine Unterschrift unter den europäischen Fiskalpakt verweigert, mit dem eine strenge Haus-

401 Ludwig Greven u.a.: Damn! Berlin im Brexit-Schock, in: Die Zeit, 24.6.2016, https://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-06/deutsche-politiker-referendum-brexit-deutschland-angela-merkel (zuletzt 13.1.2020).

402 Wolfgang Franzen: Europäische Union in der Krise. Sichtweisen und Bewertungen in acht Mitgliedstaaten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 49–50/2016, S. 39–44, hier S. 41.

haltsdisziplin und eine nationale Schuldenbremse eingefordert wurden. Unter seiner Ägide behielt sich Großbritannien weiterhin Ausstiegs- und Wiedereinstiegsmöglichkeiten vor, insbesondere bezüglich der Europäischen Charta der Grundrechte sowie Fragen der inneren Sicherheit und des Justizwesens. Dazu gehörte auch das in Brüssel erstrittene Recht Großbritanniens, Einwanderern aus anderen EU-Staaten nicht mehr die vollen Sozialleistungen zahlen zu müssen, was insbesondere Ost- und Südosteuropäer betraf. Die Durchsetzung dieser Sonderrechte Großbritanniens stellte allerdings nichts Neues dar, denn London wollte zwar durchweg am gemeinsamen Markt teilhaben, stand einer Vertiefung der europäischen Integration jedoch fast immer ablehnend gegenüber.[403]

Der unerwartete negative Ausgang des Referendums führte zum Rücktritt David Camerons einen Tag später und zur Wahl der bisherigen Innenministerin Theresa May zur neuen Premierministerin am 13. Juli 2016. May war bis dahin nicht als Befürworterin eines britischen Austritts aus der EU hervorgetreten. Klar war zu diesem Zeitpunkt nur, dass der kom-

Premierminister David Cameron wirbt am 14. Mai 2014 für einen Verbleib in der Europäischen Union, nachdem er zuvor selbst ein Referendum über diese Frage in die Wege geleitet hat.

403 Vgl. hierzu Günther Heydemann: Großbritannien und Europa zwischen Distanz und Ablehnung: Der politisch-historische Kontext des Brexits, in: Historisch-Politische Mitteilungen 24/2017, S. 1–14.

plizierte Loslösungsprozess Großbritanniens von der EU gemäß EUV innerhalb von zwei Jahren abgewickelt sein musste, um einen ungeregelten Austritt zu vermeiden, der für das Land selbst, aber auch für die anderen EU-Mitgliedstaaten auf politischer, wirtschaftlicher und sozialer Ebene zum Teil erhebliche negative Konsequenzen nach sich ziehen würde. Dafür mussten entscheidende Fragen geklärt werden, wie die – ganz grundsätzlich – nach den Beziehungen Großbritanniens zur EU nach seinem Austritt oder nach dem Zugang Großbritanniens zum EU-Binnenmarkt. Auch das Schicksal der mehr als drei Millionen EU-Bürgerinnen und -Bürger, die in Großbritannien lebten und arbeiteten, und der rund eine Million Britinnen und Briten, die in anderen EU-Ländern wohnhaft waren, war ungewiss. Denn mit dem Austritt Großbritanniens würden die Arbeitnehmerfreizügigkeit, der freie Personenverkehr und die Aufenthaltsfreiheit nicht mehr gelten, sodass diese Menschen ihr Aufenthaltsrecht verlieren würden. Weitere gravierende Probleme kamen hinzu; insbesondere die Regelung des Personen- und Warenverkehrs an der künftigen EU-Außengrenze zwischen dem zu Großbritannien gehörenden Nordirland und der Republik Irland. Ein Streitpunkt war darüber hinaus die Erfüllung aller von Großbritannien eingegangenen finanziellen Verpflichtungen gegenüber der EU, die mit rund 60 Milliarden Euro beziffert wurden.[404]

Mit der Absendung des offiziellen Kündigungsbriefs an die EU durch Premierministerin May am 29. März 2017 begann die zweijährige Frist für die Austrittsverhandlungen zwischen London und Brüssel, die somit auf den 29. März 2019 terminiert wurden. Am 18. April 2017 kündigte May Neuwahlen des britischen Unterhauses an, um sich für den Brexit-Prozess eine breite Mehrheit zu verschaffen. Diese Entscheidung erwies sich jedoch als eine weitere gravierende Fehleinschätzung, da die Tories bei den Wahlen am 8. Juni 2017 ihre absolute Mehrheit im Parlament verloren. Statt der für eine solche erforderlichen 326 Mandate erhielten die Konservativen nur 318 Sitze. Um weiterhin regieren zu können, war Premierministerin May auf die Tolerierung ihrer Minderheitsregierung durch die zehn Abgeordneten der nordirischen Democratic Unionist Party (DUP) angewiesen. Damit war Mays Mehrheit im Unterhaus denkbar knapp, was ihre Position sowohl innenpolitisch und innerhalb ihrer Partei als auch in den Verhandlungen mit der EU, die am 19. Juni 2017 begannen, schwächte.

Rasch erwies sich das von May mehrfach wiederholte platte Diktum »Brexit is Brexit« als inhaltsleere Parole, zumal sich im Laufe der Verhandlungen zwischen London und Brüssel bald herausstellte, dass sich im

404 Ebd., S. 2.

Grunde nur schwer vereinbare Interessen und Positionen gegenüberstanden. Denn die britische Regierung beharrte darauf, auch nach dem Austritt aus der EU weiter freien Zugang zum europäischen Binnenmarkt zu erhalten; gleichzeitig wünschte sie indes, den freien Zuzug von EU-Bürgern auf die Insel zu beenden. Beide Forderungen wurden von Brüssel als »Rosinenpickerei« Londons beurteilt; ihnen konnte die EU schon aufgrund ihres Selbstverständnisses und ihres Wertekanons nicht entsprechen. Demzufolge kamen die Verhandlungen kaum voran. Zudem rückte zunehmend die Frage in den Vordergrund, wie die Grenze zwischen Nordirland und dem EU-Mitglied Irland beschaffen sein sollte, um den mit dem Karfreitagsabkommen *(Good Friday Agreement)* von 1998 in Nordirland erreichten, labilen Frieden zwischen Katholiken und Protestanten nicht zu gefährden. Bei einem ungeregelten Brexit würde hier eine EU-Außengrenze entstehen. Aufgrund der schwierigen Verhandlungen zwischen Brüssel und London kam es erst Mitte November 2018 zu einem Abkommen hinsichtlich des Austritts Großbritanniens und Nordirlands aus der Europäischen Union, das am 25. November 2018 von den Staats- und Regierungschefs der anderen 27 Mitgliedsländer gebilligt wurde.[405]

Doch das mühsam ausgehandelte Brexit-Abkommen fiel im britischen Unterhaus auch nach Modifizierungen immer wieder durch. Insbesondere die sogenannte Backstop-Regelung der (nord)irischen Frage, der zufolge das gesamte Vereinigte Königreich in der Zollunion mit der EU verbleiben müsse, falls es nicht gelingen sollte, zwischen London und Brüssel ein Handelsabkommen abzuschließen, wurde abgelehnt. Diese wiederum war für die EU entscheidend, denn ansonsten müssten zwischen Irland und Nordirland wieder Grenzkontrollen eingeführt werden, was – so die Befürchtung – zu neuen Unruhen besonders in Nordirland führen könnte.

Mit der wiederholten Ablehnung des Austrittsabkommens im britischen Unterhaus verlagerte sich das Problem einer Entscheidungsfindung immer stärker auf London; selbst eine Abstimmung über einen »No-Deal-Brexit«, also ein Ausscheiden aus der EU ohne vertragliche Regelungen, wurde denkbar. Damit zeichnete sich ab, dass der verbleibende Zeitraum für Verhandlungen zu kurz sein würde, um die nach wie vor bestehenden

405 Vgl. hierfür und das Folgende Sören Imöhl/Angelika Ivanov: Die Chronologie des Brexits – der EU-Austritt Großbritanniens zusammengefasst, in: Handelsblatt: 24.6.2021, https://www.handelsblatt.com/politik/international/brexit-in-der-zusammenfassung-die-chronologie-des-brexits-der-eu-austritt-grossbritanniens-zusammengefasst/24097616.html?ticket=ST-628646-bM6pIrhi2EE5fZnOuMse-ap5 (zuletzt 30.6.2021).

schwierigen Probleme zu lösen. Daher bat die britische Premierministerin am 20. März 2019 die EU um eine Verschiebung des Austrittsdatums vom 29. März 2019 auf den 30. Juni 2019. Die Staats- und Regierungschefs der übrigen Mitgliedstaaten waren bereit, Großbritannien einen Aufschub zu gewähren, allerdings nur bis zum 12. April und unter der Bedingung, dass das britische Unterhaus das bestehende Austrittsabkommen bewilligen würde. Dies war auch die Haltung der Bundesrepublik Deutschland unter Bundeskanzlerin Merkel. Doch das ausgehandelte Austrittsabkommen fand bei einer am 29. März 2019 durchgeführten Abstimmung im Unterhaus erneut keine Zustimmung (344 Nein- zu 286 Ja-Stimmen). Kurz vor Ablauf des Austrittstermins stimmten die EU-Staats- und Regierungschefs einer Verschiebung auf den 1. November 2019 zu. Damit wurde aber die Teilnahme Großbritanniens an den Europawahlen unumgänglich, weil es noch immer EU-Mitgliedstaat war, obwohl eine Mehrheit seiner Bürgerinnen und Bürger bereits drei Jahren zuvor für das Ausscheiden aus der Europäischen Union votiert hatte.

Am 22. Mai 2019 stellte Theresa May einen weiteren Brexit-Deal im britischen Unterhaus vor, den sie als »New Deal« bezeichnete. In ihm waren allerdings nur wenige Änderungswünsche der Brexit-Gegner und -Befürworter (»Brexiteers«) berücksichtigt, weshalb er sich in der Substanz von dem bisher mit Brüssel ausgehandelten Austrittsabkommen kaum unterschied. Es verwundert daher nicht, dass auch der »New Deal« keine Mehrheit fand.

Nach dieser erneuten Niederlage gab May das Amt der Parteichefin der Tories auf, blieb jedoch als Premierministerin im Amt, bis ein Nachfolger gewählt wurde. In den EU-Staaten machte sich inzwischen Verwunderung, ja Indignation breit, dass es der britischen Regierung und dem Unterhaus nicht gelang, eine Entscheidung herbeizuführen. Außenminister Heiko Maas kommentierte im Deutschlandfunk die verfahrene Situation in London mit der Bemerkung, dass die Abgeordneten des Unterhauses bislang nicht klargemacht hätten, was sie wollten, sondern lediglich, was sie nicht wollten, und dies sei nicht ausreichend. [406] In der Tat waren die übrigen 27 Mitgliedstaaten zu einer Zuschauerrolle verurteilt, solange der politische und personelle Entscheidungsprozess in Sachen Brexit in Großbritannien selbst ungeklärt blieb. Die Zurückhaltung der EU-Mitgliedsländer resultierte allerdings auch daraus, dass es nicht in ihrem

406 »Die Zeit der Spielchen ist vorbei«. Heiko Maas im Gespräch mit Sandra Schulz, in: Deutschlandfunk, 16.1.2019, https://www.deutschlandfunk.de/brexit-die-zeit-der-spielchen-ist-vorbei.694.de.html?dram:article_id=438435 (zuletzt 13.1.2020).

politischen und wirtschaftlichen Interesse liegen konnte, Großbritannien in einem ungeordneten Brexit aus der EU zu entlassen. Das war auch die Politik der Bundesregierung: Demnach war erstens das Vereinigte Königreich während eines Übergangszeitraums von 21 Monaten wie ein Mitgliedstaat der Europäischen Union zu behandeln; zweitens sollte dieses Zeitfenster staatlichen Verwaltungen und Wirtschaftsunternehmen Gelegenheit geben, sich an den Brexit anzupassen.[407]

Am 23. Juli 2019 gewann der Brexit-Hardliner Boris Johnson die Wahl zum Parteivorsitzenden der Tories. Einen Tag später wurde er zum britischen Premierminister ernannt. Nachdem er bereits im Wahlkampf zum Brexit-Referendum ganz bewusst Falschaussagen und Fehlinformationen über die EU verbreitet hatte, drängte er jetzt auf einen Austritt Großbritanniens bereits zum 31. Oktober 2019; sollte das nicht möglich sein, plädierte er sogar für einen »harten Brexit«, das heißt für einen Austritt ohne Abkommen mit Brüssel. Seine Absicht war, das bestehende Austrittsabkommen mit der EU noch einmal neu zu verhandeln. Dazu erklärte sich Brüssel jedoch nicht bereit, weil sich das Unterhaus bereits mehrheitlich gegen einen Austritt Großbritanniens ohne Vertrag ausgesprochen hatte.[408] Auf Johnsons Argumentation, dass der »Backstop« für die (nord)irische Grenze nicht Bestandteil des Vertrags sein könne, reagierte EU-Ratspräsident Donald Tusk mit den Worten: »Jene, die den Backstop ablehnen und keine realistische Alternative vorschlagen, unterstützen die Errichtung einer Grenze. Auch wenn sie das nicht zugeben.« Diese Position vertrat auch Bundeskanzlerin Merkel.

In Großbritannien folgte daraufhin ein Machtkampf sowohl zwischen Premierminister und Unterhaus als auch zwischen Befürwortern und Gegnern des Brexits innerhalb der Parteien. Am 17. Oktober 2019 einigten sich EU-Chefunterhändler Michel Barnier und der britische Minister für den Austritt aus der Europäischen Union auf ein neues Brexit-Abkommen. Darin war als Backstop-Regelung festgehalten, dass Nordirland bis zum Abschluss eines Freihandelsvertrags im EU-Zollgebiet und im europäischen Binnenmarkt bleiben sollte. Das Hin und Her in London setzte sich jedoch fort und Premierminister Johnson musste erneut eine Verschiebung des Austritts auf Ende Januar 2020 beantragen.

Am 12. Dezember 2019 fanden schließlich vorgezogene Unterhauswahlen statt, deren Ergebnis einem Erdrutschsieg für Boris Johnson gleichkam; seine Tory-Partei erhielt 365 Sitze, Labour kam nur auf 203. Damit hatten

407 Geordnete Lösung für Brexit finden, 17.1.2019, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/brexit-alte-version-1523734 (zuletzt 8.11.2021).

408 Vgl. hierfür und das Folgende Imöhl/Ivanov (Anm. 405).

die Konservativen die absolute Mehrheit im Unterhaus erzielt, eine Basis, mit deren Hilfe Johnson nun den Austritt Großbritanniens aus der EU durchführen konnte. Seine von Anfang darauf ausgerichtete Politik erhielt am 20. Dezember 2019 die erforderliche parlamentarische und damit politische Rückendeckung, als sich eine Mehrheit von 358 Abgeordneten für seinen Brexit-Kurs entschied. Johnsons Wahlsieg wurde in den Mitgliedstaaten der EU mehrheitlich mit Erleichterung begrüßt. Bundeskanzlerin Merkel etwa erklärte: »Ehrlich gesagt, haben sich viele darüber gefreut, dass es ein klares Ergebnis war und jetzt nicht wieder so ein ›hung parliament‹, wo man wieder nicht vor und zurückkommt.« Der französische Staatspräsident Macron stellte fest, »die Zeit der Klarheit ist nun gekommen«.[409]

Nur fünf Wochen später, am 29. Januar 2020, wurde das »Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft« vom Europäischen Parlament mit 621 zu 49 Stimmen bei 13 Enthaltungen beschlossen.[410] In einer zwei Tage später veröffentlichten gemeinsamen Erklärung stellten Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen, Ratspräsident Charles Michel und Parlamentspräsident David Sassoli zum Austritt Großbritanniens aus der EU fest: »Wir haben die Entscheidung des Vereinigten Königreichs, aus der Union auszuscheiden, stets zutiefst bedauert, zugleich aber auch immer uneingeschränkt respektiert.« Und sie erklärten an anderer Stelle: »[…] keine Entscheidung ist folgenlos. Ohne Freizügigkeit für Personen kann es keine freien Kapital-, Waren- und Dienstleistungsverkehr geben. Ohne gleiche Wettbewerbsbedingungen bei Umwelt, Arbeit, Steuern und staatlichen Beihilfen kann es keinen qualitativ uneingeschränkten Zugang zum Binnenmarkt geben. Die Vorteile der Mitgliedschaft sind nur als Mitglied zu haben.«[411] Damit machten die Spitzen der Europäischen Union deutlich, dass der Wunsch Londons, die Vorteile

409 Beide Zitate nach Thomas Gutschker: »Professionelle Anerkennung« für Johnson, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.12.2019, S. 2.

410 Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft, Europäisches Parlament, angenommene Texte, P9_TA-Prov (2020)0018, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0018_DE.pdf (zuletzt 30.6.2020).

411 Ein neuer Tagesanbruch für Europa – Gemeinsame Erklärung der EU-Präsidenten David Sassoli, Charles Michel und Ursula von der Leyen, 31.1.2020, https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20200131IPR71509/ein-neuer-tagesanbruch-fur-europa (zuletzt 1.8.2021).

des europäischen Binnenmarkts weiter zu genießen, ohne Mitglied der EU zu sein, für Brüssel indiskutabel war.

