ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Perthes, Volker (Ed.); Lippert, Barbara (Ed.)

Research Report

Ungeplant ist der Normalfall: Zehn Situationen, die politische Aufmerksamkeit verdienen

SWP-Studie, No. S 32/2011

Provided in Cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Perthes, Volker (Ed.); Lippert, Barbara (Ed.) (2011) : Ungeplant ist der Normalfall: Zehn Situationen, die politische Aufmerksamkeit verdienen, SWP-Studie, No. S 32/2011, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/252790

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Studie
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Volker Perthes / Barbara Lippert (Hg.)

Ungeplant ist der Normalfall

Zehn Situationen,
die politische Aufmerksamkeit verdienen

S 32
November 2011
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.
Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung der SWP gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung *(peer review)*. Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5 **Vorwort**
Volker Perthes / Barbara Lippert

7 **»Zapfhahn zu«: Saudi-Arabiens Öllieferungen fallen aus**
Guido Steinberg / Kirsten Westphal

11 **»Strahlende Zukunft«? Der Bau von Atomkraftwerken in der arabischen Welt**
Stephan Roll

15 **Geoengineering auf dem Vormarsch – Klimafolgenabwehr durch die USA und China**
Susanne Dröge

19 **Das Ende der Klimapolitik, wie wir sie kannten**
Oliver Geden

23 **Krise der Eurozone: Blockadegefahren in den Geberländern**
Daniela Schwarzer

27 **Die Rückkehr beweglicher Grenzen? Sezession und Unabhängigkeitsbestrebungen in der Europäischen Union**
Kai-Olaf Lang / Nicolai von Ondarza

31 **Vor erneuten Grenzverschiebungen im Westbalkan**
Dušan Reljić

35 **Die Teilung Zyperns: Folge der Uneinigkeit Europas und der neuen Stärke der Türkei**
Günter Seufert

39 **Arabischer Frühling – eine »goldene Chance« für den globalen Jihad?**
Asiem El Difraoui

43 **Endspiel in Nordkorea – Was folgt auf den »lieben Führer«?**
Hanns Günther Hilpert

Anhang
49 Abkürzungsverzeichnis
50 Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

Vorwort

Krisen werden selten von »unknown unknowns« ausgelöst – unbekannten Faktoren, von denen wir nicht einmal wissen, dass wir sie nicht kennen. Die meisten Krisen und Probleme, mit denen die Politik sich befassen muss, entstehen aus einer Kombination durchaus bekannter Elemente. Deren Zusammenwirken ist allerdings nicht vorhersehbar und deshalb auch nicht einzuplanen.

Ungeplante Situationen werden immer mehr zum Normalfall, gerade in der internationalen Politik – denn die Abläufe in der globalisierten Welt beschleunigen sich und eine wachsende Zahl von Akteuren nimmt direkt oder indirekt Einfluss auf die Ereignisse. Auch die SWP, als Forschungsinstitut für internationale Politik und Sicherheit, kann nicht vorhersagen, auf welche Situationen im außen- und sicherheitspolitischen Umfeld deutsche Politik sich jenseits der Dossiers, die ohnehin schon in Arbeit sind, einstellen muss. Bestenfalls können wir auf Konstellationen hinweisen, die besondere politische Aufmerksamkeit verdienen, weil sie Situationen hervorbringen könnten, die deutsche und europäische Politik vor größere Herausforderungen stellen würden.

Wir präsentieren im Folgenden aus verschiedenen außen- und sicherheitspolitischen Handlungsfeldern zehn denkbare Situationen, die in diesem Sinne ungeplant auf Deutschland, die EU und die internationale Gemeinschaft zukommen könnten. Die Auswahl ist das Ergebnis eines rigiden Debattenprozesses, der 2011 zum zweiten Mal im Institut zusammen mit Partnern aus Politik und Wirtschaft stattfand. Gemeinsam haben wir aus einer weitaus größeren Anzahl möglicher Situationen und Szenarien diejenigen herausgefiltert, die uns besonders relevant erscheinen.

Zu den Themen gehören ein Ausfall der saudischen Ölexporte genauso wie die Gefahren des Atomkraftwerkbaus in arabischen Ländern und mögliche amerikanische und chinesische Ambitionen, Klimagefahren mittels fragwürdiger technischer Manipulation in den Griff zu bekommen. Angesprochen werden auch ein überraschendes Ende der von Deutschland maßgeblich mit auf den Weg gebrachten internationalen Klimaschutzpolitik und eine weitere Krise in der Eurozone. Darüber hinaus geht es um die Möglichkeit von Sezessionen innerhalb der Mitgliedstaaten der EU wie auch von neuen Grenzverschiebungen im westlichen Balkan sowie eine Zuspitzung der Konflikte um Zypern. Erörtert werden ferner das Risiko eines neuen Auftriebs für terroristische Kräfte in der arabischen Welt und potentielle Entwicklungen auf der koreanischen Halbinsel nach dem Ende der Herrschaft von Kim Jong-il im Norden.

Einige dieser Situationen werden unseren Lesern wahrscheinlicher erscheinen, andere weniger wahrscheinlich. Aber alle, darauf legen wir

Wert, sind in sich plausibel. Die meisten der hier vorgestellten Situationen beginnen mit einem Szenario. Man kann es nicht oft genug wiederholen: Szenarien sind keine Prognosen, sondern Skizzen möglicher Zukünfte. Sie können sich einstellen, müssen dies aber nicht. Sie können so, aber auch anders verlaufen. Sie sind nicht ausgeschlossen, aber – in unserer Auswahl – durchweg unerwünscht. Und zu den Aufgaben der Politik wie auch der Politikberatung gehört es, nach Handlungsmöglichkeiten zu suchen, um das Eintreten eines unwillkommenen Szenarios abzuwenden oder, wo dies nicht ganz gelingt, zumindest den Schaden zu begrenzen.

Volker Perthes
Barbara Lippert

»Zapfhahn zu«: Saudi-Arabiens Öllieferungen fallen aus

Guido Steinberg / Kirsten Westphal

Im Jahr 2012 flammen in Saudi-Arabien Unruhen auf, die den weltweit wichtigsten Ölexporteur empfindlich treffen. Öllieferungen fallen aus. Die Schiiten, die rund 10 Prozent der Gesamtbevölkerung ausmachen, erheben sich gegen die Herrschaft der Familie Saud. Die Folge sind bürgerkriegsartige Zustände, in deren Verlauf die Ölinfrastruktur angegriffen und teilweise zerstört wird. Die Ölexporte reduzieren sich auf wenige Millionen Barrel pro Tag. Auf dem globalen Ölmarkt kommt es zu einer physischen Versorgungskrise, Handelsströme werden umgelenkt, Hamsterkäufe und enorme Preissprünge bestimmen das Bild. Viele Verbraucher(-länder) können die gestiegenen Preise nicht mehr zahlen, ganze Industriezweige werden nicht mehr beliefert. Die Weltwirtschaft stürzt in eine tiefe Rezession.

Dieses Szenario zieht ein weiteres nach sich: Um den völligen Zusammenbruch der Ölversorgung aus Saudi-Arabien zu vermeiden, beschließen die USA gemeinsam mit engen Verbündeten, vor Ort militärisch einzugreifen. Im günstigen Fall gelingt es den US-Truppen, die Ölinfrastruktur zu schützen und den saudi-arabischen Sicherheitskräften zu helfen, die Feindseligkeiten zu stoppen. Im ungünstigen Fall scheitern die Invasoren daran, die Lage zu beruhigen. Die Weltwirtschaft kollabiert.

Das »Zapfhahn zu«-Szenario beruht auf der Beobachtung, dass Saudi-Arabien mit 10 Millionen Barrel pro Tag etwa 12 Prozent des Erdöls weltweit fördert. Der Ausfall saudi-arabischer Produktion kann von anderen Produzenten nicht annähernd kompensiert werden. Zudem befinden sich die saudi-arabischen Ölfelder und die Infrastruktur fast ausschließlich in der Ostprovinz, die an der Küste des Persischen Golfes liegt und zur Hälfte von Angehörigen der schiitischen Minderheit bewohnt wird. Die Förderung, Aufbereitungsanlagen und Exportterminals sind also geographisch konzentriert und dementsprechend verwundbar.

Das Ende einer Ölgroßmacht – Krise der fossil-basierten Weltwirtschaft

Saudi-Arabien ist schon aufgrund seines Ölreichtums ein Schlüsselland für die Weltwirtschaft und damit auch die Weltpolitik. Doch die Aufstände in der arabischen Welt 2011 haben die Rolle des Landes verändert. Galt es den USA und ihren Verbündeten bisher immer als Stabilitätsanker, zeigen die Konfrontationen im benachbarten Bahrain, dass die Monarchien auf der Arabischen Halbinsel durchaus nicht so fest im Sattel sitzen, wie es lange Zeit den Anschein hatte. In Bahrain protestierte die schiitische Bevölkerungsmehrheit gegen die massive Unterdrückung durch das sunnitische Herrscherhaus. Stellen die Schiiten dort aber 70 Prozent der Bevöl-

kerung, sind sie in Saudi-Arabien mit 10 Prozent weitaus schwächer vertreten. Sie werden religiös-kulturell noch brutaler diskriminiert und politisch noch mehr marginalisiert als die bahrainischen Schiiten. Daran haben auch die eher kosmetischen Reformen König Abdallahs nichts ändern können. In diesem Szenario nun greifen neuerliche Unruhen in Bahrain, die wie im März 2011 eine saudi-arabische Intervention provozieren, auf die Ostprovinz über. Vereinzelte Attacken schiitischer Jugendlicher auf saudi-arabische Sicherheitskräfte werden mit einer Welle willkürlicher Verhaftungen beantwortet, was wiederum Demonstrationen und Zusammenstöße mit Polizei und Paramilitärs hervorruft. Bürgerkriegsähnliche Auseinandersetzungen folgen, die den Sicherheitskräften aus dem Ruder laufen. Um die Haupteinnahmequelle des Regimes zum Versiegen zu bringen, greifen schiitische Terroristen immer wieder die Ölinfrastruktur an, so dass der Ölexport weitgehend zum Erliegen kommt.

Ölgroßmacht Saudi-Arabien

In dieser Krise wird die Bedeutung Saudi-Arabiens für die weltweiten Energiemärkte deutlich. Es ist knapp hinter Russland der wichtigste Ölproduzent. Angeblich lässt sich die Produktionskapazität von 10 auf 12 Millionen Barrel steigern. Damit verfügt das Land über Reservekapazitäten von 1,5 bis 2 Millionen Barrel pro Tag. Die Bereithaltung solcher Kapazitäten hat sich als das ausschlaggebende Instrument erwiesen, um globale Versorgungssicherheit zu gewährleisten Das Land ist damit *der* strategische Akteur auf dem Ölmarkt: Es ist der größte Erdölexporteur und kann auf Markt- und Preisentwicklungen flexibel reagieren.

Für die Bewertung der Risiken und der Verwundbarkeit ist zu beachten, dass Vorkommen und Infrastruktur geographisch stark konzentriert sind. Aus dem Ghawar-Ölfeld allein stammt die Hälfte des saudischen Erdöls, nämlich 5 Millionen Barrel täglich. Nur Russland und die USA fördern mehr. Die Ölaufbereitungsanlage von Abqaiq hat Kapazitäten von mehr als 7 Millionen Barrel pro Tag. Über den Ras-Tanura-Exportkomplex werden über 75 Prozent der Exporte abgewickelt (Kapazität: 6 Millionen Barrel täglich). Via die Ost-West-Pipeline zum Verladehafen Yanbu könnten jeden Tag knapp 5 Millionen Barrel transportiert werden. Sie ist zwar nicht voll ausgelastet, aber wichtig für die Exporte nach Europa.

Als direkter Energielieferant für die EU-27 ist Saudi-Arabien weniger bedeutsam als Nordafrika und Russland, denn nur gut 6 Prozent der Importe kommen aus Saudi-Arabien. Von dort stammen auch 9 Prozent der US-Gesamtimporte. Nur etwa 4 Prozent der saudi-arabischen Rohölexporte gehen nach Europa, der Löwenanteil von zwei Dritteln nach Asien. Diese Märkte wären unmittelbar und kurzfristig von Lieferausfällen betroffen. Infolgedessen würden aber die Handelsströme in diejenigen Märkte umgelenkt, in denen die höchsten Preise gezahlt werden.

Mangelnde Nachfrageelastizität

Im Langzeittrend steigen die Ölpreise seit Jahren und liegen auch im Krisenjahr 2011 auf hohem Niveau. Zudem ist der Höchststand konventioneller Ölförderung in den OECD-Ländern erreicht. Neue Reserven müssen vor allem in unkonventionellen Lagerstätten erschlossen werden, was teuer ist. Ein auch nur teilweiser Ausfall der saudi-arabischen Exporte von etwa 7 Millionen Barrel Öl täglich kann nicht ausgeglichen werden. Die strategischen Reserven der IEA sollen die Nettoimporte mindestens 90 Tage lang ersetzen können. Damit lassen sich beim wichtigen Grundstoff für die chemische Industrie, beim Transport und bei der Energieversorgung zwar kurzfristig empfindliche Engpässe vermeiden. Ein Anzapfen kann sich aber als Bumerang erweisen, da die Vorräte wieder aufgefüllt werden müssen. Märkte und Preise werden davon nicht grundlegend beruhigt. Die Nachfrageelastizität – also die Chance, schnell auf andere Energieträger umzusteigen – ist bei Öl relativ gering. In einem solchen Szenario wäre es also unmöglich, im Energiebereich schnell und entschlossen zu reagieren. Das würde eine politische oder gar militärische Intervention wahrscheinlich machen.

Jenseits des physischen Marktgeschehens wären die Folgen für die Ölpreisentwicklung enorm, auch wegen der psychologischen Bedeutung stabiler saudischer Öllieferungen. Die Wirkung auf die Weltwirtschaft wäre unabsehbar. Der Ölpreis entsteht im komplexen Zusammenspiel von fundamentaler Marktlage, Erwartungen und Finanzmarktransaktionen. Er ist Leitwährung für energetische und agrarische Rohstoffe, so dass auch die Lebensmittelpreise kurz darauf in die Höhe schnellen würden.

Reaktion der USA und ihre Folgen

So unverzichtbar ist saudi-arabisches Öl für die Weltwirtschaft, dass die USA in einem Folgeszenario eingreifen würden, um die Ausfuhr saudi-arabischen Öls weiterhin zu gewährleisten. Alle Zurückhaltung, zu der die Erfahrungen im Irak und in Afghanistan die amerikanische Regierung mahnen, wäre dahin, weil ein Ausfall saudi-arabischer Exporte dramatische wirtschaftliche Konsequenzen hätte. Sollte sich die Situation eher positiv entwickeln, gelänge es den amerikanischen Truppen, die Ölinfrastruktur zu sichern und dazu beizutragen, den schiitischen Aufstand zu beenden. Selbst dann wären gravierende Auswirkungen auf die Ölpreise und damit die Weltwirtschaft zu befürchten. Verläuft die Entwicklung negativ, würde die amerikanische Intervention die Lage nicht beruhigen, sondern regional eskalieren lassen. Dann geriete auch die innenpolitische Stabilität Kuwaits und der Vereinigten Arabischen Emirate in Gefahr. Das bedeutet, dass weitere wichtige Öl- und Gasproduzenten ausfallen könnten. Die darauf fast sicher folgende verheerende Energieversorgungskrise würde Weltwirtschaft und Finanzsystem in ihren Grundfesten erschüttern.

Handlungsmöglichkeiten

Es hat sich gezeigt, dass Saudi-Arabien zum instabilen Partner auf den Ölmärkten werden könnte. Die weltwirtschaftlichen und geopolitischen Konsequenzen sind unvorhersehbar. In und unter den großen Konsumentenländern wird darüber aber öffentlich kaum diskutiert, nach dem Motto: Es kann nicht sein, was nicht sein darf.

Sobald die USA militärisch eingreifen, verlöre deutsche und europäische Politik ihre Handlungsmöglichkeiten. Deutsche Politik sollte daher viel früher ansetzen. Saudi-Arabien muss innenpolitische Spannungen abbauen, um bürgerkriegsähnliche Feindseligkeiten gar nicht erst aufkommen zu lassen. Ohne grundlegende politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Reformen wird auch die Familie Saud früher oder später gestürzt werden wie die anderen arabischen Diktatoren auch. Die damit verbundenen Unruhen könnten den Bestand des Staates gefährden. Um diese Entwicklungen zu vermeiden, könnte ein erster Schritt darin bestehen, die vielfältigen Diskriminierungen schiitischer Staatsbürger abzubauen, denn diese dürften angesichts ihrer Misere jede sich bietende Chance nutzen, um das Joch der saudi-arabischen Herrschaft abzustreifen. Deutschland und Europa haben hier zwar nur wenig handfesten Einfluss. Dennoch sollten die europäischen Regierungen nicht müde werden, Saudi-Arabien klarzumachen, dass langfristige Stabilität nur durch innergesellschaftlichen Ausgleich erreicht werden kann.

Auf den globalen Energiemärkten ist kurzfristiges Gegensteuern im Falle versiegender saudischer Öllieferungen kaum möglich. Es beschränkt sich de facto darauf, freie Förderkapazitäten auszuschöpfen, die fast allesamt in der Golfregion liegen, sowie strategische und kommerzielle Reserven anzuzapfen. Daher muss präventiv auf mehr Angebots- und vor allem Nachfrageelastizität hingearbeitet werden. Dazu müssen die Risiken mit Blick auf die vorhandenen Krisenmechanismen offen diskutiert werden. Vertieft werden sollte auch die Zusammenarbeit von Produzenten- und Konsumentenländern im Internationalen Energieforum, vorrangig im Rahmen der Joint Oil Data Initiative. Schließlich ist zu erwägen, Reservekapazitäten außerhalb der OPEC bereitzuhalten. Ein offener Dialog mit den großen Konsumenten Asiens wäre dafür notwendig. Langfristig gibt der globale Klimawandel den Weg vor: Der Umstieg von einer kohlenstoffbasierten Energiewirtschaft auf ein nachhaltiges Energiesystem muss auch im Transport- und Wärmesektor konsequent forciert werden. Gefragt ist eine Kooperation mit erdölreichen Ländern, die die Perspektiven jenseits des Öls sichtbar macht und Betätigungsfelder im Bereich erneuerbare Energien wie etwa Desertec aufzeigt.

