ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

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

Maihold, Günther (Ed.); Mair, Stefan (Ed.); Müller, Melanie (Ed.); Vorrath, Judith (Ed.); Wagner, Christian (Ed.)

Research Report

Deutsche Außenpolitik im Wandel: Unstete Bedingungen, neue Impulse

SWP-Studie, No. 15/2021

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

Suggested Citation: Maihold, Günther (Ed.); Mair, Stefan (Ed.); Müller, Melanie (Ed.); Vorrath, Judith (Ed.); Wagner, Christian (Ed.) (2021) : Deutsche Außenpolitik im Wandel: Unstete Bedingungen, neue Impulse, SWP-Studie, No. 15/2021, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, https://doi.org/10.18449/2021S15

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/253027

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

SWP-Studie

Günther Maihold / Stefan Mair / Melanie Müller / Judith Vorrath / Christian Wagner (Hg.)

Deutsche Außenpolitik im Wandel

Unstete Bedingungen, neue Impulse

2021 Zukunft deutsche Außenpolitik

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 15
September 2021, Berlin

- Die Bundesregierung wie auch der Bundestag stehen in der kommenden Legislaturperiode vor der Notwendigkeit, die Reichweite deutscher Verantwortung in der Weltpolitik neu zu bestimmen. Ohne eine Bestandsaufnahme, wie sich die internationale Arena verändert hat und welcher Wandel darüber hinaus geboten ist, können die Handlungspotentiale deutscher Außenpolitik nicht sachgerecht beurteilt werden.
- Internationale Machtverschiebungen, Positionsverluste des Westens, wachsender Autoritarismus, Schwächung multilateraler Institutionen und drängende globale Probleme wie der Klimawandel — all diese Herausforderungen erfordern eine Neuaufstellung deutscher Außenpolitik. Dabei gilt es die Grenzen der eigenen Leistungsfähigkeit, aber auch die gegebenen Handlungsspielräume richtig einzuschätzen. Ziele wie Prioritäten sollten sich daran orientieren.
- Deutsche Außenpolitik steht in einem sich verschärfenden Wettbewerb um internationalen Einfluss und die Deutungshoheit über Normen und Werte. In den einzelnen Feldern auswärtigen Handelns ist dieser Wettbewerb unterschiedlich ausgeprägt. Daher kann deutsche Präsenz in der internationalen Politik nur wirkungsmächtig sein, wenn die Ressourcen der involvierten Ressorts zusammengeführt werden.
- Im außenpolitischen Entscheidungsprozess müssen Freiräume für vorausschauende und mittelfristige Ansätze geschaffen werden. Auf diese Weise kann es gelingen, die Neigung zu Ad-hoc-Entscheidungen auszugleichen und ein vorwiegend reaktives Verhaltensmuster zu vermeiden.
- Deutschlands Außenbeziehungen müssen an belastbaren Partnerschaften und neuen Formen der Verantwortungsteilung in den verschiedenen Politikfeldern ausgerichtet sein. Wie dabei auftretende Zielkonflikte zu regeln sind, kann nur in einer offenen und transparenten Diskussion ausgehandelt werden.

SWP-Studie

Günther Maihold / Stefan Mair / Melanie Müller / Judith Vorrath / Christian Wagner (Hg.)

Deutsche Außenpolitik im Wandel

Unstete Bedingungen, neue Impulse

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 15
September 2021, Berlin

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

SWP-Studien unterliegen einem Verfahren der Begutachtung durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung *(peer review)*, sie werden zudem einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/. SWP-Studien geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2021

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 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN (Print) 1611-6372
ISSN (Online) 2747-5115
doi: 10.18449/2021S15

Inhalt

5 **Einleitung. Deutsche Außenpolitik im Wandel: Unstete Bedingungen, neue Impulse**
Günther Maihold / Stefan Mair / Melanie Müller / Judith Vorrath / Christian Wagner

ANPASSUNGSWANDEL

13 **Zeit für Diplomatie: Das Modell eines neuen Mächtekonzerts als Stichwortgeber für Deutschland**
Barbara Lippert

17 **Auf Deutschland kommt es an. Berlin muss Mitführung übernehmen für ein Europa mit globaler Gestaltungsmacht**
Eckhard Lübkemeier

21 **Deutsche globale Gesundheitspolitik. Für eine nachhaltigere Ausrichtung**
Susan Bergner / Maike Voss

25 **Die EU auf dem Weg zu einer Fiskalunion?**
Peter Becker

29 **Die EU im Spannungsfeld zwischen innerer Sicherheit und Rechtsgemeinschaft**
Raphael Bossong

33 **Konflikte in Europas erweiterter südlicher Nachbarschaft. Angepasste Konzepte für die Konfliktbearbeitung gefragt**
Hürcan Aslı Aksoy / Muriel Asseburg / Wolfram Lacher

37 **Das Eckpunktepapier zur Zukunft der Bundeswehr: Notwendige Anpassung an sicherheitspolitische Herausforderungen**
Florian Schöne

41 **Maritime Wahl: Indo-pazifische versus arktisch-nordatlantische Prioritäten**
Michael Paul / Göran Swistek

45 **Schwieriges Verhältnis zu Moskau. Deutsche Russlandpolitik muss weiter justiert werden**
Sabine Fischer

49 **Eine alternative »Ein China«-Politik**
Hanns Günther Hilpert / Angela Stanzel

53 **Den Worten Taten folgen lassen: Außenpolitik gegenüber Afrika und Lateinamerika**
Denis M. Tull / Claudia Zilla

IDENTITÄTSBEZOGENER WANDEL

59 **Multilateralismus und Partnerschaft in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik**
Hanns W. Maull

63 **Nachhaltigkeitsaußenpolitik**
Marianne Beisheim / Felicitas Fritzsche

66 **Diplomatie für das 21. Jahrhundert. Sechs praktische Vorschläge**
Volker Stanzel

70 **Hybride Bedrohungen und die Außen- und Sicherheitspolitik der EU**
Annegret Bendiek / Raphael Bossong

74 **Auf dem Weg zu einer internationalen Politik demokratischer Resilienz**
Günther Maihold

78 **Build Back Better global denken: Strategien aus dem Globalen Süden stärken**
Christina Saulich / Svenja Schöneich

GESTALTUNGSWANDEL

85 **Klimaziele und Energiepolitik außenpolitisch stärker gestalten**
Susanne Dröge / Kirsten Westphal

89 **Deutsche und europäische Asyl- und Migrationspolitik: Vom Krisenmodus zur vorausschauenden Gestaltung**
Steffen Angenendt / Nadine Biehler / Nadine Knapp / Anne Koch / Amrei Meier

93 **Zwischen Krieg und Frieden: Ansätze für ein schärferes Profil Deutschlands in der Krisenprävention in Subsahara-Afrika**
Melanie Müller / Judith Vorrath

97 **Abrüstung, Nichtverbreitung und nukleare Teilhabe. Deutschlands europäische und globale Verantwortung**
Wolfgang Richter

101 **Ein Club demokratischer Marktwirtschaften als Antwort auf Chinas Rückzug in die Binnenwirtschaft?**
Heribert Dieter

105 **Nach- und Neujustierung der deutschen Europapolitik**
Sabine Riedel

109 **Umdenken und Umkehr: Deutschlands Sicherheitspolitik braucht eine mentale und materielle Ertüchtigung**
Eckhard Lübkemeier / Oliver Thränert

PARTNERBEZOGENER WANDEL

115 **Die europäische Sicherheitsordnung in einer geopolitischen Welt**
Markus Kaim / Ronja Kempin

119 **Deutsche Amerikapolitik: Mehr Selbstbewusstsein und mehr Selbständigkeit**
Johannes Thimm

123 **Partner oder Rivalen? Vom Umgang mit autoritären Mächten**
Stefan Mair

127 **Am Ball bleiben: Deutsche Indo-Pazifik-Politik**
Alexandra Sakaki / Gudrun Wacker / Christian Wagner

131 **Anhang**

Einleitung. Deutsche Außenpolitik im Wandel: Unstete Bedingungen, neue Impulse

Günther Maihold / Stefan Mair / Melanie Müller / Judith Vorrath / Christian Wagner

Der überstürzte Abzug der westlichen Truppen aus Afghanistan und die schnelle Machtübernahme der Taliban in Kabul haben einige Grundfragen der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik mit neuer Dringlichkeit auf die Tagesordnung gesetzt. In welcher Form und mit welchen Zielen soll »der Westen« sich künftig international engagieren? Welchen Grad an Verantwortung will die Bundesregierung dabei übernehmen? Wie wird sich Deutschland in Zukunft für Auslandseinsätze aufstellen? Nicht zuletzt geht es auch darum, wie durch präventives Handeln krisenhafte Zuspitzungen frühzeitiger erkannt und Gewaltkonflikte vermieden oder effektiver angegangen werden können.

Jenseits dieser aktuell stark diskutierten Aspekte verdeutlichen die Entwicklung in Afghanistan und die Debatte um Lehren aus dem internationalen Engagement, wie virulent Fragen nach globalen und regionalen Ordnungsrahmen und der Position Deutschlands darin sind. Eine neu gewählte Bundesregierung, aber auch der Bundestag werden für eine Vielzahl von Zukunftsthemen schnelle und zugleich weitreichende Antworten finden müssen.

Rahmenbedingungen und Kontexte sind nie statisch, doch scheinen die Veränderungen in jüngerer Zeit tiefgreifender und beschleunigt aufzutreten, was noch verstärkt wird durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie. Die Unstetigkeit hat im letzten Jahrzehnt viele Formate außenpolitischen Handelns erfasst, die bis dahin als stabil betrachtet wurden. Dies gilt — auch nach dem Ende der Trump-Präsidentschaft — für die Bereitschaft zu multilateralem Handeln im Weltmaßstab, für die Verpflichtung auf globale öffentliche Güter, ebenso für das Verhältnis von vorsorgendem Handeln und der Beseitigung von Schäden in Krisen und Konflikten. So ist davon auszugehen, dass der Westen an Anerkennung verlieren und der Einfluss seiner Werte und normativen Vorstellungen (weiter) schwinden wird. Dies betrifft nicht nur die Führungsmacht USA, sondern insgesamt den Nato-Verbund, die EU und Deutschland.

Wie weitreichend die daraus resultierenden Verschiebungen auf globaler Ebene sein werden, lässt sich gegenwärtig noch schwer abschätzen. Doch muss sich Deutschland darauf einstellen, dass in der internationalen Politik erhebliche Verwerfungen auftreten könnten — Partner wie Konkurrenten betreffend. Gleichzeitig ergibt sich aus diesen Entwicklungen die Notwendigkeit, aber auch die Chance, im europäischen wie internationalen Rahmen neue Impulse zu setzen.

Die Grundkoordinaten deutschen Engagements in der Weltpolitik sind dabei zu prüfen und eventuell neu zu bestimmen, wenn sich die Bundesrepublik auf diesem Feld zukunftsfähig aufstellen will. Viele internationale Parameter wandeln sich, was einen veränderten Blickwinkel und eine Neuausrichtung des eigenen Handelns erforderlich macht. Die Bundestagswahl 2021 wird unter diesen Bedingungen nicht nur aus Berliner Warte eine neue Phase der deutschen Außenpolitik[1] einleiten. Mit dem Ende der »Ära Merkel« werden auch die internationalen Erwartungen an eine deutsche Führungsrolle neu sortiert.

Zu den traditionellen Pfeilern deutscher Außenpolitik gehören deren Einbettung in die europäische Integration und die transatlantische Partnerschaft. Diese Grundelemente wurden in den letzten Jahren erkennbaren Belastungstests unterzogen, als vermehrt populistische Regierungen an die Macht gelangten und die innenpolitische Polarisierung auch in vielen europäischen Staaten zunahm. In verschie-

1 Außenpolitik wird hier als Sammelbegriff verstanden, der die ganze Breite des außenpolitischen Handlungsfeldes abdeckt und insofern auch Sicherheitspolitik, Entwicklungspolitik etc. einschließt.

denen Regionen der Welt sind eine Erosion demokratischer Prozesse und ein wachsender — teils transnational verbundener — Autoritarismus zu beobachten. Auf internationaler Ebene untergräbt die strategische, zunehmend systemisch überhöhte Rivalität zwischen China und den USA die multilateralen Beziehungen. Gleichzeitig treten innerhalb des Globalen Südens neue Akteure auf den Plan, die regionale Einflusssphären anstreben. Westliche Staaten können nicht mehr ohne weiteres davon ausgehen, zentrale Spieler in anderen Weltregionen oder in multilateralen Foren zu sein. Die EU sieht sich mit der Aufgabe konfrontiert, mit sich verschärfenden Groß- und Regionalmachtrivalitäten umzugehen, eine eigene strategische Position zu finden und dabei Allianzen mit neuen Partnern zu schließen.[2] Menschenrechtsverletzungen und gegen internationale Vereinbarungen verstoßende Regelbrüche belasten zunehmend das multilaterale System, dem deutsche und europäische Politik verpflichtet sind.

Auf diese Umbrüche im internationalen System treffen globale Herausforderungen wie der menschengemachte Klimawandel oder die Digitalisierung, aber auch hybride Bedrohungen aus dem Cyberraum und eine wachsende Konkurrenz um Ressourcen. Transnationale Migrationsbewegungen und Störungen des internationalen Handels erfordern strategische Entscheidungen im nationalen und europäischen Rahmen. Mit der Erosion alter Regionalordnungen und dem Auftreten neuer Akteure, die »ordnungsstiftend« eingreifen wollen, wird das Unterfangen noch komplexer, Konflikte nachhaltig zu regeln. Die große wirtschaftliche Dynamik in Asien und der Aufstieg Chinas haben nicht nur ökonomisch neue Bezugspunkte für die Außenpolitik gesetzt. Und durch die Corona-Pandemie werden viele Entwicklungen noch forciert — weil sie gesellschaftliche Spannungen verstärkt und die soziale Ungleichheit innerhalb bzw. zwischen den Regionen wachsen lässt, aber auch weil sie politische Aufmerksamkeit von anderen Themen abzieht.

Auch innenpolitisch sind veränderte Präferenzen und Interessen zu beobachten. So bietet die Bundestagswahl einen Anlass, die Gewichtung vorrangiger Themen und die Herausforderungen des internationalen Umfelds im Rahmen einer Standortbestimmung neu zu bewerten, das außenpolitische Selbstverständnis zu hinterfragen und daraus Handlungsoptionen zu entwickeln. Das ist der Ansatz dieser Sammelstudie, die sich um die Leitfrage dreht: Welche Neuorientierung, welche Weichenstellungen sollte die künftige Bundesregierung vornehmen, um bei der Gestaltung der Außenbeziehungen zentrale Probleme zu bewältigen, mögliche Chancen zu nutzen und neue Potentiale zu erschließen?[3]

Die vorliegenden Beiträge behandeln Politikfelder, Gestaltungsräume und Akteure, für die ein Perspektivwechsel notwendig oder wünschenswert ist, um Deutschland in der internationalen Arena und seinem innen- wie außenpolitischen Bezugsfeld neu zu positionieren. Im Zentrum steht naturgemäß der Wandel im internationalen Umfeld und die daraus entstehenden Herausforderungen. Es geht aber auch um die Frage, wie diverse Themen- und Handlungsfelder einzuordnen sind, deren Priorität sich verschoben hat. Schließlich werden jene normativen Debatten über deutsche außenpolitische Positionen aufgegriffen, die aus neuen konzeptionellen Zugängen wie auch parteipolitischen Präferenzen folgen, wobei zugleich deren Begründungskontexte zu bewerten sind. Hierzu gehört insbesondere, die Prinzipien, Werte und Regeln des Multilateralismus für die Zukunft zu definieren.

2 Barbara Lippert/Volker Perthes (Hg.), *Strategische Rivalität zwischen USA und China. Worum es geht, was es für Europa (und andere) bedeutet*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2020 (SWP-Studie 1/2020), <https://www.swp-berlin.org/publikation/strategische-rivalitaet-zwischen-usa-und-china> (eingesehen am 7.9.2021).

3 Neue Abhängigkeiten und Verwundbarkeiten wie auch Herausforderungen durch aufsteigende Mächte und das Wanken der internationalen Nachkriegsordnung thematisierte schon 2013 das Papier *Neue Macht, neue Verantwortung. Elemente einer deutschen Außen- und Sicherheitspolitik für eine Welt im Umbruch*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik/ Washington, D.C.: The German Marshall Fund of the United States, 2013, <https://www.swp-berlin.org/publications/products/projekt_papiere/DeutAussenSicherhpol_SWP_GMF_2013.pdf>. Mit der Transformation der »liberalen internationalen Ordnung« befasste sich ein Projekt vier Jahre später: Hanns W. Maull (Hg.), *Auflösung oder Ablösung? Die internationale Ordnung im Umbruch*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2017 (SWP-Studie 21/2017), <https://www.swp-berlin.org/publikation/internationale-ordnung-im-umbruch>. Wie sich auf die neue Lage reagieren lässt, untersuchte die von Barbara Lippert, Nicolai von Ondarza und Volker Perthes herausgegebene Studie: *Strategische Autonomie Europas. Akteure, Handlungsfelder, Zielkonflikte*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2019 (SWP-Studie 2/2019), <https://www.swp-berlin.org/publikation/strategische-autonomie-europas> (alle eingesehen am 7.9.2021).

Wandel erkennen und Wandel befördern

Im Zentrum der folgenden Betrachtungen steht der Wandel, was keineswegs die unmittelbare Entwertung bisheriger Ansätze, Instrumente oder Konzepte meint. Vielmehr geht es darum, den Blick für jene Politikfelder zu schärfen, bei denen durch Umstellungen und Prioritätenverschiebungen ein Mehrwert für Deutschland in der internationalen Politik erzielt werden kann. Wachsender Problemdruck ist dabei einer der Faktoren, die zu berücksichtigen sind; es gilt aber auch Gestaltungsoptionen zu entwickeln, die neue Handlungsmöglichkeiten erschließen. Die Beiträge loten relevante Veränderungen, Spielräume und Ansatzpunkte für die deutsche Außenpolitik aus. Dabei nehmen die Autorinnen und Autoren durchaus kontroverse Perspektiven ein — auch untereinander. Bewusst wird auf einen umfassenden Problemaufriss verzichtet und der Blick über gängige Kategorien außenpolitischer Themen und Bezugspunkte hinaus gerichtet. Es werden gezielt jene Optionen in den Blick genommen, bei denen sich Deutschland durch aktives Handeln anders aufstellen und bestehende Chancen nutzen oder neue erschließen kann.