Großbritanniens Austritt aus der EU am 31. Januar 2020 stellt zweifellos einen tiefen Einschnitt in der beiderseitigen Geschichte dar. Denn sieht man einmal von den Inselstaaten Irland, Malta und Zypern ab, wird die EU künftig »in erster Linie eine kontinentaleuropäische Union sein«.[412] Zudem bedeutete der Austritt eine Auflösung der »interne[n] Machtbalance des triangulären Gleichgewichts in der Europäischen Union zwischen London, Paris und Berlin«.[413] Die Folge ist, dass Deutschland und Frankreich noch mehr als zuvor Verantwortung für die Weiterentwicklung der Europäischen Union übernehmen müssen, was »aufgrund der problematischen ökonomischen Asymmetrie zwischen beiden Ländern«[414] kompliziert ist. Überdies muss zwischen London und Brüssel geklärt werden, wie in Zukunft in Fragen der Sicherheitspolitik miteinander kooperiert werden kann.

Der Austritt kann jedoch in staats- und verfassungsrechtlicher Hinsicht für das Vereinigte Königreich selbst hohe Risiken nach sich ziehen, die momentan in der Schwebe sind. Denn die Scottish National Party (SNP), die von Anfang an gegen einen Brexit war, trug in der Unterhauswahl vom 12. Dezember 2019 ebenfalls einen großen Sieg davon, indem sie 48 der 59 schottischen Wahlkreise für sich entschied. Die Vorsitzende der Partei, Nicola Sturgeon, sprach daher von einer »Gezeitenwende«, Johnson habe »kein Mandat, uns aus der Europäischen Union zu führen«. [415] Nach ihrem Sieg bei der Parlamentswahl in Schottland am 9. Mai 2021, bei der die bereits regierende SNP mit nur einem Sitz die absolute Mehrheit denkbar knapp verpasste, erneuerten die schottischen Nationalisten ihren Anspruch auf ein zweites Unabhängigkeitsreferendum.[416] Dafür ist allerdings eine Genehmigung der Regierung in London notwendig.

Gefahr droht aber auch aus Irland bzw. Nordirland. Bei den jüngsten Wahlen in der Republik Irland am 8. Februar 2020 hat die Partei Sinn Féin, die früher als politischer Arm der Untergrundorganisation IRA *(Irish Republican Army)* galt, erstmals mit 24,5 Prozent die beiden anderen Par-

412 David Folkerts-Landau: Der Brexit als Chance für Europa, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 6.1.2020, S. 16.

413 Böttger/Jopp (Anm. 5), S. 27.

414 Ebd.

415 Zitiert nach Gut aufgepasst!, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.12.2019, S. 3.

416 SNP gewinnt Wahl und forciert Referendum, in: Tagesschau, 9.5.2021, https://www.tagesschau.de/ausland/schottland-wahl-101.html (zuletzt 19.8.2021).

teien Fianna Fáil (22,2 Prozent) und Fine Gael (20,9 Prozent) geschlagen. Sinn Féin setzt sich im Unterschied zu diesen beiden Parteien engagiert für eine Wiedervereinigung Irlands ein.[417]

In dieser schwierigen Gemengelage war die deutsche Politik von Anfang an davon geprägt, nach dem britischen Ausscheiden aus der EU zu einem »geordneten Verhältnis« mit London zu kommen, auch wenn es immer der Wunsch Berlins gewesen war, dass Großbritannien in der EU verblieben wäre. Für die Zukunft hoffe man, so Bundesaußenminister Heiko Maas, dass »Großbritannien auch nach dem Brexit sowohl wirtschaftlich als auch in der Außen- und Sicherheitspolitik ein enger Partner« bleiben wird.[418] Wie auch immer sich die weitere Entwicklung vollziehen wird, im Rahmen der deutschen Europapolitik und in den bilateralen Beziehungen zu Großbritannien dürfte dies die entscheidende Perspektive sein.

Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik seit der Wiedervereinigung – eine vorläufige Bilanz

Der Wunsch vieler Deutscher nach dem Ende des Kalten Krieges und der Wiedererlangung der Einheit und Souveränität Deutschlands in einem »felix Germania – im Einklang mit der Welt, umgeben von Freunden, gesichert in der globalen Pax Americana« – leben zu können, hat sich als Illusion erwiesen. Mit diesen Worten umriss Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier bei der Eröffnung der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2020 die außen- und sicherheitspolitische Lage Deutschlands 30 Jahre nach der Wiedervereinigung. Es sei klar, wie der zuvor langjährige Bundesaußenminister nüchtern bilanzierte, dass sich »die Hoffnung, andere werden es für uns schon irgendwie lösen«, nicht erfüllen werde. Vielmehr, so fuhr Steinmeier fort, werden wir gerade »Zeugen einer zunehmend destruktiven Dynamik in der Weltpolitik. Vom Ziel internationaler Zusammenarbeit zur Schaffung einer friedlicheren Welt entfernen wir uns von Jahr zu Jahr weiter.« Die Idee der »Konkurrenz der großen Mächte« bestimme unsere Gegenwart.[419] Diese Aussagen decken sich inhaltlich mit

417 Sinn Fein schafft Sensation in Irland, in: Leipziger Volkszeitung, 11.2.2020, S. 4.

418 Zitiert nach Maas hofft auf weiterhin gute Partnerschaft, in: ebd., S. 2.

419 Eröffnung der Münchener Sicherheitskonferenz, München, 14. Februar 2020, https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Frank-Walter-Steinmeier/Reden/2020/02/200214-MueSiKo.html (zuletzt 6.8.2020).

Äußerungen von Bundeskanzlerin Merkel drei Jahre zuvor. Damals hatte sie in einer Rede unmittelbar nach ihrer Teilnahme am G7-Gipfel in Italien am 26./27. Mai 2017 festgestellt: »Die Zeiten, in denen wir uns völlig verlassen konnten, die sind ein Stück vorbei. [...] Wir Europäer müssen unser Schicksal wirklich in die eigene Hand nehmen.«[420]

Beide Aussagen sind nicht zufällig, sondern stehen in einem inhaltlichen und zeitlichen Zusammenhang. Sie legen die Frage nahe, welche außen- und sicherheitspolitischen Antworten Deutschland angesichts der Veränderung der internationalen Rahmenbedingungen und der in den letzten drei Jahrzehnten gestiegenen multipolaren Mächtekonkurrenz bisher gegeben hat und zukünftig geben will.

Eine erste Antwort in Form einer erweiterten Zielsetzung deutscher Außen- und Sicherheitspolitik hatte bereits der Vorgänger von Bundespräsident Steinmeier, Joachim Gauck, im Januar 2014 ebenfalls auf der Münchner Sicherheitskonferenz formuliert, nämlich: Deutschland müsse sich »in den Krisen ferner Weltregionen [...] bei der Prävention von Konflikten [...] als guter Partner früher, entschiedener und substanzieller einbringen«.[421] Diese Feststellung war sicherlich richtig, beinhaltete aber auch eine unüberhörbare Kritik an der nach 1990 praktizierten Außen- und Sicherheitspolitik Deutschlands.[422] Diese (Selbst-)Kritik kommt auch im 2016 erschienenen »Weißbuch« des Bundesministeriums der Verteidigung zum Ausdruck, in dem es heißt: »Seit 1990 sank der Anteil der Verteidigungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt auf weniger als die Hälfte, und ein sinkendes Bedrohungsempfinden führte angesichts der zeitgleichen Herausforderungen nach der Wiedervereinigung zu einer nachrangigen Betrachtung der Verteidigungsanstrengungen. [...] Als Konsequenz traten Landes- und Bündnisverteidigung zunehmend in den Hintergrund.«[423]

420 Mit einer Stimme, in: Handelsblatt, 29.5.2017, https://www.handelsblatt.com/mit-einer-stimme/19863652.html (zuletzt 7.8.2020).

421 Eröffnung der Münchener Sicherheitskonferenz, München, 31. Januar 2014, https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2014/01/140131-Muenchner-Sicherheitskonferenz.html (zuletzt 7.8.2020).

422 Gaucks Kritik stieß seinerzeit eine Debatte über die Außen- und Sicherheitspolitik Deutschlands an; zur Einschätzung dieser Diskussion vgl. Gunther Hellmann: Zwischen Gestaltungsmacht und Hegemoniefalle. Zur neuesten Debatte über eine »neue deutsche Außenpolitik«, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 28–29/2016, S. 4–12.

423 Bundesministerium der Verteidigung: Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin 2016, S. 137.

Demgegenüber müsse es »zentraler Anspruch an die Bundeswehr [...] sein, dass sie sich angesichts des volatilen Sicherheitsumfeldes jederzeit an verändernde Aufgaben anzupassen vermag«.[424]

Zweifellos ist die im Weißbuch geäußerte Kritik an der praktizierten Außen- und Sicherheitspolitik Deutschlands auf die Erfahrungen der letzten 30 Jahre zurückzuführen, in denen sich das Land einer zunehmend verschärften Mächtekonkurrenz und zum Teil unvorhersehbaren internationalen Krisen und Konflikten gegenübersah, auf die es außen- und sicherheitspolitisch reagieren musste, wofür es jedoch nur unzureichend militärisch gewappnet war.

Lässt man die wichtigsten Ereignisse in diesen drei Jahrzehnten Revue passieren, so kann man zunächst feststellen, dass zwar eine Mehrzahl der Staaten Verständnis für die militärische Nichtbeteiligung Deutschlands am Zweiten Golfkrieg 1990/91 aufbrachte, zumal sich das Land gerade in einem schwierigen inneren Transformations- und Integrationsprozess befand, doch zugleich wurde von der Bundesrepublik zukünftig mehr erwartet als nur »Scheckbuch-Diplomatie«.

Der bald darauf folgende Bürgerkrieg in Jugoslawien 1991 bis 1999 brachte dann eine entscheidende Wende der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik, als das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1994 in dem bereits angesprochenen wegweisenden Urteil feststellte, dass Artikel 87a GG dem »Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Rahmen eines Systems kollektiver Sicherheit, dem die Bundesrepublik Deutschland gem. Artikel 24 II GG beigetreten ist«, nicht entgegenstehe. Mit dieser grundlegenden Entscheidung, so könnte man überspitzt formulieren, wurde Deutschland in gewisser Weise erst wirklich souverän, indem deutsche Regierungen von nun an die Bundeswehr verfassungsrechtlich legitimiert im Ausland einsetzen konnten. Die nachfolgenden Bundesregierungen haben allerdings von dieser Möglichkeit nur sehr restriktiv Gebrauch gemacht.

Während es im jugoslawischen Bürgerkrieg auch mithilfe der Bundeswehr im Rahmen einer internationalen Militärallianz gelang, die Kampfhandlungen nach und nach zu unterbinden und zumindest eine latente Ruhe zwischen den verfeindeten Ethnien und Religionsgruppen herzustellen, stellt der größte, längste und finanziell teuerste Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan keine Erfolgsgeschichte dar. Aus einer befristeten Stationierung wurde ein Dauereinsatz, der mit dem Abzug der letzten deutschen Soldaten am 30. Juni 2021 sein Ende fand.

424 Ebd., S. 15.

Nachdem die USA ihren Rückzug aus Afghanistan zum 31. August 2021 mit den Taliban vereinbart hatten, übernahmen diese mit der überraschenden Einnahme Kabuls am 15. August erheblich früher als erwartet die Macht im Land. Dies führte zu einem überstürzten Abzug letzter US-Truppen, dem sich die übrigen westlichen Allianzpartner anschließen mussten, da amerikanische Einheiten den Militärflugplatz in Kabul sicherten. Unmittelbare Folge war, dass sich Zehntausende vor dem Flughafen versammelten (Staatsbürger aus den USA, der EU und aus anderen Staaten sowie vor allem deren frühere afghanische Mitarbeiter oder Bedienstete) in der Hoffnung, ausgeflogen zu werden und dadurch den zu erwartenden Repressalien der Taliban zu entgehen.

Dieser chaotische Exodus stellt ein frappierendes Symbol für das politische und militärische Scheitern der 20-jährigen Präsenz von NATO-Truppen in Afghanistan dar; denn erreicht wurden weder die Niederringung der islamistischen Taliban noch der Aufbau eines demokratischen und rechtsstaatlichen Staates und einer pluralistischen Zivilgesellschaft. Insbesondere Letzteres war der Bundeswehr als vordringliche Aufgabe durch die Bundesregierungen gestellt worden, allerdings unter Verkennung des tatsächlichen Kampfgeschehens vor Ort. Erst Anfang 2010 erfolgte eine viel zu späte realistische Neueinschätzung der Gesamtlage und entsprechende Neuausrichtung des Bundeswehreinsatzes in Afghanistan.

Nach zwei Jahrzehnten Anwesenheit des Westens am Hindukusch kommt man nicht an der nüchternen Erkenntnis vorbei, dass die Taliban nicht nur militärisch, sondern auch politisch gesiegt haben: Nachdem sie bereits seit Längerem Gespräche mit der Trump-Regierung geführt hatten, beschloss die große Ratsversammlung Afghanistans am 9. August 2020, inhaftierte Häftlinge der Taliban freizulassen, woraufhin diese bereit waren, in Friedensgespräche mit der afghanischen Regierung einzutreten.[425] Nur ein Jahr später gibt es diese Regierung nicht mehr und die Taliban haben das Islamische Emirat Afghanistan ausgerufen.[426] Damit ist ihr politisch-religiöses Ziel, erneut ein islamistisches Regime zu errichten, für das sie seit ihrer Niederlage 2001 mit allen Mitteln gekämpft haben, Realität geworden – mit fatalen Folgen für die afghanische Zivilgesellschaft, insbesondere für Frauen und Mädchen. Zugleich ist der Image-Schaden für die USA und ihre westli-

425 Taliban sollen freikommen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.8.2020, S. 4.

426 Ulrich Schmid: Die Taliban kündigen ein neues Islamisches Emirat Afghanistan an – das lässt Schlimmes befürchten, in: Neue Zürcher Zeitung, 16.8.2021, https://www.nzz.ch/meinung/taliban-ein-islamisches-emirat-afghanistan-weckt-grosse-aengste-ld.1640749 (zuletzt 26.8.2021).

chen Partner einschließlich der Werte der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und des Meinungspluralismus in seiner ganzen Tragweite gegenwärtig noch kaum adäquat abzuschätzen.

Der Einsatz der deutschen Truppen in Afghanistan hatte noch einen weiteren negativen Effekt. Da die deutschen Soldaten bis Ende 2009 nicht kämpfen sollten – und wenn, dann nur zur Selbstverteidigung –, nahmen sie unter den übrigen verbündeten NATO-Einheiten einen inferioren Rang ein. Hinzu kam, dass die Bundeswehr mit ihrer Stellung im Norden Afghanistans privilegiert war, da die eigentlichen Kämpfe gegen die Taliban vor allem im Süden stattfanden. Forderungen der NATO-Partner nach Verlegung von Bundeswehreinheiten in den Süden wurden jedoch von Berlin mehrfach abgelehnt. Diese Politik trug dazu bei, das Vertrauen in die Bundesrepublik als verlässlichen und solidarischen militärischen Partner zu erschüttern, und führte dazu, dass Deutschland als »à la carte NATO member« wahrgenommen wurde.

Kritik und Zweifel an der Bündnistreue der Bundesrepublik kamen erneut auf, als sich Deutschland im März 2011 bei der Abstimmung über eine Flugverbotszone über Libyen im UNO-Sicherheitsrat als einziges der dort vertretenen Mitglieder der NATO und der EU der Stimme enthielt und darüber hinaus 60 Bundeswehrsoldaten aus der laufenden Luftüberwachungsmission über dem Mittelmeer abzog. Berlin sollte zwar mit seiner Einschätzung Recht behalten, dass Luftangriffe auf Militärstützpunkte des damaligen Diktators Gaddafi nicht zu einer Lösung des innerlibyschen Bürgerkriegs führen würden, aber die politische und militärische Reputation Deutschlands als NATO-Partner nahm erneut Schaden.

Im Grunde setzte sich die sehr zurückhaltende Politik Deutschlands beim Einsatz der Bundeswehr auch im Kampf gegen den IS fort. Nach intensiven Beratungen auf dem NATO-Gipfel in Wales im September 2014 hatte sich auf Initiative und unter Führung der USA eine »Internationale Allianz gegen den Islamischen Staat« gebildet, der sich auch die Bundesrepublik anschloss. Im Dezember 2015 beschloss der Bundestag nach intensiven Debatten den Einsatz von bis zu 1200 Bundeswehrsoldaten, die sich allerdings nicht direkt am Kampf gegen den IS im Irak und in Syrien beteiligen, sondern militärische Hilfsdienste leisten und Überwachungsaufgaben durchführen sollten. Erneut blieb somit der konkrete militärische Einsatz Deutschlands eher marginal, wenn man ihn mit dem der USA, Frankreichs oder Großbritanniens vergleicht. Das war angesichts der Tatsache, dass auch die Bundesrepublik ein großes sicherheitspolitisches Interesse daran besaß, den IS niederzukämpfen, zu wenig. Schließlich wollte, ja musste man die politische, wirtschaftliche und militärische Basis des IS im Nahen Osten

zerstören, der zu dieser Zeit in verschiedenen europäischen Staaten eine ganze Reihe von verheerenden Terroranschlägen durchführte. Ende 2017 war dieses Ziel weitgehend erreicht, doch ist der IS bis heute keineswegs endgültig besiegt.