»Strahlende Zukunft«? Der Bau von Atomkraftwerken in der arabischen Welt

Stephan Roll

»Schwerer atomarer Zwischenfall. Radioaktiv verseuchtes Wasser fließt ins Mittelmeer!« Eine solche Schlagzeile könnte ab 2019 die europäische Öffentlichkeit alarmieren. Denn bis dahin will Ägypten sein erstes Atomkraftwerk in Betrieb nehmen. Der geplante Standort befindet sich 200 Kilometer westlich der Küstenmetropole Alexandria. Aber nicht nur Kairo plant den Bau von AKWs. Folgt man den Ankündigungen mehrerer arabischer Länder, so steht der Region ein wahrer Atomkraft-Boom bevor. Bislang nutzt kein arabisches Land Kernenergie zur Stromerzeugung. Mittlerweile aber bekunden mit Ausnahme des Libanon alle Staaten der Region ein Interesse an dieser Energieform. Mit Ägypten, Algerien, Jordanien, Marokko, Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten (VAE) haben in den vergangenen fünf Jahren gleich sechs Länder ihre Bemühungen zum Einstieg in die zivile Nutzung der Atomkraft deutlich verstärkt. In den kommenden zwei Jahrzehnten sollen in der Region über dreißig Atommeiler errichtet werden; erste Bauaufträge dürften bereits 2012 ergehen.

Für Deutschland und die EU birgt diese Entwicklung drei Risiken. Erstens besteht die Gefahr nuklearer Unfälle – angesichts der geographischen Nähe der Region hätten sie direkte Folgen für Europa. Es ist fraglich, ob die arabischen Länder in der Lage sind, die komplexe Sicherheitsinfrastruktur aufzubauen und zu erhalten, die zum Betrieb von AKWs erforderlich ist. Dabei geht es nicht nur um die Betriebssicherheit, sondern auch um den Schutz der Reaktoren vor Terroranschlägen sowie um Fragen der Wiederaufbereitung und der – auch andernorts ungeklärten – Endlagerung. Zweitens könnten die zivilen Atomprogramme als Einstieg in die militärische Nutzung der Kernenergie dienen. Allerdings sind dabei hohe Hürden zu überwinden; einen Automatismus gibt es also nicht. Grundsätzlich aber ist diese Möglichkeit keineswegs auszuschließen. Im sicherheitspolitisch instabilen Nahen und Mittleren Osten könnte es so zu einem atomaren Rüstungswettlauf kommen. Drittens würde die Energieversorgungsstrategie in der Region durch den kostspieligen Bau von Atomkraftwerken auf Jahrzehnte festgelegt, da sich entsprechende Anlagen nur bei langjährigen Laufzeiten amortisieren. Dies würde es zumindest erschweren, den »Solarplan für das Mittelmeer« umzusetzen, der von EU und Mittelmeer-Anrainerstaaten 2008 verabschiedet wurde und der den Ausbau erneuerbarer Energien in den Ländern Nordafrikas vorsieht.

Warum überhaupt Atomkraft?

Die Motive der einzelnen Länder für den Einstieg in die Atomkraft sind weder eindeutig noch einheitlich. Als offizielle Begründung wird regelmäßig der erhöhte Strombedarf genannt. Tatsächlich wird die gegenwärtige Energieversorgung in der Region nicht ausreichen, um auch künftig den Bedarf zu decken. Dieser könnte sich nach Schätzungen der Internationalen Energieagentur bis 2035 verdoppeln. Die Regierungen erklären die steigende Energienachfrage oft mit zunehmender Wirtschaftsleistung, hohem Bevölkerungswachstum und dem vermehrten Bau von energieaufwendigen Meerwasser-Entsalzungsanlagen. Allerdings haben die arabischen Länder, allen voran die ressourcenreichen Golfstaaten, im internationalen Vergleich auch die geringste Energieeffizienz. Dies geht insbesondere auf die hohe und ökonomisch unsinnige Subventionierung der Energienutzung zurück. Saudi-Arabien etwa wird nach Schätzungen der Großbank HSBC 2011 über 70 Milliarden US-Dollar für Energiesubventionen ausgeben – mehr als 2500 Dollar pro Einwohner. Damit hält man nicht nur den Benzinpreis mit etwa 0,12 Dollar pro Liter auf einem im internationalen Vergleich sehr niedrigen Niveau, sondern auch die Verbrauchskosten für Elektrizität. Unvermeidliche Folge ist ein verschwenderischer Umgang mit Energierohstoffen. Dass der Verbrauch künftig reguliert werden könnte, ist kaum zu erwarten, haben die Subventionen doch große Bedeutung für die Stabilität der Herrschaftssysteme.

Nachvollziehbar ist, dass die arabischen Länder bei der eigenen Energieversorgung zunehmend auf Erdöl und Erdgas verzichten wollen. Abgesehen von der schlechten Umweltbilanz fossiler Energieträger wird für rohstoffarme Länder wie Jordanien und Marokko der Gas- und Ölimport immer teurer. Und den ressourcenreichen Golfländern, aber auch Ägypten und Algerien, ist daran gelegen, die endlichen Gas- und Ölvorräte primär zugunsten von Exporterlösen statt zur heimischen Stromerzeugung zu nutzen. Doch auch diese Interessen allein erklären nicht die Entscheidung für Atomenergie. Schließlich ist die arabische Welt geradezu prädestiniert dafür, Strom aus Sonnenenergie und Windkraft zu gewinnen. Von Regierungsseite werden entsprechende Vorschläge meist mit dem Argument zurückgewiesen, sie seien in der erforderlichen Größenordnung technisch nicht realisierbar. Auffällig ist indes, dass keine offiziellen Studien vorliegen, die diese Behauptung bestätigen würden.

Es drängt sich die Vermutung auf, dass für den Atomkurs zwei weitere Motive maßgeblich sind. Zum einen könnten vor dem Hintergrund des iranischen Atomprogramms insbesondere Ägypten und Saudi-Arabien daran interessiert sein, über ein ziviles Programm zu einem späteren Zeitpunkt auch in die militärische Nutzung einzusteigen.[1] Dieses Szenario ist für Saudi-Arabien indes weniger wahrscheinlich als für Ägypten, da Riad keine eigene Nuklearforschung betreibt und sich Atomwaffen wohl

1 Vgl. Oliver Thränert, *Von »Atomen für den Frieden« zu Atomen für den Krieg. Die Zukunft der Kernenergie und die Gefahren der nuklearen Proliferation*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2010 (SWP-Studie 15/2010).

leichter über das verbündete Pakistan beschaffen könnte. Ägypten hingegen verfügt über das älteste und umfangreichste Atomprogramm der arabischen Welt. In seinen beiden Forschungsreaktoren wurden offenbar schon früher Versuche zur technisch aufwendigen Urananreicherung unternommen. Jedenfalls dürfte beiden Ländern daran gelegen sein, durch ein ziviles Atomprogramm gegenüber Teheran ein Zeichen der Stärke zu setzen. Zum anderen sind die Profitkalküle der herrschenden Eliten nicht zu unterschätzen. Kostspielige Projekte wie der Bau von AKWs gehen mit einem hohen Korruptionsrisiko bei der Auftragsvergabe einher, zumal wenn sie aus »Sicherheitsgründen« entsprechend intransparent abgewickelt werden. Nicht nur in den Ländern Nordafrikas, die in Korruptionsstatistiken besonders schlecht abschneiden, sondern auch in der Golfregion dürften sich Großunternehmer und politische Entscheidungsträger Chancen ausrechnen, am Einstieg in die Atomenergie mitzuverdienen.

Wie realistisch ist der Bau von Atomkraftwerken?

Bislang ist nur im Fall der VAE konkret davon auszugehen, dass der angekündigte Einstieg in die Atomkraft auch vollzogen wird. Bereits 2009 wurde mit einem südkoreanischen Konsortium ein Vertrag über die Errichtung von vier Kraftwerken bis 2020 unterzeichnet. Die VAE verfügen über ausreichende Mittel, um den Bau zu finanzieren. Zugleich haben sie sich den USA gegenüber verpflichtet, Brennmaterial nicht anzureichern und verwendete Brennstäbe nicht wiederaufzubereiten. Daher sind keine Verzögerungen zu erwarten. Im Fall von Saudi-Arabien ist es eine reale Option, dass 2012 der Bau der ersten Meiler ausgeschrieben wird. Riad will in den kommenden Jahrzehnten bis zu 100 Milliarden Dollar bereitstellen, um 16 AKWs zu errichten. Sollte es jedoch zu politischen Instabilitäten in dem Königreich kommen, dürfte sich die Umsetzung der Pläne verzögern.

In anderen Ländern der Region ist die Lage aufgrund angespannter Haushalte schwieriger. Zur Auftragsvergabe könnte es am ehesten in Jordanien und Ägypten kommen, wo zunächst jeweils ein AKW errichtet werden soll. Jordanien hat bereits drei Firmenkonsortien in die engere Auswahl genommen; entscheiden will man sich Ende 2011. Finanziert werden soll der jordanische Meiler über ein Joint-Venture mit einer privaten Betreiberfirma, die eine Abnahmegarantie für den produzierten Strom erhalten soll. Dieses Modell könnte auch für Ägypten interessant werden. Das Land hat seit 2006 seine Anstrengungen zum Einstieg in die Atomenergie deutlich erhöht. Die Ausschreibung für das erste Kraftwerk wurde jedoch mehrfach verschoben – wegen offener Finanzierungsfragen und des innenpolitischen Umbruchs. Die Militärführung in Kairo hat indes wiederholt bekräftigt, an den Atomplänen festhalten zu wollen. Sollte es gelingen, ausländische Finanzierungshilfen zu erlangen, ist mit einer Auftragsvergabe 2012 zu rechnen. In Algerien und Marokko dürfte im kommenden Jahr zwar noch keine Auftragsvergabe erfolgen. Allerdings befinden sich die Planungen beider Länder, ab 2020 ebenfalls eigenen Atomstrom zu produzieren, mittlerweile in der kritischen Phase.

Welche Handlungsoptionen haben Deutschland und die EU?

Trotz der Risiken einer zivilen Nutzung der Kernenergie in der arabischen Welt ist nicht davon auszugehen, dass sich die EU-Staaten auf eine einheitliche Position in dieser Frage einigen können. Insbesondere Frankreichs Atomindustrie erhofft sich Geschäftsmöglichkeiten durch den Bau von Kernkraftwerken in arabischen Staaten. Die französische Regierung hat bereits mit zahlreichen Ländern in der Region Verträge über nukleare Kooperation unterzeichnet. Deutschland sollte auf EU-Ebene daher eine Doppelstrategie verfolgen. Zum einen sollte dafür geworben werden, dass der Kraftwerksbau nicht durch europäische Finanzinstitutionen unterstützt wird. Konkret ist vor allem die Europäische Investitionsbank davon abzuhalten, sich an der Finanzierung von AKW-Projekten in der Region zu beteiligen. Mit entsprechenden Anfragen ist etwa von Seiten der ägyptischen Regierung durchaus zu rechnen.

Zum anderen sollte man sich in der EU dafür einsetzen, den Ausbau erneuerbarer Energien in der arabischen Welt deutlich stärker als bisher zu fördern. Aufgrund seiner eigenen Ausstiegsentscheidung ist Deutschland am besten dafür geeignet, den arabischen Ländern glaubhaft zu vermitteln, dass es sich bei der Atomkraft nicht um eine Zukunftstechnologie handelt. Insbesondere bei Jordanien und den südlichen Mittelmeeranrainern ist angesichts leerer Staatskassen vorstellbar, dass sich der energiepolitische Entscheidungsprozess durch entsprechende Anreize beeinflussen lässt. Anknüpfen könnte man dabei sowohl an den Solarplan der Mittelmeerunion als auch an die sogenannte Desertec-Initiative. Deren Ziel ist es, in Nordafrika erzeugten Strom aus erneuerbaren Energiequellen nach Europa zu transportieren.[2] Eine größere Rolle gebührt diesen energiepolitischen Initiativen gerade im Rahmen der europäischen Bemühungen, die politischen Transformationsprozesse in der arabischen Welt zu unterstützen. Denn durch entsprechende Projekte werden auch dringend notwendige Arbeitsplätze in der Region geschaffen. Zudem würden sich durch den erforderlichen Technologietransfer zahlreiche Geschäftsmöglichkeiten für die europäische Industrie eröffnen.

Wichtig ist in jedem Fall, energiepolitische Angebote nicht nur auf Regierungsebene zu unterbreiten, sondern auch gegenüber den Bevölkerungen deutlich offenzulegen. Schließlich werden in den arabischen Ländern – vor allem seit der Reaktorkatastrophe von Fukushima – die Stimmen immer lauter, die sich kritisch zum geplanten Einstieg in die Atomkraft äußern. Und anders als früher besteht dank der politischen Umbrüche in der Region durchaus die Chance, dass öffentliche Kritik bei den Regierungen zu einem Umdenken in der Atomfrage führt – vor allem dann, wenn es attraktive Angebote für den Ausbau erneuerbarer Energien gibt.

2 Vgl. Isabelle Werenfels/Kirsten Westphal, *Solarstrom aus Nordafrika. Rahmenbedingungen und Perspektiven*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2010 (SWP-Studie 3/2010).

Geoengineering auf dem Vormarsch – Klimafolgenabwehr durch die USA und China

Susanne Dröge

Die internationalen Bemühungen um eine Reduktion der globalen Treibhausgase verlaufen schleppend. Ein neues globales Klimaabkommen, das ein kooperatives Vorgehen beim Klimaschutz gewährleisten könnte, ist nicht in Sicht. Bei den jährlichen Konferenzen der Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) werden lediglich Zwischenschritte festgelegt, die zu kurz greifen, um die Wende beim Ausstoß der Treibhausgase bis 2020 einzuläuten. Der ungehemmte Anstieg der Erderwärmung zieht auch die USA und China stark in Mitleidenschaft. In den USA häufen sich Tornados und ungekannte Trockenzeiten, China kämpft vor allem mit Dürren. Dieser Prozess mündet in eine neue Phase der nationalen Klimapolitik dieser Länder. Im Jahr 2020 entschließen sich die beiden großen Blockierer der internationalen Klimaverhandlungen, auf ihrem Territorium dem Klimawandel mit technischen Lösungen des Geoengineering zu begegnen. Diese Entwicklung trifft die EU und die Anrainerstaaten der beiden Großmächte unvorbereitet. Weil Geoengineering lange tabu war, wissen sie nicht, ob diese unilateralen Eingriffe in das Klimasystem ihnen Vor- oder Nachteile bringen werden und wie sie den Herausforderungen entgegentreten sollen.

Geoengineering

Unter dem Begriff Geoengineering werden verschiedene technische Verfahren zusammengefasst.[1] Sie lassen sich in zwei Kategorien unterteilen: erstens die Beeinflussung der CO_2-Kreisläufe (carbon dioxide removal), so dass mehr CO_2 aus der Atmosphäre gebunden wird, etwa durch Meeresdüngung oder künstliche Photosynthese; zweitens die Erhöhung der Sonnenreflexion in der Atmosphäre (solar radiation management), zum Beispiel durch Einbringen von Partikeln in die Atmosphäre, künstliche Wolkenbildung oder den Ausbau reflektierender Flächen (Albedoeffekt).

Mit Manipulationen des Wettersystems wurde schon Ende der 1940er Jahre sowohl in den USA als auch in der Sowjetunion experimentiert. Wettermodifikationen – etwa »Wolken zu säen« oder tropische Stürme zu verringern – sollten militärstrategische Vorteile bringen. Angesichts der Risiken erarbeitete die Abrüstungskommission der Vereinten Nationen 1976 eine Konvention,[2] mit der diese Praktiken unterbunden werden sollten. In den Klimadebatten des neuen Jahrtausends aber wurde Geoengineering wieder stärker propagiert. Die Anstöße dazu kamen vor allem

1 Ein engerer, auf die Klimawissenschaften bezogener Begriff lautet Climate Engineering.

2 Convention on the Prohibition of Military or Any Other Hostile Use of Environmental Modification Techniques (ENMOD), in Kraft seit 1978.

aus den USA, genährt von neuen wissenschaftlichen Ideen, mit denen die Sonneneinstrahlung gemindert werden könnte.

Vor allem steigender Wassermangel könnte das Engagement bei der »Klimafolgenabwehr« verstärken. Durch Dämmung der Sonneneinstrahlung über nationalem Territorium lassen sich Ballungsgebiete oder Agrarflächen vor zu starker Hitze schützen. Bei Dürreperioden kann über Weide- und Ackerland Regen ausgelöst werden, indem Wolken chemisch behandelt werden. China versucht seit Jahren immer wieder, durch »weather engineering« in Dürregebieten die Niederschlagsmengen zu erhöhen, und könnte ein gesteigertes Interesse an weiteren Varianten des Geoengineering entwickeln.