Hierzu bedarf es auch einer Revision des eigenen Handlungsinstrumentariums, von der Diplomatie über die Bundeswehr bis zu Entwicklungszusammenarbeit und Stabilisierungsengagement. Ebenso zu prüfen ist die Organisation des außenpolitischen Entscheidungsprozesses, der darunter leidet, dass Beteiligungsformate zerfasern und sich die Kompetenzen diverser Ressorts und Agenturen überlappen. Der Anspruch, dass Deutschlands Außenpolitik in unterschiedlichen Arenen und gegenüber Partnern wie Konkurrenten von Stimmigkeit geprägt ist (Stichwort Kohärenz), bedeutet eine kontinuierliche Herausforderung. Konvergenz zwischen einzelnen Handlungsfeldern zu stiften und Kompatibilität zu erzielen sind insofern zentrale Elemente für ein wirksames außenpolitisches Auftreten, nicht zuletzt in den internationalen »Club Governance«-Formaten wie OECD, G7 oder G20.

Wenn hier der Wandel in den Blick genommen wird, soll damit die Bedeutung von Kontinuität und stabilen Leitplanken für außenpolitisches Handeln nicht verkannt werden. Gerade in Krisenmomenten gehören Forderungen nach einem Kurs- oder Strategiewechsel zum Standardrepertoire des politischen Geschäfts. Wandel des staatlichen Außenverhaltens wird in dieser Studie als eine *Veränderung des Möglichkeitsraumes von Außenpolitik* verstanden.[4] Damit verbunden ist die Vorstellung ungenutzter oder neuer Handlungsoptionen, die sich umsetzen lassen, sofern entsprechende Kompetenzen vorhanden und die nötigen Machtressourcen verfügbar sind. Umfang und Größe des Möglichkeitsraumes werden bestimmt durch externe Faktoren, die eigene Gestaltungskraft und den Willen, diese zu nutzen. Zudem variiert dieser Raum je nach Sachbereich und Politikfeld; wie er ausgestaltet wird, ist vom außenpolitischen Stil abhängig, der von aktiver Handlungsdisposition über reaktives Verhalten bis hin zu Nachlässigkeit reichen kann. Schon allein deshalb, weil die Grenzen zwischen Innen- und Außenpolitik aufweichen, verschieben sich Inhalte und organisatorische Zuweisungen außenpolitischen Handelns. Gleichzeitig greifen auch Legitimationsinteressen aus dem Bereich der Innenpolitik — etwa in Energie- oder Migrationsfragen — auf das außenpolitische Feld über.

Ohnehin sollte Wandel graduell verstanden werden. Er bezeichnet ein Spektrum an möglichen Veränderungen, das von punktuellen Kurskorrekturen über den Spurwechsel bis zum Umschwenken reicht. Es geht also nicht immer um eine grundsätzliche Abkehr von eingeführten Positionen, sondern teils auch um andere Prioritätensetzungen oder Anpassungen, die von außen oder innen an die Außenpolitik herangetragen werden und sich in unterschiedlichen Dimensionen hinsichtlich ihrer Reichweite und Tiefe fassen lassen.

Kategorien des Wandels

Die Beiträge dieser Studie gliedern sich entlang von vier Kategorien des Wandels, die außenpolitisches Handeln bestimmen und gleichzeitig Ansatzpunkte für künftige Weichenstellungen bieten.

- *Anpassungswandel:* Umbrüche, geopolitische Rivalitäten und Machtverschiebungen, die sich im internationalen Umfeld eines Landes vollziehen, können dessen Handlungsspielraum erweitern oder einschränken. In jedem Falle geht vom internationalen Umfeld ein Anpassungsdruck auf nationales Handeln aus. Stärke und Geschwindigkeit

4 Vgl. Bernhard Stahl/Sebastian Harnisch, »Nationale Identitäten und Außenpolitiken: Erkenntnisse, Desiderate und neue Wege in der Diskursforschung«, in: dies. (Hg.), *Vergleichende Außenpolitikforschung und nationale Identitäten*, Baden-Baden 2009, S. 31—58 (37).

eines entsprechenden Wandels setzen neue Bedingungen für Außenpolitik, die oftmals unterschätzt werden. Der Aufstieg Chinas ist dabei ebenso erfasst wie die geopolitischen Ambitionen bei der Kontrolle strategischer Ressourcen.

- *Identitätsbezogener Wandel:* Wenn sich das nationale Selbstverständnis, die Aushandlung innenpolitischer Interessen- und Konsensmuster oder gesellschaftliche Machtkonfigurationen ändern, kann dies außenpolitische Rollenkonzepte beeinflussen und zur Neuaufstellung eines Landes in der internationalen Politik führen. Hierzu zählen auch Korrekturen bei der Priorisierung von Politikfeldern, neue Legitimationsgrundlagen für außenpolitisches Handeln (etwa durch Bewegungen wie »Fridays for Future«) oder Verpflichtungen kraft internationaler Übereinkünfte (beispielsweise der UN-Nachhaltigkeitsagenda) — Faktoren also, die sich auf etablierte Präferenzordnungen oder Handlungsmuster auswirken und Glaubwürdigkeitslücken schließen bzw. schließen können.
- *Gestaltungswandel:* Außenpolitisches Handeln kann dadurch einen Wandel erfahren, dass sich die Fähigkeit und der Wille zur Gestaltung verändern. Nicht zuletzt werden dann Routinemuster überwunden. Ein neu entstandenes Interesse an internationaler Präsenz, die offensive Wahrnehmung von Einflusschancen, das Bestreben, einen Statusgewinn zu erlangen bzw. Statusverlust zu vermeiden — solche Faktoren können eine aktivere Mitgestaltung der internationalen Politik induzieren, wie etwa im Falle Südkoreas oder der Türkei zu erkennen. Dies lässt sich auch in der außenpolitischen Mittelwahl abbilden, etwa hinsichtlich des Politikstils.
- *Partnerbezogener Wandel:* Geltungsbereich und Wirkungshorizont außenpolitischen Wandels werden stark durch die Frage bedingt, mit welchen Partnern und in welchem Arrangement von Unterstützergruppen Ziele erreicht werden sollen. Zwar können Allianzbildung, Integrationsprozesse und Sozialisationseffekte in internationalen Organisationen dazu führen, dass Konvergenzprozesse im zwischenstaatlichen Verhalten angestoßen und vertieft werden. Doch sind solche Entwicklungen schwer abzuschätzen, wenn etwa China für Deutschland gleichzeitig als Partner, Wettbewerber und Rivale auftritt.[5] Ähnliches gilt auch für die Beziehungen zu den USA. Partnerkonstellationen prägen die normative und operative Interessenartikulation und die Präferenzordnungen für außenpolitisches Handeln. Sie können Wandel im außenpolitischen Verhalten bilateral und im Gruppenkontext sowie politikfeldbezogen stärken oder schwächen.

Diese vier analytischen Kategorien überlappen sich und sind mit unterschiedlicher Gewichtung in nahezu allen Politikfeldern zu finden. Wie die nachfolgenden Beiträge zugeordnet werden, folgt der Einschätzung der Autorinnen und Autoren, welche Form des Wandels bei ihrem Thema jeweils vorrangig ist, ohne dass damit jedoch die anderen Dimensionen vernachlässigt würden.

Welcher Wandel? Versuch einer Standortbestimmung

Mit ihren 28 Beiträgen erfasst die Studie ein breites Spektrum an Handlungsfeldern, das die große Reichweite des konstatierten oder als notwendig erachteten Wandels verdeutlicht. Im Rahmen dieser Standortbestimmung werden mittel- und langfristige Perspektiven identifiziert, die die Grundanlage des außenpolitischen Handelns betreffen können oder auch kurzfristige Notwendigkeiten eines Umsteuerns sichtbar machen.[6] Als Bestandsaufnahme verstanden geht es darum, Annahmen, Analysen und Ansätze in relevanten Bereichen zu hinterfragen, Warnzeichen sowie Verschiebungen des Handlungsrahmens zu erkennen und Potential für Wandel in der künftigen deutschen Außenpolitik aufzuzeigen.

Mit dieser Zielrichtung leiten die Beiträge jeweils Schlussfolgerungen und Empfehlungen ab, die eigene sachfeldbezogene Akzente setzen. Im Folgenden lassen sich gleichwohl einige Grundprinzipien für das außenpolitische Auftreten Deutschlands unter einer neuen Bundesregierung skizzieren:

- Die Architektur des außen- und sicherheitspolitischen Handelns muss zugunsten einer mittel- und langfristigen Perspektive verändert werden. Gerade angesichts grundlegender technologischer Dyna-

5 Auswärtiges Amt, »China ist Partner, Wettbewerber und Rivale‹. Außenminister Heiko Maas im Interview mit dem Redaktionsnetzwerk Deutschland«, 12.7.2020, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-rnd/2367282> (eingesehen am 7.9.2021).

6 Der Versuchung, Möglichkeiten einer Neuorientierung über praktisch alle Politikfelder und Regionalbezüge hinweg zu erörtern, soll diese Studie nicht erliegen. Dies ist daher keine Abhandlung deutscher Außenpolitik in all ihren Facetten, die eine Standortbestimmung sicher überfrachtet hätte.

miken und massiver Machtverschiebungen in der internationalen Arena sollte Außenpolitik sich stärker jenseits öffentlicher Aufmerksamkeitsschwellen und krisengetriebener Logik positionieren. Notwendig ist dabei, Außenpolitik als eine langfristig angelegte Gestaltungsaufgabe zu betrachten, sie vorausschauend zu betreiben und für ein solches Politikverständnis entsprechende Freiräume und Ressourcen bereitzustellen. Dies kann durchaus auch einen Wandel im außenpolitischen Stil erforderlich machen.

- Ein solches Arrangement sollte es gestatten, angesichts begrenzter Handlungsressourcen thematische und geographische Prioritäten zu setzen. Es gilt die eigene Leistungsfähigkeit im Alltagsgeschäft realistisch einzuschätzen und den Anspruch globaler »Allzuständigkeit« zu vermeiden. Deutsche, aber auch europäische Alleingänge sind immer weniger erfolgreich — selbst eine Vorreiterrolle führt meist nicht mehr dazu, dass sich begeisterte Nachahmer finden. Im Vordergrund sollte daher das Ziel stehen, mit verschiedenen Partnern mittelfristige Interessenkonvergenzen in bestimmten Themenfeldern herzustellen und damit eine neue strategische Ausrichtung zu ermöglichen. Dies setzt aber voraus, dass die eigene Position klar artikuliert und selbstbewusst vertreten wird.
- Deutsche Außenpolitik benötigt auf manchen Feldern eine neue Gangart. Dabei gilt es, bestehende Pfadabhängigkeiten zu überwinden, einen neuen Blick auf relevante Akteursgruppen zu gewinnen — etwa solche aus dem »Globalen Süden«, der »NGO-Welt« oder der wachsenden Zahl von Diaspora-Gruppen — und sich von bisherigen Engführungen zu befreien, beispielsweise einem zu engen Fokus in der Migrationspolitik. Die Geltungsansprüche und Mitwirkungsinteressen anderer Staaten sind auch außerhalb des europäischen Kontexts aufzugreifen, wenn beständige, mehr als nur konjunkturelle Partnerschaften geschmiedet werden sollen. Neue Konfigurationen wie etwa in den russisch-chinesischen Beziehungen müssen stärker in den Blick gelangen. Der Umgang mit Großmächten ist für die deutsche Politik ein umkämpftes innenpolitisches Feld, da damit legitimatorische Interessen für die Positionierung von Parteien und Politikern verknüpft sind.
- Deutschland muss klar entscheiden, in welchen Themenfeldern und mit welchen Partnern es sein politisches Kapital nachdrücklich einsetzen will. Entscheidend im Sinne einer höheren Wirksamkeit ist dabei, dass Handlungsressourcen gebündelt werden. Zentral ist dabei das kohärente Zusammenspiel der verschiedenen Ressorts.
- Ohne eine Umorientierung im außenpolitischen Rollenverständnis wird der Wandel nicht durchsetzbar sein. Anhaltspunkte dafür bieten die umrissenen Kategorien des Wandels und die Schwerpunkte, die die nachfolgenden Beiträge setzen. Bestehende Zielkonflikte sollten öffentlich diskutiert, Kosten bzw. Nutzen bestimmter Entscheidungen sichtbar gemacht und entsprechende Abwägungen transparent vorgenommen werden. Dies würde zugleich erlauben, verschiedene Politikfelder auszubalancieren und eine breitere Grundlage für nötige Festlegungen zu schaffen. Ein solches Handeln ist nicht zuletzt auch im Umgang mit Partnern angezeigt.
- Bestehende Rahmenbedingungen gilt es immer wieder präsent zu machen, etwa den Anspruch auf Kompatibilität mit den Zielen der Nachhaltigkeitsagenda. Diese fordert eine klare Ausrichtung auf eine globale Politik öffentlicher Güter und macht damit Vorgaben, die eine elementare Richtschnur für das internationale Auftreten Deutschlands bilden. Die Verschränkung von Klimaschutz, Energie-, Technologie- und Industriepolitik ist nur ein Beispiel dafür, wie die verschiedenen Politikfelder zusammengedacht und in einem gemeinsamen Handlungskonzept integriert werden müssen. Die Bedeutung des Nachhaltigkeitsrahmens ist bislang in der Außenpolitik zu wenig sichtbar geworden; er sollte stärker in der politischen Praxis verankert werden.
- Die für deutsche Außenpolitik konstitutive Partnerbindung bringt Chancen, aber auch Abhängigkeiten mit sich. Dies erfordert ein umfassendes Erwartungsmanagement im Innern und nach außen. Gerade im Nato-Bündnis wie auch im europäischen Kontext ist das von zentraler Bedeutung. Die Orientierung an der wichtigen deutsch-französischen Partnerschaft darf nicht dazu führen, dass sich bei anderen EU-Mitgliedern ein Gefühl der Ausgeschlossenheit verbreitet. Nachbarschaft wird nicht mehr nur regional zu fassen sein, vielmehr benötigt Deutschland auch »globale« Nachbarn in verschiedenen Weltregionen, wenn es seinen Beitrag zur Lösung von Zukunftsproblemen leisten will. Dabei wird es nicht nur darum gehen, Arrangements der Lastenteilung zu erreichen — von größerer Bedeutung wird sein, auch ein neues Instrumentarium der Verantwortungsteilung und der gemeinsamen Gestaltung zu entwickeln.

Außenpolitische Kurskorrekturen sind nicht nur notwendig, weil sich innenpolitische Kräfteverhältnisse ändern; sie sind angesichts weltpolitischer Verschiebungen unverzichtbar. Dabei gilt es zu priorisieren, welche Art von Wandel eingetreten ist und eintreten soll. Die hier aufgezeigten Dimensionen machen deutlich, dass Wandel unterschiedlich begründet, veranlasst und ausgeprägt sein kann. Will deutsche Außenpolitik zukunftsfähig sein, muss sie damit nicht nur differenziert umgehen, sondern selber neue Impulse setzen.

Anpassungswandel

Zeit für Diplomatie: Das Modell eines neuen Mächtekonzerts als Stichwortgeber für Deutschland

Barbara Lippert

Die US-Politikberater Richard N. Haass und Charles Kupchan plädieren dafür, ein »neues Konzert der Großmächte« zu schaffen — und zwar als Gegenmodell zum liberal-demokratischen Multilateralismus, dem sich die EU und Deutschland in internationalen Organisationen und Allianzen weiterhin verschreiben.[1] Weil deren Potential schwindet, nachhaltig für Sicherheit, Wohlstand und die Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen zu sorgen, könnte den beiden Autoren zufolge die Stunde des Mächtekonzerts schlagen, um die Welt wieder »ordnungspolitisch in den Griff zu bekommen«.[2] Es wäre kurzsichtig, diese Überlegungen sofort als Retro-Perspektive des 19. Jahrhunderts abzutun. Deutschland sollte ein solches Konzert zwar nicht politisch als alternatives Ordnungsmodell unterstützen, könnte aus den Gedankenspielen dazu aber Impulse für die Wiederbelebung einer regelgebundenen internationalen Ordnung ziehen.

Das neue Mächtekonzert – eine Blaupause

Ernüchterte Anhänger des Multilateralismus werden die Zentralprämisse des »new concert of powers« teilen: Die internationale Ordnung wird nicht länger von der Pax Americana gestützt. Letztere weicht einer multipolaren Ordnung, deren bipolarer Kern aus den Rivalen USA und China besteht. Die beiden sollen zusammen mit der EU sowie Indien, Japan und Russland das propagierte Konzert bilden. Auf diese sechs Mächte entfallen rund 70 Prozent des globalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) und der weltweiten Militärausgaben sowie 65 Prozent des Kohlendioxidausstoßes.[3] Im Modell des Konzerts pflegen sie eine enge, informelle und flexible Zusammenarbeit, deren Ziel und Zweck darin besteht, Stabilität im Sinne des territorialen Status quo zu sichern. Die Sechs schließen wechselseitig eine Einmischung in innere Angelegenheiten aus und respektieren zugunsten politischer Inklusion jedweden Herrschaftstyp. Das Konzert versteht sich als Schaltzentrale internationaler Politik und ist faktisch den UN und Gruppen wie der G7 übergeordnet. Die entsprechende Autorität und Legitimität erwächst aus der Fähigkeit der Sechs, auf globale Herausforderungen gemeinsame Antworten zu finden. Dies betrifft etwa die Proliferation von Massenvernichtungswaffen, die Bedrohung durch terroristische Netzwerke, die Sorge um globale Gesundheit und die Folgen des Klimawandels. Spitzendiplomaten leisten die Vorarbeit; an einem Hauptsitz, etwa Genf oder Singapur, wo ein Sekretariat installiert ist, halten sie die Stellung. Eine enge, auf Konsens abgestellte Kommunikation untereinander soll verhindern, dass ein Mitglied die anderen mit einseitigen Maßnahmen überrascht. Wo Einigkeit nicht zu erzielen ist, bleibt jedoch auch das Mächtekonzert machtlos. Dessen Mitglieder können sogar unilateral handeln, wenn sie ihr vitales nationales Interesse bedroht sehen. Ausgeschlossen wird ein Mitglied nur dann, wenn es wiederholt in aggressiver Weise Interessen eines anderen verletzt.