Der restriktive Einsatz der Bundeswehr im Ausland war und ist darauf zurückzuführen, dass es in der deutschen Gesellschaft erhebliche Zweifel und Widerstände gegen solche Einsätze gibt, was nicht zuletzt historisch bedingt ist. Das führt zu dem außen- und sicherheitspolitischen Dilemma, dass deutsche Regierungen einerseits Bündnissolidarität leisten müssen, andererseits aber große Schwierigkeiten haben, dafür eine Mehrheit im Deutschen Bundestag (Stichwort: Parlamentsarmee) zu bekommen, da der Rückhalt in der deutschen Gesellschaft, insbesondere für Auslandseinsätze der Bundeswehr, fehlt.

So unterstützte 2008 nur noch eine Minderheit von 14 Prozent den Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan. Und selbst unter dem Eindruck, dass der Schutz Deutschlands durch die USA angesichts der erratischen Politik des früheren US-Präsidenten Trump fragwürdig geworden war, sprachen sich in einer Umfrage des Allensbacher Demoskopie-Instituts vom Dezember 2019 immer noch weniger als ein Viertel der Deutschen (23 Prozent) für höhere Verteidigungsausgaben aus. Die Forderung der Bundesministerin für Verteidigung, Annegret Kramp-Karrenbauer, die Bundeswehr müsse eine deutlich aktivere Rolle in der Welt spielen, lehnten 60 Prozent der Befragten ab, nur 20 Prozent befürworteten sie.[427]

Zweifellos spielen die zutiefst negativen historischen Erfahrungen der Deutschen in zwei Weltkriegen eine entscheidende Rolle für die Skepsis gegenüber militärischen Einsätzen. Zugleich hat sich in der Bundesrepublik aber auch eine Zivilgesellschaft entwickelt, die mehrheitlich pazifistisch eingestellt ist oder ganz schlicht mit Weltkonflikten nichts zu tun haben will. Hinzu kommt nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs offensichtlich auch »der über Jahrzehnte eingeübte Reflex, sich lieber von anderen verteidigen zu lassen, als selbst Verantwortung zu übernehmen«.[428]

Weil der gesellschaftliche Rückhalt in Deutschland für militärische Aufrüstung und eventuelle Einsätze der Bundeswehr im Ausland fehlt,

427 Institut für Demoskopie Allensbach: Halbherzige Verantwortungsbereitschaft. Eine Dokumentation des Beitrags von Dr. Thomas Petersen in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung Nr. 295 vom 19. Dezember 2019, S. 9 u. 13, https://www.ifd-allensbach.de/fileadmin/IfD/sonstige_pdfs/FAZ_Dezember2019_Verteidigung.pdf (zuletzt 15.7.2021).

428 Ebd.

hat sich ein Ungleichgewicht herausgebildet: »Deutschlands wirtschaftliches und finanzielles Übergewicht steht sein militärisches Untergewicht gegenüber.«[429] Auf dieser Basis wird Deutschland deshalb auch in naher Zukunft kaum der bereits zitierten Forderung des früheren Bundespräsidenten Joachim Gauck nachkommen können, sich »bei der Prävention von Konflikten früher, entschiedener und substanzieller einzubringen«.

Gleichwohl stimmt die internationale politikwissenschaftliche Forschung darin überein, »dass Deutschland heute eine deutlich herausgehobene und in mancherlei Hinsicht auch ›unverzichtbare‹ Rolle einnimmt«.[430] Das zeigte sich nach der Annexion der Krim und der Besetzung ostukrainischer Regionen durch Russland. Kurz nach Ausbruch des russisch-ukrainischen Krieges ergriff Deutschland unter Bundeskanzlerin Merkel die Initiative für Verhandlungen, um weitere Opfer der Kampfhandlungen, vor allem unter der Zivilbevölkerung, zu vermeiden. Deutschland wurde zumindest in Europa als »Gestaltungsmacht« wahrgenommen, sekundiert von Frankreich. Die deutsche Regierung war es auch, die in der EU auf die Verhängung von Sanktionen gegen Russland drängte, die bis heute Bestand haben, obwohl die EU und nicht zuletzt Deutschland selbst als führende Exportnation dadurch ökonomische und finanzielle Einbußen hinnehmen müssen. Deutschland hat somit auf außenpolitischer und diplomatischer Ebene erreicht, was in diesem festgefahrenen Konflikt überhaupt möglich war bzw. ist.

Umso mehr ist daher zu bedauern, dass Berlin seine zu Recht kritische Politik gegenüber Russland durch den Weiterbau der inzwischen fertiggestellten Gaspipeline Nord Stream 2 selbst konterkariert. Diese ist daher auch zu einem internationalen Streitfall geworden. Dabei wird nicht nur von den USA, Mitgliedstaaten der EU und dem Europäischen Parlament zu Recht heftig kritisiert, dass sich Deutschland und weitere Mitgliedstaaten der EU dadurch energiepolitisch zu sehr in Abhängigkeit von Russland begeben; kaum weniger wird moniert, dass mit den in der Ostsee verlegten Rohren die Ukraine umgangen wird, die dadurch erhebliche Gebühreneinnahmen verlieren wird. Damit unterhöhlt Deutschland die Position der Ukraine, die es eigentlich gegen Russland unterstützt und mit der die EU ein Assoziierungsabkommen geschlossen hat. Berlin verschafft auf diese Weise der Russischen Föderation einen gewichtigen (wirtschafts)politischen Vorteil zulas-

429 Josef Janning: Suche nach Gestaltungsmacht. Deutschlands Außenpolitik in Europa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 28–29/2016, S. 13–18, hier S. 16.

430 Vgl. die Zusammenfassung der internationalen Forschung bei Hellmann: Zwischen Gestaltungsmacht und Hegemoniefalle (Anm. 422), S. 11.

ten der Ukraine. Am schwersten dürfte jedoch wiegen, dass Deutschland damit das autoritäre Herrschaftssystem, das Putin inzwischen in Russland etabliert hat und das allen westlich-demokratischen Werten und Grundsätzen entgegensteht, mitfinanziert.

Auf die EU und die Europapolitik hat das wiedervereinte Deutschland zweifellos das größte Engagement verwendet. Unabhängig von ihrer jeweiligen Zusammensetzung haben alle Bundesregierungen entscheidend an den EU-Verträgen von Maastricht bis Lissabon mitgearbeitet, um die Integration der alten und neuen EU-Mitgliedstaaten zu stärken. Ebenso hat Berlin die Erweiterung der EU nach Osteuropa bewusst vorangetrieben und zugleich notwendige Reformprozesse initiiert. Dadurch soll(te) die EU in die Lage versetzt werden, als anerkannter und gewichtiger »Player« mit den Weltmächten USA, China und Russland konkurrieren zu können. Diese Politik hat allerdings Rückschläge hinnehmen müssen, deren größter sicherlich der Austritt Großbritanniens aus der EU ist. Der Brexit hat die EU eindeutig geschwächt. Zugleich ist die weitere Integration der EU-Mitgliedstaaten durch das Auftreten von unterschiedlichen internationalen Krisen gehemmt worden, die ab 2008/09 mit kurzen Abständen aufeinanderfolgten.

Während die internationale Finanzkrise ab 2008, aus der sich rasch eine Krise der europäischen Gemeinschaftswährung mit dem schwierigen Problemfall Griechenland entwickelte, maßgeblich nur mit der Hilfe Deutschlands als ökonomisch und finanziell stärkstem Staat der Eurozone überstanden werden konnte, war dies bei der sogenannten Flüchtlingskrise 2015/16 nur noch partiell der Fall. Rund eineinhalb Millionen Flüchtlinge kamen in die EU-Mitgliedsländer. Spätestens Ende 2015 lehnte die Mehrzahl der EU-Staaten die Aufnahme weiterer Flüchtlinge ab. Die deutsche Politik einer – zumindest anfänglichen – »Willkommenskultur« wurde von ihnen nicht mitgetragen. Vor allem Polen, Tschechien, die Slowakei und Ungarn verwahrten sich vehement gegen die Aufnahme von Migranten. Aber es waren nicht sie allein, die zum Versagen der EU, die Flüchtlingskrise solidarisch zu lösen, beitrugen. So konnte eine verbindliche Regelung für alle EU-Mitgliedsländer, je nach Kapazität eine bestimmte Quote von Flüchtlingen aufzunehmen, bisher nicht zustande gebracht werden.

Dabei bedarf das Problem einer dringenden Klärung; nach wie vor versuchen Flüchtlinge, EU-Länder zu erreichen. Obwohl Deutschland rund die Hälfte aller Flüchtlinge, die ab Anfang 2015 in EU-Länder kamen, aufnahm, ist es Berlin (und Brüssel) nicht gelungen, eine einvernehmliche Lösung auf europäischer Ebene herbeizuführen. Die Folge ist die Ausla-

gerung des Flüchtlingsproblems an die Außengrenzen der EU, die Flüchtlinge dazu zwingt, unter völlig inhumanen Verhältnissen auf die Genehmigung oder Ablehnung ihres Asylantrags in überfüllten Behelfslagern auszuharren.[431]

Als die Flüchtlingskrise Ende 2019 – zumindest in Deutschland – einigermaßen gelöst war, trat mit der Covid-19-Pandemie ab Februar 2020 ganz überraschend eine globale Krise auf, die alle Staaten und Bevölkerungen dieser Welt in Beschlag nahm und seither nicht mehr losgelassen hat.[432] Vom gegenwärtigen Zeitpunkt aus (Stand November 2021) ist noch kein Ende der Pandemie abzusehen, zumal inzwischen mehrere Mutationen des Virus aufgetreten sind. Während sich die schwarz-rote Bundesregierung in der ersten Welle dieser Krise (ca. März bis Juni 2020) als sehr handlungsfähig erwies, sodass Deutschland als einer der großen Industriestaaten in Europa im Vergleich zu Großbritannien, Frankreich, Italien und Spanien die wenigsten Opfer aufwies, wurde beim Ausbruch der zweiten Welle (ab Oktober bis Dezember 2020) zu spät und zu uneinheitlich reagiert. Nachdem nach der dritten Welle die Infektionen in Deutschland auch im Vergleich zu anderen europäischen Staaten stark reduziert werden konnten, scheint sich eine vierte Welle durch die erheblich ansteckendere Delta-Variante des Virus abzuzeichnen.

Während dieser weltweiten Virus-Pandemie übernahm Deutschland am 1. Juli 2020 turnusmäßig die Ratspräsidentschaft. Dabei zeigte sich erneut: »Der pragmatische Politikstil der Bundesregierung, der in den vergangenen Jahren oft als visionslos kritisiert wurde, bewährt sich in Krisenzeiten.«[433] Wie häufig während Krisenzeiten kam eine ganze Reihe von Problemen zusammen. Der heftige Ausbruch von Covid-19-Infektionen zunächst in

431 Auch der am 23. September 2020 von der EU-Kommission beschlossene »Neue Pakt für Migration und Asyl« legt vor allem den Schwerpunkt auf die Außengrenzen der EU und wird das Flüchtlingsproblem nicht lösen; vgl. Kommission beschließt »Neuen Pakt für Migration und Asyl«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24.9.2020, S. 1.

432 Nach einer Umfrage der Forschungsgruppe Wahlen vom 16. Juli 2021 zu den drängendsten Problemen in Deutschland hat die Corona-Pandemie die europäische Migrationsproblematik auf den dritten Platz verdrängt nach Klima/Erderwärmung, vgl. https://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Langzeitentwicklung_-_Themen_im_Ueberblick/Politik_II/ (zuletzt 15.7.2021).

433 Funda Tekin/Jana Schubert: Deutschlands »Corona-Präsidentschaft«. Weichenstellung für die Zukunft Europas, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 23–25/2020, S. 11–17, hier S. 17.

Italien, dann Spanien, Frankreich und Großbritannien führte rasch zu nationaler Abschottung, sodass der Schengen-Raum, einer der Eckpfeiler der EU, nur noch partiell Bestand hatte; zugleich setzte ein Kampf der EU-Mitgliedstaaten untereinander um Beatmungsgeräte und Schutzmasken ein. Außerdem verstärkte die allgemeine Krisensituation, die sich anfangs in den einzelnen europäischen Ländern unterschiedlich auswirkte, die Neigung, auf nationalstaatlicher statt auf europäischer Ebene nach Lösungen zu suchen.

Da die unvorhersehbare Pandemie enorme Zusatzkosten besonders in den nationalen Gesundheitssystemen verursachte, wuchs der Finanzierungsbedarf in den Mitgliedstaaten sprunghaft an. Dadurch brach der Konflikt zwischen den auf Haushaltsdisziplin fokussierten und den hoch verschuldeten Mitgliedsländern wieder auf, der während der Eurokrise zu einem »North-South-Divide« in der EU geführt hatte und danach weiterhin latent vorhanden war bzw. ist, allerdings mit dem gewichtigen Unterschied, dass Deutschland nun aus der Front der »Nord-Staaten« ausscherte. Dies zeigte sich, als Bundeskanzlerin Merkel und der französische Staatspräsident Macron am 18. Mai 2020 einen Vorschlag für einen Corona-Wiederaufbaufonds präsentierten, um »Europa gestärkt, zusammenhaltend und solidarisch aus dieser Krise« herauszuführen, wie die Bundeskanzlerin betonte.[434] Für den Fonds sollte die EU 500 Milliarden Euro als Schulden aufnehmen, die als nichtrückzahlbare Zuschüsse in »die am schwersten betroffenen Sektoren und Regionen« gehen sollten.[435]

Nach diesem wichtigen Impuls stellte EU-Kommissionschefin von der Leyen eine Woche später einen Wiederaufbauplan von 750 Milliarden Euro vor, um neben der Bekämpfung der Folgen der Pandemie auch die Modernisierung der EU in Richtung auf »eine grüne und digitale Zukunft« voranzubringen.[436] In diesem Plan waren wie im Merkel-Macron-Plan 500 Milliarden Euro an nicht zurückzuzahlenden Zuwendungen enthalten, die vor allem den besonders hart getroffenen Ländern Italien, Spanien und Griechenland zugutekommen sollten; 250 Milliarden Euro sollten zusätzlich als Kredite vergeben werden, die bis 2058 zurück-

434 Weitere 500 Milliarden Euro für Europa, in: Tagesschau, 18.5.2020, https://www.tagesschau.de/ausland/corona-deutschland-frankreich-eu-101.html (zuletzt 20.5.2020).

435 Barbara Wesel: Merkel und Macron: Schulden machen für Europa, in: Deutsche Welle, 18.5.2020, https://www.dw.com/de/merkel-und-macron-schulden-machen-f%C3%BCr-europa/a-53488845 (zuletzt 20.5.2020).

436 Von der Leyen wirbt für »neuen kühnen Schritt«, in: Süddeutsche Zeitung, 27.5.2020, https://www.sueddeutsche.de/1.4919524 (zuletzt 2.7.2020).

zuzahlen sind.[437] Die Niederlande, Österreich, Schweden und Dänemark, die sich selbst als die »sparsamen Vier« bezeichneten, lehnten sowohl den deutsch-französischen Vorschlag als auch den der EU-Kommission ab. Sie waren nicht generell gegen Hilfen, verlangten aber, dass diese allein in Form zurückzuzahlender Kredite gewährt werden sollten. Dank der geschickten Verhandlungsführung der deutschen EU-Ratspräsidentschaft gelang es im Juli, einen Kompromiss zu erzielen. Die EU-Staats- und Regierungschefs einigten sich auf einen Corona-Wiederaufbaufonds in Höhe von 750 Milliarden Euro, von denen 390 Milliarden als Zuschüsse und 360 Milliarden als Darlehen zu günstigen Konditionen vergeben werden.[438] Finanziert wird das Programm durch Kredite, die die EU aufnimmt.[439] Damit machen die EU-Staaten erstmals gemeinsam Schulden.

EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen und der italienische Premierminister Mario Draghi präsentieren das EU-Wiederaufbauprogramm am 22. Juni 2021 in Rom.

437 Für weitere Einzelheiten vgl. Werner Mussler: Quantensprung für Europa, in: Das Parlament, 2.6.2020, S. 3.

438 EU-Gipfel: Das Billionen-Finanzpaket steht, in: Tagesschau, https://www.tagesschau.de/ausland/-eu-gipfel-einigung-101.html (zuletzt 24.7.2020).

439 Dies ist festgehalten im »Beschluss des Rates vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union« (Punkt 14), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D2053&rid=19 (zuletzt 15.7.2021).