Für Geoengineering scheint zu sprechen, dass es effektiv und billig ist. Würde die Reflexion der globalen Sonneneinstrahlung nur um ein Prozent erhöht, ließe sich der Temperaturanstieg verhindern, der sonst durch steigenden Kohlendioxidausstoß verursacht würde, so wurde errechnet.[3] Die Kosten für die von Nobelpreisträger Paul J. Crutzen 2006 dargelegte Schwefeleinbringung in die Stratosphäre wären relativ gering. Laut Schätzungen wäre die entsprechende CO_2-Vermeidung dagegen hundertmal so teuer.[4]

Gegen Geoengineering spräche, dass es dauerhaft angewandt werden muss, und vor allem, dass es riskant ist. Oft handelt es sich nur um erste Ideen oder Experimente, deren Gelingen ungewiss ist. Besonders heikel wird es, wenn die Auswirkungen sich noch nicht einmal auf große Territorien begrenzen lassen. Erd- und Klimasystem folgen komplexen Gesetzmäßigkeiten. Eingriffe können unkontrollierbare Folgen für die menschlichen Lebensbedingungen nach sich ziehen. Durch nationales Handeln können immer auch angrenzende Regionen beeinträchtigt werden.[5]

Einflussfaktoren für den Einsatz des Geoengineering

Ohne internationale Minderung von Treibhausgasen werden nationale Auswirkungen der Erderwärmung wie Tornados, lange Dürren und wiederholte Fluten sich häufen, immer mehr Kosten verursachen und die Suche nach einer unilateralen Antwort auf den Klimawandel anspornen. Die technischen Voraussetzungen für nationale Vorkehrungen sind in allen fortgeschrittenen Staaten und in den Schwellenländern vorhanden oder können durch intensivierte Forschung und Entwicklung geschaffen werden. Eingriffe in die Sonnenreflexion werden kostengünstiger ausfallen als die Anstrengungen, das Verbrennen fossiler Energieträger oder das Brandroden von Wäldern einzuschränken. In Zeiten überschuldeter öffent-

3 Vgl. David G. Victor et al., »The Geoengineering Option. A Last Resort Against Global Warmings?«, in: *Foreign Affairs*, 88 (März/April 2009) 2, S. 64–73.

4 Vgl. Paul J. Crutzen, »Albedo Enhancement by Stratospheric Sulfur Injections: A Contribution to Resolve a Policy Dilemma?«, in: *Climatic Change*, 77 (August 2006) 3–4, S. 211–219.

5 Dagegen wird unilaterales Geoengineering hier als gezieltes Vorgehen gegen das globale Klimaproblem diskutiert: Michael Zürn/Stefan Schäfer, *Climate Engineering: Internationale Beziehungen und politische Regulierung*, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 2011.

licher Haushalte sind klimapolitische Maßnahmen selbst in Vorreiterstaaten schwer durchzusetzen. Während in der chinesischen Politik des Jahres 2020 kaum jemand daran zweifelt, dass der Mensch den Klimawandel hervorgerufen hat, lassen konservative Kräfte in den USA weiterhin nur natürliche Ursachen gelten. Wenn aber das aufstrebende China großtechnische Lösungen für seine Klimaprobleme anpeilt, könnte auch in den USA das Interesse daran wachsen.

Die Option, eine andere als eine internationale Verhandlungslösung bei der Bekämpfung des Klimawandels zu finden, erscheint daher gerade für die beiden großen Blockierer USA und China attraktiv. Die USA verweigern sich auch 2020 der internationalen Kooperation beim Klimaschutz. China will zwar Emissionen vermeiden, kann dies aber wegen seiner Entwicklungsinteressen nicht im geforderten Maße tun. Gelingt es den USA, Geoengineering erfolgreich anzuwenden, würden sie sich damit in der Klimadebatte neu positionieren, denn sie könnten den Beweis antreten, dass ungehemmte Emissionen möglich wären, ohne dass die Atmosphäre sich erwärmt. Chinas CO_2-Ausstoß ist auch 2020 weltweit am höchsten, seine nationalen Klimaschutzbemühungen reichen nicht aus. Mit Hilfe des Geoengineering könnte es zusätzliche, effektive Bemühungen vorweisen und sich als verlässlicher Partner im Kampf gegen den Klimawandel darstellen.

Technologisches Wettrüsten als Motor für Geoengineering

Die Manipulation des CO_2-Kreislaufs gilt als noch wenig erforscht, die Varianten des »solar radiation management« dagegen (etwa das Einbringen reflektierender Partikel in die Atmosphäre) sind schon besser durchdacht. Dazu kann militärische Infrastruktur (Raketentechnologie) eingesetzt werden. Dies ist dann notwendig, wenn Einträge in die Atmosphäre regelmäßig und in größeren Gebieten erfolgen sollen. Gerade Regelmäßigkeit ist nötig, um spürbare Wirkungen zu erzielen. Allerdings bleiben diese Aktivitäten deshalb international auch nicht unbemerkt.

Die offenkundigen Risiken haben vor allem in den USA, aber auch in China innen- und außenpolitische Überlegungen angeregt, die ein »Wettrüsten« auf diesem Gebiet befördern könnten. Wollen die USA den Klimawandel bekämpfen, müssen Klimafolgen zuvor als nationale Bedrohung eingestuft werden. Dies würde es für die US-Politik strenggenommen unerheblich machen, ob dahinter menschliche oder natürliche Ursachen stehen. Daher könnten in einer nationalen Krisensituation mit Ernteausfällen und Hitzetoten auch konservative Klimaskeptiker einlenken. Wählern und Interessengruppen, die seit jeher einen eigenen klimapolitischen Weg der USA jenseits des VN-Prozesses fordern, würde ein unilaterales Handeln signalisieren, dass die USA ihre wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Einbringung von Partikeln zum Wohle der Nation einsetzen.

Steigt China in großem Maßstab ins Geoengineering ein, wäre das der Beweis für seinen unbedingten Willen zum technologischen Aufstieg. Außenpolitisch würde China gegenüber strategischen Konkurrenten sei-

nen Führungsanspruch bei der Lösung des Klimaproblems auf nationalem Gebiet anmelden, ohne das von fossilen Energiequellen getragene Wachstum zurückfahren zu müssen. Mehr noch: Die Technologieentwicklung eröffnet neues Führungspotential. Angesichts eines Wettlaufs mit China lässt sich auch in den USA mehr Unterstützung für die Forschung sowie die Anwendung neuer Technologien gewinnen. Nach Jahren der Wirtschaftskrisen und dem Rückzug aus dem internationalen Engagement könnten Erfolge beim Geoengineering die USA als Führungsmacht aufwerten. Entscheidend für diesen Wettlauf ist auch, ob sich die jeweiligen militärischen Kräfte einbinden lassen oder gar eigene Interessen daran knüpfen würden.

Eine außenpolitische Herausforderung für Deutschland

Die Abkehr von einer Klimapolitik, die das Problem bei der Wurzel packt, wird gegenwärtig in Deutschland und der EU ausgeschlossen. Deshalb kommt Geoengineering als Antwort auf den Klimawandel bis auf Weiteres nicht in Frage. Die Forschungsförderung dazu ist beschränkt, etwa auf das »carbon dioxide removal« oder einfache Verfahren für mehr Sonnenreflexion, wie die Schaffung heller Flächen. Wird Geoengineering nicht offener diskutiert und stärker beforscht, gäbe es 2020 keine politische Antwort auf die Aktivitäten der USA oder Chinas. Daher sollte sich die deutsche Politik mit Geoengineering befassen und in Betracht ziehen, dass außerhalb Europas sehr wohl Interesse an einer »Klimafolgenabwehr« bestehen könnte, wenn der Klimawandel sich verschärft.

Nötig ist eine schrittweise Annäherung, wie sie bereits in die deutsche Forschungsförderung aufgenommen wurde. Die Forschungsaktivitäten sollten im europäischen Rahmen reguliert, koordiniert und gefördert werden. Fehlschläge sollten nicht als Aus für das Geoengineering gewertet werden, sondern helfen, ungeeignete Verfahren auszusondern. Diese Sicht wäre eine Basis für den internationalen politischen Austausch. Noch gibt es keinen internationalen Konsens über die Risikobewertung der verschiedenen Methoden und deren mögliche Abstufung. Dies sollte zügig vorangetrieben werden. Auch der Weltklimarat (IPCC) hat sich erst 2011 dem Geoengineering gewidmet und sich vor allem auf technische Optionen und Forschungsfragen konzentriert.

Die deutsche Umwelt-, Forschungs- und Außenpolitik sollte die Diskussion über Chancen und Risiken des Geoengineering gezielt forcieren. Mit Hilfe einer internationalen Abstimmung über Forschungsbedarf und Prioritäten ließe sich schneller ermitteln, ob dieser Weg ernsthaft und gemeinsam beschritten werden oder ob Europa sich auf wenige risikoarme Maßnahmen beschränken sollte. Auf Grundlage der Forschungsergebnisse müssten hochriskante Experimente und Anwendungen blockiert oder gar geächtet werden. Solange aber nicht klar ist, wie sinnvolle von gefährlichen Schritten zu unterscheiden sind und wie einzelne Staaten zur Klimafolgenabwehr stehen, werden diese Entscheidungen ausbleiben.

Das Ende der Klimapolitik, wie wir sie kannten

Oliver Geden

Nach über 20 Jahren weitgehend erfolglosen Debattierens und Verhandelns gerät die internationale Klimadiplomatie im Jahr 2015 in eine tiefgreifende Legitimationskrise. Die Hoffnungen auf Abschluss und Ratifikation eines nicht nur ehrgeizigen, sondern auch mit wirksamen Sanktionsmechanismen ausgestatteten Weltklimavertrags haben sich als illusorisch erwiesen. Die globalen Treibhausgasemissionen sind seit 1990 um 40 Prozent gestiegen, eine Trendwende ist nicht in Sicht. Dies wird nicht nur für das Weltklima zum Problem, sondern auch für die Europäische Union, die nicht nur sehr viel politisches Kapital in die Klimadiplomatie investiert hat. Sie hat auch ihre Ambitionen bei der Reduktion eigener Treibhausgasemissionen eng an Fortschritte auf internationaler Ebene gekoppelt.

Die fortwährende Stagnation bei den VN-Verhandlungen und der stetige Anstieg der weltweiten Emissionen führten in den Jahren nach dem fehlgeschlagenen Klimagipfel von Kopenhagen schrittweise in eine Krise des bis dahin dominierenden, von Europäern und Klimawissenschaftlern durchgesetzten Top-Down-Paradigmas. Dieser Politikansatz sieht vor, zunächst eine Grenze für das gerade noch tolerierbare Ausmaß des globalen Klimawandels zu definieren, daraus ein der Welt bis 2050 noch verbleibendes »Emissionsbudget« abzuleiten und diese Restmenge schließlich im VN-Rahmen auf 194 Staaten zu verteilen.[1] Das Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit dieses Paradigmas ist im Jahr 2015 dramatisch zur Neige gegangen. Die Klimapolitik tritt nun in eine neue Phase ein, in der grundsätzlich zwei Optionen denkbar sind.

Schlechtestenfalls kommt es zum »Ende der Klimapolitik«, weil ein über Jahrzehnte hinweg gepflegter Klima-Alarmismus schnell in Fatalismus umschlägt. An dieser Entwicklung kann die EU kein Interesse haben, will sie ihre Rolle als globale klimapolitische Führungsmacht und ihren Vorsprung beim Aufbau einer Green Economy nicht entwertet sehen. Nach dem Scheitern des »idealen«, aber politisch nicht umsetzbaren Top-Down-Problemlösungsansatzes wird die EU »zweitbeste« Lösungen präsentieren müssen. Der notwendige Paradigmenwechsel wird mit einigen zentralen Dogmen des bisherigen Ansatzes brechen. Er markiert das »Ende der Klimapolitik, wie wir sie kannten«.

1 Vgl. William Hare et al., »The Architecture of the Global Climate Regime: a Top-down Perspective«, in: *Climate Policy*, 10 (2010) 6, S. 600–614.

Internationale Klimapolitik in der Sackgasse

Seit Beginn ihrer Institutionalisierung ist die internationale Klimapolitik ein uneingelöstes Versprechen auf die Problemlösungsfähigkeit der Weltgemeinschaft. Mit der Verabschiedung der VN-Klimarahmenkonvention 1992 wurden Problem und Lösungsansatz (»Verhinderung eines gefährlichen Klimawandels«) definiert, mit dem Kyoto-Protokoll 1997 vorläufige, aber eher bescheidene Ziele für Industrieländer vereinbart. Der erste ernsthafte Versuch, eine umfassende Übereinkunft zu besiegeln, missglückte beim Weltklimagipfel 2009 in Kopenhagen.

Durch ein geschicktes Erwartungsmanagement gelang es, den nachfolgenden Klimagipfel in Cancún als Erfolg erscheinen zu lassen, insbesondere den Umstand, dass es der EU nach jahrelangem Einsatz gelungen ist, alle Verhandlungspartner auf das 2-Grad-Ziel einzuschwören. Zwar besteht seither formell Einigkeit darüber, dass die Grenze zum »gefährlichen« Klimawandel erreicht ist, wenn die globale Durchschnittstemperatur um mehr als zwei Grad Celsius (gegenüber dem vorindustriellen Zeitalter) steigt. Nicht absehbar allerdings ist eine Vereinbarung über angemessene Maßnahmenpakete, mit denen dies verhindert werden könnte.

Die Einigung auf das 2-Grad-Ziel scheint die Dominanz des Top-Down-Paradigmas weiter zu stabilisieren, indem sie erstmals einen Konsens über das Endziel internationaler Klimapolitik festschreibt, aus dem sich alle notwendigen Folgeschritte »sachlogisch« ableiten lassen. Paradoxerweise wird der 2-Grad-Konsens von Cancún jedoch einen gegenläufigen Effekt haben. Er wird die Krise des Top-Down-Paradigmas noch verschärfen. Denn eine Klimapolitik, die sich die Einhaltung einer 2-Grad-Obergrenze auf die Fahnen schreibt, setzt sich unter enormen Handlungs- und Erwartungsdruck. Aufgrund der Trägheit des Klimasystems und der langen Verweildauer vieler Treibhausgase in der Erdatmosphäre wird sich bereits Jahrzehnte vor dem Überschreiten der 2-Grad-Marke bestimmen lassen, ob das Ziel noch erreicht werden kann. Angesichts der global weiter zunehmenden Emissionen ist zu erwarten, dass die Klimaforschung diese Frage schon 2015 wird verneinen müssen.[2] Da auch der Verlauf der Klimaverhandlungen wenig Anlass zum Optimismus geben wird – insbesondere wegen der Selbstblockade der USA und der Unbeweglichkeit vieler Schwellenländer –, gerät die Klimapolitik in ihre bislang schwerste Krise.

Ohne einen Paradigmenwechsel führt der Weg der Klimadiplomatie geradewegs in die selbstverschuldete Irrelevanz, zum »Ende der Klimapolitik«. Die eingespielte Strategie, gegenwärtige Misserfolge durch die Ankündigung noch größerer Anstrengungen in der Zukunft ausgleichen zu wollen, lässt sich mit dem propagierten Zielwert nicht dauerhaft durchhalten. Überdies verhindert die kommunikative Überhöhung der 2-Grad-Marke, dass diese auf 2,5 oder gar 3 Grad angehoben wird, was den Politikprozess entlasten würde. Doch ohne quantifizierbaren Zielkonsens verliert das Top-Down-Paradigma sein konstitutives Element. Das Vertrauen in die

2 Vgl. Oliver Geden, *Abkehr vom 2-Grad-Ziel. Skizze einer klimapolitischen Akzentverschiebung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010 (Arbeitspapier der FG1 2010/02).

Problemlösungsfähigkeit der internationalen Klimapolitik erodiert, die Bereitschaft zur globalen Kooperation ebenso. Fatalismus macht sich breit. Pläne für ambitionierte Emissionsreduktionspfade rücken auf den nationalen politischen Agenden nach unten. Stattdessen konzentrieren sich die Nationalstaaten fast ausschließlich darauf, ihre eigene Anpassungsfähigkeit an den Klimawandel zu erhöhen. Einige suchen ihr Heil zudem in riskanten Maßnahmen zur Klimamanipulation (Geoengineering).

Für die EU wäre dies ein weiterer außenpolitischer Misserfolg, und dies in einem der wenigen Felder der internationalen Politik, in dem sie lange Zeit eine Führungsrolle einnehmen konnte. Zum anderen aber wäre auch der langfristig angelegte wirtschaftspolitische Ansatz vieler west- und nordeuropäischer Staaten in Frage gestellt, der die klimapolitische Notwendigkeit einer erheblichen Emissionsreduktion mit einer ökonomischen Modernisierungsstrategie verbindet und so darauf zielt, eine globale Spitzenposition bei »grünen Technologien« zu erlangen. Wenn die Perspektive schwindet, dass mittelfristig alle Industrie- und Schwellenländer auf einen anspruchsvollen Dekarbonisierungspfad umschwenken und sich damit weltweit neue Marktchancen bieten werden, ergibt eine – kurzfristig kostspielige – europäische Vorreiterrolle wirtschaftspolitisch nur noch wenig Sinn. Seit 2007 folgt selbst die EU-Energiepolitik dem strategischen Ziel, einen Beitrag zum Einhalten des 2-Grad-Limits zu leisten, woraus ein Emissionsreduktionskorridor von 80–95 Prozent bis 2050 (gegenüber 1990) abgeleitet wird. Wenn die internationale Klimapolitik ab 2015 in eine massive Glaubwürdigkeitskrise gerät und das 2-Grad-Ziel aufgegeben werden muss, kann das für die EU-internen Absichten nicht ohne Folgen bleiben. Nicht nur die ehrgeizigen Reduktionsziele für 2050 dürften dann hinterfragt werden. Auch die Bereitschaft zur verbindlichen Festlegung klima- und nachfolgend auch energiepolitischer Ziele für 2030 wird nur noch schwach ausgeprägt sein. Ohne gesetzgeberische Fortschreibung der Trias aus Emissionsreduktions-Ziel, Erneuerbaren-Ziel und Effizienz-Ziel für die Zeit nach 2020 entsteht beträchtliche Planungsunsicherheit für die Unternehmen. Investitionen bleiben aus. Die begonnene Transformation hin zu einer europäischen *low carbon economy* wird unter-, wenn nicht gar abgebrochen.