1 Richard N. Haass/Charles A. Kupchan, »The New Concert of Powers«, in: Charles A. Kupchan/Leslie Vinjamuri (Hg.), *Anchoring the World. International Order in the Twenty-first Century*, Foreign Affairs 2021, S. 89—103.

2 Richard N. Haass/Charles A. Kupchan, »Ein Konzert der Großmächte für ein globales Zeitalter«, *Project Syndicate* (online, übersetzt von Helga Klinger-Groier), 25.3.2021, <https://www.project-syndicate.org/commentary/concert-of-powers-for-global-era-by-richard-haass-and-charles-a-kupchan-2021-03/german?barrier=accesspaylog> (eingesehen am 5.7.2021).

3 Vgl. Haass/Kupchan, »The New Concert of Powers« [wie Fn. 1], S. 91, 99.

Punktueller Mehrwert für deutsche und europäische Außenpolitik

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen kommt dem Mächtekonzert insofern am nächsten, als beide ideologisch divers zusammengesetzt sind, was auch für die fünf ständigen Mitglieder des Rates gilt. Was könnte für Letztere, insbesondere Russland, China und die USA, der Anreiz sein, sich in ein übergeordnetes Konzert zu begeben? Aus Sicht Washingtons könnte das Format helfen, die offensiv revisionistischen Mächte China und Russland einzuhegen und vor allem Pekings hegemonialen Ansprüchen entgegenzutreten. Anders als der Wiener Kongress 1815 und die Siegermächte von 1945 kann das neue Konzert der Großmächte aber keine europäische oder globale Nachkriegsordnung begründen. Es muss die internationale Szenerie nehmen, wie sie ist und zudem in territorialer Hinsicht bleiben soll. Auch das Konzert dürfte etwa Russland keine freie Hand in seiner Nachbarschaft lassen. Vielmehr würde es pragmatisch versuchen, den militärischen Konfliktaustrag sowie unilaterale Eingriffe in den territorialen Status quo zu verhindern. Gefragt wären also Frühwarnung und diplomatische Entschärfung. Aus Sicht Pekings wie Moskaus erschiene die Absage an Regimechange-Strategien besonders attraktiv. Sich darauf wechselseitig verlassen zu können wäre der Kern des Solidaritätsversprechens unter den Sechs.

Die Mitgliedschaft im Mächtekonzert würde für die EU eine Statusaufwertung bedeuten, brächte sie aber nicht automatisch dazu, ihre außenpolitischen Interessen effektiver zu verfolgen. Für den Umgang mit der östlichen Nachbarschaft etwa böte ihr das Modell keine erkennbaren Vorteile. Vielmehr hat die EU mit der Pariser Charta und der OSZE konkretere Ansatzpunkte, will sie die Nachbarn in deren Recht unterstützen, Bündnisse und politische Ordnung frei zu wählen. Russland betrachtet die ehemaligen Sowjetrepubliken jedoch als seine exklusive Einflusssphäre, während die Ukraine und Georgien sich politisch und wirtschaftlich stärker dem Westen zuwenden. Die EU (wie die Nato) müsste ihre Angebote politischer Assoziierung und wirtschaftlicher Integration sowie die militärische Zusammenarbeit mit postsowjetischen Ländern also nicht einfrieren, aber auf Ebene des Mächtekonzerts aktiv verteidigen. Dieses würde von sich aus der europäischen Sicherheitsordnung wohl relativ wenig Aufmerksamkeit schenken. Fragen der nuklearstrategischen Stabilität werden direkt zwischen den USA und Russland sowie gegebenenfalls China verhandelt. Über den Nato-Russland-Rat haben die Europäer einen sicherheitspolitischen Gesprächskanal, der momentan nur ausgesetzt ist. Eine Wiederaufnahme von Treffen mit Russland auf höchster Ebene hat die EU vertagt. Sie wird aber früher oder später zu diesem Austausch zurückkehren und sich mit den USA bilateral über die sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit Ländern der östlichen Partnerschaft und über eine mögliche Erweiterung der Nato abstimmen müssen. Ein Mehrwert wäre mit dem Mächtekonzert nur dann gegeben, wenn USA und EU diese Ziele dort transparenter und potentiell vertrauensbildender gegenüber Moskau kommunizieren könnten als über bisherige bilaterale Kanäle.

Aus deutscher Sicht überzeugt eine solche Superstruktur auch aus anderen Gründen nicht. Denn selbst wenn sich das Mächtekonzert beispielsweise auf Zielvorgaben und Maßnahmen in der Klimapolitik einigen könnte, bliebe es darauf angewiesen, dass die etablierten internationalen und regionalen Organisationen das Vereinbarte in Regelwerke übersetzen und die beteiligten Länder es praktisch implementieren. Nicht nur institutionell, sondern auch was völkerrechtliche Normen und konkrete internationale Abkommen betrifft, würde das Konzert auf dem Bestehenden fußen, ohne dessen Defizite zu beheben. Nötig und erlaubt wären also weiterhin Ad-hoc-Foren wie das Normandie- oder Astana-Format, zumal das Konzert kein starkes Profil beim Konfliktmanagement anstreben dürfte, besonders nicht bei der Vielzahl innerstaatlicher Konflikte und internationalisierter Bürgerkriege. Vielmehr sähen die Sechs ihre Aufgabe wohl darin, ein gemeinsames Verständnis zu entwickeln, was als politisch inakzeptable und damit zu vermeidende Intervention von außen gilt. Das Mächtekonzert würde sich also bestenfalls vor Ausbruch eines Konflikts deeskalierend einschalten. Es könnte sich jedoch als ebenso dysfunktional und träge entpuppen, wie es gegenwärtig der Sicherheitsrat ist, der insofern den Zustand des kollektiven Sicherheitssystems der UN abbildet.

Das Mächtekonzert wäre der G7 ähnlicher als dem Sicherheitsrat, was seine zu erwartende Agenda betrifft. Allerdings dürfte diese inhaltlich weniger progressiv ausfallen, wenn China, Russland und etwa Indien ihre bisherigen Positionen in internationalen Foren nur fortschrieben und es keine Bereitschaft gäbe, in öffentliche Güter zu investieren. Mit Deutschland, Frankreich, Italien und dem Vereinigten Königreich (plus den EU-Spitzen) haben die Europäer bereits eine ausgezeichnete Plattform, um internatio-

nale Regelwerke zu gestalten. Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass die G7 nach Trump ambitionierter als Taktgeber internationaler Politik auftritt und ihre Agenda effektiver umsetzt. Das ist bescheidener als der Anspruch eines Mächtekonzerts, das als globale Steuerungsgruppe agiert. Die G7 sollte jedoch nicht — im Geiste des Summit for Democracy,[4] einer D-10[5] oder des New Atlantic Charter[6] — auf ein Bollwerk der Demokratie reduziert und entsprechend positioniert werden. Denn eine künftige Bundesregierung sollte nicht Blöcke zementieren; sie sollte vielmehr in Dialogformate und Problemlösungen ausdrücklich auch solche Länder einbeziehen können, die keinen liberalen Demokratieanforderungen genügen.

Auch wenn ihre Gipfeltreffen professionell vorbereitet werden, ist die G7 nicht den Weg der Institutionalisierung gegangen. Dagegen würde mit dem Mächtekonzert eine neue Superbürokratie entstehen. Wie bei der G7 läge aber auch hier der Schlüssel zur Effektivität in einem informellen und persönlichen Austausch des Spitzenpersonals, das sich Zeit für Reflexion, Konsultation und Problemlösungen nimmt. Die deutsche Außenpolitik teilt das Interesse, dass über machtpolitische und ideologische Gräben hinweg Vertrauen und Berechenbarkeit des Handelns entstehen. Hier könnte ein Mehrwert des Konzertmodells liegen — gerade für Fragen, die einer Großabstimmung bedürfen.

Impulse für die strategische Autonomie Europas

Die EU wäre eine von sechs Mächten, die im Konzert mitspielen. Das träfe sich mit dem neuen Rollenbild einer EU, die »die Sprache der Macht«[7] erlernen und eine geopolitische Wende einleiten will, um nicht selbst zum »Spielball der Mächte« zu werden.[8] Allerdings ist die EU ein Staatenverbund, der anders als die fünf (semi-)präsidentiellen oder diktatorisch regierten Partnerländer nur über längere Konsultationsprozeduren zu kollektiven Positionen gelangen könnte. Nach heutiger Logik müsste der Präsident des Europäischen Rats die EU im Konzert vertreten. Natürlich könnte Deutschland, zumal nach der Ära Merkel, sich bei nächster Gelegenheit im Mai 2022 für einen starken Ratspräsidenten entscheiden, der nicht nur repräsentativ wirkt, oder gleich die Personalunion mit dem Kommissionspräsidenten bei der nächsten Vertragsänderung anstreben. Als unmittelbare Einsicht aber bleibt, dass die EU nach heutiger Verfassung in jeglichem Format erhebliche Probleme hat, ihr Gewicht international einzubringen. Die Bundesregierung sollte — neben der Ausdehnung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) — für eine stärkere Kontinuität sowie Zentralisierung des Entscheidungsapparats eintreten. In diese Richtung geht der Vorschlag eines EU-Sicherheitsrats, in dem permanente und rotierende Mitglieder das auswärtige Handeln bestimmen würden, um die EU so entscheidungsfähiger zu machen.[9] Zugleich sollen diese Neuerungen institutionelle Anreize für politische Konvergenzprozesse in der EU setzen.

Aus EU-Sicht wäre die positive Seite des Mächtekonzerts, dass es eine (friedliche) Koexistenz im Systemkonflikt zwischen den USA und dem liberaldemokratischen Westen auf der einen und China auf der anderen Seite ermöglichen würde. Auch könnte ein Kreis aus sechs Ländern die aufziehende G2-Struktur der Weltpolitik abmildern und einen dynami-

4 Joseph R. Biden, »Why America Must Lead Again«, in: *Foreign Affairs* (online), März/April 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again> (eingesehen am 5.7.2021).

5 Erik Brattberg/Ben Judah, »Forget the G-7, Build the D-10«, in: *Foreign Policy* (online), 10.6.2020, <https://foreignpolicy.com/2020/06/10/g7-d10-democracy-trump-europe/> (eingesehen am 5.7.2021).

6 Joseph R. Biden/Boris Johnson, *The New Atlantic Charter*, St. Ives/Cornwall, 10.6.2021, <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/992569/The_New_Atlantic_Charter_2021.pdf> (eingesehen am 5.7.2021).

7 Europäische Kommission, »Europa-Rede — Dr. Ursula von der Leyen, Gewählte Präsidentin der Europäischen Kommission — Allianz Forum — Berlin«, Berlin, 8.11.2019, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_19_6248> (eingesehen am 5.7.2021).

8 Französische Botschaft in Berlin, »Rede von Staatspräsident Emmanuel Macron anlässlich der Gedenkstunde zum Volkstrauertag«, Berlin, 18.11.2018, S. 4, <https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/181118_rede_pr_volkstrauertag_cle8c3c49.pdf> (eingesehen am 5.7.2021).

9 Barbara Lippert/Nicolai von Ondarza/Volker Perthes (Hg.), *Strategische Autonomie Europas*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2019 (SWP-Studie 2/2019), <https://www.swp-berlin.org/publikation/strategische-autonomie-europas> (eingesehen am 18.8.2021).

schen Modus vivendi anstreben. Doch in ihrer heutigen Statur würde die EU — wie Japan und Indien, mittelfristig auch Russland — nur zu den B-Akteuren des Konzerts gehören. Insofern ist das Modell womöglich eine heilsame Drohung aus dem Reich des Realismus, die dazu mahnt, das Vorhaben einer strategischen Autonomie der EU-Europäer konsequenter zu verfolgen. Dass die drei Imperien USA, China und Russland — jedes auf seine Art — erhebliche innenpolitische Destabilisierungspotentiale aufweisen, die unmittelbar auf die internationale Ordnung überzuschwappen drohen, ist nur ein weiteres Argument für die Selbstbehauptung Europas.

Zwar könnte die EU auch im Mächtekonzert für eine progressive Agenda globaler Governance und Kooperation eintreten. Aber dort würde sie dafür wohl nicht mehr, sondern eher weniger Hebelwirkung erzielen als in den etablierten multilateralen Organisationen. In diesen entfaltet sie ihren Einfluss durch Kooperation mit mittleren Mächten und regionalen Organisationen sowie durch einen ständigen und bis zu drei gewählte Sitze im UN-Sicherheitsrat. Zudem müssten die Europäer nach Vorbild der E3 oder anderer flexibler Formate von Willigen zu größerer Elastizität finden, so dass sich interne Divergenzen überbrücken lassen und die externe Durchsetzungskraft gesteigert werden kann. Das könnte man in reformistischer Perspektive eine »sanfte Utopie« nennen.[10]

Ausblick

Der Vorschlag eines neuen Mächtekonzerts ist nicht zuletzt ein Plädoyer für mehr und bessere Diplomatie. Diese sollte agil und realistisch sein, indem sie sich auf erreichbare Ziele und relevante Akteure konzentriert. Deutschland und Europa sollten das Momentum der Biden-Administration dafür nutzen, die unterschiedlichen Ansätze des Multilateralismus im Sinne der regelgebundenen internationalen Ordnung aus einer starken EU heraus wirksam zu machen. Das Konzertmodell liefert einer künftigen Bundesregierung dazu zentrale Stichworte: die Verdichtung des Dialogs auf höchster Ebene zwischen den großen Global- und Regionalmächten in unterschiedlichen Formaten; die Stärkung regionaler Organisationen im Hinblick auf die Gestaltung jener Politikregime, an denen das Überleben der Menschheit hängt; Maßnahmen und Angebote zur Vertrauensbildung; Frühwarnung zur Vermeidung militärischer Auseinandersetzungen und ihrer Internationalisierung und Entgrenzung durch Einmischung externer Akteure. Fundamental bleiben die UN, die EU und die Nato als Handlungsrahmen für Deutschland. Jedoch sollte die Bundesregierung die Effektivierung der G7 prioritär betreiben und die OSZE wieder stärker für euro-atlantische Sicherheit nutzen.

10 »Eine sanfte Utopie ist mir lieber«, Interview mit Nora Bossong, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 29.6.2021.

Auf Deutschland kommt es an. Berlin muss Mitführung übernehmen für ein Europa mit globaler Gestaltungsmacht

Eckhard Lübkemeier

Außenpolitik ist der Versuch eines Staates, durch Einwirken auf sein Umfeld Bedingungen zu schaffen, die seinen Interessen und Werten förderlich sind. Dafür braucht es Macht — definiert als die Fähigkeit, selbstgesteckte Ziele zu erreichen.[1] Interessen, Werte und Macht sind konstitutiv für Außenpolitik. In der Bundesrepublik Deutschland haben sich Politik, Medien und Wissenschaft schwergetan, diese Triade in ihrer Gesamtheit anzunehmen. Dass Außenpolitik wertegebunden zu sein habe, war normatives Allgemeingut. Dass es auch darum geht, deutsche Interessen zu verfolgen, war zwar außenpolitische Praxis, wurde aber eher verbrämend als »Verantwortungspolitik« und selten unverblümt als berechtigt bezeichnet.[2]

Inzwischen gelten deutsche Interessen als ein legitimes Leitmotiv außenpolitischen Handelns. Weiterhin zögerlich hingegen wird der Begriff »Macht« verwendet. Dafür gibt es nachvollziehbare geschichtliche Gründe: Deutscher Machtwahn war ein Mit-Auslöser des Ersten Weltkriegs und die Triebfeder des von Nazi-Deutschland verursachten Zweiten Weltkriegs.

Neutral formuliert ist Macht ein Mittel zum Zweck, der in der Außenpolitik aus Interessen und Werten besteht. Je größer die Mittel und je geschickter sie angewendet werden, umso größer die Chance, eigene Interessen und Werte zur Geltung zu bringen. Das führt zu einer vierten für deutsche Außenpolitik relevanten Kategorie: Führung.

Führung bedeutet, in der Lage und bereit zu sein, andere Akteure zu Beiträgen zu veranlassen, mit denen kollektive Ziele erreicht werden können. Nur wer Macht hat, kann führen. Das kann und muss nicht ausschließlich kooperativ, also im bereitwilligen Einvernehmen aller geschehen. Führung ist gerade dann gefragt, wenn divergierende Interessen auf einen Nenner zu bringen sind, was auch den robusten Einsatz von Macht erfordern kann.

Führung ist unerlässlich, um ein Kollektiv aus Akteuren mit heterogenen Interessen handlungsfähig zu machen. Führung war in Deutschland ein gemiedener, fast tabuisierter Begriff.

Doch ob man es will oder nicht — Deutschland *ist* in der EU eine Führungsmacht. Nicht weniger, aber auch nicht mehr. Deutschland kann nicht Europas Hegemon sein: Seine Machtressourcen sind nicht überlegen genug; Deutschland ist eine wechselseitige Abhängigkeit mit EU-Mitgliedern eingegangen und hat sich auf eine EU-Konstruktion eingelassen, die nationale Macht durch europäische Kollektivkompetenz (Handel, Wettbewerb, Währung, Grenzen) beschneidet.[3]

Doch hat Deutschland in der EU-Machthierarchie eine Spitzenposition. Das zählt, denn die EU bleibt trotz ihrer partiell supranationalen Struktur eine Union von Nationalstaaten. Machtunterschiede zwischen diesen fallen ins Gewicht, was Deutschland im EU-Maßstab zum Schwergewicht macht. Damit geht eine Führungsrolle einher. Nicht *die* Führungsrolle, weil Deutschland anders als die USA keine überragende Macht hat und deutsche Führung historisch vorbelastet ist. Deutschland kann nicht allein führen.

1 Diese Definition folgt Joseph S. Nye, Jr., *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York 1990, S. 25f.

2 Eine Ausnahme war Willy Brandt, der 1968 als Außenminister ein Buch veröffentlichte, in dem es heißt: »Die Bundesrepublik kann natürlich nicht das machen, was man einen ›toten Käfer‹ nennt. Weniger volkstümlich ausgedrückt: sie darf nicht den Anschein erwecken, als habe sie keine eigenen Interessen und keinen eigenen Willen«, Willy Brandt, *Friedenspolitik in Europa*, Frankfurt a. M. 1968, S. 49.

3 Vgl. dazu Eckhard Lübkemeier, *Europas Banalität des Guten. Ursachen der europäischen Dauerkrise und Auswege – ein Wegweiser*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2019 (SWP-Studie 6/2019), S. 64—70.