Doch waren damit die anstehenden Probleme noch nicht gelöst, weil darüber hinaus über den Haushalt der EU in den Jahren 2021 bis 2027 in Höhe von 1 074 Milliarden Euro eine Einigung erzielt werden musste. Einer solchen stand entgegen, dass die Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten darauf drang, dass die Zuteilung von EU-Mitteln an die einzelnen Staaten mit einem »Rechtsstaatsmechanismus« verknüpft werden müsse, der ab 2021, also mit Inkrafttreten des neuen EU-Haushalts, einsetzen sollte. Ländern, die die Rechtsstaatlichkeit verletzten, drohten damit Mittelkürzungen, die dann vorgenommen werden sollten, wenn der Europäische Gerichtshof über diesbezügliche Klagen entschieden hatte.

Diese Pläne zielten vor allem auf die polnische und ungarische Regierung, die wegen ihres europa- und innenpolitischen Gebarens in der Kritik standen. Beide hatten in den letzten Jahren Maßnahmen eingeleitet, um in ihren Ländern den Medienpluralismus zu beschneiden und die Unabhängigkeit der Justiz zu unterhöhlen. Warschau und Budapest drohten entsprechend mit einer Blockierung der Verhandlungen.

Nach zähen Verhandlungen zwischen Vertretern des Europäischen Parlaments, der Kommission und nicht zuletzt der Ratspräsidentschaft Deutschlands gelang es, einen – allerdings sehr abgeschwächten – Rechtsstaatsmechanismus in das Haushaltsgesetz aufzunehmen. Nachdem Polen und Ungarn ihr Veto auf dem Gipfel der EU-Staats- und Regierungschefs im Dezember 2020 schließlich zurückgenommen hatten, konnte der Haushalt für die Jahre 2021 bis 2027 noch gerade rechtzeitig verabschiedet werden.[440] Der Streit um den Rechtsstaatsmechanismus ist damit jedoch nicht beendet, denn Polen und Ungarn reichten im März 2021 beim Europäischen Gerichtshof Klage gegen die Rechtsstaatsklausel im EU-Haushalt ein.[441]

Die deutsche Ratspräsidentschaft vermochte außerdem dazu beizutragen, dass angesichts der Corona-Pandemie eine engere Abstimmung zwischen den EU-Mitgliedsländern vereinbart wurde und dass Internetunternehmen wie Facebook oder YouTube terroristische Inhalte binnen kürzester Zeit löschen müssen.[442] Ein zentrales Ziel der deutschen Rats-

440 Daniel Steinvorth: Die EU will Rechtsstaats-Sündern an den Kragen, in: Neue Zürcher Zeitung, 5.11.2020, https://www.nzz.ch/international/rechtsstaatlichkeit-wer-eu-werte-missachtet-wird-bestraft-ld.1585487 (zuletzt 10.11.2020).

441 Thomas Gutschker: Polen und Ungarn klagen gegen EU-Rechtsstaatsmechanismus, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.3.2021, https://www.faz.net/-17238896.html (zuletzt 15.7.2021).

442 Thomas Gutschker: Europa den Stempel aufgedrückt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.11.2020, S. 1.

präsidentschaft war es, die »Geschlossenheit, Handlungsfähigkeit und Gestaltungskraft der GASP zu stärken und weiterzuentwickeln«.[443] Dem folgte die gemeinsame Erarbeitung einer Bedrohungsanalyse, die Ende 2020 abgeschlossen wurde. Sie dient als Grundlage für die Erstellung eines »neuen sicherheitspolitischen Grundlagendokuments« der EU, des »Strategischen Kompasses«, der bis Ende 2021 abgeschlossen sein soll.[444]

Naturgemäß vermochte die deutsche Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2020 unter dem Vorzeichen der bedrückenden Corona-Pandemie nicht alle bestehenden Probleme zu lösen. Vor allem in der Asyl- und Migrationspolitik konnte keine Einigung erzielt werden; an der menschenunwürdigen Situation der in den griechischen Lagern festsitzenden Flüchtlinge änderte sich nichts. Schließlich bleibt abzuwarten, inwieweit sich das Brexit-Abkommen zwischen Großbritannien und der Europäischen Union in der Praxis bewährt, nicht zuletzt im Hinblick auf Nordirland.

Insgesamt hat sich Deutschland in allen, namentlich im letzten Jahrzehnt (2007/08 bis 2020) aufeinanderfolgenden und strukturell sehr unterschiedlichen Krisen (Internationale Finanz- und Wirtschaftskrise; Flüchtlingskrise und Covid-19-Pandemie) als stabiler Staat und gefestigte Demokratie erwiesen.[445] Mit Blick auf das Ziel der deutschen Europapolitik, die weitere Integration der EU-Mitgliedstaaten zu fördern, ist jedoch nüchtern zu konstatieren, dass diese Krisen den Integrationsprozess abgeschwächt, ja teilweise zum Stillstand gebracht haben. Im Unterschied dazu konnte in den beiden Jahrzehnten nach 1990 (Maastricht bis Lissabon) eine beachtliche Stärkung dieses Prozesses realisiert werden.

Besonders während der Flüchtlingskrise der Jahre 2015/16 wurde deutlich, dass deutsche Außenpolitik »von Bedingungen abhängt, die ihre Wirkung stark vermindern oder vollständig ersticken können. Sie ist gebunden an international legitimierte Institutionen und an das Prinzip eines kollektiven Zusammenwirkens. In einer Zeit, in der Rücksichtslosigkeit und Selbst-

443 Die Instrumente für eine starke EU in der Welt, https://www.eu2020.de/eu2020-de/programm/starke-eu-in-der-welt/2365790 (zuletzt 30.11.2020).

444 Bundesministerium der Verteidigung: Strategischer Kompass: Entwicklung strategischer Grundlagen, 13.7.2020, https://www.bmvg.de/de/aktuelles/strategischer-kompass-entwicklung-strategischer-grundlagen-278176 (zuletzt 30.8.2020).

445 Eine Umfrage unter Führungskräften aus Wirtschaft, Politik und Verwaltung attestierte der Bundesregierung und Kanzlerin Merkel mit 81 von 100 Punkten im Juni und Juli 2020 daher einen Höchstwert an Handlungskompetenz, vgl. Heike Göbel: Nur einer kommt schlecht weg, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27.7.2020, S. 15.

herrlichkeit wichtiger Akteure wachsen, führt das zum Verlust von Einfluss und Gestaltungskraft.«[446] Sosehr deutsche Außen- und Sicherheitspolitik heutzutage ohne die EU nicht mehr gedacht und praktiziert werden kann, sosehr stößt Deutschland bisweilen innerhalb der EU an unüberwindbare Grenzen, obwohl es als ökonomisch und demografisch stärkstes Mitgliedsland nicht als Hegemon, sondern als »reluctant hegemon« (William Paterson) agiert. »Während die Zahl der Vetospieler in der Europäischen Union mit 27 Mitgliedstaaten deutlich zugenommen hat, ist die Gestaltungsmacht Deutschlands nicht mitgewachsen.«[447] Auch wenn die Bundesrepublik »die unverzichtbare Nation« in Europa ist, wie es der frühere polnische Außenminister Radek Sikorski 2011 prägnant formulierte,[448] bleibt es eine offene Frage, »wie Deutschland seine Anliegen und Möglichkeiten im europäischen und internationalen Kontext strategisch umsetzen kann«.[449] Dieses Problem gilt allerdings auch vice versa, da ebenso »der Europäischen Union die Stärke [fehlt], um aus der Stärke Deutschlands Nutzen zu ziehen«.[450]

Ohne Zweifel ist dies eine notwendige Folge des grundsätzlich richtigen und unverzichtbaren multilateralen Ansatzes, den die Bundesrepublik verfolgt. Im Rahmen der Europapolitik kommt allerdings erschwerend hinzu, dass die Durchführung einer einstimmigen Außen- und Sicherheitspolitik der EU nach wie vor schwierig bleibt, zumal die gewünschte Einstimmigkeit bereits durch ein einziges Veto verhindert werden kann, wie das Verhalten Zyperns im September 2020 exemplarisch gezeigt hat.[451]

---

446 Johannes Leithäuser: Wenig Gestaltungskraft, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 31.7.2020, S. 1.

447 Janning (Anm. 429), S. 13.

448 »Deutsche Macht fürchte ich heute weniger als deutsche Untätigkeit«. Polnischer Außenminister Radosław Sikorski mahnt besondere Verantwortung Berlins bei der Überwindung der europäischen Schuldenkrise an, 28.11.2011, https://dgap.org/de/veranstaltungen/deutsche-Macht-fuerchte-ich-heute-weniger-als-deutsche-Untaetigkeit (zuletzt 30.6.2020).

449 Janning (Anm. 429), S. 17.

450 Ebd.

451 Zypern hatte seine Zustimmung zu EU-Sanktionen über Wochen hinausgezögert und damit eine angemessene Reaktion der EU auf die gefälschten Präsidentschaftswahlen in Weißrussland verhindert. Erzwingen wollte es damit, dass die EU-Mitgliedstaaten auch gegen die Türkei Sanktionen erließen, die im Bereich der Hoheitsgewässer Zyperns (und Griechenlands) im östlichen Mittelmeer Probebohrungen nach Erdgas durchführte. Beide Konflikte hatten jedoch politisch und sachlich nichts miteinander zu tun.

In den letzten 30 Jahren wurde zunehmend deutlich, dass es der Europapolitik Deutschlands nur teilweise gelungen ist, seine »Führungsleistung in eine verstärkte europäische Handlungsfähigkeit zu verwandeln und Deutschlands Führung gewissermaßen zur Vorleistung einer Vertiefung der europäischen Integration zu machen«.[452] Dieses gleichsam doppelte Defizit mindert Deutschlands außen- und sicherheitspolitischen Möglichkeiten, entschiedener in einer Welt aufzutreten, die gegenwärtig bestimmt wird »vom amerikanisch-chinesischen Machtkampf [...] und vom Bedeutungsdrang der Präsidenten Russlands und der Türkei, der wiederum die Konflikte in Libyen und Syrien befeuert«.[453] Da sich diese Konstellationen zumindest mittelfristig kaum ändern werden, muss sich die Europäische Union – und damit auch Deutschland – noch stärker als bisher auf die eigenen Potenziale berufen; diese beruhen auf ihrer demografischen Stärke von 447 Millionen Einwohnern, dem größten Binnenmarkt der Welt und einem Bruttoinlandsprodukt von rund 14 Billionen Dollar.[454]

Doch wird das allein nicht ausreichen. Deutschland und seine europäischen Verbündeten werden sich daher auch in militärischer Hinsicht verstärken müssen, um einerseits Europas sicherheitspolitische Abhängigkeit von den USA zu reduzieren und um andererseits bei Krisen und Konflikten in der Welt einen international anerkannten Beitrag leisten zu können.[455] Ein verteidigungspolitisch stärkeres Europa würde zudem die NATO stärken. Deutschland und Europa könnten dadurch einen essenziellen Beitrag dazu leisten, der weltweit zunehmenden Bedrohung der Demokratie und ihrer normativen Werte entgegenzuwirken.

452 Janning (Anm. 429), S. 16.

453 Leithäuser (Anm. 446).

454 Statistisches Bundesamt (Anm. 17); Statista (Anm. 17).

455 Vgl. hierzu Gunther Hellmann: »Von Freunden umzingelt« war gestern. Deutschlands schwindende Sicherheit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 36–37/2018, S. 23–28.

Ausblick

»Ein bisschen Einheit«, »Wie ein geteiltes Land«, »Ostdeutsche Wirtschaft holt nur langsam auf«, »Blümerante Landschaften« – so lauteten einige Überschriften in der deutschen Presse im September 2020.[1] Anlass war die Vorlage des aktuellen Jahresberichts zum Stand der deutschen Einheit, ein »Zwar-aber«-Bericht wie in den Jahren zuvor, so das Handelsblatt am 14. September 2020. Und in der Tat hielt der Bericht die erreichten Erfolge, aber eben auch die noch vorhandenen Defizite fest. Diese »Sowohl-als-auch-Bilanz« präsentierte der »Ostbeauftragte« Marco Wanderwitz (CDU) am 18. September 2020 im Deutschen Bundestag. Wanderwitz hob die Erfolge der vergangenen 30 Jahre hervor: »Durch große Solidarität und großen Einsatz der Beteiligten haben wir in den letzten 30 Jahren unheimlich viel erreicht, und zwar so, dass Deutschland in allen Teilen davon profitiert hat.« Deutschland als Ganzes sei »Gewinner dieser Wiedervereinigung«.[2] Doch bei aller positiven Bilanz erklärte Wanderwitz auch: »Es ist natürlich gleichwohl nicht alles golden in den neuen Ländern.« In wirtschaftlicher Hinsicht gebe es nach wie vor »eine Vielzahl von Aufgaben und Risiken. Es gibt eine Fülle von neuen Strukturwandeln.« Der »Ostbeauftragte« verwies dabei auf den Strukturwandel bei der Braunkohle, der neben dem Rheinischen Revier in Nordrhein-Westfalen die Lausitz und das »Mitteldeutsche Revier« betreffe.[3]

Wie die zitierten Überschriften zeigen, stieß der Einheitsbericht 2020 auf ein skeptisches Presseecho. In der Taz kommentierte Anja Maier: Möge die Sprache der Begleittexte noch so blumig sein, mögen die Leistungen der Ostdeutschen noch so sehr gepriesen werden, die im Bericht veröffentlichten Zahlen und Grafiken »sprechen eine andere Sprache«. Noch immer liege das durchschnittliche Haushaltseinkommen der Ostdeutschen nur bei 88,8 Prozent des Durchschnittseinkommens der Westdeutschen. Die durchschnittliche Wirtschaftskraft der Ostländer betrage nur

1 In der zitierten Reihenfolge: Julia Löhr: Bericht des Ostbeauftragten. Ein bisschen Einheit, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.9.2020, https://www.faz.net/-16956684.html; Anja Maier: Bericht zum Stand der deutschen Einheit: Wie ein geteiltes Land, in: Taz, 11.9.2020, https://taz.de/!5713457/; Dietmar Neuerer/Donata Riedel: 30 Jahre deutsche Einheit: Ostdeutsche Wirtschaft holt nur langsam auf, in: Handelsblatt, 14.9.2020, https://www.handelsblatt.com/26185792.html; Alfons Frese: 30 Jahre deutsche Einheit. Blümerante Landschaften, in: Der Tagesspiegel, 28.9.2020, https://www.tagesspiegel.de/26221862.html (alle zuletzt 23.10.2020).

2 Zitiert nach Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode, Stenografischer Bericht, 177. Sitzung. Berlin, Freitag, den 18. September 2020, 22283 D.

3 Ebd., 22284 B.

knapp 73 Prozent des Bundesdurchschnitts und reiche nicht einmal an das schwächste Westbundesland, das Saarland, heran. »Ob beim Bruttoinlandsprodukt, bei den Steuereinnahmen oder dem privaten Einkommen, bei den Baulandpreisen, dem Arbeitsvolumen, der Überalterung und natürlich bei der Arbeitslosenquote – auf verblüffende Weise sehen viele der grafisch aufbereiteten Karten aus, als sei Deutschland nach wie vor geteilt. Und so gut wie immer steht es in Ostdeutschland schlechter.«[4]

Nicht ganz so negativ resümierte die Wirtschaftskorrespondentin der FAZ, Julia Löhr, den Einheitsbericht. Es gebe einen Lichtblick, wenn auch nur einen kleinen: Bei den verfügbaren Einkommen der Haushalte hätten die Brandenburger und die Sachsen mittlerweile das westdeutsche Schlusslicht, das Saarland, eingeholt. »Insgesamt aber steht auch 30 Jahre nach der deutschen Wiedervereinigung der Osten Deutschlands wirtschaftlich schwächer da.«[5]

Rüdiger Pohl, 1994 bis 2004 Präsident des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), schrieb in einer aktuellen Bilanz zum Stand der Wirtschaft in Ostdeutschland: »Wer die wirtschaftliche Entwicklung Ostdeutschlands in den vergangenen Jahrzehnten bewerten will, muss sich entscheiden, ob er eine positive Bilanz zieht oder ein negatives Bild zeichnet. Für beides gibt es Argumente.« Man könne »den bis heute chronischen Rückstand der ostdeutschen Wirtschaftskraft gegenüber der Westdeutschlands thematisieren« und so das Scheitern des Aufbaus Ost »beschwören«. Man könne sich jedoch auch »die trostlose Lage der Wirtschaft (und Gesellschaft) am Ende der DDR und die schweren ersten Jahre nach der Wiedervereinigung« vor Augen halten und »den absolvierten Aufholprozess bewundernd resümieren«.[6]

Dass tatsächlich nur diese beiden Varianten bestehen und es »einen dritten Weg zwischen beiden Positionen, der mehr ist als ein unentschlossenes Lavieren«, nicht gibt, darf aus historischer Perspektive bezweifelt werden. Wer nur die Frage nach dem Endergebnis stellt, blendet die Prozesshaftigkeit von Geschichte aus und beraubt sich damit der Chance, die über die

4 Maier (Anm. 1).

5 Löhr (Anm. 1).

6 Rüdiger Pohl: Die Entfaltung einer Marktwirtschaft – Update 2020, in: Ostdeutschland – Eine Bilanz. Festschrift für Gerhard Heimpold, hg. v. Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle – IWH, [Halle] 2020, S. 59–64, hier S. 59 f. In diesem Update reflektiert Pohl seinen ebenfalls in der Festschrift abgedruckten Beitrag »Die Entfaltung einer Marktwirtschaft – Die ostdeutsche Wirtschaft fünf Jahre nach der Währungsunion« aus dem Jahr 1995.

wirtschaftlichen Aspekte hinausgehenden gesellschaftlichen und kulturellen Entwicklungen in eine Analyse der vergangenen 30 Jahre einzubeziehen. Rüdiger Pohl jedenfalls hat sich entschieden, eine positive Bilanz zu ziehen.[7] Und in der Tat gibt es dafür eine ganze Reihe von Argumenten. Unstrittig ist, dass sich Lebensstandard, Lebensqualität, Wirtschaftskraft und Infrastruktur in den Regionen, die heute – seltsamerweise – noch immer als »neue Länder« bezeichnet werden, im Vergleich zu den Ausgangsbedingungen 1989/90 erheblich verbessert haben – so weit verbessert, dass sie sich in Europa nicht nur im Vergleich etwa zu Polen, sondern auch zu Frankreich, Italien und Großbritannien behaupten können. In der industriellen Wertschöpfung liegt Ostdeutschland sogar vor diesen europäischen Ländern. Die ostdeutschen Länder zählen somit keineswegs zu den prekären Regionen in Europa.