Handlungsoptionen

Die EU verursacht nur noch etwa ein Zehntel der globalen Treibhausgasemissionen und hat bei ihrem Streben nach einem substantiellen, sanktionsbewehrten Weltklimavertrag kaum einflussreiche Bündnispartner. Sie wird deshalb nicht verhindern können, dass sich die Krise der internationalen Klimapolitik in den nächsten Jahren weiter zuspitzt. Daher sollte innerhalb der EU frühzeitig ein »Plan B« entwickelt werden, noch bevor das Top-Down-Paradigma und damit die klimapolitischen Ambitionen der EU spektakulär fehlschlagen. Im Zentrum eines – erst in Konturen erkenn-

baren – Bottom-Up-Paradigmas[3] würde das Leitmotiv »je weniger (Emissionen/Klimawandel), desto besser« stehen. Messbare Fortschritte bei der Dekarbonisierung der großen Volkswirtschaften werden darin weitaus stärker gewichtet sein als Verhandlungen über umfassende Weltklimaverträge oder die Einigung auf wohlklingende globale Langfristziele. Der Wandel von Top-Down hin zu Bottom-Up ist im Kern eine mentale Wende, die Problemdefinition und Lösungsstrategien neu fasst, aber auch die Legitimation bestehender Instrumente (wie etwa dem Emissionshandel) zu sichern vermag. Will die EU den intern bereits eingeschlagenen Weg einer ökonomischen Transformation beibehalten, auf der internationalen Bühne relevant bleiben und zugleich den globalen Klimawandel eindämmen, dann wird sie zuallererst den Sinnzusammenhang überdenken müssen, in den sie den Einsatz einzelner regulatorischer und diplomatischer Instrumente einordnet.

Die Hoffnung auf sachrationale Lösungen im globalen Maßstab und die zentrale Rolle des VN-Prozesses wird in der Klimapolitik künftig aufgegeben werden müssen, ebenso die Grenzziehung zwischen »gefährlichem« und »ungefährlichem« Klimawandel. Es lässt sich nicht zuverlässig vorhersagen, welche Durchschnittstemperatur gerade noch »sicher« sein wird. Globale Schwellenwerte unterschlagen, dass es entscheidend darauf ankommen wird, welches Ausmaß die Klimawandelfolgen in verschiedenen Weltregionen jeweils annehmen werden. Eine klare Grenzziehung macht auch blind dafür, dass »Sicherheit« in einem sich wandelnden Weltklima in erster Linie davon abhängen wird, wie es um die gesellschaftlichen Bewältigungskapazitäten in einzelnen Ländern bestellt sein wird. Programme zur Anpassung an den Klimawandel werden deshalb größeren Stellenwert erhalten, aber auch flexible und anreizorientierte Kooperationsregime zwischen einzelnen Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern.[4] Fortschritte bei der globalen Reduktion von Emissionen kann es nur dann geben, wenn entsprechende Politiken auch für Schlüsselstaaten wie USA, China und Indien anschlussfähig sind. Die Aufgabe der EU besteht deshalb nicht zuletzt darin zu beweisen, dass eine wirksame Klimapolitik technologisch umsetzbar, versorgungssicherheitspolitisch sinnvoll und wirtschaftlich zumindest nicht nachteilig ist.

Die EU wird Klimapolitik in Zukunft vorrangig als »Politik« begreifen und präsentieren müssen, weniger als Sphäre einer möglichst effizienten Umsetzung naturwissenschaftlich definierter Vorgaben. Statt sich vom deterministischen Steuerungsoptimismus der Klimaforschung und der Umwelt-NGOs unter Druck setzen zu lassen, muss die EU die Handlungsbeschränkungen des internationalen Systems ernst nehmen und offensiv dazu stehen, dass »optimale« Politikkonzepte auch in der Klimapolitik nicht zu verwirklichen sind.

3 Vgl. Steve Rayner, »How to Eat an Elephant: a Bottom-up Approach to Climate Policy«, in: *Climate Policy*, 10 (2010) 6, S. 615–621.

4 Vgl. David G. Victor, *Global Warming Gridlock. Creating More Efficient Strategies for Protecting the Planet*, Cambridge 2011.

Krise der Eurozone: Blockadegefahren in den Geberländern

Daniela Schwarzer

Im Frühjahr 2012 steht die parlamentarische Ratifizierung des Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM) in den Eurozonen-Staaten an.[1] Wie sich die Euro-Krise bis dahin entwickelt haben könnte, soll im folgenden Szenario skizziert werden. Demnach ist der ESM-Vertrag, der erst im Sommer 2011 unterzeichnet wurde, bis Frühjahr 2012 längst überarbeitet. Berücksichtigt sind die Eurozonen-Gipfelbeschlüsse vom 21. Juli 2011, weitere Ad-hoc-Maßnahmen im Zuge des Krisenmanagements von Herbst 2011 sowie Nachverhandlungen der Mitgliedstaaten. Neben Griechenland bringen auch in Portugal und Irland die Anpassungsprogramme nicht die erhofften Erfolge. Öffentlich wird über eine Insolvenz der Länder und ihren Eurozonen-Austritt diskutiert. Italien und Spanien werden weiter durch massive Bondaufkäufe stabilisiert; wobei die Europäische Zentralbank wieder mitwirkt, weil die EFSF an Grenzen stößt. Mit 10 bis 15 Milliarden Euro pro Woche wird verhindert, dass auch diese beiden Staaten sich an den Märkten nicht mehr refinanzieren können.

In dieser Situation scheitert der neue ESM-Vertrag bei der Ratifizierung in einem Geberland. Sofort werden Nachverhandlungen gefordert, um Gegenleistungen der Nehmerländer zu institutionalisieren – analog zum Vorschlag finnischer Parteien, griechische Sicherheiten für finnische Garantien zu verlangen. Die Idee des Rettungsschirms wird so ad absurdum geführt. Zudem besteht das Risiko, dass nationale Parlamente die Anwendung der Kriseninstrumente verhindern. Denn im Zuge der Ratifizierung des überarbeiteten EFSF-Vertrags haben sich einige Parlamente erweiterte Mitbestimmungsrechte erkämpft.

Derartige Entwicklungen drohen die Verschuldungskrise in unkontrollierbarer Weise zu verschärfen. Denn sollte es bei der Ratifizierung zu einem Rückschlag kommen oder der Einsatz des Rettungsschirms blockiert werden, wäre das für die Märkte ein weiteres Signal, dass die politische Handlungsbereitschaft nicht ausreicht, um die Krise zu bewältigen. Dies ist umso problematischer, als der ESM ohnehin nicht als angemessen ausgestatteter Krisenmechanismus betrachtet wird und die Marktteilnehmer weitere Schritte erwarten.

Die Ursachen der politischen Zuspitzung

Vier Faktoren erhöhen das Blockaderisiko. Erstens fehlen Erfolge der bisherigen Rettungsmaßnahmen und Reformprogramme. Immer wieder

1 Ab 2013 soll der ESM die Eurozone stabilisieren. Dann wird die Europäische Finanzmarktstabilisierungsfazilität (EFSF), der temporäre Rettungsschirm, auslaufen.

müssen Regierungen der Geberländer zuvor definierte »rote Linien« überschreiten. Sie vermitteln so das Bild, Missmanagement beim Versuch der Krisenbewältigung zu betreiben und sich immer wieder »über den Tisch ziehen zu lassen«. Das Vertrauen zwischen einigen Hauptstädten ist sichtlich zerrüttet, doppelzüngig wird über die Partner gesprochen.

Zweitens stößt die Solidaritätsbereitschaft an ihre Grenzen. Das Image der Kreditempfänger verschlechtert sich in den Augen der Garantie- und Geldgeber immer mehr. Hierzu tragen Generalstreiks, gewaltsame Proteste gegen die Auflagen der Rettungspakete sowie Umfragen bei, die eine Reformunwilligkeit in den Empfängerstaaten zu belegen scheinen. Der Eindruck, die von der Verschuldungskrise betroffenen Länder seien reformunfähig, sorgt vor allem in mittel- und osteuropäischen Staaten für Unverständnis – hatten sie doch im letzten Jahrzehnt selbst einen massiven wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Anpassungsprozess zu überstehen. Entsprechend gering ist die Bereitschaft, für einen (gemessen am Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt) reicheren südeuropäischen Staat aufzukommen. In Estland etwa wächst die Kritik, es könne nicht richtig sein, dass »Arme« für undisziplinierte »Reiche« zahlen müssen. Der slowakische Außenminister argumentiert, wie bereits im Zusammenhang mit der Griechenland-Hilfe 2010, es solle keine Solidarität der »Verantwortungsvollen« mit den »Verantwortungslosen« geben.

Drittens werden in den Geberländern die ökonomischen und sozialen Kosten der Krise immer deutlicher spürbar. Die Eurozone rutscht nach der kurzfristigen Erholung von 2010/11 erneut in eine Rezession. Nun steigt die Arbeitslosigkeit auch in jenen Staaten, die nicht direkt unter der Verschuldungskrise leiden. Die Geberländer müssen daher ebenfalls nationale Sparmaßnahmen umsetzen. In der öffentlichen Debatte gewinnen Zahlen zu den direkten und indirekten Kosten der Euro-Hilfen immer mehr Gewicht.

Viertens organisiert sich in den Geberländern der Widerstand gegen weitere Unterstützung immer besser. Etablierte populistische Parteien propagieren offen eine Auflösung der Eurozone oder zumindest den Ausstieg des eigenen Landes – so etwa der französische Front National mit einer Kampagne im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen. Jüngere Parteien, wie zuvor schon die Wahren Finnen, haben ein Reizthema entdeckt, mit dem sie den Einzug in die Parlamente schaffen. Doch auch ehemals proeuropäische Parteien des gemäßigten Spektrums wenden sich gegen weitere Rettungsmaßnahmen – vor allem wegen normativer Bedenken hinsichtlich der Art des Krisenmanagements. Inhaltliche Kritik an den Euro-Hilfen muss nicht anti-europäisch gemeint sein. Doch sie dient europafeindlichen Akteuren zur eigenen Legitimation und kann dann kontraproduktiv wirken, wenn das Krisenmanagement so behindert wird, dass die Krise weiter eskaliert. Vor dem Hintergrund zunehmender EU-Kritik und einer generellen Vertrauenskrise der Politik wächst in den nationalen Öffentlichkeiten die Ablehnung weiterer Transfers. Befürworter einer umfassenden Eurozonen- Reform, die Schritte in Richtung einer politischen Union einschließt, finden mit ihren Argumenten immer weniger Gehör. Tenden-

ziell ist damit zu rechnen, dass Parteien, die gegen Eurozonen-Solidarität mobilmachen, bei nationalen Wahlen zulegen und 2014 gestärkt in das Europäische Parlament einziehen werden.

Handlungsoptionen

Im Strudel der sich rasant verschärfenden Krise stehen die Mitgliedstaaten der Eurozone vor drei Alternativen. Erstens könnten sie es ablehnen, weitere Schritte zum Krisenmanagement und zur Integration der Eurozone zu unternehmen. Diese Gefahr wird angesichts der geschilderten Entwicklungen immer größer. Damit würde man in Kauf nehmen, dass einzelne Mitgliedstaaten zahlungsunfähig werden, und dies nicht nur bei schlechten Fundamentaldaten. Marktreaktionen könnten auch solche Länder in die Krise treiben, die keine grundlegenden Liquiditäts- oder Solvenzprobleme haben.

Da bislang versäumt wurde, ein Verfahren zur geordneten Staatsinsolvenz aufzubauen, wäre gegebenenfalls ein ungeordneter Bankrott zu erwarten. Bei einem solchen Szenario dürfte der Bankensektor im betroffenen Land zusammenbrechen, zumal Panikhandlungen wie Bank-Runs zu erwarten wären. Domino-Effekte würden andere Mitgliedstaaten unter Druck setzen. Relativ leicht aufzufangen wären – durch Bankenrekapitalisierungen – wohl direkte Ansteckungseffekte, ausgelöst etwa durch involvierte Banken (die Staatsanleihen des insolventen Landes halten oder am dortigen Bankensektor beteiligt sind). Kaum kontrollierbar wären indes indirekte Ansteckungseffekte etwa über die Anleihenmärkte.

Je länger man dabei der eskalierenden Krise zusieht, desto teurer wird es, sie einzudämmen. Sollte die politische Reaktion also hinausgezögert werden, wäre ab einem bestimmten Zeitpunkt mit der Entscheidung zu rechnen, dass der Euro in seiner bestehenden Form aufgegeben wird. Dann gäbe es zwei Optionen: das völlige Aus für den Euro – oder eine kleinere Währungsunion, in der sich die Staaten, die künftig mit an Bord sind, möglicherweise gegenseitige Garantien geben und eine stärkere haushalts- und wirtschaftspolitische Integration anstreben.

Die zweite Alternative für die Regierungen besteht darin, Lösungen voranzutreiben, bei denen nationale Parlamente möglichst wenig Mitsprache haben und die öffentliche Debatte sich entsprechend begrenzen lässt. Dabei stünde die EZB als Krisenmanager weiter an vorderster Front. Denkbar wäre etwa, das Kreditvolumen der Hilfsmechanismen auszuweiten, ohne die Garantieleistungen/Kapitaleinlagen der Mitgliedstaaten zu erhöhen. Dies könnte über eine EFSF/ESM-Kreditlinie bei der EZB geschehen. Die Mitgliedstaaten würden im bestehenden Rahmen mithaften (Deutschland mit 211 Milliarden Euro in der EFSF), während das Kreditausfallrisiko wegen des höheren Kreditvergabevolumens zunähme. Diese Lösung würde zunächst wohl ausreichen, um die nächste Phase der Krise zu überstehen. Der Preis bestünde jedoch darin, dass die amtierenden Regierungen den Wählern gegenüber an politischem Kapital verlieren, das Vertrauen in die EU weiter abnimmt und die Polarisierung zwischen Geber- und Nehmer-

ländern sich verschärft. Zudem könnte mittelfristig eine Rekapitalisierung der EZB nötig werden. Diese Lösung wäre jedoch mit größeren Unsicherheiten verbunden, falls Kriseninstrumente der EFSF zum Einsatz kommen, die eine parlamentarische Zustimmung voraussetzen.

Sollte dieser Weg beschritten werden, dürften sich alle erwähnten Trends des gesellschaftlichen Vertrauensverlustes verstärken. In der Öffentlichkeit würde sich der Eindruck verfestigen, dass die Politik unfähig sei, steuernd in das Krisengeschehen einzugreifen. Überdies wäre eine solche Lösung in einigen Ländern – wie Deutschland, Österreich oder Finnland – ordnungspolitisch nicht akzeptabel. Denn damit würde die EZB auf absehbare Zeit als wichtigster Krisenmanager institutionalisiert und in ihrer Unabhängigkeit beschnitten; außerdem könnte durch die Monetarisierung der Staatsverschuldung der Inflationsdruck steigen.

Eine dritte Alternative wäre, kurzfristige Maßnahmen mit einer Grundsatzdiskussion über künftige Integrationsperspektiven zu verknüpfen. In dieser zweifellos schwierigen Debatte dürfte nicht mit Alternativlosigkeit argumentiert werden. Vielmehr wäre zu verdeutlichen, wie hoch die politischen und ökonomischen Kosten des Nichthandelns wären. Erörtern müsste man auch, welche strategischen Handlungsoptionen die deutsche Politik mit und ohne Gemeinschaftswährung hätte. Mögliche Bestandteile einer weitreichenden Lösung wären eine Finanzierungsunion (also gegenseitig garantierte Anleihen), ein funktionsfähiger Krisenmechanismus inklusive Insolvenzverfahren und die Schaffung wirtschafts- und haushaltspolitischer Governance-Strukturen, welche – demokratisch legitimiert – die Eurozone zur Ursprungsidee einer Stabilitätsunion zurückführen. Ein solcher Rahmen böte die Perspektive, die EZB wieder auf ihre genuinen Aufgaben zu fokussieren.

Kurzfristig müsste der Finanzsektor stabilisiert werden, wobei zu entscheiden wäre, ob dies europäisch oder national geschieht. Europäisch könnte mit temporären Maßnahmen oder einem permanenten Bankenauffangfonds gearbeitet werden. Letzterer wäre eine sinnvolle Ergänzung von Finanzbinnenmarkt und europäischer Finanzaufsicht. Durch die Einführung einer europäischen Finanztransaktionssteuer oder einer europäischen Bankensteuer könnte der Fonds so konstruiert werden, dass die Versicherten selbst (also die Banken) für die Finanzierung künftiger Rettungsmaßnahmen aufkommen.

Deutschland hätte in diesem Szenario eine herausragende Rolle einzunehmen, denn es ginge um eine Reform der EU-Verträge, vermutlich im Konventsverfahren. Dieser Prozess dürfte mitsamt den Ratifizierungen in den Mitgliedstaaten mindestens drei bis fünf Jahre beanspruchen, wobei vor allem in der ersten Zeit noch damit zu rechnen wäre, dass parallel ein aktives Krisenmanagement betrieben werden muss. In den Mitgliedstaaten und zwischen den Regierungen wären grundlegende Auseinandersetzungen über die künftige Gestalt der Eurozone zu führen. Am Ende dieses Prozesses aber stünde ein Ratifizierungsverfahren, bei dem ein »Nein« zum neuen EU-Vertrag dem Selbstausschluss aus der Eurozone gleichkäme.

Die Rückkehr beweglicher Grenzen? Sezession und Unabhängigkeitsbestrebungen in der Europäischen Union

Kai-Olaf Lang / Nicolai von Ondarza

Europäische Union, zweite Hälfte des laufenden Jahrzehnts: Nach einem positiven Unabhängigkeitsreferendum und zweijährigen Unterredungen mit London scheidet Schottland, seit Jahren regiert von der Scottish National Party (SNP), aus dem Vereinigten Königreich aus. Schottlands Weg zur Staatlichkeit verlief kurz und schmerzlos. Anders in Belgien: Dort hatten langwierige Verhandlungen, häufig zerbrechende Regierungen mit bis zu sieben Parteien und zahlreiche Staatsreformen das Ende des Gemeinwesens immer wieder hinausgeschoben, bis sich auch die letzten Anhänger eines einigen Belgiens wegen ständiger Handlungsblockaden von ihrem längst klinisch toten Staat verabschiedeten. Anders auch in Spanien, wo nach dem Wahlsieg der zentralistischen Volkspartei im Herbst 2011 die Frustration der Katalanen in den Ruf nach Selbständigkeit umschlug. Der erbitterte Gegensatz zwischen Madrider Verfechtern einer ehernen Einheit und katalanischen Befürwortern einer vollständigen Loslösung von Spanien hat auf der iberischen Halbinsel eine staatsrechtliche Dauerkrise hervorgerufen. So oder so ähnlich könnte sich die Situation in der EU darstellen, wenn im Laufe der nächsten Jahre zentrifugale und separatistische Kräfte zum Zerfall von Staaten führen und innereuropäische Grenzen wieder in Bewegung versetzen.