SWP Berlin
Deutsche Außenpolitik im Wandel
September 2021

Was es kann und muss, ist, eine europäische *Mit*-Führungsmacht zu sein.[4]

Diese Rolle sollte unverhohlen angenommen werden. Dass Deutschland eine Führungsverantwortung für das europäische Projekt hat, ist weithin akzeptiert, und dass sie zur Bürde werden kann, trifft zu. Doch Führung eröffnet auch Chancen, denn wer mehr Macht hat, kann mehr als andere sein Umfeld mitgestalten.

Das Führungsdilemma lässt sich entschärfen

Ohnehin kann Deutschland sich nicht kleiner machen, als es ist. Damit entsteht ein Dilemma: Deutschland soll führen, aber nicht so, dass es den Partnern missfällt: Allen recht getan ist eine Kunst, die niemand kann. Zumal zu diesen »allen« Deutschland selbst gehört. Deutschland kann nicht altruistisch sein, weil es Interessen hat, die mit jenen seiner Partner nicht harmonieren müssen, die zu ignorieren sich jedoch keine Bundesregierung leisten kann, will sie nicht ihre Abwahl riskieren.

Kluge Führung kann das Dilemma kooperationsverträglich entschärfen. Das fängt damit an, nicht geschichtsvergessen aufzutreten. Geschichte wirkt nach, und wie sie von anderen interpretiert und instrumentalisiert wird, hat Deutschland letztlich nicht in der Hand. Die deutsche Außenpolitik wird weiterhin gut daran tun, das zu berücksichtigen.[5]

Zweitens gilt es, eigene Interessen nicht eigensüchtig zu verstehen. Führungsfähigkeit beruht nicht allein darauf, andere durch überlegene Gratifikations- oder Sanktionsmacht zu einem bestimmten Verhalten zu veranlassen. Zu führen fällt leichter, wenn die Beteiligten einander vertrauen. Dafür ist entscheidend, dass Führungsmacht für das Gemeinwohl eingesetzt wird. Zwar wird häufig umstritten sein, was dem Wohl aller dient und wer wie viel dafür einbringen sollte. Doch Führungsmächte müssen mehr als andere für das Gemeinwohl sorgen: weil ihre Machtressourcen größer sind und sie nur so auf der Basis von Vertrauen führen können.

Deutschland hat kluge Führung gezeigt, als es sich bereiterklärte, den pandemiebedingten Wirtschaftseinbruch durch zusätzliche EU-Mittel in Höhe von 750 Milliarden Euro abzufedern. Dafür werden gemeinsame Schulden in großem Umfang aufgenommen — ein Integrationsschritt, den alle Bundesregierungen bis dato abgelehnt hatten.

Deutschland hatte das nicht deshalb nötig, weil es am meisten von der EU profitiert. Diese Ansicht geht fehl. Die EU ist wirtschaftlich und politisch für alle Mitgliedstaaten ein großer Gewinn.

Dass die EU-Mitgliedschaft zum außenpolitischen Kanon Deutschlands und seiner Staatsräson gehört, gibt die Präambel des Grundgesetzes vor (»von dem Willen beseelt, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen«), und die Einbindung Deutschlands in die Nato und die EU haben seiner Souveränität keinen Abbruch getan, sondern ihr genützt.

Doch was das mächtigste Land in der Mitte Europas zuverlässiger als alles andere an die EU bindet, sind seine Werte und Interessen.

Deutschlands Interessen und die EU-Integration sind verquickt

Deutschlands außenpolitische Kerninteressen sind Frieden, Sicherheit, Wohlfahrt und Partizipation. *Frieden* ist ein zwischenstaatlicher Zustand, in dem Krieg kein Risiko darstellt, weil Konflikte ausschließlich und für alle Beteiligten verlässlich ohne Anwendung oder Androhung von Gewalt ausgetragen werden. Besteht ein solches Risiko, liegt ein Sicherheitsproblem vor. *Sicherheitspolitik* hat deshalb zum Ziel, notfalls auch durch Gegengewalt Schutz vor angedrohter oder angewandter Gewalt zu bieten. *Wohlfahrt* ist eine Form von Wohlstand, die nachhaltig, weil klima- und ressourcenverträglich ist. *Partizipation* heißt, sein Umfeld so beeinflussen zu können, dass es günstige Bedingungen für Frieden, Sicherheit und Wohlfahrt bietet, also mitbestimmen zu können.

Deutschlands Kerninteressen sind verknüpft mit der europäischen Integration. Die EU ist eine Friedensgemeinschaft: Gäbe es nur sie, könnten ihre Mitglieder ihre Streitkräfte abschaffen, weil sie darauf

4 Zum Konzept der Mit-Führung und Deutschlands einschlägiger Rolle vgl. Eckhard Lübkemeier, *Führung ist wie Liebe. Warum Mit-Führung in Europa notwendig ist und wer sie leisten kann*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2007 (SWP-Studie 30/2007).

5 Dem hat die Bundesregierung beim Projekt Nord Stream 2 nicht entsprochen. Jahrelang hatte sie die Gasleitung als rein kommerzielles Vorhaben bezeichnet, um schließlich doch einräumen zu müssen, dass es auch eine politische Dimension hat, so wie es Nachbarn wie Polen und die Ukraine immer gesehen hatten.

vertrauen, dass sie ihre Konflikte gewaltfrei regeln. Für harte Sicherheit als Schutz vor gewaltbereiten Akteuren bedarf es weiterhin US-amerikanischer Rückendeckung über die Nato. Doch Europa als Ganzes und europäische Nato-Verbündete werden mehr als bisher sicherheitspolitische Eigenverantwortung zeigen müssen: weil die von der Trump-Administration geschürten Zweifel an der Verlässlichkeit Washingtons fortbestehen, weil auch die Biden-Administration mehr europäische Eigenständigkeit fordert und europäische Souveränität prekär bleibt, wenn sie nicht auch sicherheitspolitisch unterlegt wird.

Hohe und nachhaltige Wohlfahrt ist eng mit der EU verbunden: Der Binnenmarkt wird angesichts transatlantischer Verstimmungen und gewachsener Spannungen mit China noch wichtiger; Klima- und Ressourcenschutz erfordern eine grüne Transformation der europäischen Wirtschaft, und nur der Binnenmarkt verleiht ausreichende regulatorische Macht zur Wettbewerbskontrolle, Besteuerung und zum Setzen von Sozial- und Umweltstandards.

Europas regulatorische Macht verweist auf das vierte Kerninteresse »Partizipation«. Deutschland ist ein Schwergewicht in Europa, aber nicht in der Welt. Eine Ebenbürtigkeit mit den USA und China oder mit nichtstaatlichen Akteuren wie Google, Amazon und Facebook kann es nur im europäischen Verbund herstellen. Europas Kollektivmacht eröffnet globale Mitgestaltungschancen, die Deutschland allein nicht hätte.

Dabei geht es nicht nur um Selbstbehauptung gegenüber anderen Globalakteuren oder inmitten der aufziehenden amerikanisch-chinesischen Rivalität. Ein mächtiges Europa kann auch als »Schutzmacht« auftreten: für gerechte und nachhaltige Entwicklung, für Klima- und Ressourcenschutz, für Menschenrechte und eine regelbasierte internationale Ordnung.

Nur eine starke und stabile EU kann eine globale Gestaltungsmacht sein. Dazu braucht es eine intakte Demokratieunion. Die neue Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, die Erosion der Rechtsstaatlichkeit in EU-Mitgliedstaaten auch durch eine konsequente Anwendung der neuen Konditionalitätsregelung für den EU-Haushalt und die Corona-Wiederaufbaumittel zu stoppen. Der Währungsunion fehlt eine vollwertige Banken- und Kapitalmarktunion, damit der Euro zu einer veritablen Alternative zum US-Dollar werden kann. Wie beim Euro geht es auch in anderen Bereichen nicht um Abschottung, sondern um Interdependenzparität, also das Eingehen von Kooperation mit anderen auf der Basis wechselseitiger Abhängigkeit. Konkret bedeutet dies, das 5G-Netz nur durch europäische Unternehmen zu betreiben und Europa in Schlüsselbereichen wie Künstliche Intelligenz, Quanten- und Cloudcomputing, Halbleiter und Batterien autonom zu machen. Mehr als anderswo wird Deutschland in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik über nationale Schatten springen müssen. Sowohl eine europäische Verteidigungsunion als auch Deutschlands Absicherung über seine Nato-Mitgliedschaft erfordern nicht nur höhere Verteidigungsausgaben. Politische Führung heißt in diesem Kontext auch, den Wählerinnen und Wählern die Notwendigkeit nuklearer Abschreckung und einer auch militärisch abgestützten Außenpolitik zu vermitteln.

Keine Hierarchie zwischen Werten und Interessen

Auch in der Außenpolitik sind Interessen und Werte nicht zwangsläufig Gegensätze. Für Werte einzutreten kann kluge Interessenpolitik sein, denn Gewalt, Entrechtung und Ungerechtigkeiten können Kriege und Konflikte auslösen, zu wirtschaftlicher Not führen und natürlichen Raubbau nach sich ziehen — mit Auswirkungen (zum Beispiel in Form von Migration), die Deutschlands Sicherheit und Wohlfahrt gefährden.

Doch können Werte und Prinzipien weder eine eindeutige noch alleinige Richtschnur sein. Die globale Corona-Pandemie trifft arme Länder mit unterversorgten Bevölkerungen ungleich härter als reiche wie Deutschland. Ist es egoistisch oder doch legitim, dass sich Staaten, in denen der Impfstoff entwickelt wurde, bei der Impfstoffverteilung bevorzugen? Klimaschutz gibt es nicht ohne China, den weltweit größten CO_2-Emittenten; China hat sich als Markt und Lieferant weltwirtschaftlich unverzichtbar gemacht und ist geopolitisch zu einer Globalmacht geworden. Wie weit kann man Pekings diktatorische Führung wegen politischer Repression sanktionieren, ohne ihre für Klimaschutz, Weltwirtschaft und internationale Ordnung unerlässliche Kooperationsbereitschaft zu riskieren? Putin-Russland bedroht die Ukraine und hält Teile des Landes besetzt, was auch Deutschland verurteilt. Um die ukrainische Verteidigungsfähigkeit zu stärken, stellen die USA Militärmaterial bereit. Wenn das auch nach deutscher Auffassung der Abschreckung Moskaus dient, wäre es dann nicht geboten, sich an der militärischen Ertüchtigung Kiews zu beteiligen? Wie weit dürfen oder müssen Deutsch-

land und Europa gehen, um sich vor ungewollter Massenzuwanderung zu schützen? Dazu wurde ein Abkommen mit einem Erdoğan-Regime geschlossen, das innere Widersacher drangsaliert. Erst recht stellt sich das Werte-und-Interessen-Problem, wenn Migrationskontrolle die Kooperation mit skrupellosen Kräften in Transit- und Herkunftsregionen erfordert. Dann gibt es, so Bundestagspräsident Wolfgang Schäuble, »keinen moralisch sauberen Ausweg«.[6]

Aber selbst wenn es ihn gäbe: Werte können nicht die einzige Richtschnur sein. Interessen zählen ebenso. Außenpolitisch ist der Wählerauftrag, die Kerninteressen Frieden, Sicherheit und Wohlfahrt durch Partnerschaft mit anderen und wo nötig durch Behauptung gegen andere zu befördern. Keine demokratisch konstituierte Regierung kann das ignorieren. Zumal es keine Hierarchie zwischen Werten und Interessen gibt. Ist Frieden »nur« ein Interesse oder ein Wert? Als Bundeskanzler hat Helmut Schmidt schon den kalten Frieden des Nicht-Krieges zwischen den nuklear gerüsteten Ost-West-Antagonisten in den Rang eines »Grundwertes« erhoben.[7]

Schmidts Rede ist ein Lehrstück über den Umgang mit Zielkonflikten. Er diskutiert das »am Beispiel der polnischen Krise«. Gemeint ist die Verhängung des Kriegsrechts in Polen im Dezember 1981 durch ein kommunistisches Regime, das sich durch die unabhängige Gewerkschaft Solidarność bedroht sah. Der Bundesregierung war vorgehalten worden, darauf zu schwach reagiert zu haben. Unabhängig davon, ob diese Kritik zutrifft oder nicht — Schmidt legt dar, dass Werte allein keinen eindeutigen Handlungskompass bilden, sondern dass »die vernunftgemäße Abwägung zu sehr verschiedenen Zielen und Wegen führen« kann.[8]

Deutschland wird sich, als zur europäischen Mitführung berufene Macht, mehr als bisher solchen Abwägungen stellen müssen. Nie geschichtsvergessen, aber im Bewusstsein, dass die Bundesrepublik sich als demokratischer Stabilitätsanker in der Mitte Europas großes Vertrauen bei ihren Nachbarn erworben hat. Und Deutschland kann sich inzwischen selbst vertrauen, dass es aus der Geschichte die richtigen, nämlich partnerschaftlich-europäischen Lehren gezogen hat. Auf Deutschland kommt es an — das verpflichtet, aber es ist auch gut so.

6 Zitiert in *Süddeutsche Zeitung*, 20.11.2020, S. 6.

7 Helmut Schmidt, »›Politik der Friedenssicherung aus Verantwortung und Überzeugung‹. Rede auf dem Jahresempfang der Evangelischen Akademie Tutzing, 26.1.1982«, in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*, 18 (3.3.1982), S. 138 und S. 139.

8 Ebd., S. 139.

Deutsche globale Gesundheitspolitik. Für eine nachhaltigere Ausrichtung

Susan Bergner / Maike Voss

Die Covid-19-Pandemie hat Deutschlands globale Gesundheitspolitik einem Härtetest ausgesetzt. Als gewichtiger Akteur auf diesem Feld muss sich die neue Bundesregierung in einer veränderten Akteurslandschaft beweisen. Sie kann sich dabei in Krisenzeiten nicht mehr bedingungslos auf klassische Partner wie die USA verlassen, zugleich aber an Vorarbeiten anknüpfen, die unter der Kanzlerschaft Angela Merkels geleistet wurden. Das bisherige Instrumentarium Deutschlands sowie internationale Kooperationsmechanismen reichen nicht aus, um künftige Gesundheitskrisen zu bewältigen. Erforderlich ist, globale Gesundheit in der deutschen Außenpolitik mit strategischer Weitsicht zu priorisieren. Als Beitrag zu einer nachhaltig orientierten Gesundheitspolitik müssen Zukunftsthemen bearbeitet und Blockaden in den eigenen Reihen abgebaut werden.

Die Covid-19-Pandemie hat gezeigt, dass alle Lebens- und Politikbereiche von der Funktionsfähigkeit der Gesundheitssysteme und von evidenzorientierten politischen Entscheidungen abhängig sind. Deutlich wurde ebenso, dass die bisherige internationale Zusammenarbeit in der globalen Gesundheitspolitik nicht hinreichend auf Krisen dieser Dimension vorbereitet ist. Bestehende Instrumente wie die internationalen Gesundheitsvorschriften werden unzureichend umgesetzt; ebenso fehlt es an Finanzierung sowie einer international abgestimmten strategischen Vorausschau, die bereits auf Ebene der Bundesregierung beginnen sollte. Denn je schwächer die Koordination zur gemeinsamen Bewältigung der Pandemie, desto länger wird die Pandemie andauern.

Deutschlands neue Ambivalenz

Die hohe internationale Anerkennung, die Deutschland beim Thema globale Gesundheit genießt, ist maßgeblich auf das erfolgreiche Agenda-Setting Angela Merkels zurückzuführen. Gleichzeitig stehen Deutschland und die Europäische Union auf diesem Feld der wachsenden Konkurrenz Chinas und teils gegenläufigen Interessen des Verbündeten USA gegenüber. Doch der künftigen Bundesregierung bietet sich mit ihrer G7-Präsidentschaft im Jahr 2022 und den Diskussionen über eine mögliche Europäische Gesundheitsunion eine Gelegenheit, Deutschlands Verantwortung wahrzunehmen und notwendige Veränderungen anzustoßen.

Vorab jedoch sollte die ambivalente Rolle, die Deutschland derzeit einnimmt, erkannt und thematisiert werden. So ist die Bundesregierung maßgeblich dafür eingetreten, die Weltgesundheitsorganisation (WHO) sowie neue Instrumente der Pandemiebewältigung zu stärken. Gleichzeitig aber blockiert sie die Ausnahmeregelungen in der Welthandelsorganisation (WTO) zum zeitweiligen Verzicht auf Patente für Impfstoffe und andere Medizingüter; damit droht sich die Bewältigung von Covid-19 weiter zu verzögern. Überdies schwächen solche Blockaden den Multilateralismus — der ein inhärentes Anliegen deutscher Außenpolitik ist.

Veränderte internationale Landschaft

Die EU ist zu einem zentralen Kanal für die deutsche globale Gesundheitspolitik geworden und sollte es auch bleiben. Während in diesem Rahmen unter anderem die Kooperation mit Frankreich gestärkt wurde, wie ein deutsch-französisches Non-Paper[1] zum Reformprozess der WHO zeigt, haben sich die USA als schwieriger Partner erwiesen. Die Biden-Administration bringt zwar neue Impulse für globale Gesundheit ein, doch kollidiert der amerikanische Führungsanspruch mit dem gewachsenen Engagement Euro-

1 Geneva Global Health Hub, *Non-Paper on Strengthening WHO's Leading and Coordinating Role in Global Health*, Genf, August 2020.

pas. Dies zeigt sich am Beispiel des globalen Pandemievertrags — eine Idee von EU-Ratspräsident Charles Michel, die von der WHO unterstützt, bislang jedoch von Washington und Peking blockiert bzw. verzögert wird.

China und die Afrikanische Union (AU) sind weitere Gesundheitsakteure, die ihre Aktivitäten in der Pandemie ausgeweitet haben. Die bilateralen Kooperationen Chinas vor allem auf dem afrikanischen Kontinent sind vor dem Hintergrund geopolitischer Konkurrenz besonders interessant. Die AU wiederum fokussiert sich zunehmend darauf, mehr strategische Autonomie für Afrika zu erreichen, unter anderem in der eigenen Gesundheitswirtschaft.

Deutschland muss auf dem Feld globaler Gesundheit verschiedene Rollen ausbalancieren. In diesem Sinne geht es darum, als Partner Allianzen zu bilden — wie mit der AU — und gemeinsame Interessen zu vertreten, aber auch, gespielt über die EU, als Gegengewicht zu Ländern wie China oder den USA eigene Impulse zu setzen.