Es kommt eben auf den Vergleichsmaßstab an, denn, so auch Rüdiger Pohl, »im Vergleich zu Westdeutschland erreicht Ostdeutschland nur 80 Prozent der Wirtschaftsleistung (gemessen am Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen)«. Entsprechend niedriger seien im Osten im Durchschnitt die Löhne und noch viel niedriger die Steuereinnahmen der ostdeutschen Länder. Die vollständige Angleichung der Wirtschaftsleistung an Westdeutschland habe in drei Jahrzehnten nicht stattgefunden.

Ob dies überhaupt erreicht werden könne, sei fraglich. Das vereinte Deutschland erlebe eine Entwicklung, wie sie schon in der »alten« Bundesrepublik erkennbar gewesen sei und wie sie in Europa und auch in anderen Staaten der Welt ebenfalls zu beobachten sei: »Regionale Unterschiede in der Wirtschaftskraft bleiben bis zu einem gewissen Grade trotz aller Angleichungsbemühungen hartnäckig bestehen, auch über lange Zeiträume.«[8] Es mache also zunehmend weniger Sinn, »Ost« und »West« zu vergleichen, stattdessen müsse der Blick auf strukturschwache Regionen gerichtet werden, die in den »neuen« und den »alten« Bundesländern vorhanden seien.[9]

Dieser Befund ist sicher zutreffend. Skeptiker könnten jedoch argwöhnen, dass mit dem Verweis auf auch im Westen der Republik bestehende Probleme die spezifischen Ursachen in den ostdeutschen Ländern verdeckt werden könnten. Dass die Probleme in einstigen industriellen Kernzonen wie dem Ruhrgebiet oder dem Saarland aus einem langfristigen, in den

7 Ebd., S. 60.

8 Ebd., S. 62.

9 Ebd., S. 64.

1960er Jahren einsetzenden Strukturwandel resultieren, ist die eine Tatsache – dass der wirtschaftliche Rückstand in Regionen der ostdeutschen Länder mit der Entwicklung zu Zeiten der DDR, aber eben auch mit Entscheidungen in der vergleichsweise kurzzeitigen Transformationsphase der 1990er Jahre zusammenhängt, die andere. Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte in den 1990er und nuller Jahren und die Deindustrialisierung ganzer Regionen sind Folgen dieser Transformation.

In jüngster Zeit gibt es allerdings positive Signale. Das betrifft nicht nur einen Wanderungssaldo zugunsten der ostdeutschen Länder, sondern auch die Ansiedlung zukunftsorientierter Unternehmen, allen voran des Elektroautobauers Tesla in Grünheide/Brandenburg, von BASF mit einer Fabrik für Batterieteile in Schwarzheide/Brandenburg und des chinesischen Herstellers CATL mit einem Werk für Batteriezellen für Elektroautos in Thüringen.[10]

Worum geht es bei der Zustandsbeschreibung des vereinten Deutschlands? Es sei ein Fehler, »den Zustand des Landes immer nur als eine Art wirtschaftliche Aufholjagd darzustellen – als ob die ›innere‹ Einheit bei gleicher Wirtschaftskraft vollendet wäre«, so ein Kommentar in der FAZ am 16. September 2020.[11] Die Höhe des Bruttoinlandsprodukts (BIP) pro Kopf sei kein geeigneter Indikator für die Beurteilung der Lage des vereinten Deutschlands, argumentiert Oliver Holtemöller, Vizepräsident des IWH. Seiner Ansicht nach sind für die Menschen »andere Indikatoren wie die verfügbaren Einkommen oder die Lebenserwartung wichtiger«. Und diese Indikatoren lägen fast gleichauf mit dem Westen. Ähnlich sieht das Joachim Ragnitz vom ifo-Institut in Dresden: »Das Niveau der Einkommen ist gar nicht mehr so unterschiedlich, wenn man das jeweilige Preisniveau mit einbezieht.« Denn die Preise seien im Osten deutlich niedriger als im Westen.[12]

Bei all diesen positiven Signalen für die Zukunft zeichnen sich jedoch weitere »große Herausforderungen« für die ostdeutschen Länder ab. Das

10 Neuerer/Riedel (Anm. 1); Heute wird der Bau der Gigafactory in Thüringen verkündet, in: Handelsblatt, 9.7.2018, https://www.handelsblatt.com/22780180.html (zuletzt 26.10.2020); BASF baut Fabrik für Batterieteile in Brandenburg, in: Die Zeit, 12.2.2020, https://www.zeit.de/wirtschaft/2020-02/basf-schwarzheide-brandenburg-batterieproduktion-fabrik (zuletzt 26.10.2020).

11 Reinhard Müller: Mehr Anerkennung für den Osten – ein Kommentar, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.09.2020, https://www.faz.net/-16956752.html (zuletzt 26.10.2020).

12 Zitate nach Neuerer/Riedel (Anm. 1).

Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin verwies im September 2020 auf die Folgeprobleme des Bevölkerungsschwunds seit der Vereinigung. Seit dieser Zeit haben 15 Prozent der ehemaligen DDR-Bewohner ihre Heimat verlassen. Jetzt fehle eine Elterngeneration. Bis 2050 sei ein weiterer Rückgang der Einwohner um 13 Prozent zu erwarten, während der Rückgang im Westen nur mit 3,5 Prozent zu veranschlagen sei. Dieser Bevölkerungsschwund werde sich mit einem Rückgang der Einnahmen in den öffentlichen Kassen bemerkbar machen. Die Ausgaben der Länder und Kommunen werden nach Einschätzung von DIW-Mitarbeiterin Kristina van Deuverden deshalb, »dauerhaft hinter denen im Westen zurückbleiben müssen«. Daraus folge ein engerer Spielraum für Investitionen und wachstumsfördernde Maßnahmen. Im Ergebnis dürften sich die Unterschiede in der Wirtschaftskraft zwischen Ost und West in Zukunft wieder verstärken. »Kommunen und Länder müssen investieren können, damit die ostdeutschen Regionen für junge Menschen und Familien attraktiv sind«, lautet die daraus folgende Forderung des DIW-Präsidenten Marcel Fratzscher.[13] So weit Bestandsaufnahmen aus dem Herbst 2020, die mit der Überschrift versehen werden könnten: »Ökonomen ziehen ein gemischtes Fazit.«[14]

Stellt man den erreichten Lebensstandard und die wirtschaftliche Leistungskraft in einen europäischen Vergleichsmaßstab, dann lässt sich für den östlichen Teil der Bundesrepublik, die Regionen der ehemaligen DDR, durchaus eine positive Bilanz ziehen. Auch die Lebenszufriedenheit und das subjektive Wohlbefinden sind nicht nur insgesamt gewachsen, sondern die jeweiligen Werte in Ost und West haben sich in den letzten Jahren einander angenähert. Im Sommer 2019 beurteilten 68 Prozent aller Befragten ihre eigene wirtschaftliche Lage als gut. Die Unterschiede bei dieser subjektiven Einschätzung fallen zwischen neuen und alten Ländern sehr gering aus – für »gut« befanden ihre wirtschaftliche Situation in den alten Ländern 68 Prozent und in den neuen 66 Prozent.[15] Auch

13 Frese (Anm. 1), hier auch die beiden Zitate; vgl. zudem Kristina von Deuverden: 30 Jahre deutsche Einheit: Vieles ist erreicht – einiges bleibt noch zu tun (Editorial), in: DIW-Wochenbericht 39/2020, S. 337 ff., sowie dies: Bevölkerungsschwund setzt ostdeutsche Länder und Kommunen dauerhaft unter Sparzwang, ebd., S. 740–745.

14 Neuerer/Riedel (Anm. 1).

15 Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2020, hg. v. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), Berlin, August 2020, S. 45; zu den längerfristigen Trends seit den 1980er Jahren und für Gesamtdeutschland seit 1990 vgl. Mandy Stobbe: Lebenszufriedenheit und subjektives Wohlbefinden, 19.5.2020, https://www.bpb.de/47331/ (zuletzt 27.10.2020).

in dieser Hinsicht wäre also ein positives Fazit zu ziehen. Pünktlich zum 30. Einheitsjubiläum veröffentlichte das Institut für Demoskopie Allensbach eine Umfragestudie, die der deutschen Einheit zwar langsame, aber immerhin Fortschritte attestierte. Die gegenseitigen Vorurteile zwischen Ost- und Westdeutschen seien geringer, als es in der öffentlichen Debatte oft scheine. »Überraschend« sei zudem das Selbstvertrauen in den neuen Ländern.[16] Die Ostdeutschen also doch keine »Jammerossis«, der zu Zeiten der Jubiläen gepflegte »Opfermythos« nur eine Schimäre?

Mit Umfragen ist das so eine Sache, sie können zum gleichen Zeitpunkt scheinbar oder tatsächlich widersprüchliche Befunde zutage fördern. Das hängt von diversen Einflussfaktoren und nicht zuletzt von den jeweiligen Fragestellungen ab. Und aus einer subjektiven Zufriedenheit mit dem eigenen Leben lässt sich nicht unbedingt Zufriedenheit mit dem politischen und wirtschaftlichen System ableiten.

Bei all den Erfolgsmeldungen und positiven Tendenzen verwiesen die Einheitsberichte der Bundesregierung der Jahre 2019 und 2020 auf die in der ostdeutschen Bevölkerung vorhandene Unzufriedenheit mit dem politischen System. Eine geringere Demokratiezufriedenheit in den ostdeutschen Ländern wird seit Jahren festgestellt, Wahlergebnisse der letzten Jahre scheinen die Annahme demokratieskeptischer Tendenzen in der ostdeutschen Bevölkerung zu untermauern. Die Gründe für die in mancherlei Hinsicht spezifischen politischen und gesellschaftlichen Zustände in Ostdeutschland sind vielfältiger Natur: nachwirkende Prägungen aus Zeiten der DDR, eine geringere Verankerung zivilgesellschaftlicher, demokratischer Praktiken, jedoch auch die Erfahrung eines nahezu alle Bereiche umstürzenden Umbruchs, in dem viele Menschen sich vor die Herausforderung, allerdings auch die Chance gestellt sahen, eine neue Existenz aufzubauen und sich in völlig veränderten politischen und wirtschaftlichen Bedingungen zurechtzufinden. Aus dieser Phase, einer Phase auch enttäuschter Hoffnungen, rühren offenbar jene Wahrnehmungen der Benachteiligung, die im Gefühl, »Bürger zweiter Klasse« zu sein, auch heute noch bei einem beträchtlichen Teil der ostdeutschen Bevölkerung Ausdruck findet. Derartige (auch erinnerte) Wahrnehmungen in den Zusammenhang der historischen Entwicklungen und ihrer Analyse einzuordnen, hat mit der Konstruktion und Pflege eines »Opfermythos« nichts zu tun.

16 Thomas Petersen (Institut für Demoskopie Allensbach): Die Ostdeutschen sind selbstbewusster, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22.10.2020, https://www.faz.net/-17014867.html (zuletzt 27.10.2020).

Im vorliegenden Band wurde versucht, verschiedene Dimensionen zusammenzuführen. Welche wirtschaftlichen, sozialen, politischen und kulturellen Prozesse lassen sich beschreiben, wie verändern sich Haltungen, Werte und Identitäten? Wie es gelang, die »neuen Bundesländer« in die vereinte Bundesrepublik zu integrieren, und wie die Transformation des wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Systems vonstattenging, war ein Kernthema dieses Buchs. Das westdeutsche System bildete in nahezu allen Bereichen den Rahmen, der nun auch im ostdeutschen Teil des vereinten Landes galt. Überspitzt formuliert: »Die Ostdeutschen« mussten sich an die »westlichen« Formen anpassen. Dies festzustellen, entspringt keiner »westlich« codierten Perspektive, sondern beschreibt eine Realität. Denn nicht zu vergessen ist, dass Westdeutschland bereits zu Zeiten der Teilung oftmals als Referenz für den östlichen Teilstaat und seine Bevölkerung diente.

Allerdings eigneten sich Ostdeutsche die transferierten neuen Instrumente mitunter in einer Weise an, die nicht im »Sinne des Erfinders« war. Derartiges ließ sich im Arbeitsleben und bei der Aushandlung von Arbeitsbedingungen feststellen. So stießen etwa Flexibilisierungen, die auch auf den Westen wirkten – eine Form von Co-Transformation –, bei den Verfechtern von Flächentarifverträgen auf wenig Sympathie. Auch im Bildungs- und Erziehungsbereich lassen sich solche Co-Transformationen erkennen. Die im Osten deutlich höhere Dichte in der Kinderbetreuung wurde zu einem Modell auch für den Westen. Ähnliches gilt für die Modernisierung traditioneller Schulsysteme, bei der ebenfalls ein Teil der östlichen Bundesländer auf die alten Bundesländer wirkte. Weitere Beispiele sind Veränderungen im Verständnis von Geschlechterrollen, das sich in Deutschland einander angenähert hat. In einem geringeren Maße gilt dies auch für den kulturellen Austausch, für interkulturelle Kontakte, die sich auf niedrigerem Niveau als im Westen zwar, aber eben auch in den östlichen Bundesländern verstärkt haben.

Letzteres ist ein Beispiel für länger wirkende Entwicklungen im vereinten Deutschland, die von Ereignissen wie die hohe politische Wellen schlagende sogenannte Flüchtlingskrise des Jahres 2015 verdeckt wurden. Die Reaktionen auf die Zuwanderung einer sehr großen Zahl von Geflüchteten in diesem Jahr zeigte zudem, dass die Geschichte Deutschlands seit 1990 nicht nur von dem teils mehr, teils weniger erfolgreichen Zusammenwachsen der einstmals getrennten Teile geprägt ist.

Die Massenmigration, die 2015 einen Höhepunkt erreichte, aber bereits lange zuvor ein internationales und zunehmend europäisches Problem darstellte, deutet auf die gewachsene politische Verantwortung des vereinten Deutschlands in Europa und der Welt, die über die Bedeutung der Bundesrepublik vor 1990 weit hinausreicht. Bereits kurz nach dem Vollzug

der staatlichen Einheit war Deutschland im »Zweiten Golfkrieg« gefordert, zu einem Zeitpunkt, als es durch das Grundgesetz noch gehindert schien, auch militärisch einzugreifen. Jugoslawien, 9/11, Afghanistan, Irak und in jüngster Zeit die Ukraine als europäischer Krisenherd – dies sind nur einige Stichworte aus dem umfangreichen Katalog der außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen, vor die das vereinte Deutschland gestellt war und ist. Deutschland hat diese Verantwortung – teils widerstrebend – angenommen und ist seit geraumer Zeit vor allem im europäischen Rahmen eine »Vormacht wider Willen«.[17]

Dass Deutschlands Geschichte seit 1990 nicht allein aus nationaler Perspektive betrachtet werden kann, zeigen die globalen wirtschaftlichen Verflechtungen und die damit verbundenen Krisen, die sich bereits in der ersten Hälfte der 1990er Jahre negativ auf die gesamtdeutsche Wirtschaft niederschlugen. Von der bis in die nuller Jahre massiv ansteigenden Massenarbeitslosigkeit waren jedoch die neuen Bundesländer angesichts ihrer geschwächten ökonomischen Struktur deutlich stärker betroffen. Aus dem Auf und Ab von Krisen und Aufschwüngen ragt die in den USA 2007 ihren Ausgang nehmende Bankenkrise, die sich 2008/09 zur internationalen Finanzkrise ausweitete, heraus. Die Bundesrepublik überstand diese Krise im internationalen und europäischen Vergleich relativ glimpflich – ein Grund dafür war nicht zuletzt die Tatsache, dass man hier anders als etwa in Großbritannien weniger auf die »Finanzindustrie« gesetzt hatte und die deutsche Wirtschaft daher auf einem erfolgreichen und soliden produzierenden Sektor beruhte (und beruht).