Implikationen für die EU: Politische und institutionelle Folgen »innerer Erweiterungen«

In der Tat haben in jüngerer Zeit regionale Unabhängigkeitsbestrebungen in einzelnen EU-Mitgliedstaaten deutlich an Zulauf gewonnen. So hat die SNP in den letzten Wahlen zum schottischen Parlament die absolute Mehrheit errungen und hat nun für die zweite Hälfte der laufenden Legislaturperiode ein Unabhängigkeitsreferendum angekündigt. Dieses kann sie mit ihrer absoluten Mehrheit allein durchsetzen. In Belgien wurde die Neu-Flämische Allianz (N-VA), welche die Spaltung des Landes fordert, stärkste Partei bei den letzten Wahlen und hat die ohnehin schwierigen Regierungsverhandlungen in dem Land um mehr als anderthalb Jahre blockiert. Die als bloße Fiktion angenommene Teilung eines EU-Staates scheint sich zur realistischen politischen Option zu verdichten.

Obgleich solche Unabhängigkeitsbestrebungen einzelner Regionen zunächst eine innerstaatliche Angelegenheit sind, stellt sich spätestens dann, wenn eine Unabhängigkeitserklärung ernsthaft in Betracht gezogen wird, für die EU und ihre Mitgliedstaaten die Frage, wie ein Unabhängigkeitsprozess europäisch begleitet und anerkannt werden soll. Ein solcher Punkt wäre erreicht, wenn ein schottisches Referendum angesetzt würde

oder die Staatsreform in Belgien endgültig scheiterte. Dabei sähen sich die EU-Partner insbesondere mit drei Herausforderungen konfrontiert:

Erstens müssten sie den Prozess der Anerkennung und der Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit dem neuen Staat untereinander koordinieren. Am ungünstigsten wäre es, wenn wie im Fall Kosovo Uneinigkeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten herrscht, ob der neue Staat anzuerkennen sei. Tunlichst vermieden werden sollte aber auch, dass einzelne EU-Staaten vorpreschen, während andere eine abwartende Haltung einnehmen und damit zumindest kurzfristig eine Spaltung hervorgerufen wird. Stattdessen sollte eine einvernehmliche und gemeinsame Anerkennung ausgehandelt werden, die Mutter- und Sezessionsstaat einbindet.

Zweitens sollten Übergangsbestimmungen für die Anwendung von EU-Recht in dem neuen Staat und dessen Beziehungen zur EU festgelegt werden. Dieser müsste seine Mitgliedschaft in allen internationalen Organisationen – einschließlich EU, NATO und Vereinte Nationen – erneut beantragen, reguläre Beitrittsprozesse eingeschlossen. Der EU-Vertrag ist zwar seit den Lissabonner Reformen auf einen Austritt ausgelegt: Artikel 50 EUV sieht für diesen Fall eine Übergangsphase von etwa zwei Jahren vor. Rechtlich umstritten ist aber, inwieweit diese Bestimmungen auf eine Ausgliederung durch Sezession oder Dismembration, das heißt die Spaltung in zwei oder mehrere gleichberechtigte neue Staaten, angewandt werden können. Offen ist auch, ob neue Staaten, die zuvor Bestandteil eines Mitgliedstaates waren, einen Beitrittsantrag stellen müssten oder quasi automatisch auf der Basis der im neuen Staat faktisch bestehenden vollumfänglichen Acquis-Geltung in die EU inkorporiert werden. Hier könnten Arrangements wie der Europäische Wirtschaftsraum oder ein bilateraler Assoziationsvertrag genutzt werden, um den Übergang möglichst reibungslos zu gestalten. Wie schon bei der Eingliederung des DDR-Gebiets in die EG kommt es wesentlich darauf an, dass die EU-Staaten sich untereinander auf eine Vorgehensweise einigen. Hierbei sollte auch verhindert werden, dass der Mutterstaat sein bestehendes Veto in Bezug auf eine »Neuaufnahme« in die EU nutzt, um ungünstige Konditionen für den neuen Staat zu schaffen, so dass die innenpolitischen Spannungen in den EU-Prozess transportiert werden.

Ungeachtet dessen würde die Entstehung neuer Staaten auf dem Gebiet der Union drittens Änderungen des Primärrechts und an zahlreichen Sekundärrechtsakten notwendig machen, um Beschlussfassungsmodalitäten und auf den betreffenden Staat ausgerichtete Regeln anzugleichen. Dies käme einer »inneren Erweiterung« der EU gleich. So müssten angesichts neuer Bevölkerungszahlen die Anzahl der Sitze im Europäischen Parlament sowie zumindest bis 2017 die Stimmrechte für die qualifizierte Mehrheit im Rat über eine Vertragsänderung angepasst werden, einschließlich einer Ratifikation in allen Mitgliedstaaten.

Hinzu kommen staatenspezifische Besonderheiten, welche die internationalen und europäischen Verhandlungen weiter erschweren können. Für das Szenario einer schottischen Unabhängigkeit betrifft dies vor allem die Stellung Großbritanniens in der EU. Zumindest bei der aktuellen konser-

vativ-liberalen Regierung ist zu erwarten, dass euroskeptische Politiker und Medien darauf drängen würden, bei der Anpassung der Stimmrechte auch Großbritanniens Status in der Union insgesamt neu zu verhandeln und weitere Opt-outs durchzusetzen. Bei einer belgischen Teilung hingegen wäre der Status Brüssels der heikelste Punkt, da es als Sitz der meisten EU-Institutionen starke Symbolkraft für die europäische Einigung hat. Anders als im schottischen Fall ist gerade auch die regionale Zuordnung der Vororte um Brüssel umstritten, deren Aufteilung erhebliche politische Sprengkraft bergen. Des Weiteren wäre angesichts der hohen Staatsschulden Belgiens zu klären, wie viel davon jeder der beiden Landesteile schultern müsste. Das wirtschaftlich schwächere Wallonien würde sich mit einer hohen Schuldenlast vermutlich rasch zu einem weiteren Sorgenkind in der Eurozone entwickeln. Überdies wäre ungewiss, ob ein solches »altes Neumitglied« überhaupt die Gemeinschaftswährung übernehmen könnte, da es voraussichtlich im Moment seiner »Aufnahme« in die EU an den Euro-Stabilitätskriterien scheitern würde.

Sekundäreffekte beweglicher Grenzen in der EU

Die Herauslösung neuer Völkerrechtssubjekte aus bestehenden Staatsverbünden würde politisch hochsensible Sekundäreffekte in zahlreichen Mitgliedstaaten nach sich ziehen. So würde das Prinzip der Unantastbarkeit des territorialen Status quo in der Union in Frage gestellt. Dort, wo gegenwärtig nur radikale Nationalisten Grenzverläufe anzweifeln, könnte dieses Thema plötzlich auch von moderaten, bislang allein auf Selbstverwaltung drängenden Kräften aufgegriffen werden. Im Falle Spaniens etwa wäre damit zu rechnen, dass die Unabhängigkeitsbestrebungen in Katalonien und in dessen Gefolge im Baskenland weiter zunehmen. Scharfe Auseinandersetzungen und Verfassungskonflikte (wie bereits jetzt über die katalanische Autonomie) könnten zu einer Staatskrise, zumindest aber zu einer starken Politisierung der Regionenproblematik und damit verbundenen Verteilungskonflikten führen. Das wäre der wirtschaftlichen und finanziellen Stabilität des Landes alles andere als zuträglich.

Mit der Enttabuisierung der Grenzfrage wären zudem neue bilaterale Verwerfungen programmiert. Dies gälte beispielsweise für das Verhältnis Ungarns zu einigen seiner Nachbarländer. Schon jetzt reagieren diese nervös auf Forderungen nach mehr Minderheitenrechten, seit die Regierung Orbán einen Diskurs über die »nationale Zusammengehörigkeit« initiiert hat und Budapest auf seine besondere Verantwortung für auslandsungarische Gemeinschaften pocht.

Auch unterhalb voller staatlicher Souveränität liegende Formen der »Unabhängigkeit«, etwa Konföderationen, würden in manchen Mitgliedsländern alten und neuen Autonomieforderungen sowie Devolutionsdiskussionen Auftrieb geben, also Auseinandersetzungen über die Überantwortung zusätzlicher Befugnisse von der nationalen auf substaatliche Ebenen. In traditionell zentralisierten Mitgliedstaaten eröffnet diese Tendenz die Chance auf ein Mehr an Selbstverwaltung und Kompetenz-

verlagerung »nach unten«, birgt aber auch das Risiko von Zuständigkeitsgezerre und Innenbezogenheit. Nicht zuletzt könnten in Mehrheitsbevölkerungen nationalistische Strömungen neuen Zulauf erhalten, die einem Abwehrreflex gegenüber realen oder vermeintlichen Separatismen entstammen. Auch könnte in Ländern mit stark unitaristischen Traditionen ein Trend zur Rezentralisierung und zum »Abwürgen« von Selbstverwaltungsreformen entstehen, um Kräfte zu schwächen, die angeblich die Einheit unterminieren.

Deutsche Interessen und Handlungsoptionen

Bei allem Interesse an einer Aufrechterhaltung des Status quo sollte Deutschland flexibel auf Loslösungstendenzen reagieren und nicht um jeden Preis an der Einheit von Staaten festhalten. Wenn alles darauf hindeutet, dass einem EU-Land innere Dauerlähmung droht, ist es sinnvoll, eine Trennung zu akzeptieren. Deutschland und andere Mitgliedstaaten sollten nicht zur Separation ermuntern, aber darauf bestehen, dass sie weitgehend einvernehmlich verläuft und Kooperation zwischen einem neuen Staat und seinem Mutterland oder zwischen den neuen Staaten gestattet. Das Ende beziehungsweise der Beginn von Staatlichkeit in der EU muss die Union nicht zwangsläufig destabilisieren, sondern kann ein neues Gleichgewicht erzeugen. Nicht das verhandelte Auseinandergehen, sondern nur das unkontrollierte und feindselige Auseinanderbrechen bringt die europäische Integration in Gefahr.

Deshalb sollte zeitig auf eine koordinierte Verfahrensweise in der EU hingewirkt werden, wenn sich die Notwendigkeit der Anerkennung neuer Staaten abzeichnet. An »sich emanzipierende« Regionen müsste ein Appell gerichtet werden, dass eine unilaterale Abspaltung nur Ultima Ratio sein kann und ihr die Anerkennung (oder Kooperation unterhalb dieses Levels) verwehrt wird, wenn kein vernünftiger Verhandlungsprozess stattgefunden hat. Je nach Grad der Verselbständigung sollte die deutsche Seite den Kontakt mit neuen Entitäten suchen oder, wo er schon besteht, abstufen und vertiefen. Vor der Staatswerdung könnten beispielsweise Bundesländer in Abstimmung mit der Bundesregierung als Kontaktstellen zu Regionen oder Selbstverwaltungsgebieten fungieren. Im Dialog mit Partnerländern, in denen zentrifugale Tendenzen wirken, könnte ein Bundesstaat wie Deutschland auch von seinen Erfahrungen mit einer vertikalen Kompetenzordnung und einem System des kooperativen Föderalismus berichten. Bei alldem darf Deutschland nicht als Förderer des Zerfalls, sondern muss als Unterstützer eines konstruktiven und behutsamen Wandels auftreten und sich mit seinen Partnern eng abstimmen. Andernfalls dürfte gegenüber dem »großen« und vereinten Deutschland das Misstrauen in einigen Mitgliedstaaten wieder zunehmen, wo der Vorwurf gehegt wurde, die Bundesrepublik habe durch unilaterales Vorgehen das Auseinanderbrechen Jugoslawiens betrieben.

Vor erneuten Grenzverschiebungen im Westbalkan

Dušan Reljić

Im Westbalkan bahnen sich erneut Grenzverschiebungen an. Kosovo und Bosnien-Herzegowina sind nach wie vor brüchige politische Gebilde und stehen weiterhin unter westlichem Protektorat, ähnlich die Republik Makedonien. In diesen Ländern spitzen sich ethnopolitische Konflikte wieder zu. Zusammenstöße endeten in den vergangenen zwei Jahrzehnten in der Regel damit, dass die politisch-administrativen Trennlinien auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens verändert wurden. Diese Prozesse verliefen nur zum Teil friedlich. Auch diesmal ist ungewiss, ob weitere Grenzrevisionen ohne Gewalt erfolgen können.

Am ehesten ist eine neue Grenzziehung im Dreieck zwischen Kosovo, Albanien und Westmakedonien zu erwarten. Eine große Mehrheit der Bevölkerung in diesem fast ausschließlich von Albanern bewohnten Gebiet befürwortet den Zusammenschluss ihrer Nation zu einem Staat. Umfragen im Jahr 2010 ergaben ein eindeutiges Bild: In den mehrheitlich von Albanern besiedelten Gebieten Kosovos sprachen sich 81%, im überwiegend albanischen Nordwesten der Republik Makedonien 66% und in Albanien selbst 63% der Befragten für ein Großalbanien aus.[1] Erst nach einer Mahnung des amerikanischen Botschafters stellte der albanische Ministerpräsident Sali Berisha Ende 2009 seine öffentlichen Bemühungen um die Vereinigung der albanischen Nation zurück.[2] Die drittstärkste und am schnellsten wachsende Partei im Parlament Kosovos, Vetëvendosje (Selbstbestimmung), hat die Vereinigung ganz oben auf die Liste ihrer Forderungen gesetzt. Umgekehrt sind die Serben im Norden Kosovos, die dort deutlich in der Überzahl sind, nicht bereit, als Minderheit in einem albanisch dominierten Kosovo (oder gar in einem größeren albanischen Staat) zu leben.

Ein erneutes Aufflammen ethnopolitischer Konflikte würde Südosteuropa zurückwerfen und die massiven politischen und finanziellen Investitionen in Frage stellen, die EU und USA in den vergangenen zwei Jahrzehnten in der Region getätigt haben. Der Westbalkan ist von EU-Staaten umgeben, so dass die Instabilität unweigerlich auch die Gemeinschaft beeinträchtigen würde, etwa in Form von Flüchtlingsbewegungen. Mit großer Wahrscheinlichkeit würden politische Differenzen zwischen einzelnen EU-Staaten und den USA wieder zutage treten. Es gibt keine Anzeichen dafür, dass die fünf EU-Staaten, die Kosovos Selbstständigkeit nicht anerkannt haben, sich der Mehrheitsposition in der EU anschließen

1 Vgl. Gallup, *Balkan Monitor*, <http://www.balkan-monitor.eu/index.php/dashboard> (eingesehen am 11.9.2011).

2 »Berisha: Flirting with Greater Albania?«, 15.9.2009, <http://wikileaks.org/cable/2009/10/09TIRANA686.html> (eingesehen am 1.10.2011).

werden.[3] Sollten sich die Feindseligkeiten weiter aufschaukeln, würde sich auch der nie beigelegte Zwist zwischen Russland und China einerseits und dem Westen andererseits über dessen Balkanpolitik verschärfen. Die militärischen Kapazitäten der NATO-Staaten wurden in Bosnien-Herzegowina und Kosovo schon zurückgefahren und müssten wieder aufgestockt werden. Nach den Unruhen im Norden Kosovos im Juli 2011 wurden 550 deutsche Soldaten als Verstärkung eingeflogen. Deutschland stellt mit etwa 1450 Soldaten das größte KFOR-Kontingent.[4]

Keine Verknüpfung mit Bosnien-Herzegowina

Dauerhafte politische Stabilität im Westbalkan ist offenbar nur zu erreichen, wenn den dort lebenden Nationen Zugeständnisse gemacht werden. Das liefe auf eine Teilrevision der Grenzen hinaus. In erster Linie gilt dies für die Gebiete nördlich des Flusses Ibar, deren Zugehörigkeit zu Kosovo sich mit friedlichen Mitteln kaum aufrechterhalten lassen wird. Eine politisch moderierte Veränderung bestehender Grenzen fordert gewiss weniger Menschenleben, produziert weniger Flüchtlingsbewegungen und kommt mit weniger militärischer Präsenz aus als ihre dogmatische Verteidigung.[5] Wer den Status quo um jeden Preis bewahren will, befürchtet, dass Kosovos Teilung unkontrollierter Zerfall folgen wird. Als warnende Beispiele werden Bosnien-Herzegowina und die Republik Makedonien ins Feld geführt. Doch die Situation in den zwei jugoslawischen Nachfolgerepubliken ist mit der in Kosovo nicht zu vergleichen. Es besteht auch kein Grund zu der Annahme, eine Kettenreaktion sei unvermeidlich.

Stattdessen spricht einiges dafür, dass die Auswirkungen auf Bosnien-Herzegowina kontrollierbar bleiben werden. Keine ernstzunehmende politische Kraft in Zagreb und Belgrad befürwortet den Anschluss der mehrheitlich kroatisch oder serbisch besiedelten Regionen Bosnien-Herzegowinas an Kroatien oder Serbien. Noch wichtiger: Trotz aller Gegensätze zwischen den politischen Vertretern der Bosniaken (Muslime), Serben und Kroaten sind in Bosnien-Herzegowina eine sprachliche Einheit sowie unverkennbare kulturelle Gemeinsamkeiten vorhanden. Albanisch dagegen ist eine völlig andere Sprache als Serbisch und Makedonisch. Ferner finden sich in Kultur und Tradition wenig Berührungspunkte zwischen den größtenteils muslimischen Albanern und den überwiegend orthodoxen slawischen ethnischen Gruppen. Nirgendwo sonst im früheren Jugo-

3 Unter den EU-Staaten haben Spanien, die Slowakei, Rumänien, Griechenland und Zypern die Unabhängigkeit Kosovos nicht anerkannt. Mit Ausnahme der Inselrepublik sind diese Länder auch NATO-Mitglieder.