Zukunftsthemen

Damit die deutsche globale Gesundheitspolitik ein nachhaltigeres Engagement entfalten kann, müssen Schlüsselthemen strategisch aufgegriffen werden. Eines davon ist »Deep Prevention«[2] oder weiter gedacht »Deep Transformation«, ein Ansatz, der auf eine umfassende und gerechte Vorsorge für Gesundheitskrisen jeder Art abzielt — nicht nur für Infektionsausbrüche. Dazu gehören auch Auswirkungen des Klimawandels auf die Gesundheit. Entscheidende Bausteine für zukünftiges Handeln sind die Stärkung resilienter Gesundheitssysteme und eine wertegeleitete Politik, die eine allgemeine Gesundheitsversorgung (universal health coverage, UHC) für alle Menschen an allen Orten anstrebt.

Gleichermaßen gilt es, in der Entwicklungszusammenarbeit die Finanzierung globaler Gesundheitsgüter und neue Modelle für die Finanzierung von Gesundheit zu berücksichtigen und auszubauen, um Ausgangspunkte für eine robuste globale Gesundheitspolitik zu schaffen. Dies dient auch dem Anliegen, das Vertrauen in bestehende Institutionen wie die WHO zu stärken.

2 Graduate Institute Geneva, »A Global Pandemic Treaty Should Aim for Deep Prevention«, Genf, 27.4.2021.

Der Blick sollte künftig intensiver auf die Verschränkungen von globaler Gesundheit mit Themen wie Klima, Sicherheit und Geopolitik gerichtet werden. Dafür fehlt es jedoch in Deutschland an proaktiven ressortübergreifenden Mechanismen, die an nationale Gesundheitspolitiken rückgebunden sind.

Multilaterale systemische Ansätze

Um gezielt systemische Ansätze im multilateralen Raum voranzubringen, stehen verschiedene Optionen zur Wahl. Erstens sollten in existierenden Gesundheitsinitiativen Komponenten zur Stärkung von Gesundheitssystemen nachgerüstet und in neuen Initiativen von Beginn eingeplant werden. Als internationale Reaktion auf die Corona-Pandemie entstand die Multiakteursplattform ACT-A (Access to COVID-19 Tools Accelerator), deren Zweck es ist, Diagnostika, Impfstoffe und Therapeutika zu entwickeln und zu verteilen. Mit Zeitverzug wurde dabei auch eine Säule zur Stärkung von Gesundheitssystemen geschaffen. Es darf hier nicht nur darum gehen, Medizingüter in lokalen Strukturen abzusetzen; gefragt ist vielmehr ein umfassender Systemaufbau inklusiver handlungsfähiger Institutionen im Gesundheitswesen.

Zweitens könnten die laufenden Reformprozesse in der WHO dazu genutzt werden, ein Finanzierungsinstrument für Gesundheitssysteme zu entwerfen, statt nur die Eindämmung einzelner Krankheiten in den Blick zu nehmen. Bisher gibt es kein internationales Instrument, das langfristig darauf abzielt, robuste öffentliche Public-Health-Strukturen aufzubauen. Dass hier nachgebessert werden muss, ist eine der Lehren aus der Covid-19-Pandemie.

Drittens wird innerhalb der WHO, nach dem erwähnten Anstoß des Europäischen Rates, über einen internationalen Pandemievertrag diskutiert. Zu klären bleibt, wo dabei der Mehrwert für die praktische Krisenbewältigung liegt, ob ein neues rechtliches Instrument grundlegende Probleme der globalen Gesundheit löst und wer im Detail von einem neuen Vertrag profitiert. Gleichzeitig könnte ein verbindlicher internationaler Pandemievertrag auch das Potential haben, Synergien zu schaffen, Akteure besser zu vernetzen und es in Gesundheitskrisen zu ermöglichen, dass regionale Politiken mit der globalen Ebene abgestimmt werden. Zudem könnte die WHO dadurch eine zentrale Rolle bei der Bewältigung künftiger Pandemien erlangen.

Institutionelle Bedingungen

Globale Gesundheit fängt zuhause an. Um dieser Devise gerecht zu werden, sollte in einem ersten Schritt die nachhaltige Entwicklungsagenda im eigenen Gesundheitswesen umgesetzt und nationale mit globaler Gesundheitspolitik verknüpft werden. So könnte sich eine neue »Strategie für Public Health in Deutschland«[3] positiv auf die Handlungsfähigkeit und Legitimität der deutschen globalen Gesundheitspolitik in Europa und auf internationaler Bühne auswirken. Im zweiten Schritt sind in der Bundesrepublik robuste institutionelle Strukturen für globale Gesundheit zu schaffen, die auf Expertise aus dem deutschen Gesundheitswesen zurückgreifen.

Deutschland hat sich in den nationalen wie globalen Gesundheitspolitiken angesichts der Herausforderungen der Pandemie reaktiv verhalten und nur peu à peu einen institutionellen Wandel vollzogen. Zugleich aber zeigte sich Berlin bereit, mehr Verantwortung für globale Kooperationen und Reformprozesse zu übernehmen. Dieses erweiterte Selbstverständnis fand seinen Niederschlag vor allem in der neu formulierten Strategie der Bundesregierung zur globalen Gesundheit.[4]

Eine institutionelle Stärkung erfuhr das Thema im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, das eine Unterabteilung für Globale Gesundheit, Pandemieprävention und One Health einrichtete. Das Auswärtige Amt engagiert sich zunehmend an der Schnittstelle von globaler Gesundheit und Geopolitik; so befasst es sich nun vermehrt mit den Auswirkungen von Gesundheitskrisen auf den Multilateralismus. Das Bundesministerium für Gesundheit wiederum richtet zusammen mit der WHO einen Global Hub for Pandemic and Epidemic Intelligence[5] in Berlin ein.

Zwar sind diese strukturellen Veränderungen begrüßenswert, jedoch braucht es mehr koordiniertes Vorgehen, damit sich Deutschland in einer veränderten Akteurslandschaft beweisen kann.

Wissenschaftliche und politische Begleitung in Deutschland

Ein Beirat der Bundesregierung für globale Gesundheit würde eine evidenzgeleitete Politik Deutschlands stärken. Auch könnte globale Gesundheit bei der Überarbeitung und Umsetzung der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie[6] noch mehr berücksichtigt werden. Der Unterausschuss für globale Gesundheit im Bundestag hat mit der Pandemie zunehmend an Bedeutung gewonnen. Er sollte daher in der nächsten Legislaturperiode beibehalten, personell gestärkt und in seinem Aufgabenspektrum erweitert werden. So könnte auch der Unterausschuss die Regierung in einer Art Kontrollfunktion bei der Messung der Erfolge globaler Gesundheitsstrategie[7] unterstützen und deren Umsetzung begleiten. Erforderlich dafür ist seitens der Bundesregierung ein konkreterer Aktionsplan inklusive Review-Mechanismus zur Implementierung und zur Kontrolle der Fortschritte der Strategie.

Daneben lässt sich auf bestehende Strukturen zurückgreifen. Die 2020 geschaffene German Alliance for Global Health Research[8] könnte stärker beratend in die Politik hineinwirken und von dortiger Seite angefragt werden. Außerdem ließe sich vermehrt wissenschaftliche Expertise aus anderen Politikbereichen nutzen. So befasst sich der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) in seinem nächsten Bericht mit planetarer Gesundheit, also der Verbindung zwischen Umwelt, der Gesundheit von Tieren und jener von Menschen.

Gleichzeitig bedarf es eines Ausbaus der Aus- und Weiterbildung, um Nachwuchs für globale Gesundheitsstrukturen in Deutschland und international zu fördern. Die Bundesrepublik könnte versuchen, strategisch mehr Personal in internationale Gesundheitsorganisationen zu entsenden sowie deutsche Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen in WHO-Arbeitsgruppen und Kollaborationszentren in Deutschland zu fördern.

3 Zukunftsforum Public Health, *Eckpunkte einer Public-Health-Strategie für Deutschland*, März 2021.

4 Bundesgesundheitsministerium (Hg.), *Strategie der Bundesregierung zur globalen Gesundheit*, Berlin, Oktober 2020.

5 Bundesregierung, »Coronavirus: WHO-Zentrum kommt nach Berlin«, Pressemitteilung, 5.5.2021.

6 Wissenschaftsplattform Nachhaltigkeit 2030/SDSN Germany (Hg.), *Impulse für die Überarbeitung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie vor dem Hintergrund der COVID-19 Pandemie*, Potsdam 2020.

7 Bundesgesundheitsministerium (Hg.), *Strategie der Bundesregierung zur globalen Gesundheit* [wie Fn. 4].

8 Siehe die Website: <https://globalhealth.de/>.

Koordination innerhalb der Bundesregierung

Schließlich muss sich die neue Bundesregierung dafür einsetzen, dass internationale Prozesse auf diesem Politikfeld von den Ministerien und Behörden effektiver koordiniert werden, denn die Zuständigkeiten für entsprechende Gesundheitsorganisationen sind zwischen einzelnen Ressorts fragmentiert. Abhilfe leisten könnte zum einen, dass bestehende Formate wie der Ressortaustausch oder der Jour fixe der Staatssekretäre und Staatssekretärinnen ausgebaut werden. Zum anderen ist daran zu denken, neue Strukturen zu etablieren, die Intersektoralität und Kooperation unabhängig vom Engagement einzelner Personen sicherstellen. Mögliche Ansätze wären überdies, zwischen den Ministerien nach japanischem Beispiel ein Rotationssystem für Personal einzurichten, im Kanzleramt eine Staatsministerin bzw. einen Staatsminister für globale Gesundheit zu ernennen oder Staatssekretäre bzw. Staatssekretärinnen mit interministeriellen Aufgaben zu betrauen. Auch durch ressortübergreifende Trainings und Simulationen kann eine umfassende und vorausschauende Ausrichtung globaler Gesundheitspolitik gefördert werden.

Möglichkeitsfenster und Weichenstellungen

Deutschland hat die Möglichkeit, auf europäischer und globaler Ebene zentrale Prozesse der globalen Gesundheitspolitik mitzugestalten, damit die Weltgemeinschaft auf Gesundheitskrisen künftig besser vorbereitet ist, ihnen abgestimmter begegnen kann und sich Ungleichheiten entgegenwirken lässt. Deutschland kann hier auf wesentliche Vorarbeiten unter Kanzlerin Merkel zurückgreifen, muss zugleich aber Ambivalenzen in der eigenen Politik abbauen.

Kurzfristig ist das vordringliche Thema die weltweit gerechte Impfstoffverteilung, auch angesichts der geopolitischen Implikationen, die damit verbunden sind. Deutschland muss sich dem Vorwurf aus dem Globalen Süden stellen, Covid-19-Impfstoffe als globales öffentliches Gut angepriesen[9] zu haben, diese letztlich aber nicht in ausreichendem Maße zu teilen.

Langfristig sind Weichenstellungen für zentrale Herausforderungen notwendig. Die Produktionskapazitäten für Impfstoffe und Arzneimittel müssen weltweit gesteigert, Kapazitäten wie auch Produkte dezentraler verteilt werden; darüber hinaus bedarf es systemischer Ansätze für eine umfassende Pandemieprävention und zur Verringerung globaler Ungleichheiten.

Auf europäischer Ebene sind die Diskussionen über eine Gesundheitsunion in Gange. Gleichzeitig werden auf internationaler Ebene die Debatten über WHO-Reformprozesse und einen Pandemievertrag auf der Agenda bleiben. Damit kann Deutschland sich kurzfristig eröffnende Möglichkeiten für langfristige Weichenstellungen in der globalen Gesundheit nutzen.

9 »Coronavirus-Pandemie: Fünf Staatsoberhäupter fordern globale Allianz«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (online), 1.4.2020.

Die EU auf dem Weg zu einer Fiskalunion?

Peter Becker

Ein Meilenstein der europäischen Reaktion auf die Covid-19-Pandemie und deren Folgen war zweifellos die Einigung auf den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021—2027 und auf einen zusätzlichen europäischen Konjunkturhaushalt unter der Überschrift »NextGenerationEU« (NGEU). Die wichtigste Innovation bestand darin, dass es der EU nun möglich ist, zur Finanzierung des Konjunkturhaushalts selbst Kredite in bisher nicht gekanntem Umfang an den Finanzmärkten aufzunehmen. Es handelt sich dabei um weitgehende Maßnahmen, die vor der Pandemie-Krise kaum durchsetzbar, ja undenkbar gewesen wären. Diese Einigung markierte zweifellos auch einen deutlichen Wandel der deutschen Europapolitik. Die Bundesregierung hatte jedoch darauf bestanden, einige beschränkende Eckpunkte zu Form und Umfang des Konjunkturhaushalts sowie dessen Einmaligkeit festzuschreiben. Das Finanzpaket sollte kein dauerhaftes fiskalpolitisches Instrument der europäischen Politik werden, sondern eine einmalige Lösung sein und nur zur Finanzierung des NGEU genutzt werden.

Nun hat jedoch — unabhängig von einer noch ausstehenden erfolgreichen Umsetzung des neuen Instrumentariums — eine Debatte begonnen, ob der NGEU verstetigt und zu einem dauerhaften europäischen Finanzausgleich in einer europäischen Fiskalunion transformiert werden soll. Nicht mehr die Frage, *ob* sich die EU verschulden darf, wäre bei einem solchen Szenario zu diskutieren und auszuhandeln, sondern nur noch, *wann* und *unter welchen Bedingungen* diese Verschuldungsmöglichkeit genutzt werden kann.

Die Antwort der nächsten Bundesregierung wird entscheidend dafür sein, ob und wie die Bestrebungen hin zur dauerhaften fiskalischen Stabilisierung der EU umgesetzt werden und in welche Richtung sich mittelfristig der europäische Integrationsprozess weiterentwickeln wird. Berlin wird dabei eine Kompromisslösung in der EU vermitteln müssen. Auf der einen Seite stehen die harten Positionen der sparsamen Nordeuropäer (insbesondere der Niederlande), die sich dafür einsetzen, die fiskalische Disziplin in allen Mitgliedstaaten glaubhaft und wirksam zu stärken. Auf der anderen Seite gibt es aus den südeuropäischen Krisen- und Schuldnerstaaten (insbesondere aus Italien) die Forderung nach mehr Solidarität und Risikoteilung zwischen den EU-Mitgliedern. Klar ist nur, dass eine Rückkehr zum Status quo ante der Vor-Corona-Zeit keine Option sein wird.

Was wird diskutiert?

Die EU hat — nicht zuletzt als Reaktion auf die Verschuldungskrise in der Eurozone vor einem Jahrzehnt — sowohl neue Krisen- und Notfallinstrumente als auch Elemente der Prävention geschaffen, die nun weiter ausgebaut und ergänzt werden müssen. Unter dem Schlagwort der Fiskalunion wird derzeit intensiv über Instrumente zur fiskalischen Stabilisierung und zur Ausbalancierung der Konjunkturverläufe in den europäischen Volkswirtschaften debattiert. Angedachtes Ziel ist dabei, die prozyklische Wirkung der Geldpolitik abzufedern, ohne jedoch dauerhaft große Finanzressourcen umverteilen zu müssen und ohne die Schuldentragfähigkeit der Hochschulden-Mitgliedstaaten weiter zu verschlechtern. Darüber hinaus diskutiert man über verbindliche Konditionalitäten und Begrenzungen für solche Stabilisierungsinstrumente, ebenso über die Frage, wie sie stärker demokratisch legitimiert werden könnten.

Was ist bereits erreicht worden?

Mit dem Kompromiss über den NGEU wurden einige fundamentale Fragen beantwortet, die seit einem Jahrzehnt die Debatten über eine Fiskalkapazität oder ein Eurozonenbudget bestimmt hatten. Festlegungen gab es zu den folgenden Punkten.

1. Mögliche Differenzierung zwischen Eurozone und EU-27

Der befristete Konjunkturhaushalt NGEU wurde an den MFR gebunden; Finanzierung und Auszahlung

erfolgen also im Rahmen der EU-27. Damit erübrigen sich Überlegungen, gesonderte Haushalte oder Finanzinstrumente zugunsten der Eurozone oder außerhalb der europäischen Verträge zu schaffen. Mit dem neuen Instrumentarium wurde ein Zeichen europäischer Solidarität gesetzt, die für die gesamte EU gelten und nicht auf die Eurozone begrenzt sein soll.

2. Das Problem der gesamtschuldnerischen Haftung

Die Debatten über Notwendigkeit und Grenzen europäischer Solidarität waren bislang mit der deutschen Angst vor einer »gesamtschuldnerischen Haftung« im Zusammenhang mit Euro- oder Corona-Bonds verbunden. Befürchtet wurde, dass Deutschland bei einem Negativszenario von Ausfall oder Zahlungsverweigerung einzelner Schuldnerstaaten für deren Schuldtitel einspringen müsste. Durch die Anbindung an den europäischen Haushalt und die Schuldenaufnahme der EU ist diese Sorge weitgehend ausgeräumt: Die EU nutzt ihr eigenes Triple-A-Rating für eine zinsgünstige Verschuldung.

3. Demokratische Legitimation neuer fiskalischer Instrumente

Transfers zwischen Mitgliedstaaten entfalten, selbst wenn sie nur temporärer Natur sind, immer Verteilungswirkungen und gehören deshalb zu den politisch sensibelsten und konfliktträchtigsten Themen in der EU. Sie erfordern auch aus diesem Grund ein hohes Maß an demokratischer Legitimation. Mit dem Vorgehen bei Verabschiedung des NGEU wurde eine bedeutende Vorentscheidung für diese Frage getroffen: Alle Mitgliedstaaten gemeinsam haben das neue Instrument vereinbart, anschließend wurde das Verhandlungsergebnis vom Europäischen Parlament mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder und ebenso durch die nationalen Parlamente bestätigt.

Diese Form der demokratischen Legitimation unter Einbeziehung beider parlamentarischen Ebenen wird der Maßstab sein, wenn über ein weiteres Instrument zur Abfederung symmetrischer Schocks entschieden werden muss. Ein Beschluss, bei dem die nationalen Parlamente außen vor bleiben, wird nicht mehr möglich sein.

Welche Streitfragen sind noch zu klären?

Bei alldem müssen zusätzliche Vorbedingungen geschaffen werden, um die EU und die europäischen Volkswirtschaften fiskalisch stabilisieren zu können. Drei grundlegende Fragen sind hierbei noch zu klären.