Zur Bewältigung von Krisen – und dies zeigen auch die aktuellen Entwicklungen – bedarf es einer stabilen, funktionierenden Demokratie. Dies gilt im Übrigen auch für die »Flüchtlingskrise«. Der vielfach süffisant zitierte Satz der Bundeskanzlerin »Wir schaffen das!« beschreibt durchaus eine Realität. Trotz allem anfänglichen Chaos bei Aufnahme und Unterbringung der Menschen sowie der Mängel, was die Abstimmung in Europa und die Transparenz von Entscheidungen anbelangt: Die Aufnahme von nahezu einer Million Menschen hat weder Deutschlands Wirtschaft noch seinem demokratischen System nachhaltigen Schaden zugefügt. Nach sechs Jahren sind bei weiter fortbestehenden Problemen zahlreiche Erfolge der Integration zu vermelden. Vor allem: Die wütenden, auch vor kriminellen Akten nicht zurückschreckenden Proteste gegen die Aufnahme von Geflüchteten waren und sind Aktionen einer – besorgniserre-

17 So der Buchtitel von Stephan Bierling: Vormacht wider Willen. Deutsche Außenpolitik von der Wiedervereinigung bis zur Gegenwart, München 2014.

genden – Minderheit. Die Mehrheit der Deutschen befürwortete die Politik der Flüchtlingsaufnahme.

Eine stabile, funktionierende Demokratie wird auch erforderlich sein, um sich weiteren künftigen Herausforderungen zu stellen. Historiker geben üblicherweise keine Prognosen ab, doch es bedarf nicht allzu großer Fantasie, um auf die folgenden Krisen zu verweisen, mit denen nicht nur Deutschland konfrontiert sein wird: Unmittelbar und vermutlich auch mittelfristig wird die Bekämpfung der aktuellen sowie künftiger Pandemien zu meistern sein. Dies ist eine globale Aufgabe ebenso wie die Klimakrise mit all ihren Folgeproblemen, darunter eine ansteigende Zwangsmigration, ausgelöst durch Überlebens- und Verteilungskämpfe um knapper werdende Ressourcen. Weiterhin gilt es in Konflikte und Kriege zu intervenieren, um Eskalationen zu verhindern und Frieden zu ermöglichen. Deutschland wird als europäische Macht zunehmend mit Akteuren konfrontiert sein, die ein autokratisches, antidemokratisches Politikmodell verfolgen; dies gilt auch für Partner in den bestehenden Bündnissen wie zum Beispiel die Türkei. Im Inneren werden die Bedrohungen durch den anwachsenden Rechtsextremismus, der über rechtspopulistische Strukturen in Teile der Gesellschaft einsickert, aber auch weitere terroristische Gefahren, etwa vonseiten des radikalen Islamismus, abzuwehren sein.

In der vorliegenden Darstellung wurden die Transformationsprozesse nach der Friedlichen Revolution von 1989/90 und ihre Aus- und Nachwirkungen bis in die Gegenwart thematisiert. Mit dem weltweiten Ausbruch der Covid-19-Pandemie im Frühjahr 2020 ist jedoch ein erneuter Umbruch unserer bisher gewohnten Lebens- und Arbeitswelt erfolgt, dessen Wirkung und Ausmaß gegenwärtig noch nicht abgeschätzt werden kann.

Zweifellos stellt die Pandemie eine historische Zäsur dar, eine internationale Zäsur, die einerseits verdeckt, welch umfassenden Veränderungen wir entgegengehen, andererseits jedoch selbst zu diesem Wandel entscheidend beiträgt. Seit der Einführung und Nutzung des Internet vor mehr als 30 Jahren haben sich die Lebens- und Arbeitswelt zunehmend ins Digitale verlagert. So haben die notwendigen Maßnahmen gegen das Corona-Virus das Arbeiten von zu Hause vom eigenen PC aus erheblich gefördert. Durch die Digitalisierung wurde es möglich, bisherige Arbeitsprozesse im »Homeoffice« zu erledigen. Auch wenn diese Möglichkeit sicherlich nicht für alle Beschäftigten und Branchen gegeben ist, so haben viele Unternehmen inzwischen erkannt, welches Einsparungspotenzial in dezentraler Arbeit liegt und welche ökologischen Vorteile damit verbunden sind, wenn ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht jeden Tag längere oder kürzere Wegstrecken zurücklegen müssen, um an ihren Arbeitsplatz zu kommen.

Die Corona-Krise hat allerdings auch gravierende Mängel in der digitalen Infrastruktur offenbart. Nach wie vor verfügen ganze Landstriche vor allem im ländlichen Raum nicht über ein schnelles Internet. Auch die seit Jahren angekündigte flächendeckende Versorgung mit leistungsfähigen Mobilfunknetzen ist noch nicht erreicht. Die Krise bietet insofern auch Chancen. Sollen die Herausforderungen, die nicht nur aus der Pandemie, sondern auch aus dem Wandel der wirtschaftlichen Prozesse resultieren, gemeistert werden, ist ein deutlicher Schub im Bereich der Digitalisierung erforderlich.

Nicht allein im Arbeitsprozess in Büros, sondern auch in den industriellen Produktionsprozessen sind tiefgreifende Neuerungen – etwa die Schaffung industrieller Internetplattformen – schon erfolgt oder stehen in naher Zukunft zu erwarten. Künftig wird der Wertschöpfungsprozess von der Produktentwicklung, der Wartung und Qualitätskontrolle durch den Hersteller bis zur Nutzung durch den Kunden immer stärker von digitaler Steuerung und Überwachung begleitet werden. Die Weiterentwicklung innovativer Prozesstechnologien, eng verbunden mit dem Umbau der Energieversorgung zu einem effizienteren Energiesystem, wird die Produktionsprozesse tiefgreifend verändern. Dadurch werden weniger Menschen an der Herstellung von Waren und Produkten beteiligt sein, als es bisher der Fall ist, weil den Beschäftigten »künstliche Intelligenz« (KI), etwa »neuronale Netze«, zur Verfügung stehen, mit deren Hilfe sie komplexe Produktionsprozesse zu steuern und zu überwachen vermögen. Auf der Basis einer immer schnelleren und zugleich sichereren Datenübertragung (Mobilfunkstandard 5G) entsteht eine vierte industrielle Revolution, die inzwischen mit dem Kürzel »Industrie 4.0« bezeichnet wird. Die Folgen für die Arbeitswelt sind massiv; teilweise haben sie in Unternehmen und Betrieben bereits eingesetzt. Sie erfordern flexible Anpassung im Arbeitsprozess sowie eine Neujustierung von Arbeitnehmerrechten und der Interessenvertretung der Beschäftigten.

So sehr das Internet aus dem heutigen Leben nicht mehr wegzudenken ist, so sehr wohnen der Digitalisierung allerdings auch gravierende Probleme inne, die bisher nicht befriedigend gelöst werden konnten. Nahezu jedes Agieren im und mit dem Netz läuft über die Großserver der digitalen »Techfirmen« Google, Amazon, Microsoft, Facebook und Apple. Als weltweit umfassende Internet-Plattformen saugen sie für ihre Dienste »wie schwarze Löcher […] immer mehr Wertschöpfung ab«.[18] Allesamt in den USA ansässig, haben sie international eine dominante Stellung erlangt.

18 Helmut Bünder/Kerstin Schwenn: Internetriesen im Visier, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.10.2020, S. 18.

Allein am deutschen Digitalwerbemarkt halten Google, Facebook und Amazon einen Anteil von »70 Prozent, der wiederum etwa zwei Fünftel des gesamten Werbemarktes ausmacht«.[19] Dass massive Wettbewerbsverzerrungen die Folge sind, liegt auf der Hand. Inzwischen sind rechtliche Schritte sowohl in den USA als auch in der Europäischen Union und in Deutschland eingeleitet worden, um wieder zu fairen Wettbewerbsbedingungen zu kommen, zumal Daten »eine immer stärkere Bedeutung als Wertschöpfungsfaktor« gewinnen.[20]

Noch folgenreicher für den einzelnen bzw. kollektiven Nutzer der genannten digitalen Plattformen ist der Gebrauch und die Nutzung von personenbezogenen bzw. Wirtschaftsdaten, die von den großen Digitalkonzernen abgeschöpft und ausgewertet werden. Das gilt sowohl für ihre eigenen Subunternehmen (Instagram, WhatsApp, YouTube, Cloud Computing etc.) als auch für Firmen, deren Geschäft über ihre Server läuft. Durch die Nutzung und den Verkauf der gesammelten und ausgewerteten Daten werden nicht nur riesige Umsätze erzielt – allein im Jahr 2019 wurden damit 76 Milliarden Dollar verdient –, sondern wird zugleich das »Recht auf informationelle Selbstbestimmung« immer weiter ausgehöhlt: »Was gerade passiert, ist die Erosion der Grundlagen von Selbstbestimmung und Freiheit durch die wachsende Macht von Tech-Konzernen.«[21] Damit werden jedes Mal, wenn das Internet genutzt wird, individuelle und kollektive Grundrechte verletzt.

Dass die Abschöpfung von personenbezogenen bzw. Wirtschaftsdaten anonym erfolgt, unterstreicht nur das skrupellose Vorgehen der großen Digitalkonzerne und ihrer Plattformen. Um diesen millionenfachen Missbrauch auszuschließen oder zumindest einzudämmen, ist es notwendig, gegen die großen Technologiekonzerne auf nationaler und internationaler Ebene umfassende rechtliche Schritte einzuleiten. »Es muss unser Ziel sein, in der globalisierten Welt die digitalen Standards zu setzen, um die Nutzung und Produktion von Anwendungen, insbesondere im Bereich der Schlüsseltechnologien, unabhängig von einzelnen Unternehmen oder Wirtschaftsbereichen zu bestimmen«, heißt es in einer gemeinsamen Erklärung der für Digitales zuständigen Regierungsmitglieder aus fünf EU-

19 Bastian Benrath/Gustav Theile: Wie »Gafa« das Internet dominiert, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.10.2020, https://www.faz.net/-17024619.html (zuletzt 16.11.2020).

20 Bünder/Schwenn (wie Anm. 18).

21 »Holt Euch Eure Daten zurück!«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19.10.2020, S. 13.

Staaten.[22] Es stellt daher eine dringende Aufgabe dar, den Datenschutz auszubauen und zu sichern.

Doch mit dem Schutz individueller Rechte ist es nicht getan. Auch der eigene PC bzw. die digitalen Kommunikationssysteme des Staates und der Wirtschaft müssen geschützt werden. Durch vermehrte »Hacker-Angriffe« ist es in den letzten Jahren wiederholt gelungen, in digitale Kommunikationssysteme einzudringen und diese entweder für eine gewisse Zeit funktionsuntüchtig zu machen oder darin vorhandene Daten abzugreifen. Der bekannteste Fall dieser Art in Deutschland war der Cyber-Angriff des russischen Militärgeheimdienstes (GRU) auf die IT-Infrastruktur des Deutschen Bundestags im März 2015; mehrere Tage lang war das interne Netz des Bundestags unbrauchbar, zudem wurde eine große Datenmenge mit zum Teil sensiblen Informationen entwendet. Ebenso gravierend war die Sammlung und Sichtung von personalisierten Daten von Facebook-Nutzern durch Cambridge Analytica im Vorfeld der Wahlen in den USA 2016; die britische Internet-Firma kreierte auf der Basis der analysierten Daten individuell zugeschnittene »Informationen«, mit denen sie das Wahlverhalten der Nutzer zu beeinflussen suchte. Die Liste solcher illegalen Aktivitäten ließe sich weltweit problemlos verlängern. Daher stellt ihre Verhinderung eine zwingende Notwendigkeit dar, auch wenn damit erhebliche technische und rechtliche Probleme verbunden sind.

Digitalisierung in ihren vielfältigen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Ausprägungen ist das Schlüsselwort der gegenwärtigen und sich weiterentwickelnden umfassenden Transformation, die nicht nur Strukturen und Lebensgewohnheiten verändern wird, sondern auch Gefahren für die Bürgerrechte und für demokratische Entscheidungsabläufe birgt. Die umfassende digitale gesellschaftliche Überwachung wird bereits in Staaten wie China praktiziert, ist aber nicht solchen autoritären Systemen vorbehalten. Dass auch Geheimdienste wie die US-amerikanische National Security Agency (NSA) flächendeckend in der Lage und willens sind, Telekommunikation und Internet zu überwachen, ist seit den Enthüllungen des »Whistleblowers« und ehemaligen NSA-Mitarbeiters Edward Snowden aus dem Jahre 2013 bekannt.[23]

22 »Die globalen Konzerne haben eine Chance verpasst«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.5.2020, S. 8.

23 Vgl. zum Beispiel Marcel Rosenbach/Holger Stark: Der NSA-Komplex. Edward Snowden und der Weg in die totale Überwachung, München 2014; vgl. auch Nils Minkmar: So kann es nicht weitergehen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 31.3.2014, https://www.faz.net/-12873112.html (zuletzt 9.11.2020).

Ein weiteres, fundamentales Problem von globaler Bedeutung stellt die seit Jahrzehnten immer genauer diagnostizierte Erderwärmung dar, die Ursache des weltweit auftretenden Klimawandels ist. Dass es sich im Verlauf der Erdgeschichte erstmals um einen anthropogenen, also von Menschen verursachten Klimawandel handelt, ist ebenfalls unstrittig. Sollte die Erderwärmung in den nächsten Jahrzehnten nicht wenigstens begrenzt werden können, werden sich bei einer rasch wachsenden Weltbevölkerung in besonders gefährdeten Regionen massive existenzielle Probleme für die dort lebenden Menschen ergeben.

Wie die umfassende Studie des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPPC) der Vereinten Nationen aus dem Jahre 2014/15 zeigt,[24] macht Kohlendioxid (CO_2) rund die Hälfte des anthropogenen »Treibhauseffekts« aus, der seit den 1970er Jahren unser Klima mit wachsender Intensität beeinflusst; weitere für die Erdatmosphäre schädliche Gase wie Methan und Ozon kommen hinzu. Allein für den deutschen Siedlungsraum wurde im Zeitraum zwischen 1881 und 2019 ein Temperaturanstieg von 1,6 Grad festgestellt – vor allem die letzten drei Jahrzehnte trugen dazu bei. Ein seit der Industrialisierung ständig wachsender Energieverbrauch, die Abholzung riesiger Waldgebiete einschließlich der daraus resultierenden Vergrößerung und intensiven Nutzung landwirtschaftlicher Flächen, oft in Monokultur, und die weltweite Mobilität der Bevölkerung, deren Folge der massenhafte Ausstoß von Abgasen ist, stellen nur die wichtigsten Ursachen für die Verstärkung des Treibhauseffekts dar.

Auch wenn es noch immer eine Minderheit von Skeptikern gibt, die den längst eingetretenen Klimawandel in Zweifel ziehen oder sogar negieren, darunter der frühere US-Präsident Donald Trump – der Weltöffentlichkeit ist bewusst, dass der Ausstoß von Kohlendioxid sowie von anderen für die Erdatmosphäre schädlichen Gasen dringend reduziert werden muss. Dabei drängt die Zeit immer mehr. Während das »Kyoto-Protokoll« von 1997 (2005 in Kraft getreten) erstmals Zielwerte für den Treibhausgasausstoß in den Industrieländern festlegte, verpflichteten sich auf der Klima-Konferenz von Paris am 12. Dezember 2015 zum ersten Mal alle Staaten dazu, die Weltwirtschaft auf klimafreundliche Weise zu verändern (»Pariser Abkommen«). 196 Staaten erklärten sich dazu bereit, die Erderwärmung auf deutlich unter zwei Grad Celsius und möglichst unter 1,5 Grad Celsius zu

24 IPCC: Klimaänderung 2014. Synthesebericht. Beitrag der Arbeitsgruppen I, II und III zum Fünften Sachstandsbericht des Zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaänderungen (IPCC), Genf 2014 (deutsche Übersetzung durch Deutsche IPCC-Koordinierungsstelle, Bonn, 2016).

beschränken. Sogenannte Treibhausgas-Neutralität kann jedoch nur dann erreicht werden, »wenn die Weltwirtschaft rasch und konsequent deutlich weniger Kohlenstoff umsetzt, sich also ›dekarbonisiert‹«.[25] Abgesehen davon, dass die Industrieländer die Entwicklungsländer dabei finanziell unterstützen müssen, ihre Ökonomien klimafreundlicher zu gestalten, besteht eine weitere Festlegung des Pariser Abkommens darin, dass alle Länder ihre eingegangenen Klimaschutzziele alle fünf Jahre nicht nur einhalten, sondern auch erhöhen müssen.[26]

Doch, obwohl das Pariser Abkommen einen signifikanten Meilenstein in der internationalen Klimapolitik darstellt, wurde nur wenig später deutlich, dass auch eine Begrenzung der Erderwärmung auf 1,5 Grad Celsius nicht ausreicht, um schwerwiegende Folgen des Klimawandels zu verhindern.[27] Schon bei einem Temperaturunterschied von nur einem halben Grad bildet sich eine erheblich höhere Wärmeenergie in der Atmosphäre, deshalb stehen zum Beispiel bei einer Erwärmung von zwei Grad Celsius 21 Prozent der weltweiten Landfläche in Gefahr, überschwemmt zu werden, während es bei einer Erwärmung von 1,5 Grad Celsius elf Prozent wären – eine immer noch gewaltige Fläche.[28] Rasches Handeln ist daher notwendig. Der weltweiten Einigkeit darüber, dass der Klimawandel keinen Zeitverzug mehr gestattet, steht jedoch das Problem mangelnder internationaler Kooperation entgegen.[29]

Deutschland nimmt für sich in Anspruch, einer derjenigen Staaten zu sein, der immer wieder Antreiber einer koordinierten Klimapolitik gewesen ist. So hat sich die Bundesrepublik mit dem am 24. Juni 2021 vom Bundestag verabschiedeten Bundes-Klimaschutzgesetz das Ziel gesteckt, bis 2045 die Treibhausgasneutralität zu erreichen.[30] In der Energiepoli-

25 Die Klimakonferenz in Paris, https://www.bmu.de/themen/klima-energie/klimaschutz/internationale-klimapolitik/pariser-abkommen/ (zuletzt 16.11.2020).