4 Vor den USA mit 783, Italien mit 583, Österreich mit 592 und der Türkei mit 357 Soldaten. Anfang Oktober 2011 zählte die KFOR nur noch 6240 Mann. Zu Anfang des Mandats 1999 waren über 50 000 KFOR-Soldaten im Einsatz. Vgl. NATO, *NATO Kosovo Force* (Stand: 5.10.2011), <http://www.nato.int/kfor/structur/nations/placemap/kfor_placemat.pdf> (eingesehen am 7.10.2011).

5 Vgl. dazu die schlüssige Analyse von Michael Ehrke, *Der Norden des Kosovo – ein gewaltoffener Raum?*, Berlin/Belgrad: Friedrich-Ebert-Stiftung, August 2011, <http://library.fes.de/ pdf-files/id/08444.pdf> (eingesehen am 11.9.2011).

slawien hat es so viele ethnische Mischehen gegeben wie in Bosnien-Herzegowina, während Eheschließungen zwischen Albanern und Angehörigen slawischer Ethnien die große Ausnahme geblieben sind.

In Kosovo und der Republik Makedonien leben die Menschen verschiedener ethnischer Zugehörigkeit schon wegen der Sprachbarriere weitgehend in Parallelwelten. Ein Austausch findet allenfalls im politischen Rahmen statt, namentlich bei der Aufteilung der Macht und der öffentlichen Ämter. In Bosnien-Herzegowina aber gibt es eine gemeinsame Öffentlichkeit, geprägt von alltäglicher kultureller Annäherung über die ethnischen und religiösen Grenzen hinweg. Fünfzehn Jahre nach dem Ende der Kriege im früheren Jugoslawien hat sich wieder eine umfassende kulturelle Kommunikation entfaltet. Grenzüberschreitende Investitionen und Handel wachsen stetig, die wirtschaftliche Reintegration schreitet voran. Dies gilt allerdings nicht für die albanischen Gebiete in Kosovo und Westmakedonien. Sie wachsen gegenwärtig mit Albanien zu einem ethnisch, kulturell und wirtschaftlich kompakten Raum zusammen. Zurzeit wird von der albanischen Hafenstadt Durrës bis zur Hauptstadt Kosovos, Pristina, eine neue Straße gebaut, die landläufig als »patriotische Autobahn« bezeichnet wird. Dieses Projekt gehört zu den Grundvoraussetzungen für die Entstehung eines »gemeinsamen albanischen Wirtschaftsraumes«, der »alle Grenz- oder Verwaltungsbarrieren« zwischen Tirana und Pristina überflüssig machen soll.[6] Kosovos Norden dagegen hängt am Belgrader Tropf: Ohne weitere massive Zuwendungen vom serbischen Staat bliebe ein Großteil der dortigen Serben ohne Existenzgrundlage und würde nach Serbien auswandern.

Ein weiterer Grund für die zunehmende Kluft zwischen den albanischen und den südslawischen Bevölkerungsgruppen sind die gegenläufigen demographischen Tendenzen, die es in Bosnien-Herzegowina so nicht gibt. Während die Bevölkerungszahlen bei allen südslawischen Ethnien rapide schrumpfen, steigt die Zahl der Albaner in der Region stetig. So verliert Serbien aufgrund der niedrigen Geburtenrate annähernd 40 000 Einwohner jährlich, während die albanische Bevölkerung allein in Kosovo um etwa 30 000 pro Jahr zunimmt.[7] In Staaten mit mehrheitlich slawischer Bevölkerung fehlen qualifizierte Arbeitskräfte, in den überwiegend albanischen Gebieten aber wächst die Anzahl arbeitsloser junger Menschen dramatisch. In von Albanern besiedelten Gebieten ist landwirtschaftlich nutzbarer Boden knapp und um einiges teurer als in den umliegenden slawisch dominierten Territorien, wo Landflucht und Vergreisung der ländlichen Bevölkerung überhandnehmen.

6 Vgl. »Former Kosovo President Mr. Behgjet Pacolli Presented at EUT His Initiative for ›a Common Economic Space between Albania and Kosovo‹«, European University of Tirana, 9.7.2011, <http://www.uet.edu.al/_en/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=42&Itemid=385&limitstart=7> (eingesehen am 1.10.2011).

7 Eigene Berechnungen anhand der Daten in den jährlichen Fortschrittsberichten der EU über die Westbalkanländer. Vgl. European Commission, *Enlargement*, <http://ec.europa.eu/enlargement/press_corner/key-documents/reports_nov_2010_en.htm> (eingesehen am 7.10. 2011).

Gefährdete Republik Makedonien

Wird Kosovo geteilt, ist mit einem erstarkenden albanischen Separatismus in der benachbarten Republik Makedonien zu rechnen. Doch auch unter den Makedoniern dürfte sich die Annahme verfestigen, dass ihnen die ethnische Scheidung bessere Perspektiven bietet als die Fortsetzung der ständigen Streitigkeiten mit der immer selbstbewussteren albanischen Minderheit – die zahlenmäßig wohl bald gleichziehen wird.[8] Der nationalkonservative Premier Nikola Gruevski schürt die wachsende Entfremdung zwischen Makedoniern und Albanern, denn er arbeitet seit langem auf die Konstruktion einer »antiken makedonischen Identität« seines Staates hin. Vielerorts entstehen Denkmäler für Alexander den Großen und andere »antike makedonische Vorfahren«, nach denen auch Autobahnen, Flughäfen und weitere Einrichtungen benannt werden. Damit will Gruevski seine Position im Namensstreit mit Griechenland stärken.[9] Dieses Konzept bietet jedoch keine Identifikationsmöglichkeiten für die Albaner. Diese wiederum stellen auf ihrem Siedlungsgebiet Kopien von Denkmälern auf, die Nationalhelden gewidmet sind und deren Originale in Tirana stehen. Indem Skopje eine andere »makedonische Identität« zu formen sucht, zerstört es die ideelle Grundlage des bestehenden Staates, urteilte einer der führenden albanischen Politiker in der Region, Veton Surroi.[10] Vertieft sich der ohnehin klaffende Graben zwischen Albanern und Makedoniern weiter, wird der makedonische Staat dies kaum aushalten, so dass die ethnische Spaltung immer näher zu rücken scheint.

Es dürfte sich als politisch kostspielig und am Ende kontraproduktiv erweisen, wenn sich der Westen weiter gegen autochthone Bewegungen im Westbalkan stemmt, die den weit gediehenen Prozess der Herstellung einer Identität zwischen politischen und ethnischen Grenzen vollenden wollen. Sinnvoller erschiene es zu versuchen, die Chancen eines Ausgleichs zwischen Albanern und Serben in Kosovo auszuloten. Dazu sollten die Mittel diskreter Diplomatie ausgeschöpft und Vermittler einbezogen werden, die allseits als unvoreingenommen empfunden werden, etwa aus Norwegen. Umfangreiche wirtschaftliche Hilfe und die Bekräftigung der EU- und NATO-Beitrittsperspektive sollten es den Streitparteien erleichtern, Abstriche von ihren Maximalforderungen hinzunehmen.

8 Derzeit machen die Albaner etwa ein Viertel der Bevölkerung aus.

9 Geographisch umfasst der Begriff Makedonien auch Gebiete in Nordgriechenland und Bulgarien. Athen spricht deswegen Skopje das Recht ab, »Makedonien« ohne zusätzliche Einschränkungen als Staatsbezeichnung zu führen.

10 Veton Surroi, »Regression of Three Albanian Societies«, in: *Südosteuropa Mitteilungen*, 51 (2011) 4, S. 6–17 (10).

Die Teilung Zyperns: Folge der Uneinigkeit Europas und der neuen Stärke der Türkei

Günter Seufert

Am 1. Juli 2012 übernimmt die Republik Zypern turnusgemäß die Ratspräsidentschaft der Europäischen Union. Umgehend verkündet die Regierung in Ankara, alle Gespräche mit der EU auszusetzen. Damit macht die Türkei ihre Drohung wahr, die griechisch-dominierte Republik Zypern – der sie die Anerkennung verweigert – nicht als Vertreterin der EU zu akzeptieren. Nur einen Tag später erklärt der Verhandlungsführer der Inseltürken in Nikosia die Gespräche zur Wiedervereinigung der Insel für gescheitert und sagt, die türkisch-zypriotische Seite arbeite nicht länger auf einen bikommunalen und bizonalen föderalen Staat aller Zyprioten hin. Noch in derselben Woche geben Khartum, Tirana und Ramallah die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der bislang nur von Ankara anerkannten Türkischen Republik Nordzypern (TRNZ) bekannt.

In der Türkei feiern Nationalisten das entschlossene Handeln ihrer Regierung. Im Libanon, aber auch in Ägypten und Tunesien lobt man den türkischen Ministerpräsident Recep Tayyip Erdoğan für seine unbeugsame Haltung gegenüber Europa, den USA und Israel. Brüssel, Washington und Tel Aviv hatten der Republik Zypern in den Monaten davor diplomatischen Beistand geleistet, als Ankara seine militärische Präsenz im östlichen Mittelmeer – vor allem zwischen Zypern und Israel – deutlich erhöhte. Diese Demonstration militärischer Stärke richtete sich einerseits gegen die anhaltende Blockade des Gaza-Streifens durch Israel, andererseits gegen Explorationen eines Erdgasfeldes, mit denen eine US-Firma in der exklusiven Wirtschaftszone der Republik Zypern begonnen hatte. Die maritime Wirtschaftszone Nikosias war zuvor von Israel, der EU und den USA anerkannt worden. Ungeklärt blieb diese Frage jedoch für Ägypten, das auf Druck der Türkei eine frühere Vereinbarung mit der Republik Zypern zurückgezogen hatte, sowie für den Libanon, der einen ähnlichen Vertrag mit Nikosia nie ratifiziert hat und bei diesem Thema noch immer im Streit mit Israel liegt.

Brüssel, London, Paris und Berlin bleibt nur, die Türkei wortreich zu verurteilen. In den vorangegangenen Monaten waren zahllose unkoordinierte Versuche der EU und ihrer Mitgliedstaaten gescheitert, Ankara und Nikosia zur Einsicht zu bewegen, ebenso wie Bemühungen, die israelische und die türkische Marine von riskanten Manövern rund um die Bohrinseln abzuhalten. Fast tatenlos muss die EU jetzt zusehen, wie ein Mitgliedstaat einen Teil seines Territoriums verliert. Zugleich wird endgültig klar, dass die EU mit einem ihrer größten Erweiterungsprojekte – dem Beitritt der Türkei – gescheitert ist. Und auch in ihrer Mittelmeerpolitik steht die EU vor einem Scherbenhaufen. Schien die euro-mediterrane Partnerschaft mit dem Umbruch in Nordafrika erstmals die Chance zu haben, auch die

dortigen Gesellschaften zu integrieren, so weitet sich der Streit um Zypern nun zu einem Konflikt der gesamten Region aus. Dass sich dabei wieder einmal Muslime und Nichtmuslime gegenüberstehen, raubt all jenen den Schlaf, die mit dem absehbaren Ende der autoritären Regime in Nahost und Nordafrika auch den politischen Islam für überwunden hielten.

Es spricht einiges dafür, dass es so oder ähnlich kommen könnte. Denn bisher setzen griechische und türkische Zyprioten ihre bekannte Konfrontationspolitik fort. Dabei scheinen insbesondere die griechische und die europäische Seite auszublenden, wie sehr sich die Verhältnisse in der Region gewandelt haben.

Die alte Zypern-Politik ...

Als Hindernis für einen türkischen EU-Beitritt haben einige Mitgliedstaaten der Union den Zypern-Konflikt bislang durchaus zu schätzen gewusst – entband er sie doch von der schwierigen Entscheidung, sich entweder an die EU-Beschlusslage zu halten oder dem Druck der Beitrittsgegner im eigenen Land nachzugeben. Sonst hätte die EU wohl Mittel und Wege gefunden, die Zusagen einzulösen, die sie nach Zurückweisung des Annan-Plans durch die griechischen Zyprioten 2004 den Türken auf der Insel gemacht hatte: Aufhebung der wirtschaftlichen Isolation und direkte Finanzhilfen für Wirtschaft und Infrastruktur. Selbst die politische Klasse der Republik Zypern hat den Eindruck vermieden, es sei ihr primäres Anliegen, die Teilung bald zu überwinden.[1] Voraussetzung für die Gelassenheit der griechischen Zyprioten war allerdings, dass die Türkei beharrlich nach Europa drängte. Ankaras Wunsch nach EU-Mitgliedschaft wurde zum Dreh- und Angelpunkt von Nikosias »standhafter« Politik, die auf das Abpressen von Zugeständnissen zielte.

Auch deshalb sind die Vereinigungsgespräche auf Zypern nicht wirklich vorangekommen. Im Frühjahr 2011 hat UN-Generalsekretär Ban Ki Moon angeregt, sie zu intensivieren und zu beschleunigen. Sein Zypern-Beauftragter Alexander Downer drängte in jenen Tagen ebenfalls auf eine prinzipielle Einigung bis Ende 2011,[2] so dass im Mai 2012 simultane Referenden im Norden und Süden der Insel abgehalten werden könnten.

Doch bei den grundlegenden Themen herrscht nach wie vor Stagnation. Noch immer gilt es, das abstrakte Bekenntnis zu einer bikommunalen und bizonalen Lösung mit der Erfüllung von Maximalforderungen zu vereinbaren, wie dem Recht aller griechischen Flüchtlinge auf Rückkehr in den jetzt türkisch besiedelten Norden und dem prinzipiellen Anspruch auf Rückerstattung aller griechischen Immobilien dort. Wollte man diese Forderungen vollständig erfüllen, würde dadurch die materielle Grundlage für die Etablierung eines türkischen Teilstaats im Norden zunichte-

1 Jan Asmussen, *Cyprus – Should the UN Withdraw?*, Flensburg: European Centre for Minority Issues (ECMI), April 2011 (ECMI-Brief).

2 Stefanos Evripidou, »Failure to achieve solution would be ›a tragedy‹ Downer says«, in: *Cyprus Mail*, 19.3.2011.

gemacht, mithin die bikommunale und bizonale Lösung ausgehebelt.[3] Um Druck auf die Zypern-Griechen auszuüben, hat Ban Ki Moon schon angedeutet, er werde seine Bemühungen womöglich einstellen.

Die Zypern-Politik der Türkei folgte bis ins Jahr 2002 hinein fast offiziell dem Motto »Der Status quo ist bereits die Lösung«. Danach indes orientierte sich Erdoğans neugewählte AKP-Regierung Richtung Europa, um die Unterstützung von EU und USA gegen die alten kemalistischen Eliten des Landes zu gewinnen. In der Zypern-Frage setzte die AKP-Regierung nun auf eine Lösung nach dem Annan-Plan. Doch nachdem dieser gescheitert und Europas Zypern-Politik zum Erliegen gekommen war, rückte Ankara erneut die Nichtanerkennung der Republik Zypern ins Zentrum seiner Politik. Gemäß dieser Sicht hat 1974 der Putsch griechischer Offiziere der 1960 von Griechen und Türken gemeinsam gegründeten Republik Zypern den Todesstoß versetzt. Die Türkei hat den nach ihrer Invasion von 1974 im griechisch besiedelten Süden re-etablierten Staat nie als Vertretung aller Zyprioten anerkannt. Sie weigert sich daher, die Zollunion mit der EU auf die Republik Zypern auszudehnen und zypern-griechischen Flugzeugen und Schiffen Zugang zu ihren Flug- und Seehäfen zu gewähren.

... in einem neuen Setting

Nach Jahren eines für die EU komfortablen Stillstands hat die Thematik in den letzten Monaten wieder an Dynamik gewonnen. Denn die Türkei ist heute nicht mehr der in seiner Region weitgehend isolierte, politisch instabile, wirtschaftlich chronisch schwache und deshalb einseitig auf Brüssel angewiesene Staat am Rande einer prosperierenden EU. Die Auflösung des Ostblocks hat der Türkei im Westen (Balkan) und im Norden (Zentralasien) ein weites Hinterland voller politischer und wirtschaftlicher Potentiale sowie mit Russland einen wichtigen Handelspartner beschert. Auch im Nahen Osten haben sich alte Frontstellungen aufgelöst, was Ankara neue Einflussmöglichkeiten eröffnet. Ein gestiegenes Selbstbewusstsein, die Demokratisierung der Außenpolitik und das Spiel mit dem Feuer des Populismus haben die Türkei in scharfen Konflikt mit Israel gebracht, als dessen Folge Erdoğan heute als der beliebteste Politiker des Nahen Ostens gilt. Zugleich sorgten die türkisch-israelischen Spannungen für eine Annäherung zwischen Tel Aviv und Nikosia. Das Abkommen zur Demarkierung ihrer jeweiligen exklusiven Wirtschaftszonen im Mittelmeer haben Israel und die Republik Zypern erst im Dezember 2010 geschlossen – als unmittelbare Folge der neuen Konstellation.

Die direkten Kontrahenten der Türkei im Zypern-Konflikt, die Republik Zypern und (in zweiter Linie) Griechenland, stehen derweil vor existentiellen Problemen. Weil das zentrale Kraftwerk Vassilikos durch eine Explosion beschädigt worden ist, fallen in der Republik Zypern für die nächsten Monate 50 Prozent der Stromproduktion aus. Die Wirtschaftsleistung des

3 Mete Hatay/Rebecca Bryant, *Negotiating the Cyprus Problem(s)*, Istanbul: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV), 2011.