1. Ist ein dauerhafter Stabilisierungs- bzw. Transfermechanismus möglich?

Zwar gehört die wirtschaftliche Konvergenz zu den expliziten Zielen der EU, und schon heute verfügt sie über Instrumente der Umverteilung. Dennoch bestehen große Vorbehalte gegen jede Form *dauerhafter* und *unkonditionierter* Umverteilung. Gerade auch die Erfahrungen mit dem deutschen Länderfinanzausgleich lehren, dass entsprechende Transfermechanismen selbst innerhalb relativ homogener Nationalstaaten allenfalls zähneknirschend akzeptiert werden. Bei dauerhaften grenzüberschreitenden Transfers innerhalb der EU wäre mit deutlich größeren Widerständen zu rechnen. Unbegrenzte und ungebundene Finanztransfers sind in der EU deshalb nicht denkbar.

Um schädliche Verteilungskonflikte möglichst zu vermeiden, sollten das Entscheidungsverfahren sowie die Auslösekriterien für einen zu schaffenden europäischen Stabilisierungsmechanismus vorab festgeschrieben werden, also unabhängig vom jeweiligen Einzel- oder Krisenfall. Die Regelungen sollten dabei so transparent und klar sein, dass sie sich auch ex ante demokratisch legitimieren lassen. Im Vorfeld sollte fixiert werden, welche Indikatoren (etwa ein Konjunktureinbruch von mehreren Prozentpunkten oder rasch steigende Arbeitslosigkeit infolge einer Naturkatastrophe, Pandemie oder globalen Krise) von welcher EU-Institution (wahrscheinlich der Europäischen Kommission) gemäß welchem Verfahren (am besten nach Konsultierung des Europäischen Parlaments und nach einstimmiger Beschlussfassung des Rates) heranzuziehen sind, damit der Mechanismus angewandt wird. Zugleich sollten Eckpunkte für die Tilgung gemeinschaftlicher Schulden feststehen. Dies betrifft beispielsweise eine gesonderte Finanzierungsquelle für den EU-Haushalt, die dafür genutzt werden müsste, oder die Verpflichtung auf einen Tilgungsplan.

2. Finanzierung des Mechanismus über gemeinsame Schuldtitel oder eine EU-Steuer?

Bei einem symmetrischen Schock — wenn also wie während der Corona-Pandemie alle Mitgliedstaaten gemeinsam in die Krise rutschen — kann ein zentraler Stabilisierungsmechanismus kontraproduktiv sein. Dies gilt dann, wenn der Bedarf an finanzieller Unterstützung so groß ist, dass ihm mit der gemeinsamen Geldpolitik allein nicht begegnet werden kann. In einem solchen Fall wirkt der Eingang von

Transfers bei einem überdurchschnittlich stark betroffenen Mitgliedstaat zwar stabilisierend; doch bei dem nur relativ besser gestellten Mitgliedstaat, der sich absolut gesehen ebenfalls in einer schweren Rezession befinden kann, haben die Transferleistungen möglicherweise prozyklische, das heißt krisenverschärfende Folgen. Ein solcher Mechanismus könnte also auf der einen Seite stabilisierend, auf der anderen Seite aber destabilisierend wirken.

Erforderlich ist ein zentraler Mechanismus mit einer konjunkturzyklen- bzw. krisenübergreifenden Stabilisierungswirkung und einem Ausgleich über den Zeitverlauf. Die Transferzahlungen sollten nicht nur in Form von (zinsvergünstigten) Krediten fließen, die die Verschuldung der betroffenen Mitgliedstaaten weiter in die Höhe treiben und deren Schuldentragfähigkeit auf eine weitere Belastungsprobe stellen würden. Vielmehr sollten auch nicht rückzahlbare Zuschüsse grundsätzlich möglich sein. Das Verhältnis von Krediten und Zuschüssen wäre im einzelnen Krisenfall für den betroffenen Mitgliedstaat jeweils gesondert und neu auszuhandeln. Jedoch müsste ein solcher Mechanismus über die Möglichkeit der zentralen Verschuldung verfügen. Notwendig dafür wäre entweder wie beim Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) eine Fazilität außerhalb der Verträge, die mit Kapital aus den Mitgliedstaaten ausgestattet wird, oder die Ausgabe gemeinsamer Schuldtitel, der vieldiskutierten Euro-Bonds, oder eine gemeinschaftliche Verschuldung der EU wie beim NGEU. Die Tilgung der gemeinsamen oder der gemeinschaftlichen Schuldtitel würde dann durch langfristige Zahlungen der Mitgliedstaaten oder über das gemeinsame Budget erfolgen.

Eine Alternative wäre, der EU ein eigenes Steuererhebungsrecht einzuräumen. Auf diese Weise könnte sie unabhängig von den Abführungen der Mitgliedstaaten eigene Einnahmen generieren, mit denen sich die gemeinschaftlichen Schulden langsam zurückführen ließen. Langfristig könnte über diese Eigenmittelquelle ein EU-Stabilisierungsfonds für eine europäische Konjunkturpolitik finanziert werden — eine Art europäische Konjunkturausgleichsrücklage für eine antizyklische Wirtschaftspolitik der EU.

3. Welche Konditionalitäten und Begrenzungen sollten eingeführt werden?

Wenn unkonditionierte Finanztransfers in der EU nicht denkbar sind, müssen die grundlegenden Bedingungen für eine Auszahlung der europäischen Gelder vorab verbindlich und transparent vereinbart werden. Das gilt unter anderem für das Transfervolumen und eine mögliche Befristung der Zahlungsströme. Vorstellbar wäre, rechtlich eine Obergrenze des Volumens in Höhe von beispielsweise 0,5 Prozent des mitgliedstaatlichen Bruttonationaleinkommens (BNE) festzuschreiben. Genauso erforderlich wären verbindliche Vorgaben zu den Aufgaben und Zielen, denen die Zahlungen dienen sollen. So dürften die europäischen Transfers nicht zur Tilgung alter Schulden verwendet werden; vielmehr sollten sie wie beim NGEU zugunsten gemeinschaftlicher Ziele eingesetzt werden — also einen europäischen Mehrwert schaffen. Sie müssten darüber hinaus auch mit den gemeinsamen wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Zielsetzungen verbunden werden, auf die sich alle Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Semesters verpflichtet haben. Dazu gehört zweifellos auch die Umsetzung mittel- und langfristiger Strukturreformen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit. Mit solchen Reformen würde zugleich das Volumen der erforderlichen europäischen Transfers begrenzt. Schließlich sollten bereits vorab klare Ultima-Ratio-Regeln vereinbart werden, also Vorgaben dazu, in welchem Fall und unter welchen Bedingungen europäische Solidaritäts- und Stabilisierungshilfen nicht mehr gewährt werden dürften. Dies liefe auf die Möglichkeit einer Staateninsolvenz bzw. auf ein europäisches Verfahren zur geordneten Schuldenrestrukturierung hinaus.

Aufgaben für die nächste Bundesregierung

Die nächste Bundesregierung und die sie tragenden Parteien müssen zu diesen Fragen eigene Antworten und Kompromisse finden und dann erste Positionen definieren. Die deutschen Interessen sollten offen und transparent formuliert werden. Für entsprechende Festlegungen gilt es dann sowohl in der deutschen Innenpolitik als auch in der Europäischen Union zu werben und Partner zu suchen, insbesondere für die zu vereinbarenden Konditionalitäten. Denn eine solche Weiterentwicklung der EU wird es erforderlich machen, die europäischen Verträge anzupassen, wofür ein Konsens in der EU und breite Unterstützung in der deutschen Innenpolitik nötig sind. Die tatsächlichen Verhandlungen auf europäischer Ebene sollten allerdings erst aufgenommen werden, wenn eine umfassende Analyse des gerade geschaffenen NGEU vorliegt. Erst dann wird erkennbar sein, inwiefern die EU

das neue Instrumentarium wirkungsvoll und nachhaltig nutzen kann.

Ob dieses letztlich als europäische Fiskalunion, als Wirtschaftsunion, als Stabilitätsunion oder als stabilisierendes Konjunkturinstrument bezeichnet wird, mag für die politische Symbolik von Bedeutung sein und gegebenenfalls auch als Zeichen parteipolitischer Durchsetzungsstärke gelten. Für die Weiterentwicklung der EU jedoch ist die Begriffswahl sekundär.

Die EU im Spannungsfeld zwischen innerer Sicherheit und Rechtsgemeinschaft

Raphael Bossong

Die EU ist von stetig wachsender Bedeutung, wenn es darum geht, breit gefächerte Herausforderungen der inneren Sicherheit anzugehen, wie etwa den Grenzschutz, die Terrorismus- und Kriminalitätsbekämpfung, die Cybersicherheit sowie Teile des Katastrophenschutzes. Auch wenn die primäre Verantwortung für die innere Sicherheit auf nationaler Ebene verbleibt, sind die Mitgliedstaaten auf enge grenzüberschreitende Zusammenarbeit und einen unterstützenden Beitrag der EU-Ebene angewiesen.

Gerade Deutschland als der größte zentraleuropäische Staat mit den meisten Binnengrenzen und weitläufig integrierten Wertschöpfungsketten hat ein essentielles Interesse, die Schengen-Zone zu erhalten und den Binnenmarkt abzusichern. Die exponierte Position Deutschlands zeigt sich beispielsweise an seiner Forderung, die sogenannte »sekundäre Migration« aus EU-Außengrenzstaaten stärker zu kontrollieren bzw. zu überwachen; ebenso in Fragen der polizeilichen Kooperation und des Ausbaus von Europol, für die die politische Führung und der operative Beitrag Deutschlands von großer Relevanz sind.

Angesichts der Erfahrungen der letzten fünf Jahre scheint es notwendig, die EU-Sicherheitsunion primär dahingehend zu stärken, dass in Krisen schneller verbindliche Entscheidungen getroffen, mehr Ressourcen mobilisiert und verlässliche Solidarität geleistet werden kann. Ein Baustein für eine solche verbesserte europäische Handlungsfähigkeit sind eigene EU-Kräfte, die Aufgaben der inneren Sicherheit direkt übernehmen können. Die Kontroverse um die bisherige Einsatzpraxis der EU-Grenzschutzagentur Frontex zeigt aber zugleich, dass die EU die Einhaltung von Grundrechten gewährleisten muss. Noch dringlicher ist es, das gegenseitige Vertrauen in die nationalen Straf- und Justizsysteme zu bewahren, da in einigen Mitgliedstaaten die Gewaltenteilung in Frage gestellt wird. Mithin muss Deutschland zwei Dinge gegeneinander abwägen: einerseits eine Vertiefung der Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen, andererseits die Verteidigung der Rechtsgemeinschaft.

Die bisherige Entwicklung der EU-Sicherheitsunion

Die EU-Politik für die innere Sicherheit hat sich bis 2015 vorrangig damit beschäftigt, die Bedingungen dafür zu schaffen, dass ausländerrechtliche, strafrechtliche und polizeiliche Instrumente grenzüberschreitend gegenseitig anerkannt werden. Heute geht es eher darum, technologischen und gesellschaftlichen Dynamiken zu begegnen, die in vielen Mitgliedstaaten nur unzureichend oder gar nicht geregelt sind. Aktuelle Beispiele sind neue rechtliche Pflichten, mutmaßlich terroristische Online-Inhalte zu löschen,[1] oder komplexe Verhandlungen darüber, wie elektronische Beweismittel grenzüberschreitend erhoben und weitergeleitet werden sollen.[2] Einen Mehrwert kann die EU vor allem dann beisteuern, wenn neue sicherheitspolitische Fragen mit ihren Kernkompetenzen im Binnenmarkt interagieren, etwa in der Bekämpfung der Geldwäsche.

Das zweite Standbein sind der Austausch und die Auswertung von Informationen. Dazu betreiben die EU-Mitgliedstaaten und EU-Agenturen für die innere Sicherheit eine Vielzahl gemeinsamer Datenbanken

1 *Verordnung (EU) 2021/784 vom 29. April 2021 zur Bekämpfung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte*, OJ L 172, Brüssel, 17.5.2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R0784&from=EN>.

2 Europäische Kommission, *Vorschlag für eine Verordnung über Europäische Herausgabeanordnungen und Sicherungsanordnungen für elektronische Beweismittel in Strafsachen*, COM(2018) 225 final, Straßburg, 17.4.2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0225>.

für (grenz)polizeiliche Zwecke[3] sowie Netzwerke für den horizontalen Informationsaustausch.[4] In den kommenden zwei Jahren sollen zudem umfassende Reformen für lückenlose biometrische Personenkontrollen und die Vernetzung aller EU-Datenbestände umgesetzt werden.[5]

Somit hat die EU bereits beträchtliche Fortschritte auf dem Weg zu einer »Sicherheitsunion« vorzuweisen. Das Ziel ist eine zunehmend breite und stärker operativ ausgerichtete EU-Sicherheitspolitik, die die Erwartungen der Bürger und Bürgerinnen aufgreift.

Mehrbedarf an europäischem Krisenmanagement und Solidarität

Die seit Jahren schwelende Flüchtlingskrise ebenso wie die Corona-Pandemie haben der EU jedoch vor Augen geführt, dass es ihr vielfach an gemeinsamer Handlungsfähigkeit und belastbarer Solidarität mangelt. Improvisierte Maßnahmen zum Krisenmanagement haben zwar wiederholt zu einer nachträglichen Integration geführt, was sich beispielsweise auch in einer neuen Gesundheitsunion niederschlagen soll. Die Lehre, dass Europa durch Krisen stets vorankommt, ist aber keine historische Gesetzmäßigkeit. Die nach wie vor fehlende »europäische Lösung« zur Verteilung von Schutzsuchenden ist ein Beleg dafür.

Europäische Solidarität sollte thematisch offen gedacht werden, da jederzeit neuartige Krisen auftreten können. Die Solidaritätsklausel im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)[6] wird bislang allerdings nur verhalten genutzt. Demnach könnten in Notlagen »alle […] zur Verfügung stehenden Mittel« zur gegenseitigen Unterstützung mobilisiert werden. Bisher beschränkt sich das Verfahren zur Umsetzung dieser Klausel auf die sogenannte »Integrierte EU-Regelung für die politische Reaktion auf Krisen«,[7] einen politischen Koordinierungsprozess unter Federführung der nationalen Botschafter in Brüssel. Dieser Mechanismus hat in der Pandemie erheblich an Substanz gewonnen und wurde jüngst durch einen Ausbau des EU-Katastrophenschutzmechanismus flankiert.[8] Im Vergleich zu den wirtschafts- und finanzpolitischen Anstrengungen der EU zur Bewältigung der Pandemie zeigt sich jedoch, dass ungleich größere Reformen denkbar sind bzw. notwendig werden können.

Eine Grundsatzfrage für die Weiterentwicklung der Sicherheitsunion ist der Aufbau eigenständiger EU-Kräfte. Diese könnten Krisen abfedern, europäische Handlungsfähigkeit beweisen und das Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten unterfüttern. Exemplarisch hierfür steht die Agentur Frontex, die bis 2027 bis zu 3.000 EU-Grenzpolizisten und -polizistinnen mit hoheitlichen Befugnissen und persönlicher Bewaffnung aufstellen soll.[9] Eingesetzt werden sollen sie unter anderem an besonders belasteten Abschnitten der EU-Außengrenzen. Die Beamten, die aus den Mitgliedstaaten für diesen Zweck an Frontex abgeordnet werden, werden zwar auch künftig die deutliche Mehrheit aller europäischen Grenzschutzkräfte bilden;[10] zugleich wahrt die nationale Kommandoführung in gemeinsamen Einsatzgruppen die rechtliche Verantwortung vor Ort.

Trotzdem steht mit der Schaffung einer EU-Grenzschutztruppe grundsätzlich zur Debatte, ob die EU langfristig Elemente des staatlichen Gewaltmonopols übernehmen soll. Ergibt sich ein klarer Mehrwert der neuen Frontex-Grenzschutzbeamten in den nächsten Jahren, kann dies als Präzedenzfall für andere Agenturen und Aufgabenbereiche dienen — etwa für Europol, für die EU-Asylagentur oder beim gemeinsamen Katastrophenschutz.

3 Beispielsweise das Schengener Informationssystem (SIS), das Visainformationssystem (VIS) oder das Europol-Informationssystem (EIS).

4 Beispielsweise zu Fluggastdaten (Passenger Name Record, PNR) oder zur grenzüberschreitenden Abfrage von DNA- oder Kfz-Daten.

5 Europäische Kommission, *Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über den Stand der Vorbereitungen für die vollumfängliche Durchführung der Interoperabilitätsverordnungen*, COM(2020) 428 final, Brüssel, 21.8.2020, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2020:0428:FIN:DE:PDF>.

6 Siehe Artikel 222 AEUV.

7 Rat der Europäischen Union, »Die integrierte EU-Regelung für die politische Reaktion auf Krisen (IPCR) — Kurzzusammenfassung«, 17.4.2020, <https://www.consilium.europa.eu/de/documents-publications/publications/the-eu-integrated-political-crisis-response-ipcr-arrangements/>.

8 Tiago Almeida, »EU Parliament Approves Reform of Civil Protection Mechanism«, *euractiv*, 29.4.2021, <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/eu-parliament-approves-reform-of-civil-protection-mechanism/>.

9 Raphael Bossong, *Der Ausbau von Frontex. Symbolische Maßnahmen und langfristige Veränderungen im EU-Grenzschutz*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2019 (SWP-Aktuell 66/2019), doi: 10.18449/2019A66.

10 7.000 der bis 2027 angepeilten 10.000 EU-Grenzschutzkräfte würden aus den Mitgliedstaaten abgeordnet.

Eine vertiefte Rechtsgemeinschaft als Voraussetzung der Sicherheitsgemeinschaft

Einem solchen Paradigmenwechsel, der die EU deutlich in Richtung eigener Staatlichkeit bewegen würde, steht der Schutz von Grundrechten gegenüber, der in diesem Zusammenhang besondere Relevanz erhält. Das Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit, das es in allen liberalen Demokratien stetig auszutarieren gilt, ist auf EU-Ebene hochkomplex und noch nicht vollständig ausbuchstabiert. Die glaubhaften Anschuldigungen, Frontex decke[11] unrechtmäßige Zurückweisungen von Schutzsuchenden an europäischen Außengrenzen oder könnte gar daran beteiligt sein, unterstreichen, dass eine effektive rechtliche und politische Kontrolle über eine entstehende EU-Sicherheitsexekutive garantiert sein muss.