26 Ebd.

27 Vgl. hierzu Steffen Bauer: Internationale Klimapolitik 2018: Von Paris über Bonn nach Katowice, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 21–23/2018, S. 18–25.

28 Vgl. dazu Susanne Crewell: Deutliche Erwärmung. Der Klimawandel aus meteorologischer Sicht, in: Forschung und Lehre 11/2020, S. 900ff.

29 Axel Ockenfels: Größtes Kooperationsproblem der Menschheitsgeschichte: Was hilft und was hilft nicht im Kampf gegen den Klimawandel, in: ebd., S. 906f.

30 Deutsche Klimaschutzpolitik. Verbindlicher Klimaschutz durch das Bundes-Klimaschutzgesetz, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Industrie/klimaschutz-deutsche-klimaschutzpolitik.html (zuletzt 30.7.2021).

tik hat Deutschland seit der Reaktorkatastrophe von Fukushima in Japan am 11. März 2011 als einziges Land bisher sogar eine doppelte Wende vollzogen: Parallel zur sukzessiven Abschaltung von Atomkraftwerken bis Ende 2022 sollen alle Kohlekraftwerke bis 2038 vom Netz gehen und durch erneuerbare, klimaneutrale Energieträger wie Windenergie, Fotovoltaik und Biomasse ersetzt werden.

Dennoch bedarf es nicht nur internationaler Kooperation und nationaler Bemühungen, um den Klimawandel in verträglichen Grenzen zu halten, vielmehr gehört dazu auch die Änderung von traditionellen Lebens- und Arbeitsverhältnissen einschließlich der Veränderung individueller Verhaltensweisen. Letzteres dürfte am schwersten zu bewerkstelligen sein, weil darunter nahezu alle Aktivitäten der menschlichen Existenz fallen: Mobilität, Arbeitsprozesse, Ernährungsgewohnheiten, die Nutzung von Energie und viele weitere.

Schon aufgrund des weltweit hohen Ausstoßes von Abgasen muss die Energiewende von einer Verkehrswende begleitet werden. Verbrennungsmotoren müssen sukzessive durch elektrische Antriebe, Hybrid- oder Wasserstoff-Brennstoffzellen-Motoren ersetzt werden; hier ist intensive Forschung noch im Gange. Seit 2019 steigen indes Verkauf und Nutzung von Elektrofahrzeugen, staatlich gefördert, stetig an. Parallel dazu werden eine immer stärkere digitale Steuerung und Nutzung des Personen- und Gütertransports die individuelle wie kollektive Verkehrsmobilität erhöhen, die gleichwohl energiesparend ist und dadurch nachhaltig wirkt.

Auf die Tatsache, dass Arbeits- und Produktionsprozesse zukünftig immer stärker digital gesteuert werden, wurde bereits hingewiesen; in einigen Branchen ist das bereits jetzt der Fall. Der mit digitalen Technologien verbundene Herstellungs- und Kommunikationsprozess erfordert ein hohes Ausbildungsniveau, da die Produktion von Waren und Gütern auf der Stufe von »Industrie 4.0« nur von qualifizierten und technisch versierten Personen durchgeführt werden kann. Ein gutes IT-Verständnis stellt dafür die unerlässliche Voraussetzung dar. Da sich Technologien gerade in diesem Bereich rasch wandeln, ist permanentes Lernen im Umgang mit Hard- und Software unabdingbar.

Änderungen werden sich darüber hinaus in der Landwirtschaft und damit auch in unserem Ernährungsverhalten vollziehen müssen, um die Emittierung von Kohlendioxid zu reduzieren. Großflächige Monokulturen, die den Boden auslaugen und Vögeln und Insekten den Lebensraum nehmen, müssen in kleinere Anbauflächen umgewandelt werden, die zugleich Raum für Biotope lassen. Parallel dazu sollte der Einsatz von Pestiziden reduziert werden. Zu mehr Nachhaltigkeit würde auch ein

geringerer Konsum von Fleisch und Milchprodukten beitragen, da ihre Erzeugung das Klima nach wie vor am stärksten belastet. Auch in dieser Hinsicht vollzieht sich gerade ein Wandel: Nahrungsmittel auf Pflanzenbasis verzeichnen inzwischen ein starkes Wachstum. Gerade bei den Essgewohnheiten wird jedoch deutlich, dass es auch auf das Verhalten des/der Einzelnen ankommt, das heißt auf die Bereitschaft, traditionelle bzw. gewohnte individuelle und kollektive Einstellungen zu verändern.

Zusammenfassend lässt sich feststellen: Neben den längst in Gang gekommenen technologischen Veränderungen unserer Lebens- und Arbeitswelt durch die fortschreitende Digitalisierung ist der Wandel von persönlichen und gesamtgesellschaftlichen Verhaltensweisen und Einstellungen unabdingbar, um den Ausstoß von schädlichen Treibhausgasen zu vermindern und dadurch den Lebensraum Erde zu erhalten.

Den genannten Herausforderungen kann sich Deutschland in seinen europäischen und internationalen Verflechtungen nur auf der Basis einer stabilen – das heißt auch von der Mehrheit der Gesellschaft akzeptierten und wehrhaften – Demokratie erfolgreich stellen. Bei allen gravierenden Problemen und Krisen, denen das vereinte Deutschland in den vergangenen 30 Jahren ausgesetzt war, hat sich dieses demokratische System bewährt. Es kann sich auch weiter bewähren, wenn es aktiv von den Menschen getragen und gestaltet wird. Dies ist die Herausforderung der kommenden Jahrzehnte.

Anhang

Dank

Dieses Buch wäre nicht entstanden ohne die Hilfe und Unterstützung zahlreicher Personen und Institutionen. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Bibliotheken und Forschungseinrichtungen ermöglichten den zuletzt unter Pandemie-Bedingungen erschwerten Zugang zu Quellen und Literatur. Studentische und wissenschaftliche Hilfskräfte haben die Forschungsarbeiten unterstützt und zum Gelingen der Publikation beigetragen. Genannt seien Rico Keller, Martin Baumert, Caroline Bernet, Sophia Tölle, Eric Weiß und Ulrich Pilous. Lilith Günther hat das Personenregister erstellt. Der Bundeszentrale für politische Bildung, namentlich Hans-Georg Golz, sei für die Aufnahme der Publikation in ihre Schriftenreihe gedankt. Und nicht zuletzt möchten sich die beiden Autoren bei Verena Artz (Lektorat) und Christoph Rasemann (Redaktion) für die kompetente Betreuung und die zuverlässige Zusammenarbeit bedanken.

Auswahlbibliografie

Abelshauser, Werner: Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945, München 2004.

Ahbe, Thomas: Ostalgie: Zum Umgang mit der DDR-Vergangenheit in den 1990er Jahren, Erfurt (Landeszentrale für politische Bildung Thüringen) 2005.

Behrends, Jan u. a. (Hg.): Fremde und Fremd-Sein in der DDR. Zu historischen Ursachen der Fremdenfeindlichkeit in Ostdeutschland, Berlin 2002.

Best, Heinrich/Holtmann, Everhard (Hg.): Aufbruch der entsicherten Gesellschaft. Deutschland nach der Wiedervereinigung, Frankfurt a. M./New York 2012.

Biene, Janusz u. a. (Hg.): Salafismus und Dschihadismus in Deutschland. Ursachen, Dynamiken, Handlungsempfehlungen, Frankfurt a. M. 2016.

Bienert, Michael C. u. a. (Hg.): Die Berliner Republik. Beiträge zur deutschen Zeitgeschichte seit 1990, Berlin 2013.

Bierling, Stephan: Vormacht wider Willen. Deutsche Außenpolitik von der Wiedervereinigung bis zur Gegenwart, München 2014.

Birke, Roman: Geburtenkontrolle als Menschenrecht. Die Diskussion um globale Überbevölkerung seit den 1940er Jahren, Göttingen 2020.

Böick, Marcus: Die Treuhand. Idee – Praxis – Erfahrung 1990–1994, Göttingen 2018.

Böick, Marcus u. a. (Hg.): Jahrbuch Deutsche Einheit 2020, Berlin 2020.

Bösch, Frank (Hg.): Geteilte Geschichte. Ost- und Westdeutschland 1970–2000, Göttingen 2015.

Böttger, Katrin/Jopp, Mathias (Hg.): Handbuch zur deutschen Europapolitik, Bonn (Bundeszentrale für politische Bildung) 2017.

Breuel, Birgit (Hg.): Treuhand intern, Frankfurt a. M. 1993.

Brunner, Detlev u. a. (Hg.): Gewerkschaften im deutschen Einheitsprozess. Möglichkeiten und Grenzen in Zeiten der Transformation, Bielefeld 2018.

Datenreport 2018. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, hg. v. Statistisches Bundesamt (Destatis), Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) in Zusammenarbeit mit Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin), Bonn (Bundeszentrale für politische Bildung) 2018.

Datenreport 2021. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, hg. v. Statistisches Bundesamt (Destatis), Wissenschaftszentrum Berlin für Sozial-

forschung (WZB), Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB) in Zusammenarbeit mit Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin), Bonn (Bundeszentrale für politische Bildung) 2021.

Decker, Oliver u. a. (Hg.): Die enthemmte Mitte. Autoritäre und rechtsextreme Einstellung in Deutschland. Die Leipziger Mitte-Studie 2016, Gießen 2016.

Decker, Oliver/Brähler, Elmar (Hg.): Flucht ins Extreme. Rechtsextreme Dynamiken in der Mitte der Gesellschaft, Gießen 2018.

Decker, Oliver/Brähler, Elmar (Hg.): Autoritäre Dynamiken. Neue Radikalität – alte Ressentiments, Leipziger Autoritarismus-Studie 2020, Gießen 2020.

Denk, Felix/von Thülen, Sven: Der Klang der Familie. Berlin, Techno und die Wende, 2. Auflage, Berlin 2015.

Faus, Rainer/Storks, Simon: Im vereinten Deutschland geboren – in den Einstellungen gespalten? OBS-Studie zur ersten Nachwendegeneration. Ein Projekt der Otto Brenner Stiftung, Frankfurt a. M. 2019.

Frei, Norbert u. a.: Zur rechten Zeit. Wider die Rückkehr des Nationalismus, Berlin 2019.

Gabriel, Oscar W. u. a.: Deutschland 25. Gesellschaftliche Trends und politische Einstellungen, Bonn (Bundeszentrale für politische Bildung) 2015.

Gehler, Michael: Deutschland. Von der Teilung zur Einigung, 1945 bis heute, Wien/Köln/Weimar 2010.

Geißler, Rainer: Die Sozialstruktur Deutschlands, 7., grundlegend überarbeitete Auflage. Mit einem Beitrag von Thomas Meyer, Wiesbaden 2014.

Glatz, Rainer L./Tophoven, Rolf (Hg.): Am Hindukusch – und weiter? Die Bundeswehr im Auslandseinsatz: Erfahrungen, Bilanzen, Ausblicke, Bonn (Bundeszentrale für politische Bildung) 2015.

Görtemaker, Manfred: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Von der Gründung bis zur Gegenwart, Frankfurt a. M. 2004.

Görtemaker, Manfred: Die Berliner Republik. Wiedervereinigung und Neuorientierung, Berlin 2009.

Großbölting, Thomas/Lorke, Christoph (Hg.): Deutschland seit 1990. Wege in die Vereinigungsgesellschaft, Stuttgart 2017.

Großbölting, Thomas: Wiedervereinigungsgesellschaft. Aufbruch und Entgrenzung in Deutschland seit 1989/90, Bonn (Bundeszentrale für politische Bildung) 2020.

Hacker, Michael u. a. (Hg.): Dritte Generation Ost. Wer wir sind, was wir wollen, Berlin 2012.

Haunss, Sebastian/Sommer, Moritz (Hg.): Fridays for Future – Die Jugend gegen den Klimawandel. Konturen der weltweiten Protestbewegung, Bielefeld 2020.

Henke, Klaus-Dietmar (Hg.): Revolution und Vereinigung 1989/90. Als in Deutschland die Realität die Phantasie überholte, München 2009.
Herbert, Ulrich: Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert, München 2014.
Heydemann, Günther/Gülzau, Jan (Hg.): Konsens, Krise und Konflikt. Die deutsch-amerikanischen Beziehungen im Zeichen von Terror und Irak-Krieg, Bonn (Bundeszentrale für politische Bildung) 2010.
Heydemann, Günther/Paqué, Karl-Heinz (Hg.): Planwirtschaft – Privatisierung – Marktwirtschaft. Wirtschaftsordnung und -entwicklung in der SBZ/DDR und den neuen Bundesländern 1945–1994, Göttingen 2017.
Heydemann, Günther/Vodicka, Karel (Hg.): Vom Ostblock zur EU. Systemtransformationen 1990–2012 im Vergleich, Bonn 2013.
Hinter, Holger/Zimmermann, Klaus F. (Hg.): Zeitenwende auf dem Arbeitsmarkt. Wie der demografische Wandel die Erwerbsgesellschaft verändert, Bonn 2013.
Hockerts, Hans Günter: Der deutsche Sozialstaat. Entfaltung und Gefährdung seit 1945, Bonn 2012.
Hoffmann, Dierk (Hg.): Transformation einer Volkswirtschaft. Neue Forschungen zur Geschichte der Treuhandanstalt, Berlin 2020.
Hradil, Stefan (Hg.): Deutsche Verhältnisse. Eine Sozialkunde, Bonn (Bundeszentrale für politische Bildung) 2012.
Ischinger, Wolfgang: Welt in Gefahr. Deutschland und Europa in unsicheren Zeiten, Berlin 2018.
Kocka, Jürgen: Vereinigungskrise. Zur Geschichte der Gegenwart, Göttingen 1995.
Kowalczuk, Ilko-Sascha: Endspiel. Die Revolution von 1989 in der DDR, 2. Auflage, München 2009.
Kowalczuk, Ilko-Sascha: Die Übernahme. Wie Ostdeutschland Teil der Bundesrepublik wurde, München 2019.
Kriemann, Hans-Peter: Der Kosovo-Krieg 1999, Ditzingen 2019.
Marxen, Klaus u. a.: Die Strafverfolgung von DDR-Unrecht. Fakten und Zahlen, Berlin 2007.
Mau, Steffen: Lütten Klein. Leben in der ostdeutschen Transformationsgesellschaft, Berlin 2019.
Mayer, Tilman (Hg.): 20 Jahre Deutsche Einheit. Erfolge, Ambivalenzen, Probleme, Berlin 2010.
Müller-Brandeck-Bocqet, Gisela u. a.: Deutsche Europapolitik. Von Adenauer bis Merkel, Wiesbaden 2010.
Nierth, Markus/Streich, Juliane: Brandgefährlich. Wie das Schweigen der Mitte die Rechten stark macht. Erfahrungen eines zurückgetretenen Dorfbürgermeisters, Berlin 2016.
Ostdeutschland – Eine Bilanz. Festschrift für Gerhard Heimpold, hrsg. v. Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle – IWH, Halle (Saale) 2020.