Landes wird dadurch um 10 Prozent schrumpfen. Ohnehin ist Nikosias finanzielle Situation besorgniserregend. Verantwortlich dafür sind die engen finanziellen und handelspolitischen Verflechtungen der zyprischen Wirtschaft mit Griechenland, aber auch strukturelle Probleme, vor allem der hohe Anteil von Ausgaben für die öffentliche Verwaltung.

Handlungsoptionen

Eine erfolgversprechende Politik wird nur dann möglich sein, wenn es den Staaten der Europäischen Union zusammen mit den USA gelingt, eine gemeinsame Position gegenüber der Türkei und der Republik Zypern einzunehmen. Dass dies bislang unterblieb, hat neben den genannten Gründen maßgeblich zur Ausweitung des türkischen Handlungsspielraums beigetragen. Welche Wirkung dagegen eine parallele Politik von USA und EU gegenüber Ankara entfalten kann, zeigte sich im September 2011, als die Türkei ihre Reaktion auf die Gas-Exploration in der griechisch-zyprischen Seewirtschaftszone abschwächte. Hatte sie zunächst mit militärischem Eingreifen gedroht, so begnügte sie sich nun mit »seismischen Erkundungen« nahe der türkischen Südküste.

Positive Ergebnisse wird eine gemeinsame Türkei-Politik allerdings nur dann bringen, wenn sie die legitimen Interessen der türkischen Zyprioten auf der Insel und jene Ankaras im Mittelmeer berücksichtigt. Für das Mittelmeer bedarf es internationaler Vermittlung und Anleitung, damit in umfassenden Verhandlungen die exklusiven Wirtschaftszonen der Anrainerstaaten abgegrenzt werden können. Nicht nur die Türkei, auch der Libanon, Syrien und Ägypten verfügen noch nicht über solche Wirtschaftszonen. Die gegenwärtige Position von USA und EU – den zyprisch-israelischen Vertrag einseitig abzusegnen – stützt zwar das EU-Mitglied Zypern und Israel, versperrt dabei aber den Weg zu einer Verhandlungslösung.

Um die Teilung der Insel zu überwinden, sollten sich die EU-Mitglieder gemeinsam für die Schaffung eines bikommunalen und bizonalen Staates einsetzen und das Zypern-Problem nicht länger als Hebel gegen den EU-Beitritt der Türkei instrumentalisieren. Anstatt darauf zu bestehen, dass einseitig Maximalforderungen erfüllt werden (etwa Ankara die Zollunion auf die Republik Zypern ausdehnt), sollte die EU eine Politik abgestufter wechselseitiger Schritte zur Vertrauensbildung unterstützen. Wichtiges Etappenziel wäre dabei, dass die internationale Isolation der Zypern-Türken nach und nach beseitigt wird, während gleichzeitig die Türkei ihre Truppenpräsenz im Norden der Insel schrittweise abbaut und Nordzypern seine materielle wie politische Unabhängigkeit von Ankara ausweitet.

In der heutigen Situation besteht zu einem gemeinsamen Staat von griechischen und türkischen Zyprioten tatsächlich nur die Alternative, es bei der Teilung der Insel und einer »taiwanisierten« Türkischen Republik Nordzypern zu belassen. Auf beiden Seiten der Demarkationslinie könnten sich viele Zyprioten damit wohl abfinden. Der Glaubwürdigkeitsverlust der Europäischen Union wäre jedoch immens.

Arabischer Frühling – eine »goldene Chance« für den globalen Jihad?

Asiem El Difraoui

In vielen arabischen Ländern, aber auch in der Sahelzone oder am Horn von Afrika nutzen jihadistische und salafistische Gruppierungen[1] völlig neue Entfaltungsmöglichkeiten. Politische Vakuen, Instabilität, die Auflösung von Sicherheitsapparaten und sozio-ökonomische Krisen haben dem Jihadismus bis Mitte 2012 massiven Zulauf verschafft. Auch al-Qaida ergreift die »goldene Chance« des historischen Wandels für den globalen Jihad und springt auf den Zug der arabischen Umbrüche auf. Bin Laden ist tot, aber die Ideologie des Jihad lebt.

Im schlimmsten Fall entstehen binnen weniger Jahre neue jihadistische Hochburgen, etwa im Jemen oder im Sahel. Dort wird eine Terroristen-Nachwuchsgeneration ausgebildet. Lager der zerfallenden staatlichen Armeen werden geplündert und moderne Waffensysteme erbeutet. Hochrangige Offiziere laufen zu den Jihadisten über. Die Kapazitäten für neue spektakuläre Anschläge in Europa und den USA wachsen stetig.

Durch die Vernetzung der »jihadistischen Emirate« und durch Koalitionen verschiedener Terrororganisationen versinken in weniger als einem Jahrzehnt ganze Regionen im Bürgerkrieg. Zwischenstaatliche Konflikte brechen aus. Eine neue Konfrontation zwischen Israel und Syrien bzw. Ägypten baut sich auf. Die Folgen für die Weltwirtschaft sind dramatisch. Die Ölpreise steigen und Handelsrouten werden blockiert. Hunderttausende Menschen fliehen nach Europa.

Dieses Szenario widerspricht zwar der Prämisse, die Umbrüche im arabischen Raum hätten al-Qaida und den Jihadismus geschwächt, da der Arabische Frühling nicht durch Terror, sondern durch Massenproteste einer eher weltlich orientierten Jugend initiiert worden sei. Es ist gleichwohl nicht undenkbar, wenn die post-revolutionären Transformationsprozesse scheitern und die betroffenen Länder in politische und sozio-ökonomische Dauerkrisen schlittern. Dies muss von vornherein verhindert werden.

1 Der Jihadismus ist die extremste Auslegung des sunnitischen Islam. Der Begriff Jihad hat im Islam viele Bedeutungen, etwa »innere Glaubensanstrengung«. Hier aber wird er auf den bewaffneten Kampf als religiöse Pflicht reduziert. Dieser Kampf beinhaltet für al-Qaida vermeintliches Märtyrertum durch Selbstmordattentate. Der Salafismus geht auf den Begriff der »frommen Altvorderen« (Salaf) aus der Frühzeit des Islam zurück. Der stark von der saudischen Staatsdoktrin, dem Wahhabismus, geprägte Salafismus sieht den Koran und die Überlieferungen des Propheten Mohammed als einzig wahre Quellen des Islam. Salafismus kann eine gefährliche Vorstufe zum Jihadismus sein. Salafisten betrachten häufig andere Muslime als Ungläubige. Auf diese Weise werden sie ebenso wie Christen und Juden zu »legitimen« Angriffszielen des Jihad.

Ein jihadistischer Flächenbrand

Das Risiko, dass der Jihadismus aufflackert, ist in den von Umbrüchen betroffenen Ländern[2] jeweils unterschiedlich groß. Dennoch besteht fast überall die Gefahr eines Flächenbrands.

In Ägypten tauchten erstmals seit Bin Ladens Tod Plakate mit seinem Konterfei auf. Dass der neue Chef al-Qaidas, Aiman al-Zawahiri, selbst Ägypter ist, könnte die Zahl der al-Qaida-Sympathisanten unter der ägyptischen Bevölkerung in die Höhe treiben. Bisher als apolitisch und gewaltfrei geltende salafistische Gruppierungen beteiligen sich nun an gewalttätigen Ausschreitungen gegen Christen. Diese zum Teil von Saudi-Arabien unterstützten Strömungen haben vor allem in ländlichen Gebieten Ägyptens zahlreiche Anhänger, wo die sozio-ökonomische Krise am gravierendsten ist. Verschärft sie sich noch, könnte eine gewaltbereite Massenbewegung entstehen. In fortwährenden Auseinandersetzungen mit den Sicherheitskräften könnten Salafisten sich zu Jihadisten radikalisieren. In Ägypten besteht zudem die Gefahr, dass antiisraelische Ressentiments der Bevölkerung instrumentalisiert werden, wie der Sturm auf die israelische Botschaft in Kairo nur zu deutlich zeigt. Beduinen im Norden des Sinais, eine vernachlässigte Bevölkerungsgruppe, unterstützen jihadistische Palästinensergruppen, so heißt es. Eine bisher unbekannte Gruppe namens »Jihadistischer Widerstand« soll mit Hilfe der ägyptischen Beduinen die Attentate am 18. August 2011 in der Nähe von Eilat verübt haben. Weitere von ägyptischem Boden ausgehende Attacken könnten israelische Vergeltungsangriffe und damit einen militärischen Konflikt provozieren.

In Tunesien könnten, ähnlich wie in Ägypten, von Saudi-Arabien gesponserte salafistische Strömungen stark anwachsen, wenn die sozio-ökonomische Krise sich verschlimmert und Islamisten vom politischen Prozess ausgeschlossen werden. Die könnten Salafisten Unruhen auslösen, sich dem Jihadismus zuwenden und den Transformationsprozess torpedieren. Die Ermordung eines katholischen Priesters und der Brandanschlag auf ein jüdisches Gotteshaus werden bereits Jihadisten zugeschrieben.

In Syrien könnte die Repression durch das Assad-Regime den Jihadisten weitere Anhänger bescheren. Seit Präsident Hafiz al-Assad 1982 eine islamistische Rebellion blutig niederschlagen und Zehntausende töten ließ, können sie ohnehin auf Sympathien in der sunnitischen Mehrheit bauen. Wenn sich die Unterdrückung weiter verstärkt oder ein Machtvakuum entsteht, könnten syrische Jihadisten durch Angriffe auf Aleviten und Christen einen Bürgerkrieg entfachen. Auch könnten die Extremisten ihre guten Kontakte in den Irak und in den Libanon nutzen, um diese Länder weiter zu destabilisieren.

Vor allem aber könnten die Jihadisten Syrien in eine erneute, für die ganze Region katastrophale Konfrontation mit Israel treiben. So könnten syrische Jihadisten selbst Anschläge auf Israel initiieren, um das Assad-Regime zu unterminieren. Jihadistische Gruppen könnten aber auch von

2 Die jihadistischen Bewegungen in Afghanistan und Pakistan werden hier bewusst nicht diskutiert.

den Geheimdiensten zu solchen Anschlägen angestiftet werden, um das Regime international als Stabilitätsanker erscheinen zu lassen.

Im Jemen profitieren die Jihadisten stark vom Machtvakuum. Die südjemenitische Stadt Zinjibar befand sich im Sommer 2011 wochenlang in der Hand al-Qaidas. Auch gelang es der Organisation, im Südjemen Waffenlager zu plündern. Entwickelt sich der Jemen in den nächsten Monaten vollends zu einem gescheiterten Staat, könnte al-Qaida ganze Landstriche unter ihre Kontrolle bringen. Dies würde der Gruppe ermöglichen, verstärkt Anschläge in Saudi-Arabien zu begehen und so die gesamte Halbinsel zu destabilisieren. Eine Koalition zwischen der jemenitischen al-Qaida und den somalischen al-Shabab-Milizen würde der Piraterie am Horn von Afrika weiteren Auftrieb geben. Dies hätte schwerwiegende Auswirkungen auf den Welthandel. Al-Shabab-Mitglieder sollen bereits Schiffe gekapert haben.

In Libyen ist zu befürchten, dass kompromisslose ehemalige Mitglieder der Islamischen Kampfgruppe versuchen, jedwede Form eines weltlichen demokratischen Staates durch Attentate zu verhindern. Falls die Mehrheit der ehemaligen libyschen Jihadisten, eine der kampferprobtesten Gruppierungen des Landes, in den nächsten Monaten vom Transformationsprozess enttäuscht oder gar ausgeschlossen wird, könnte sie einen blutigen Bürgerkrieg schüren.

Die Situation in Libyen erhöht das Gefahrenpotential im subsaharischen Afrika. Die in dem nordafrikanischen Land aktive, ursprünglich mehrheitlich aus Algeriern bestehende »Al-Qaida im Islamischen Maghreb« soll sich aus Ghaddafis Waffenlagern bedient und dabei moderne, tragbare Luftabwehrraketen entwendet haben. In den letzten Monaten haben in Algerien Attentate gegen das Militär wieder zugenommen, während in Niger und Mali Ausländer entführt und getötet wurden. Al-Qaida rekrutiert zudem vermehrt unter den verarmten Tuaregstämmen des Sahels.

Besonders bedrohlich ist eine vermutete Zusammenarbeit von al-Qaida mit der bisher nur Fachleuten bekannten nigerianischen Gruppe »Boko Haram«.[3] Im August 2011 tötete sie 23 Personen bei einem Anschlag auf das VN-Hauptquartier in der Hauptstadt Abuja. Al-Qaida soll die Selbstmordattentäter ausgebildet haben. Die Lage im Sahel ist bereits so alarmierend, dass im Folgemonat in Algier ein Sicherheits- und Terrorismusgipfel aller Staaten der Region einberufen wurde, an dem auch Frankreich teilnahm. Vernetzt sich al-Qaida im Sahel mit weiteren jihadistischen Gruppierungen, könnte die Entwicklung dort aus dem Ruder laufen und die Region zur weltgrößten Krisenzone werden.

Handlungsempfehlungen

Um das schlimmste Szenario – einen jihadistischen Flächenbrand in der Region mit katastrophalen Folgen für Europa – zu verhindern, müssen Deutschland und die EU rasch handeln. Noch sind die Jihadisten ge-

3 Auf Deutsch: »Nichtislamische Bildung ist eine Sünde.«

schwächt. Al-Qaida und andere jihadistische Gruppen dürfen erst gar nicht die Gelegenheit bekommen, sich neu zu organisieren. Dem Jihadismus muss gleichzeitig auf wirtschaftlicher, sicherheitspolitischer, politischer und zivilgesellschaftlicher Ebene begegnet werden.

Wichtig ist vor allem eine sofortige, aber langfristige wirtschaftliche Hilfe. Dafür muss eine Transformationspartnerschaft sorgen, die auf sämtliche EU-Staaten und alle von Umbrüchen betroffenen Länder ausgeweitet wird. Bereits zugesagte Wirtschaftshilfe für Transformationsstaaten muss die sozio-ökonomische Lage großer Bevölkerungsteile innerhalb der nächsten Monate spürbar verbessern. Diese Hilfe muss gezielt marginalisierte Gruppen erreichen, wie die Beduinen im ägyptischen Sinai, die Tuareg im Sahel und die allgemein in der arabischen Welt vernachlässigte Landbevölkerung. Nur so ließe sich vermeiden, dass extremistische Ideologien wieder starken Zulauf erhalten und neue Brandherde entstehen.

Wenn die Reformprozesse zu mehr Mitbestimmung der Bevölkerung, insbesondere der Jugend, führen, bieten sie eine historische Chance, ein erneutes Aufflammen des Jihadismus zu verhindern. Die neue Kommunikationskultur, die für die Umbrüche so entscheidend war, bietet völlig neue Möglichkeiten, die Reformprozesse beratend zu begleiten. Die ägyptische und tunesische Jugend diskutiert im Vorfeld der anstehenden Wahlen in den neuen Medien intensiv über Bedeutung und Funktionsweise von Demokratie. Die politischen Stiftungen haben erstmals die Chance, direkt mit der Jugend in Kontakt zu treten, sogar in ländlichen Gegenden.

Dabei muss auch der Dialog mit solchen Salafisten und Jihadisten gefördert werden, die bereit sind, dem bewaffneten Kampf abzuschwören. So können sie in den politischen Prozess eingebunden und zu dauerhaftem Gewaltverzicht bewogen werden. Die Übernahme politischer Verantwortung ist einer der effektivsten Mittel, um zu veranschaulichen, dass extremistische Gewaltideologien ökonomische und politische Probleme nicht lösen. In Ägypten sind Salafisten sowie ehemalige Jihadisten dabei, Parteien zu gründen. In Libyen sind Ex-Jihadisten bereits am Transformationsprozess beteiligt. Hier sollten die politischen Stiftungen Beratungsarbeit leisten, selbst wenn ihnen islamistische Parteien nicht unbedingt genehm sind. Die EU sollte mit Saudi-Arabien einen intensiven kritischen Dialog starten. Das Königreich als eine der wichtigsten regionalen Mächte muss aufhören, extremistische salafistische Gruppen in den Umbruchländern zu unterstützen. Außerdem sollte Saudi-Arabien helfen, den Jemen zu stabilisieren, um die jihadistischen Brandherde dort zu löschen.

Endspiel in Nordkorea – Was folgt auf den »lieben Führer«?

Hanns Günther Hilpert

Wir befinden uns im Jahr 2012 – 21 Jahre nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion. Kalter Krieg, atomares Wettrüsten und Stalinismus gehören der Vergangenheit an. Nein, nicht wirklich: Ein kleines Land im Nordosten Asiens, bevölkert von unbeugsamen Koreanern, hört nicht auf, der Globalisierung und dem imperialem Machtanspruch Amerikas Widerstand zu leisten. Schon oftmals hat das Ausland der Demokratischen Volksrepublik (Nord)Korea (DVRK) vorschnell das Ende prophezeit. Doch der Machtanspruch der herrschenden Kim-Dynastie scheint unangefochten zu sein. Aber die Bevölkerung des totalitär regierten Landes leidet bei klammer Versorgungslage und verbreiteter Korruption unter Hunger, Mangel und Willkür. Illusorisch ist das seit Dekaden verkündete Ziel, 2012 eine »starke und wohlhabende Nation« zu sein. Und das nicht für möglich Gehaltene tritt ein: Die Inthronisierung des 29-jährigen Kim Jong-un am 15. April 2012, dem 100. Geburtstag des mythisch verehrten Staatsgründers und Präsidenten auf Ewigkeit Kim Il-Sung, stößt auf offenen Widerstand aus Militär und Partei. Um die Nachfolge Kim Jong-ils, dem nach einem weiteren Schlaganfall die Kontrolle entgleitet, eskaliert ein heftiger Machtkampf. Es kommt zu bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen. Während es dem Kim-Regime gelingt, die Hoheitsgewalt über Pjöngjang zu halten, folgen die an der Demarkationslinie konzentrierten Truppen einer jungtürkischen Gegenfraktion. Die wachsende Unsicherheit, der Hunger und die wirtschaftliche Not zwingen immer mehr Menschen zur Flucht nach China. Versuche der Zentralregierung, die Geschlossenheit von Armee und Partei durch Angriffe auf südkoreanisches Territorium wiederherzustellen, scheitern an der besonnenen Reaktion Seouls. Schließlich droht das Regime mit dem Einsatz von Nuklearwaffen. Tatsächlich zeigen Satellitenaufnahmen, dass in Musudan-ri Raketenabschussanlagen in Stellung gebracht werden. Angesichts der von der DVRK ausgehenden Bedrohung ermächtigt der UN-Sicherheitsrat die Republik Korea, die Vereinigten Staaten und die Volksrepublik China, das Notwendige zu tun, um Frieden und Sicherheit in Nordostasien zu sichern bzw. wiederherzustellen. Während sich die chinesische Armee in einer Kommandoaktion der Nuklearwaffen der DVRK bemächtigt, zerstören amerikanische und südkoreanische Luftstreitkräfte die Artillerie- und Raketenstellungen entlang der Demarkationslinie. Die Luftschläge können aber nicht verhindern, dass nordkoreanische Artillerieangriffe in Seoul große Zerstörungen anrichten und auch unter der südkoreanischen Zivilbevölkerung hohe Verluste zu beklagen sind. Die militärische Niederlage zwingt Kim Jong-il und Kim Jong-un das chinesische Exilangebot anzunehmen. Die neu zusammengesetzte nationale Verteidigungskommission der DVRK vereinbart mit den

USA einen Waffenstillstand. Sie beginnt Verhandlungen mit Südkorea zur Bildung einer Konföderation. Die Wiedervereinigung Koreas nimmt ihren Anfang ...