Die EU-Grundrechtecharta, die mit dem Vertrag von Lissabon verbindlich wurde, weist klar über eine reine Wirtschaftsgemeinschaft hinaus und verpflichtet die EU zu einem umfassenden Verständnis liberaler Rechtsstaatlichkeit. Die praktischen Folgen zeigen sich erst seit einigen Jahren. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) nimmt mit Bezug auf verschiedene europäische Grundrechte, insbesondere beim Datenschutz, mittlerweile eine zentrale Rolle in Sicherheitsfragen ein, teilweise im scharfen Gegensatz zu politischen Entscheidungen auf europäischer wie nationaler Ebene.[12]

Ein weiterer, entscheidender Schritt steht nun an. In den kommenden Jahren wird der EuGH hochsensible Fälle entscheiden müssen, die sich mit einer direkten menschenrechtlichen Verantwortlichkeit der EU-Ebene und den operativen Handlungen von EU-Agenturen für die innere Sicherheit befassen.[13] Dabei geht es vor allem um den Umgang mit Schutzsuchenden im Mittelmeer und in der europäischen Nachbarschaft. Alle Institutionen und Agenturen der EU müssen die EU-Grundrechtecharta einhalten. Die Mitgliedstaaten sind ihrerseits im Geltungsbereich des EU-Rechts daran gebunden, darüber hinaus an die Europäische Menschenrechtskonvention. Eine Nichtbeachtung dieser Verpflichtungen — etwa an EU-Außengrenzen — lässt sich nicht damit rechtfertigen, dass man auf Krisen und auf den Vorrang der mitgliedstaatlichen Kompetenz für die nationale Sicherheit verweist.

Grundsätzlich ist zu klären, wie sich das EU-Recht in Ausnahmesituationen behauptet. Die EU muss ebenso wie ihre Mitglieder deutlicher erklären, wann und inwiefern Einschränkungen von Grundrechten gerechtfertigt und verhältnismäßig sind. Die rechtliche Verantwortung darf nicht länger zwischen den Mitgliedstaaten und EU-Akteuren verwischt werden.

Das gegenseitige Vertrauen und die nationale Rechtsstaatlichkeit

Noch dringlicher ist die Auseinandersetzung über die Unabhängigkeit der Justiz in einigen Mitgliedstaaten. Der EuGH und die EU-Kommission kritisieren nationale Justizreformen und die Aushöhlung der Gewaltenteilung in Polen und Ungarn in immer schärferen Tönen, während diese beiden Länder bereit scheinen, den Vorrang des EU-Rechts offen zurückzuweisen.

Jenseits der breit geführten Diskussion, EU-Finanzzahlungen mit Blick auf Defizite der Rechtsstaatlichkeit einzuschränken, hat dieser Streit potentiell gravierende Auswirkungen auf Fragen der inneren Sicherheit und Migration. Nationale Richter in mehreren nordwesteuropäischen Staaten gehen zunehmend dazu über, die grenzüberschreitende Kooperation in diesen Feldern unter Vorbehalt zu stellen.[14] Schon seit den frühen 2010er Jahren bestehen syste-

11 European Parliament, *Report on the Fact-finding Investigation on Frontex Concerning Alleged Fundamental Rights Violations*, Working Document, 14.7.2021, <https://www.statewatch.org/media/2590/ep-frontex-scrutiny-group-final-report-14-7-21.pdf>.

12 Cameron F. Kerry, »The Oracle at Luxembourg: The EU Court of Justice Judges the World on Surveillance and Privacy«, 11.1.2021, <https://www.brookings.edu/research/the-oracle-at-luxembourg-the-eu-court-of-justice-judges-the-world-on-surveillance-and-privacy/>; Sofie Royer/Sem Careel, »Access Denied — CJEU [European Court of Justice] Reaffirms la Quadrature du Net and Clarifies Requirements for Access to Retained Data«, 23.3.2021, <https://www.law.kuleuven.be/citip/blog/access-denied-cjeu-reaffirms-la-quadrature-du-net-and-clarifies-requirements-for-access-to-retained-data/>.

13 Marion MacGregor, »EU Border Agency to Face Court over Alleged Migrant Rights Violations«, *InfoMigrants*, 26.5.2021, <https://www.infomigrants.net/en/post/32529/eu-border-agency-to-face-court-over-alleged-migrant-rights-violations>.

14 Fenella M. W. Billing, »Limiting Mutual Trust on Fundamental Rights Grounds under the European Arrest Warrant and Lessons Learned from Transfers under Dublin III«, in: *New Journal of European Criminal Law*, 11 (2020) 2, S. 184—203.

matische Probleme, irreguläre Migratinnen, Migranten und Asylsuchende an einige andere Mitgliedstaaten zu überstellen, die keine hinreichende Unterkunft und menschenwürdige Behandlung gewährleisten können oder wollen. Die grundlegende Ablehnung oder Missachtung des europäischen Asylrechts in manchen zentraleuropäischen Ländern vertieft dieses Dilemma weiter.

Die Auseinandersetzungen über die polnischen Justizreformen untergraben derweil den Europäischen Haftbefehl bzw. den damit zusammenhängenden Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens der EU-Staaten in die jeweiligen nationalen Strafrechtssysteme. Bisher hat der EuGH entschieden, dass nur nach eingehender Prüfung gerechtfertigt werden kann, die Auslieferung einer gesuchten Person oder eines Häftlings in einen anderen Mitgliedstaat zu verweigern, das heißt, wenn im Einzelfall berechtigte Zweifel an einem fairen rechtsstaatlichen Verfahren vorliegen. Driften die EU-Länder in puncto Rechtsstaatlichkeit weiter auseinander, könnten solche punktuellen Vorbehalte zu systematischen werden und Polen und Ungarn in weiteren sicherheitspolitischen Bereichen von der Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten abgekoppelt werden. Der jüngste Skandal um die mutmaßliche Nutzung der aggressiven Überwachungssoftware Pegasus gegen ungarische Journalisten[15] kann als schwerwiegende Verletzung des europäischen Grund- und Datenschutzrechts angesehen werden.

Prioritäten und Handlungsempfehlungen für Deutschland

Deutschland steht widersprüchlichen Anforderungen gegenüber: Einerseits soll es die Krisenreaktionsfähigkeit und operative Dimension der Sicherheitsunion stärken, andererseits die EU-Rechtsgemeinschaft und das gegenseitige Vertrauen in die Rechtsstaatlichkeit bewahren. Im Zweifel sollte zum Schutz der nationalen Verfassungsordnung sowie des erreichten Integrationsniveaus der EU Priorität haben, die Grundrechte und die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit einzuhalten.

Dennoch sollte Deutschland die Sicherheitsunion in anderen Bereichen unmittelbar voranbringen. Die nächste politische Zielmarke ist die französische EU-Präsidentschaft im Frühjahr 2022, während der eine Reform des Schengenregimes vereinbart werden könnte. Gestärkte gegenseitige Aufsichtsmechanismen zur Vertrauensbildung zwischen den Mitgliedstaaten, neue Verfahren für gesundheitsbedingte Kontrollen und technische Maßnahmen zum verbesserten Grenzschutz sollten erlauben, zur vollen Personenfreizügigkeit zurückzukehren. Deutschland sollte hierbei, wenn nötig, den ersten Schritt tun und alle seit 2015 aufrechterhaltenen Binnengrenzkontrollen aufheben. Der Fortgang der Verhandlungen zum Europäischen Asyl- und Migrationspaket[16] sollte hiervon unabhängig betrachtet werden. Parallel sollte Deutschland aktiv darauf hinwirken, die jüngste Reform des EU-Katastrophenschutzmechanismus umzusetzen, sowohl auf Ebene der gemeinschaftlichen Ressourcen wie auf innerstaatlicher Ebene — Letzteres um eine engere europäische Anbindung zu gewährleisten.

15 Nikolaj Nielsen, »EU Condemns ›Pegasus‹ Spyware Use on Journalists«, in: *EUobserver*, 20.7.2021, <https://euobserver.com/democracy/152487>.

16 Siehe hierzu den Beitrag von Steffen Angenendt et al., S. 89ff.

Konflikte in Europas erweiterter südlicher Nachbarschaft. Angepasste Konzepte für die Konfliktbearbeitung gefragt

Hürcan Aslı Aksoy / Muriel Asseburg / Wolfram Lacher

Die aktuellen Konflikte in der erweiterten südlichen Nachbarschaft Europas lassen eine tiefe Krise regionaler Ordnungen und eine zunehmend unübersichtliche Multipolarität erkennen. Immer bereitwilliger intervenieren Russland und eine wachsende Zahl von Regionalmächten in Konfliktherden von Syrien bis Libyen, vom Kaukasus über das Horn von Afrika bis in die Zentralafrikanische Republik (ZAR). Sie reagieren damit auf den Teilrückzug des amerikanischen Hegemons und drängen dabei zugleich den Einfluss der USA und Europas weiter zurück. Sowohl die USA als auch europäische Staaten lassen sich vielerorts in die Konkurrenz der Regionalmächte bzw. in lokale Auseinandersetzungen hineinziehen und werden dadurch selbst zu Konfliktakteuren. Im UN-Sicherheitsrat und auf EU-Ebene hat die neue Multipolarität eine starke Einschränkung der Beschlussfähigkeit zur Folge.

Herkömmliche Ansätze deutscher Krisenbearbeitung sind der Erosion der alten Ordnungen nicht mehr gewachsen. So geht die deutsche Beteiligung an UN- oder EU-Missionen auf eine Zeit zurück, in der die USA und europäische Staaten noch weitaus größeren Einfluss in Europas erweiterter Nachbarschaft ausübten und der UN-Sicherheitsrat weniger polarisiert war. In der neuen Unordnung kommen UN-Missionen zur Friedenssicherung bzw. -erzwingung immer weniger in Frage, was selbst für Fact Finding-Missionen gilt. Wo der Sicherheitsrat weiterhin solche Missionen aufstellt, ist ihre Effektivität in zusehends komplexeren Konflikten oft noch beschränkter als in der Vergangenheit — die UN-Mission in der ZAR etwa gewährleistet kaum den Schutz der Zivilbevölkerung und unterhält zudem problematische Beziehungen zu russischen Militärdienstleistern. EU-Missionen werden aufgrund der widerstrebenden Interessen der Mitgliedstaaten zunehmend unpolitisch konzipiert und den neuen, antagonistischen Bedingungen nicht gerecht. Deutlich wird dies beispielsweise bei der EU-Marinemission Irini, die ihren Auftrag, das gegen Libyen verhängte UN-Waffenembargo durchzusetzen, nicht einmal ansatzweise erfüllt.

Auch bei Vermittlungsbemühungen sind etablierte Formate, die lokale Konfliktparteien zusammenbringen, den Konstellationen oft nicht mehr angemessen. Denn in diesen Konflikten spielen Russland und regionale Mächte wie die Türkei, der Iran und die Vereinigten Arabischen Emirate eine zunehmend dominante Rolle im Hintergrund, und dies häufig verdeckt und unter Rückgriff auf Söldner und lokale Milizen. Die Ineffektivität etablierter Foren zur Konfliktbearbeitung ist Anlass für Konkurrenten und Regionalmächte, Ad-hoc-Formate zu nutzen. Diese hegen die Konflikte zwar ein, stehen aber gleichzeitig einer nachhaltigen Regelung entgegen. So sind etwa die Genfer Syriengespräche unter Ägide des UN-Sonderbeauftragten durch das von Russland initiierte Astana-Format (in Kooperation mit Türkei und Iran) unterminiert worden. Schließlich setzen Interventionen der Regionalmächte, die sich nicht an völkerrechtlichen Prinzipien orientieren, und die Polarisierung im UN-Sicherheitsrat der internationalen Strafgerichtsbarkeit deutlich engere Grenzen, als dies in den 2000er Jahren der Fall gewesen war.

Ein effektives Engagement bei der Bearbeitung von Konflikten in der erweiterten südlichen Nachbarschaft ist im ureigenen Interesse Deutschlands, um negative Auswirkungen abzuwenden und eine überzeugende Alternative zu den Angeboten illiberaler Akteure zu bieten. Dabei können Vermittlung, Friedenssicherung und die Überwachung von Waffenstillständen nur von unparteiischen und glaubwürdigen Akteuren gewährleistet werden. Ein konsistenteres Vorgehen ist auch gefragt, um der Straflosigkeit von Konfliktakteuren beizukommen, die einer nachhaltigen Befriedung entgegensteht. Für die Bewälti-

gung der Herausforderungen komplexer Konflikte ist ein Politikwandel nötig. Drei Ansätze in Diplomatie, Verteidigung und Strafrecht bieten sich vorranging an, um deutschen Interessen künftig besser zu entsprechen. Allerdings bringen sie auch Dilemmata und Kosten mit sich.

Politikansatz 1: Diplomatische Ad-hoc-Formate

Mit dem Übergang zu einer multipolaren Ordnung wächst der Bedarf an diplomatischen Ansätzen für die Lösung von Konflikten. Angesichts der Ineffektivität der etablierten multilateralen Formate treten regionale Kooperationsforen und diplomatische Ad-hoc-Mechanismen in den Vordergrund.

Die jüngeren deutschen Erfahrungen geben Aufschlüsse über Kosten und Nutzen solcher Mechanismen. Deutschland etablierte etwa mit dem sogenannten Münchner Format mit Frankreich, Jordanien und Ägypten ein Forum, das sich 2020 für einen Zweistaatenansatz in Israel/Palästina starkmachte. Selbst wenn dieses Kleeblatt nicht der entscheidende Akteur war, konnte es dazu beitragen, dass Israel seine Annexionspläne aufgab, zu denen es die Trump-Administration ermutigt hatte. Nachdem diese Pläne im Herbst 2020 vom Tisch waren, konnte das Forum allerdings kein Momentum mehr generieren, nicht zuletzt weil es keinen Konsens über das weitere Vorgehen gab. Im Libyenkonflikt unterstützt die Bundesregierung mit dem Berliner Prozess die Vermittlungsbemühungen der UN. Die verständliche Absicht, den Teilnehmerkreis auf die wichtigsten externen Akteure in Libyen zu beschränken, hat indes zu Spannungen in den deutschen Beziehungen mit Griechenland und Marokko geführt. Das ist ein Grundproblem diplomatischer Ad-hoc-Formate. Vor allem aber zeigt der Berliner Libyen-Prozess, dass solche Formate von der Bereitschaft führender Staaten abhängen, politisches Kapital zu investieren. Deutschland verließ sich im Berliner Prozess auf die Zusagen der Regierungen, das für Libyen geltende UN-Waffenembargo zu respektieren und sich aus dem Land zurückzuziehen. Druckmittel wie öffentliche Bloßstellung oder Sanktionen, um die Einhaltung dieser Zusagen sicherzustellen, gab es kaum. Resultat war und ist, dass trotz der Berliner Libyen-Konferenzen noch massiver interveniert wurde und es nicht zu einem Rückzug kam.

Kooperationsforen können Konflikte auch verschärfen. Im East Mediterranean Gas Forum (EMGF) etwa kooperieren Ägypten, Griechenland, die Republik Zypern, Israel und weitere Mittelmeeranrainer mit Unterstützung von USA und EU in ihrer Energiepolitik, schließen aber de facto die Türkei aus. Damit ist die Lagerbildung im östlichen Mittelmeerraum verstärkt worden, statt ihr entgegenzuwirken.

Ad-hoc-Formate haben den Vorteil, dass sie relativ schnell agieren können. Insofern sind sie zur Bearbeitung akuter Krisen gut geeignet. Um erfolgreich zu sein, brauchen sie aber klare Ziele, einen inklusiven Teilnehmerkreis und den Willen der Handelnden, politisches Kapital mit dem Ziel zu investieren, Vereinbarungen durchzusetzen — womit auch Kosten verbunden sind, etwa Spannungen in Beziehungen mit unkooperativen Staaten. Zudem können Ad-hoc-Formate zur Erosion multilateraler Institutionen beitragen. In diesem Sinne sollten sie Regionalorganisationen wie die Afrikanische Union einbinden bzw. die Unterstützung von Generalversammlung und/oder Sicherheitsrat suchen. Denn so würden sie mittelfristig in einen multilateralen Rahmen eingebettet.

Politikansatz 2: Militärische Koalitionen der Willigen

Angesichts von Beschlussunfähigkeit oder Differenzen in UN-Sicherheitsrat, Nato und EU verlegen sich enge Verbündete Deutschlands in den letzten Jahren zusehends auf Koalitionen der Willigen. Deren Ziele sind divers: Die Anti-IS-Koalition bekämpft den sogenannten »Islamischen Staat« (IS) und bildet örtliche Sicherheitskräfte aus; die europäische Seeüberwachungsinitiative in der Straße von Hormus dient dem Schutz der zivilen Schifffahrt; die von Frankreich angeführte Mission Takuba befähigt Spezialkräfte im Sahel zum Kampf gegen Jihadisten. Prinzipiell steht Deutschland Koalitionen der Willigen skeptisch gegenüber und verweist Verbündete bei Anfragen in der Regel auf die Bestimmung in Artikel 24 des Grundgesetzes, nach der Auslandseinsätze der Bundeswehr nur im Rahmen eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit zulässig sind. Die Beteiligung an der Anti-IS-Koalition zeigt aber, dass es bei der Interpretation der verfassungsrechtlichen Normen durchaus politischen Spielraum gibt.

Koalitionen von Willigen werden stets in besonders schwierigen Konfliktkontexten intervenieren. Denn Einsätze, die international unumstritten und mit geringen Risiken verbunden sind, dürften weiterhin im etablierten multilateralen Rahmen stattfinden. Unter

den gegenwärtigen Umständen könnten Koalitionen von Einzelstaaten auch bei der Friedenssicherung oder -durchsetzung effektiver sein als UN- oder EU-Missionen. Gleichwohl wären die an ihnen beteiligten Militärs größeren Gefahren ausgesetzt. Zur Machtprojektion einzelner Staaten, die sich gegen konkurrierende Regional- und Mittelmächte richtet, sind Koalitionen der Willigen ebenfalls besser geeignet. Daraus erwächst allerdings das Risiko, mit solchen Operationen zum weiteren Niedergang der regelbasierten Weltordnung beizutragen. Eine Mindestanforderung für jegliche deutsche Beteiligung sollte daher die feste völkerrechtliche Verankerung solcher Interventionen sein, etwa indem Bezug auf das Prinzip der Schutzverantwortung genommen wird.