Paqué, Karl-Heinz: Die Bilanz. Eine wirtschaftliche Analyse der deutschen Einheit, München 2009.
Pohl, Rüdiger (Hg.): Herausforderung Ostdeutschland. Fünf Jahre Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion, Berlin 1995.
Pollack, Detlef: Das unzufriedene Volk. Protest und Ressentiment in Ostdeutschland von der friedlichen Revolution bis heute, Bielefeld 2020.
Ramelsberger, Annette u. a.: Der NSU-Prozess. Das Protokoll, 5 Bände, München 2018.
Rehberg, Karl-Siegbert u. a. (Hg.): PEGIDA – Rechtspopulismus zwischen Fremdenangst und »Wende«-Enttäuschung? Analysen im Überblick, Bielefeld 2016.
Ritter, Gerhard A.: Der Preis der deutschen Einheit. Die Wiedervereinigung und die Krise des deutschen Sozialstaates, 2. Auflage, München 2007.
Rödder, Andreas: Deutschland einig Vaterland. Die Geschichte der Wiedervereinigung, München 2009.
Rödder, Andreas: 21.0. Eine kurze Geschichte der Gegenwart, 4. Auflage, München 2016.
Roesler, Jörg: Ostdeutsche Wirtschaft im Umbruch 1970–2000, Bonn (Bundeszentrale für politische Bildung) 2003.
Salzborn, Samuel (Hg.): Antisemitismus – Geschichte und Gegenwart, Gießen 2004.
Schildt, Axel/Siegfried, Detlef: Deutsche Kulturgeschichte. Die Bundesrepublik – 1945 bis zur Gegenwart, München 2009.
Schlögel, Karl: Entscheidung in Kiew. Ukrainische Lektionen, München 2015.
Schöllgen, Gregor: Deutsche Außenpolitik. Von 1945 bis zur Gegenwart, München 2013.
Shell Deutschland Holding (Hg.): Jugend 2015. Eine pragmatische Generation im Aufbruch, Bonn (Bundeszentrale für politische Bildung) 2016.
Sinn, Gerlinde/Sinn, Hans-Werner: Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung, 2., neu bearbeitete Auflage, Tübingen 1992.
Sontheimer, Michael: Natürlich kann geschossen werden. Eine kurze Geschichte der Roten Armee Fraktion, München 2010.
Steiner, André: Von Plan zu Plan. Eine Wirtschaftsgeschichte der DDR, Bonn (Bundeszentrale für politische Bildung) 2007.
Ther, Philipp: Die neue Ordnung auf dem alten Kontinent. Eine Geschichte des neoliberalen Europa, aktualisierte Ausgabe, Berlin 2016.
Weber, Christiana: Treuhandanstalt – Eine Organisation entsteht im Zeitraffer, Wiesbaden 1996.
Weidenfeld, Werner (Hg.): Die Staatenwelt Europas, Bonn 2006.
Weiß, Eric: Gewerkschaftsarbeit im Vereinigungsprozess. Die Industriegewerkschaft Chemie-Papier-Keramik in der Transformationszeit 1990–1994, Berlin 2018.

Winkler, Heinrich August: Geschichte des Westens. Die Zeit der Gegenwart, München 2015.
Wirsching, Andreas: Der Preis der Freiheit. Geschichte Europas in unserer Zeit, Bonn 2012.
Wolfrum, Edgar: Rot-Grün an der Macht. Deutschland 1998–2005, München 2013.
Wolfrum, Edgar: Der Aufsteiger. Eine Geschichte Deutschlands von 1990 bis heute, Stuttgart 2020.
Wowtscherk, Christoph: Was wird, wenn die Zeitbombe hochgeht? Eine sozialgeschichtliche Analyse der fremdenfeindlichen Ausschreitungen in Hoyerswerda im September 1991, Göttingen 2014.

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

Kapitel 1

Abb. 1: Unterscheiden sich Nord- und Süddeutsche oder Ost- und Westdeutsche stärker voneinander? 24
Abb. 2: Überwiegen Gemeinsamkeiten von oder Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschen? 24
Abb. 3: Unterschiede und Gemeinsamkeiten – Westdeutschland 27
Abb. 4: Unterschiede und Gemeinsamkeiten – Ostdeutschland 27
Abb. 5: Heutige Relevanz west- und ostdeutscher Herkunft unter jungen Erwachsenen (2019) 28
Abb. 6: 30 Jahre Mauerfall – sind Ostdeutsche »Bürger zweiter Klasse«? 29
Abb. 7: Ost-Identität, Entwicklung 1992–2012 33
Abb. 8: West-Identität, Entwicklung 1992–2012 34
Abb. 9: Ost- und West-Identität unter jungen Erwachsenen 35

Kapitel 2

Abb. 1: Fertilitätsrate in der Ost- und Westdeutschland 1950–2019 50
Abb. 2: Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials bis 2060 58
Abb. 3: Wanderungen zwischen dem früheren Bundesgebiet und den neuen Ländern 62

Kapitel 3

Tab. 1: Industrielle Produktion in Ostdeutschland (Index 1989 = 100) 91
Tab. 2: Arbeitsmarkt in Ostdeutschland (in 1 000 Personen) 92
Tab. 3: Entlastungswirkungen am ostdeutschen Arbeitsmarkt Ende 1991/ Anfang 1992 (in 1 000 Personen) 92
Tab. 4: Herkunft der Treuhandanstaltmitarbeiter (Abteilungsleiter/ -innen und Referenten/-innen) im Juni 1993 (in Prozent) 109
Abb. 1: Was geschah mit den der Treuhand unterstellten Unternehmen? 112
Abb. 2: Arbeitslosenzahlen 1991–2020 121
Abb. 3: Arbeitslosenquote 1975–2020 122
Abb. 4: Langzeitarbeitslose 1993–2020 123
Abb. 5: Arbeitslosenquoten nach Geschlecht 1991–2019 124
Abb. 6: Arbeitslosenquoten jüngerer Menschen 1993–2020 126

Abb. 7: Kumulierte Veränderung der Struktur der Erwerbstätigkeit 2003 bis 2011 139
Abb. 8: Wachstumsbeitrag von Teilzeit und Vollzeit zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung 2003 bis 2011 140

Kapitel 4

Tab. 1: Volkskammer- und Bundestagswahlergebnisse in Ostdeutschland (in Prozent) 173
Abb. 1: Straftaten gegen Asylunterkünfte 190
Tab. 2: Einstellung zu Juden: 1996 und 1998 im Vergleich, Zustimmung zu Aussage (in Prozent) 198
Tab. 3: Antisemitische Straf- und Gewalttaten 2001–2015 202

Personenregister

al-Assad, Baschar 270, 311, 312,313, 314, 315, 316, 318
Albrecht, Susanne 209
al-Gaddafi, Muammar 306, 307, 415
Ali, Ben 306
Amado, Luis 368
Amri, Anis 206, 395
as-Sarradsch, Fayiz 308, 309

Bachmann, Lutz 196
Barnier, Michel 408
Beck, Ulrich 389
Berger, Roland 104
Best, Heinrich 78
Biden, Joe 269, 303, 321, 343
Biedenkopf, Kurt 167
Biermann, Wolf 135
Bisky, Jens 21
Blair, Tony 132, 294
Blüm, Norbert 82, 161
Bohley, Bärbel 211
Böhme, Erich 15
Böhnhardt, Uwe 204
Borrell, Josep 322
Brandt, Willy 25, 174
Breuel, Birgit 100, 101, 109, 111
Brinkhaus, Ralph 10, 30, 97
Bubis, Ignatz 40, 41, 42
Bush, George W. 188, 290, 291, 292, 294, 296, 297
Butterwegge, Christoph 137

Calliess, Christian 366
Cameron, David 403, 404
Changoschwili, Selimchan 270
Cheney, Dick 293
Chirac, Jacques 292
Coats, Daniel 292
Crary, Jonathan 254

Däubler-Gmelin, Herta 294
Dbaiba, Abdul Hamid 310
Delors, Jacques 347, 355
Dohnanyi, Klaus von 42
Dörre, Klaus 137, 142
Draghi, Mario 384, 421
Dreyer, Malu 170
Duchac, Josef 167

Engler, Wolfgang 33
Erdoğan, Recep Tayyip 274, 314, 342, 396
Ernst, Stefan 197
Eubel, Cordula 137

Feymann, Werner 391
Fischer, Joschka 177, 263, 287, 291, 293, 295, 360, 361
Fratzscher, Marcel 433
Friedländer, Saul 40, 41
Friedman, Michel 41, 42, 198

Gabriel, Sigmar 321, 338, 365
Gauck, Joachim 25, 135, 265, 330, 331, 412, 417
Gauland, Alexander 44, 45

Geißler, Rainer 59
Genscher, Hans-Dietrich 261, 281, 282, 346, 348
Gies, Gerd 167
Gohlke, Reiner Maria 101
Graf Lambsdorff, Otto 89
Große Hüttmann, Martin 367
Guttenberg, Karl-Theodor zu 301
Gutzeit, Martin 217

Habermas, Jürgen 38, 365
Haftar, Chalifa 308, 309
Hartz, Peter 133
Hasselhoff, David 245
Herrhausen, Alfred 208
Herzog, Roman 42, 147
Heym, Stefan 242
Hickel, Rudolf 84
Hirsch, Burkhard 113
Hirschel, Dierk 141
Höcke, Björn 44, 45, 196
Hollande, François 389
Holm, Andrej 212
Holtemöller, Oliver 432
Holtmann, Everhard 78
Honecker, Erich 78, 211, 234
Höppner, Reinhard 172
Hussein, Saddam 277, 292, 295, 296

Ischinger, Wolfgang 260, 307, 327, 401
Izetbegović, Alija 285

Janukowytsch, Wiktor 328, 329, 330, 333
Jarausch, Konrad 42
Jazenjuk, Arsenij 329
Jelzin, Boris 288
Johnson, Boris 408, 409, 410
Juncker, Jean-Claude 266

Kiowa, Amadeu Antonio 203
Kleger, Heinz 32
Kleiber, Günther 211
Klingholz, Reiner 51, 53, 54
Köcher, Renate 20, 180
Kocka, Jürgen 213, 219
Kohl, Helmut 15, 16, 81, 86, 87, 88, 89, 90, 94, 95, 102, 114, 127, 128, 129, 131, 132, 172, 174, 175, 178, 183, 184, 194, 261, 346, 350, 351, 353, 355, 359
Kohler, Berthold 327, 334
Kollmorgen, Raj 218
Kramer, Ingo 137
Kramp-Karrenbauer, Annegret 338, 416
Krause, Günther 82
Krenz, Egon 211
Kretschmann, Winfried 170
Krzeminski, Adam 178

Lafontaine, Oskar 128, 132, 174, 175, 176, 177, 178
Lamers, Karl 359, 360, 361
Lammert, Norbert 170
Leisler Kiep, Walther 183
Leyen, Ursula von der 409, 420, 421
Leyendecker, Hans 184
Löhr, Julia 430
Lübcke, Walter 197, 203, 204
Ludewig, Johannes 102,
Luft, Christa 99

Maas, Heiko 267, 308, 343, 407, 411
Macron, Emmanuel 338, 365, 409, 420
Maier, Anja 429
Maier-Witt, Silke 209
Maizière, Lothar de 17, 100, 161, 165
Maizière, Thomas de 22, 38
Matthäus-Meier, Ingrid 89

Mau, Steffen 35, 36, 156, 232, 243
Mauriac, François 260
May, Theresa 404, 405, 407
Meckel, Markus 43, 44, 161
Merkel, Angela 22, 25, 161, 178, 179, 194, 197, 226, 253, 264, 301, 306, 308, 310, 314, 322, 323, 330, 331, 336, 337, 338, 366, 367, 368, 377, 380, 381, 383, 384, 385, 388, 389, 390, 391, 392, 395, 402, 403, 407, 408, 409, 412, 417, 420, 423
Merz, Friedrich 36, 37
Michel, Charles 409
Middelaar, Luuk van 347
Mielke, Erich 211
Milošević, Slobodan 281, 285, 286, 288
Mitterand, François 260, 261
Modrow, Hans 16, 80, 98, 99, 113, 223
Mogherini, Federica 271
Möllemann, Jürgen 198
Momper, Walter 15
Mubarak, Husni 306
Müller, Gerd 400, 401
Müller, Heiner 242
Münch, Werner 167
Mundlos, Uwe 204
Nawalny, Alexej 271
Netanjahu, Benjamin 322, 323
Neugebauer, Wolfram »Wolle XDP« 248
Niedermayer, Oskar 183

Obama, Barack 268, 319, 320
Oberndörfer, Dieter 37
Orbán, Victor 397

Panetta, Leon 303
Papandreou, Giorgos A. 378
Paqué, Karl-Heinz 116
Platzeck, Matthias 167, 195, 337
Pleitgen, Fritz 15
Pohl, Rüdiger 430, 431
Poppe, Ulrike 195
Poroschenko, Petro 329
Powell, Colin 295,
Putin, Wladimir 269, 271, 315, 325, 326, 327, 329, 330, 331, 332, 336, 340, 342, 344, 418

Ramelow, Bodo 173
Rappe, Hermann 102
Rau, Johannes 174, 204
Riester, Walter 132
Ringstorff, Harald 167
Ritter, Gerhard A. 117
Roeingh, Matthias (»Dr. Motte«) 247
Rohwedder, Detlev Karsten 101, 104, 105, 109, 110, 111, 113, 114, 208, 209
Rühe, Volker 259
Rumsfeld, Donald 294, 295

Saleh, Raed 30
Sassoli, David 409
Schabowski, Günter 211
Scharping, Rudolf 174, 175
Schäuble, Wolfgang 184, 359, 360, 361, 385, 386, 387
Schily, Otto 105
Schirrmacher, Frank 42
Schmid, Thomas 21, 170
Schmidt, Christa 237
Schreyer, Michaele 360

Schröder, Gerhard 20, 132, 133, 135, 136, 137, 162, 174, 175, 176, 177, 178, 287, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 298, 336, 337, 353, 354, 355, 356, 358, 362
Schulte, Dieter 129
Schulze, Peter 107
Schürer, Gerhard 79
Schuster, Josef 200, 322
Schwan, Gesine 44
Seehofer, Horst 392
Selenskyj, Wolodymyr 329, 339
Sikorski, Radosław »Radek« 424
Şimşek, Enver 204
Socrates, Jose 368
Soleimani, Quasem 317
Sommer, Theodor 162
Steinbach, Erika 43
Steinbrück, Peer 377
Steinmeier, Frank-Walter 273, 313, 337, 338, 339, 368, 411, 412
Stolpe, Manfred 167
Stoltenberg, Jens 337
Straubhaar, Thomas 137
Strauß, Franz-Josef 79
Streit, Manfred E. 84
Struck, Peter 298
Sturgeon, Nicola 410
Süssmuth, Rita 161

Tauber, Peter 263
Thatcher, Margret 260
Thierse, Wolfgang 162
Tibi, Bassam 36
Tietmeyer, Hans 82
Tisch, Harry 79
Tito, Josip 279
Trump, Donald 166, 268, 269, 303, 317, 320, 322, 371, 414, 416, 441
Tsipras, Alexis 386, 387,
Tudjman, Franjo 285
Turtschinow, Oleksandr 329
Tusk, Donald 408

Ullmann, Wolfgang 98

Veen, Hans-Joachim 38, 39
Vernet, Daniel 259
Viett, Inge 209
Vogel, Bernhard 167
Voßkuhle, Andreas 373

Waigel, Theo 348
Walser, Martin 39, 40, 41, 42, 43
Wanderwitz, Marco 429
Weber, Hermann 217
Weizsäcker, Richard von 163
Wergin, Clemens 344
Westerwelle, Guido 306
Winkler, Heinrich August 351
Woidke, Dietmar 167
Wolf, Christa 242
Zschäpe, Beate 204, 205
Zwickel, Klaus 145

Bildnachweis

Titelbild picture alliance/dpa/Rainer Jensen

Kapitel 1

S. 23 Niedersächsische Staatskanzlei

Kapitel 2

S. 69 picture alliance/dpa/Sven Hoppe
S. 71 picture alliance/Daniel Kubirski

Kapitel 3

S. 83 picture alliance/ZB/Waltraud Grubitzsch
S. 88 picture alliance/ASSOCIATED PRESS/Heribert Proepper
S. 94 picture alliance/ASSOCIATED PRESS/STR
S. 129 Haus der Geschichte, Bonn/Hans-Jürgen Starke
S. 135 picture alliance/AP Photo/MARKUS SCHREIBER
S. 146 picture alliance/dpa/Jan Bauer

Kapitel 4

S. 174 picture alliance/dpa/Norbert_Försterling
S. 177 picture alliance/AP Photo/ROBERTO PFEIL
S. 193 picture alliance/ZB/Rainer weißflog

Kapitel 5

S. 234 picture alliance/ZB/Jan-Peter Kasper
S. 246 picture alliance/ZB/Peer Grimm
S. 249 picture alliance/dpa/Wolfgang Weihs

Kapitel 6

S. 263 picture alliance/dpa/epa Georgi Licovski
S. 267 IMAGO/photothek

S. 278 Wikimedia Commons
S. 281 IMAGO/sepp spiegl
S. 284 picture alliance/AP Photo/Anonymous
S. 290 picture alliance/dpa/epa afp Sloan
S. 293 REGIERUNGonline/Gebhardt
S. 300 picture alliance/dpa/dpaweb/epa Hollander
S. 307 picture alliance/REUTERS/FINBARR O'REILLY
S. 309 picture alliance/dpa/REUTERS/Pool/Axel Schmidt
S. 315 picture alliance/Morukc Umnaber/dpa/Morukc Umnaber
S. 319 picture alliance/HERBERT NEUBAUER/APA/picturedesk.com/HERBERT NEUBAUER
S. 323 picture alliance/dpa/Peer Grimm
S. 328 picture alliance/dpa/Xavier De Torres
S. 339 IMAGO/ZUMA Wire
S. 341 Sean Gallup/Getty Images
S. 348 picture alliance/dpa/epa
S. 360 picture alliance/dpa/Torsten Leukert
S. 368 picture alliance/dpa/epa Lusa Tiago Petinga
S. 373 picture alliance/dpa/Uli Deck
S. 387 picture alliance/abaca/Depo Photos
S. 397 alkis konstantinidis/Alkis Konstantinidis
S. 404 picture alliance/empics/Eddie Keogh
S. 421 picture alliance/dpa/MAXPPP/Pierdomenico Pool Afpa/Eidon