Dieses Szenario von Krieg und nachfolgender Wiedervereinigung ist nicht zwangsläufig die Konsequenz des sich anbahnenden Führungswechsels in der DVRK. Es ist angesichts der präventiven Einflussmöglichkeiten Chinas auch nicht besonders wahrscheinlich. Aber denkbar ist eine Entwicklung allemal, in der der interne Machtkampf um die Nachfolge Kim Jong-ils gewaltsam eskaliert, die streitenden Fraktionen sich durch militärische Angriffe auf Südkorea zu legitimieren suchen und die sich daraus entwickelnden kriegerischen Ereignisse in einer Wiedervereinigung münden.

Generell ist es eine vollkommen offene Frage, ob das System und Staat der DVRK imstande ist, den bevorstehenden Führungswechsel zu bewältigen. Es liegt in der Natur von undemokratisch verfassten Staaten, dass Machtwechsel für sie existentiell kritische Ereignisse sind. Umso mehr gilt dies für ein totalitäres Regime wie die DVRK, das über keine nachhaltige ökonomische Basis verfügt und für das der personalistische Führerkult eine wesentliche Quelle von Macht und Identität darstellt. Es ist daher sinnvoll und notwendig, sich darüber Gedanken zu machen, wie Nordkorea in der Zeit nach Kim Jong-il aussehen könnte.

Es wäre kurzsichtig, würde man aus entfernter europäischer Perspektive das stalinistische Fossil im Norden der koreanischen Halbinsel als ein Problem abtun, das sich irgendwann von selbst lösen wird. Eine solche Sichtweise verkennt, welche konkreten Gefahren international von der DVRK für Frieden und Stabilität ausgehen. Denn erstens ist Nordkorea ein Proliferationsstaat, der bereitwillig Nuklear- und Raketentechnik an zahlungswillige Drittstaaten verkauft, künftig vielleicht sogar nukleares Material. Zweitens geht von Nordkorea die handfeste Drohung eines konventionellen Krieges aus, wie im vergangenen Jahr die Versenkung der Fregatte *Cheonan* und der Artilleriebeschuss der Insel Yeongpyeong gezeigt haben. Drittens gefährdet das Regime in Pjöngjang die Stabilität des asiatischen Mächtesystems. Die Ängste, dass sich an Nordkorea ein sino-amerikanischer Konflikt entzünden könnte, mögen übertrieben sein. Als sicher kann aber gelten, dass Nordkoreas Drohungen und Provokationen Nordostasien destabilisieren und das Vertrauen auf das amerikanische Beistandsversprechen an seine ostasiatischen Verbündeten untergraben. Südkorea könnte sich genötigt fühlen, mit einer eigenen Nuklearrüstung gegenzusteuern. Viertens fürchten China und Südkorea die ökonomischen und sozialen Verwerfungen als Folge nordkoreanischer Flüchtlingsströme, sollte die DVRK kollabieren.

Nachfolgeszenarien

Nachdem das Regime sich selbst zum Kernwaffenstaat erklärt hat und der Spielraum zur Lösung der Nuklearkrise und des nordkoreanisch-amerikanischen Konflikts damit enger geworden ist, sind die äußeren Rahmen-

bedingungen für einen reibungslosen machtpolitischen Übergang in Pjöngjang alles andere als günstig. Aber auch Nordkoreas Innenverhältnisse sind den dynastischen Bestrebungen der Kims nicht mehr zuträglich. Das Regime, das seine Überlebensfähigkeit auf totalitärer Machtausübung, der Militarisierung von Politik und Gesellschaft und einer glaubwürdigen Abschreckung nach außen gründet, kann vielleicht Hunger und Not, die zerfallenden staatlichen Strukturen und selbst Proteste in den Provinzen ignorieren. Es muss sich aber ideologisch und polizeilich auf den eigenen Machtapparat verlassen können. Doch anders als dem von einem Schlaganfall gezeichneten »lieben Führer« Kim Jong-il fehlt dem zum Nachfolger auserkorenen jüngsten Sohn Kim Jong-un der Rückhalt und die Vernetzung im Militär und im Parteiapparat. Eine Etablierung und Legitimierung Kim Jong-uns wird einen langen Zeithorizont oder herausragende militärische Leistungen des »jungen Generals« erfordern.

Angesichts derartig schwieriger Rahmenbedingungen muss Nordkoreas machtpolitische Übergangsphase nicht notwendig von autoritär fundamentierter politischer Stabilität geprägt sein. Neben der vom Regime angestrebten dynastischen Kontinuität ist daher auch ein unfriedlicher Wechsel zu einer neuen kollektiven Führung vorstellbar oder eine bürgerkriegsähnliche Eskalation, die Nordkoreas Nachbarn militärisch einbezieht. So sehr sich diese Entwicklungsvarianten in ihren Implikationen für Frieden und Stabilität in Nordostasien dramatisch unterscheiden, die entscheidende Zukunftsfrage lautet: Welche Konstellation folgt auf einen geglückten oder gescheiterten Führungswechsel? Neben dem bereits skizzierten Wiedervereinigungsszenario sind drei weitere Szenarien grundsätzlich denkbar. Erstens könnte der geplante dynastische Machtwechsel im Rahmen einer totalitären Konsolidierung tatsächlich gelingen. Zweitens könnte eine neue Führung einen Pfad der Pazifizierung und Liberalisierung beschreiten. Und drittens könnte die DVRK zu einem Protektorat Chinas werden.

I »Juche«-Restauration

Der gesundheitlich erstaunlich robuste Kim Jong-il und seine Familie setzen gegen Widerstände aus Partei und Militär den dynastischen Generationswechsel durch und inthronisieren Kim Jong-un anlässlich des Jubiläums am 15. April 2012. Der personalistische Führerkult und die von der Entwicklung eigener Nuklearwaffen gekrönte Militarisierung bilden den perfekten Rahmen für die konfuzianische Herrschaftslegitimation der Kim-Dynastie. Prinzregent Kim Jong-un wird nach einer neuerlichen Attacke auf südkoreanisches Territorium von der Propaganda der DVRK zum »brillanten Genie« erhöht. Abermals hat Südkorea von einem militärischen Gegenschlag abgesehen. Nach innen zementiert Kim Jong-un seine Macht nach dem bewährten Muster der totalitär erprobten Juche-Staatsideologie mittels Informationskontrolle, Propaganda, Führerkult, Überwachung, Repression und Terror. Kim Jong-un gelingt es zwar, den eigenen Führungsanspruch durchzusetzen. Die strukturellen Probleme Nordkoreas

bleiben aber ungelöst: Bevölkerung und Armee leiden unter Versorgungsmangel. Weite Landstriche sind von Hunger und Verelendung gezeichnet. Kapitalverzehr und die Erosion des Staates setzen sich fort. Zum Zweck der Systemstabilisierung hält das Regime an seiner konfrontativen, gegen Amerika, Südkorea und Japan gerichteten Außen- und Sicherheitspolitik fest. Die vorrangig an Regimestabilität interessierte Volksrepublik China toleriert diese Politik.

II Gorbatschow-Wende

Als Ergebnis des Machtkampfs etabliert sich ein Reformregime, das einen radikalen Ausweg aus der wirtschafts- und sicherheitspolitischen Sackgasse sucht. Die neue Führung überwindet ihre Ängste vor einem Kontrollverlust und setzt die von China geforderten ökonomischen Liberalisierungen durch. Außenpolitisch gelingt eine Verständigung mit den USA. Beide Länder nehmen diplomatische Beziehungen auf und schließen einen Friedensvertrag. In Umsetzung der Vereinbarungen der Sechsparteiengespräche von September 2005 und Februar 2007 beendet die DVRK die Nuklearrüstung und die Raketentests und erhält im Gegenzug umfangreiche Finanz- und Wirtschaftshilfen von Südkorea, Japan und der internationalen Gemeinschaft. Nordkorea lässt Investitionen von außen zu und integriert sich in das internationale System durch Handel und den Aufbau einer vom Ausland finanzierten grenzüberschreitenden Infrastruktur. Die internationalen Spannungen verringern sich, so dass die USA ihre Truppenpräsenz im Süden der koreanischen Halbinsel reduzieren. Mit dem politischen Richtungswechsel folgt das Reformregime zwar den Wünschen und Erwartungen der Nachbarländer. Der inneren Stabilität Nordkoreas ist der Liberalisierungskurs aber nicht zuträglich. Die neuen informatorischen Freiheiten offenbaren den Menschen in Nordkorea das Scheitern des eigenen Gesellschafts- und Wirtschaftsmodells. Es entsteht eine neue Händlerelite, die auch politisch Einfluss nimmt. Während sich die Unzufriedenheit in der Bevölkerung immer offener und lautstärker äußern kann, fechten Revisionisten und Reformer einen heftigen Richtungsstreit aus. Derweil nimmt die Abhängigkeit Nordkoreas vom Ausland zu, da der Transformationsprozess ähnlich wie in der Sowjetunion in der Anfangsphase einer umfangreichen ausländischen Unterstützung mit Nahrungsmitteln, Kapital und Know-how bedarf. Die ideologischen Richtungskämpfe werden überlagert durch außenpolitische Einflussnahme Pekings und Seouls.

III Chinas Protektorat

Im Machtkampf setzt sich die Seite durch, die von China unterstützt wird. Dies kann Kim Jong-un sein, sein älterer, im chinesischen Exil lebender Bruder Kim Jong-nam oder eine neue Militärjunta. Letztlich entscheidet die Volksrepublik den nordkoreanischen Machtkampf durch die Lieferung von Nahrungsmitteln, Hilfsgütern, Energie, Waffen, oder durch direkte

Einflussnahme auf die Volksarmee und die Arbeiterpartei, im Notfall mit einer militärischen Intervention. Dabei ist es für Peking unerheblich, wer an der Spitze des nordkoreanischen Staates steht. Wichtig ist nur, dass sich die politische Abhängigkeit der DVRK verfestigt und diese sich zur außenpolitischen Stabilität und zu wirtschaftlichen Reformen verpflichtet. Die Inthronisierung eines chinafreundlichen Kandidaten als Nachfolger von Kim Jong-il ist das Resultat langjähriger intensiver Anstrengungen Chinas um bestimmenden Einfluss in Nordkorea – einer Region, die historisch als »Einfallstor nach China« gilt. Während Russland, Japan und Südkorea als alternative Sponsoren der DVRK ausfielen, ließ China das auf den Koreakrieg zurückgehende Bündnis (»eng wie Lippen und Zähne«) durch bilaterale Spitzentreffen, einen Ausbau der Medien- und Kulturkontakte und eine Intensivierung von Partei- und Militärkontakten wieder systematisch aufleben. In Reaktion auf die *Cheonan*-Affäre und den Vorfall von Yeongpyeong machte Chinas Staats- und Parteiführung deutlich, dass Peking der DVRK zuverlässig gegen außenpolitischen Druck zur Seite steht. Das bilaterale Handelsvolumen hat sich seit 2007 nahezu verdoppelt, und 2010 wurden zwei bilaterale Sonderwirtschaftszonen gegründet. Während die ökonomische Abhängigkeit der DVRK zunimmt, profitiert China von Nordkoreas günstigen Arbeitskräften, Rohstoffen und von neuen Transitwegen zur Japanischen See. Aber die Einflussnahme Chinas in seinem Protektorat stößt an Grenzen und auf Widerstände. Der nach innen gerichtete Nationalismus Nordkoreas verträgt sich nicht mit der Abhängigkeit von einer fremden Macht. Eine zu große Nähe zu China diskreditiert und delegitimiert jede nordkoreanische Führung. Ein zu starker Druck des großen Nachbarn könnte zu einem innerkoreanischen militärischen Konflikt oder zu einem Regimekollaps führen und damit gerade die von Peking befürchtete Destabilisierung zur Folge haben. Ohnehin hat China kein Interesse daran, zum Besatzungsregime zu werden.

Externe Einflussmöglichkeiten

China, den USA und Südkorea ist es bisher weder mit Diplomatie noch mit Sanktionen gelungen, die DVRK von einer nuklearen Bewaffnung abzuhalten. Umso weniger kann das Ausland – die Volksrepublik vielleicht ausgenommen – darauf hoffen, Einfluss auf die inneren Machtkämpfe nehmen zu können. Viel wäre gewonnen, wenn es China, vielleicht China gemeinsam mit den USA erreichen könnte, Nordkoreas geschlossenen Führungszirkel davon abzuhalten, seine inneren Auseinandersetzungen in die Nachbarstaaten militärisch hineinzutragen. Überhaupt ist für eine friedliche Transition ein amerikanisch-chinesischer Nordkoreadialog dringend notwendig. Letzterer sollte beiden Seiten Transparenz verschaffen in Bezug auf die außen- und sicherheitspolitischen Prioritäten, die Wahrnehmung der nordkoreanischen Politik und der vorhandenen Schubladenpläne der jeweils anderen Seite. Ziel der Gespräche müsste eine beidseitige Rückversicherung sein.

Die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik hat, realistisch betrachtet, keine Einflussmöglichkeiten in Nordostasien. Allerdings bietet die Tatsache, dass Deutschland vom Schauplatz Korea weit entfernt ist und es von allen Beteiligten als unbelasteter Akteur angesehen wird, außenpolitische Chancen.

- So ist Berlin ein erprobter Standort für amerikanisch-nordkoreanische Gespräche, für Korea-Dialoge und Korea-Initiativen. Deutschland könnte seinen Standortvorteil durchaus offensiver nutzen, etwa als Gastgeber für Verhandlungen mit Nordkorea oder für semioffizielle Korea-Dialoge.
- Wenn auch Deutschland aufgrund der historischen und politischen Unterschiede kein Vorbild für Koreas Wiedervereinigung sein kann, so ist doch die tatsächliche, verwirklichte Wiedervereinigung Deutschlands das einzige real existierende Referenzbeispiel. Für Koreaner besitzen deutsche Gesprächspartner daher wie niemand anderes Glaubwürdigkeit und Authentizität in Fragen der Wiedervereinigung.

Noch weniger als Nordkoreas Nachbarn vermag Deutschland gegenüber der DVRK positive oder negative Anreize setzen. Erst eine DVRK, die sich innerlich reformiert und aufhört, regional und international den Frieden zu gefährden, kann zum Empfängerland für deutsche Entwicklungshilfe werden. Die einzigen Ansatzpunkte, um möglicherweise doch positive Anreize gegenüber dem Regime zu setzen, sind daher die Bereiche Humanitäres (Nahrungsmittel, Medizin) und Aus- und Fortbildung. Stipendien, zum Beispiel, würden der Isolation der DVRK entgegenwirken, und dürften als wichtige Zukunftsinvestition in das Humankapital Nordkoreas verstanden werden.

Anhang

Abkürzungsverzeichnis

AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi (Gerechtigkeits- und Entwicklungspartei; Türkei)
AKW	Atomkraftwerk
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DVRK	Demokratische Volksrepublik (Nord)Korea
EFSF	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
ESM	Europäischer Stabilisierungsmechanismus
EU	Europäische Union
EUV	EU-Vertrag
EZB	Europäische Zentralbank
HSBC	Hongkong and Shanghai Banking Corporation
IEA	Internationale Energieagentur
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
KFOR	Kosovo Force
NATO	North Atlantic Treaty Organization
N-VA	Nieuw-Vlaamse Alliantie
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries
SNP	Scottish National Party
TRNZ	Türkische Republik Nordzypern
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
USA	United States of America
VAE	Vereinigte Arabische Emirate
VN	Vereinte Nationen

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

Dr. Susanne Dröge
Leiterin der Forschungsgruppe Globale Fragen

Dr. Asiem El Difraoui
Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika

Dr. Oliver Geden
Forschungsgruppe EU-Integration

Dr. Hanns Günther Hilpert
Stellvertretender Leiter der Forschungsgruppe Asien

Dr. Kai-Olaf Lang
Stellvertretender Leiter der Forschungsgruppe EU-Integration

Dr. Barbara Lippert
Forschungsdirektorin der SWP, Institutsleitung

Dr. Nicolai von Ondarza
Forschungsgruppe EU-Integration

Prof. Dr. Volker Perthes
Direktor der SWP

Dr. Dušan Reljić
Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen

Dr. Stephan Roll
Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika

Dr. Daniela Schwarzer
Leiterin der Forschungsgruppe EU-Integration

Dr. Günter Seufert
Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen

Dr. Guido Steinberg
Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika

Dr. Kirsten Westphal
Forschungsgruppe Globale Fragen