Für jedwede Bundesregierung wird ein Engagement im Rahmen von Koalitionen der Willigen nur im Ausnahmefall in Frage kommen. Denn solche Einsätze bergen zweifellos größeren innenpolitischen Sprengstoff als die Entsendung von Soldaten in UN- und EU-Missionen. Daraus wiederum ergibt sich auch eine Chance für zielführenderes Handeln. Denn während der Bundestag Einsätze im UN- und EU-Rahmen meist ohne ausgiebige Auseinandersetzung beschließt und verlängert, ist für ein Engagement in Koalitionen der Willigen eine eingehendere Diskussion über Ziele und Nutzen des Einsatzes nötig. Ein solches Vorgehen könnte Deutschland auch ermöglichen, mehr Einfluss auf die Ziele, Strategien und die Auswahl der Partner zu nehmen. Weil sie für deutsche Politik exzeptionellen Charakter haben, sind Koalitionen der Willigen letztlich jedoch kein Konzept, das für die künftige Konfliktbearbeitung ausreicht.

Politikansatz 3: Universelle Strafgerichtsbarkeit

Bürgerkriege in der erweiterten südlichen Nachbarschaft dürften sich kaum nachhaltig befrieden lassen, wenn die teils gravierenden Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen von den beteiligten Akteuren nicht aufgearbeitet werden. Dabei geht es insbesondere darum, potentielle Straftäter oder Straftäterinnen abzuschrecken, Opfern von Gewalt bzw. deren Angehörigen ein Mindestmaß an Gerechtigkeit und Anerkennung zuteilwerden zu lassen und eine Basis für gesellschaftliche Aussöhnung zu schaffen. In den meisten Fällen sind jedoch Maßnahmen der Übergangsjustiz, die den Wahrheitskommissionen Südafrikas, Perus oder Marokkos vergleichbar wären, nicht zu erwarten, da die jeweils dominanten Konfliktparteien kein Interesse an einer Aufarbeitung haben. Hier kann die internationale Gemeinschaft zu Aufklärung und Aufarbeitung beitragen. Ein Merkmal der internationalisierten Konflikte ist allerdings, dass auch mit einer gerichtlichen Aufarbeitung durch den Internationalen Strafgerichtshof (IStGh) oder internationale Sondertribunale kaum zu rechnen ist, weil ständige Mitglieder des UN-Sicherheitsrats involviert sind. Darum bleibt lediglich die Aufarbeitung durch nationale Gerichte nach dem Weltrechtsprinzip.

Deutschland könnte in mehrfacher Hinsicht eine Vorreiterrolle einnehmen: erstens indem es die strafrechtliche Aufarbeitung mutmaßlicher Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit durch den IStGh konsistent unterstützt, wo immer dieser das Mandat hat; zweitens indem es Verfahren nach dem Weltrechtsprinzip vor nationalen Gerichten ermutigt (in Deutschland und anderen EU-Mitgliedstaaten, in denen dies möglich ist); drittens indem es gerichtsfeste Dokumentationen von Kriegsverbrechen durch zivilgesellschaftliche und internationale Organisationen unterstützt und die Kapazitäten seiner eigenen Strafverfolgungsbehörden erweitert; und viertens indem es nichtgerichtliche Maßnahmen der Übergangsjustiz fördert, wie Wahrheitskommissionen oder die Begleitung lokaler Aussöhnungsprozesse, die auch in autoritären Kontexten einen Beitrag zum friedlichen Zusammenleben leisten können.

Eine solche Vorreiterrolle würde sowohl den Interessen Deutschlands an einer nachhaltigen Stabilisierung seiner erweiterten Nachbarschaft als auch dem Interesse an der Stärkung einer rechtebasierten, multilateralen Ordnung entsprechen. Sie würde eine stärkere Betonung strafrechtlicher Elemente und damit eine Veränderung des Ressourceneinsatzes mit sich bringen. Strafverfolgung, zumal in komplexen Gewaltsituationen, ist dabei alles andere als eine »niedrighängende Frucht«, die sich mit schneller Wirkung greifen ließe. Sie ist vielmehr mit einer Fülle von Dilemmata verbunden. Dazu gehört, dass eine Aufarbeitung kurzfristig die Kooperation mit Konfliktakteuren belasten kann und dass sie sich in der Regel auf die Verbrechen lokaler Akteure beschränkt, während die Verbrechen internationaler Akteure ungesühnt bleiben.

Deutschland kann nur dann glaubwürdig als Vorreiter fungieren, wenn es diese Rolle auch konsistent ausfüllt — dies impliziert, dass eine strafrechtliche Verfolgung nicht vor Staatsangehörigen befreundeter

Staaten haltmacht (vergleiche etwa die IStGh-Ermittlung zu mutmaßlichen Kriegsverbrechen in den palästinensischen Gebieten) und dass sie nicht aus Kostengründen eingestellt oder aus politischer Opportunität bzw. unter dem Eindruck von Drohungen auf die direkten Täter beschränkt wird, während die politisch Verantwortlichen nicht belangt werden (vergleiche etwa das Sondertribunal für den Libanon).

Sollen negative Spillover-Effekte von Konflikten in der erweiterten südlichen Nachbarschaft vermieden werden, muss Deutschland im eigenen Interesse effektiver als bislang zur Bearbeitung dieser Konflikte beitragen. Dazu gilt es, den Instrumentenkasten an die komplexer gewordenen Herausforderungen anzupassen. Diplomatische Ad-hoc-Formate, militärische Koalitionen der Willigen und eine strafrechtliche Aufarbeitung von Kriegsverbrechen können kurz-, mittel- und langfristig von Nutzen für die Konfliktbearbeitung sein — allerdings nur, wenn die unintendierten Nebeneffekte von Anfang an mitbedacht und aufgefangen werden.

Das Eckpunktepapier zur Zukunft der Bundeswehr: Notwendige Anpassung an sicherheitspolitische Herausforderungen

Florian Schöne

Gewalt und die Androhung von Gewalt, um Interessen durchzusetzen, ist auch in Europa wieder in evidenter Form Teil der politischen Realität. Die Annexion der Krim, die russischen Militäraufmärsche an der Grenze zur Ukraine und Propagandavideos von neuen Waffensystemen sind ein Beleg für diese Entwicklung. In Syrien wird mit Russlands Hilfe brutal Krieg gegen die Bevölkerung geführt, auch in dem Kalkül, die nach Europa strebende Flüchtlingsbewegung zur Destabilisierung der Europäischen Union zu nutzen.[1] Chinas Einfluss wächst derweil weit über Asien hinaus. Das russische und das chinesische Vorgehen ähneln sich; und die Kooperation der beiden Länder wird enger. In Afrika breiten sich gewalttätige Extremisten aus. Unter dem Eindruck dieser Ereignisse und Tendenzen rückt in Deutschland die Landes- und Bündnisverteidigung wieder stärker in den Fokus, doch die Grenzen zu internationalem Krisenmanagement verwischen dabei zusehends.

Allein kann die Bundesrepublik die Probleme kaum lösen, aber ihre Zurückhaltung bei der Androhung und Nutzung von Gewalt erscheint ebenfalls nicht zielführend. Noch immer setzt die deutsche Außenpolitik zu sehr darauf, dass insbesondere die USA Konflikte beilegen. Washingtons Konzentration auf Asien macht es notwendig, dass sich die Europäer selbst um die Eindämmung der Gewalt in ihrer Nachbarschaft kümmern, in Gebieten eigenen Interesses — sei es in der Ukraine, Syrien, Libyen oder Mali. Die in Wort und Tat zur Schau getragene Nato-Skepsis des ehemaligen US-Präsidenten Donald Trump hat Europa gezeigt, dass US-amerikanische Sicherheitsgarantien keine Selbstverständlichkeit sind. Deutschland muss daher auch militärisch handlungsfähiger werden und im militärischen Konfliktmanagement eigenständiger vorangehen können. Das setzt auf nationaler Ebene integrierte, aus einer Hand geführte Streitkräfte mit eigener strategischer und operativer Planung voraus. Es ist im Interesse der Bundesrepublik, die Bundeswehr unter diesen Vorgaben zu entwickeln, wenn sie Bündnisse wie die Nato und zum Teil auch die EU stärken und weiterhin gestalten will. Eigene strategische und operative Planungen anzustellen und diese in Allianzsysteme einzubringen festigt die eigene Position. In Bündnisse eingebundene, auch in Ad-hoc-Koalitionen einsetzbare, das heißt eigenständige Streitkräfte sollten daher das Ziel der Anpassungsbemühungen sein.

Im Mai 2021 hat das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) dazu ein Eckpunktepapier[2] veröffentlicht. Darin werden erste Schritte in diese Richtung unternommen. Um diesen Weg weitergehen zu können, müssen indes einige eingetretene Pfade verlassen werden.

Grundzüge der »alten« Bundeswehr

Die Bundeswehr ist seit ihrer Gründung in einer außergewöhnlichen Situation. So militärisch notwendig deutsche Streitkräfte im beginnenden Kalten Krieg waren, so umstritten und im Ergebnis kompromissbehaftet war ihre Entstehung. Sie wurden eingehegt, von außen wie von innen.[3] Die strategi-

1 Bodo Weber, »Die Flüchtlingskrise als Spiegelbild europäischer Außenpolitik — Russische Sabotagepolitik, die Abwesenheit der USA und die Grenzen reaktiver Führung«, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.), *Europa und die neue Weltunordnung. Analysen und Positionen zur europäischen Außen- und Sicherheitspolitik*, Berlin 2016, S. 135—143.

2 Bundesministerium der Verteidigung (BMVg), *Eckpunkte für die Bundeswehr der Zukunft*, Berlin, 18.5.2021.

3 Ulf von Krause, *Die Bundeswehr als Instrument deutscher Außenpolitik*, Wiesbaden 2013, doi: 10.1007/978-3-658-00185-8.

sche und die operative Steuerung wurde an die Nato abgetreten. Verkürzt gesagt gab es keine autonomen strategischen Überlegungen und keine eigenen strategischen (Verlege-)Mittel für die deutschen Streitkräfte. Auch nach ihrer Neuausrichtung 2010/11 blieb die Bundeswehr dieser Tradition verhaftet. Die Einsatzarmee war ebenfalls auf die Bündnisstruktur angewiesen. Die teilstreitkraftübergreifende Zusammenarbeit wurde durch die Aufstellung der Streitkräftebasis und des Einsatzführungskommandos gefördert und enorm verbessert. All diese Veränderungen mündeten aber nicht in einer umfassenden nationalen Führungsfähigkeit. Die Kapazitäten zur eigentlichen operativen Handlungsfähigkeit und zur Strategiebildung wurden nicht wesentlich ausgebaut, der Fokus lag und liegt vor allem auf taktischen Herausforderungen. Die Selbständigkeit blieb eingeschränkt.

»Eckpunkte« für die Zukunft?

Konflikte sind heute dimensionsübergreifend und erfordern nationale Flexibilität, also mehr Eigenständigkeit, ohne allerdings die Bündnisstrukturen zu vernachlässigen. Auseinandersetzungen werden komplexer, sind langfristiger und weiträumiger angelegt und stellen daher höhere Ansprüche an strategisches Können. Die Bundeswehr muss heute weiterhin große Distanzen überwinden, um in ein mögliches Einsatzgebiet, sei es Litauen oder Mali, zu gelangen. Dabei ist keinesfalls sicher, dass ein Einsatz an der Ostflanke unter Artikel-5-Bedingungen erfolgt, und schon gar nicht, dass der Verteidigungsfall tatsächlich ausgerufen wird. Gegner wie Russland nutzen rechtliche und gesellschaftliche Schwachstellen gezielt aus und halten die Auseinandersetzung unterhalb der Schwelle zum Krieg. Das bedeutet aber nicht, dass bewaffnete Auseinandersetzungen auch mit deutscher Beteiligung ausgeschlossen bleiben müssen.

Dimensionen

Die US-Army hat 2018 das Konzept der »Multi-Domain Warfare«, der dimensionsübergreifenden Kriegsführung, in einer Doktrin[4] zusammengefasst. Dabei geht es darum, einen (gleichwertigen) Gegner mit Angriffen aus allen Dimensionen (Land, See, Luft, Cyber, Weltraum) zu überfordern und damit seine Handlungsfähigkeit einzuschränken, bis sein Wille zum Kampf gebrochen ist.[5] Diese Art der Gefechtsführung setzt Streitkräfte voraus, die ohne Verzug Daten austauschen können. Ein Jet der Luftwaffe muss der Artillerie des Heeres Koordinaten senden können. Der Jet muss wissen, wann die eigenen Cyberkräfte die gegnerische Flugabwehr gestört haben, damit er in deren Bereich einfliegen kann. Die Fregatte vor der Küste muss wissen, wann der Jet einfliegt, um den Beschuss zu unterbrechen. Satelliten, die das Gefechtsfeld überwachen, müssen allen Kräften Informationen zur Verfügung stellen können.

Um die Funktionalität dieses Konzerts sicherzustellen, braucht es eine zentrale Steuerung aller am Kampf beteiligten Systeme, das heißt eine operative Integration. Dafür müssen Strukturmaßnahmen umgesetzt, darüber hinaus die Abläufe aber auch geübt werden. Das ist im multinationalen Rahmen zwar zu leisten, aber mit einem erheblichen Aufwand verbunden. Je mehr Nationen eingebunden werden, desto schwieriger wird es; auch weil zur Not nicht auf die deutsche Sprache zurückgegriffen werden kann. Die Koordination dimensionsspezifischer Fähigkeiten ist auf Korps-Ebene denkbar, und mit der Aufstellung sogenannter Component Commands soll eine solche Ebene laut Eckpunktepapier jetzt durch die Kommandos der Teilstreitkräfte für den Bereich der Bundeswehr vorgeplant werden. Diese Maßnahme ist geeignet, das Verständnis für den dimensionsübergreifenden Ansatz zu vertiefen. Auch werden damit der Ausbildungsstand des Personals und so letztlich die Leistungskapazität der Bündnisstrukturen verbessert. Die ins Auge gefassten Korps-Strukturen stellen aber auch die schnelle Verfügbarkeit von Kräften sicher, die die nationale Flexibilität erhöhen und Anknüpfungspunkte für Partner auch in Ad-hoc-Koalitionen bieten können. Sie sollten daher zukünftig in Übungen auch getestet werden, um den Nutzen nationaler Planungen und Fähigkeiten zu erweisen.

4 United States Army Training and Doctrine Command (TRADOC), *The U.S. Army in Multi-Domain Operations 2028*, 6.12.2018, <https://adminpubs.tradoc.army.mil/pamphlets/TP525-3-1.pdf> (eingesehen am 3.8.2021).

5 Congressional Research Service, *Defense Primer: Army Multi-Domain Operations (MDO)*, Washington, D.C., 22.4.2021, <https://fas.org/sgp/crs/natsec/IF11409.pdf> (eingesehen am 3.8.2021).

Nationale Führung und Planung

Mit dem Territorialen Führungskommando, welches das BMVg in den *Eckpunkten* skizziert, wird die Fähigkeit zur Einsatzführung auf dem Gebiet der Bundesrepublik verbessert, indem die derzeit zuständigen Stellen zusammengefasst werden. Weniger Schnittstellen und ein verstärkter Unterbau sind ein Gewinn nicht nur für die eigene Sicherheitsvorsorge, im Rahmen der sogenannten Amtshilfe, sondern auch für das Nato-Bündnis, das sich auf die »Drehscheibe Deutschland« — etwa in der Bündnisverteidigung — verlassen können muss. Gemeinsam mit dem Einsatzführungskommando, das für die deutschen Anteile an Auslandseinsätzen zuständig ist, wird es mit dem Territorialen Führungskommando möglich sein, ein klares Lagebild über alle Einsätze in und außerhalb Deutschlands zu erstellen und die politische Führung damit in die Lage zu versetzen, informierte Entscheidungen zu treffen.

Die Veränderungen im Verteidigungsministerium dienen dazu, »der Bundesministerin/dem Bundesminister […] die Führung der Bundeswehr in den komplexen Krisen unser Zeit«[6] zu ermöglichen. Sie schaffen die Voraussetzung zur Führung der Streitkräfte aus einer Hand. Sie geben der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik flexiblere Optionen und sind damit angesichts hybrider Bedrohungen und unter den genannten rechtlichen Voraussetzungen zweckmäßig. Truppenführung war bisher keine Aufgabe des Ministeriums. Eine streitkräftegemeinsame Führungseinrichtung, die außerhalb des Ministeriums territoriale Führung und Einsatzführung verbindet und der politischen Führung als zentrale Stelle zur Verfügung steht, würde weitere Schnittstellen obsolet machen und Doppelungen von Führungszellen vermeiden.

Gemeinsame Führung braucht gemeinsame Planung. Diese muss so gestaltet werden, dass zwischen den Waffensystemen und Einheiten nicht nur Austauschbeziehungen bestehen, sondern dass sich auch deren Fähigkeiten ergänzen. Eine unkoordinierte Selbständigkeit der Teilstreitkräfte könnte diesem Ziel zuwiderlaufen. Um dies zu verhindern, braucht es streitkräftegemeinsame Vorgaben der obersten Führung. Mit dem Planungsamt der Bundeswehr ist bereits eine solche koordinierende Stelle geschaffen worden. Dieses Amt sollte weiter gestärkt werden, beispielsweise durch die Unterstellung des im Eckpunktepapier beschriebenen Doktrinzentrums, ungeachtet dessen räumlicher Ansiedelung. Eine Doktrin, im Sinne operativ-strategischer Vorgaben, verbindet Zukunftsvorstellungen (Konfliktszenarien) mit aktuellen Herausforderungen und ist integraler Teil der Streitkräfteplanung. Eine solche Leitlinie ist daher geeignet, die Lücke zwischen dem Fähigkeitsprofil und der taktischen Umsetzung zu schließen. Ein derartiges Zentrum wird das Verständnis für Doktrinentwicklung stärken, was das deutsche Gewicht in den Bündnisprozessen, wie dem Nato Defence Planning Process, erhöhen wird.

Strategiefähigkeit

Strategiefähigkeit ist ein wesentliches Element staatlichen Handelns. Das Militär stellt der Regierung Optionen bereit, aber dazu muss es strategische Prozesse selbst durchdenken. Es ist kein einfaches Unterfangen, strategisches Denken anstelle des klassischen taktischen zu fördern. Erforderlich ist dafür die Herausbildung einer strategischen Kultur.

Strategisches Denken ist Voraussetzung für eine »Verbesserung der strategischen Führungsfähigkeit«,[7] wie sie im Eckpunktepapier anvisiert wird. Allein mit begleitenden Maßnahmen, wie der Einrichtung eines »Bundesbeirats Sicherheit«[8] oder der Durchführung einer Sicherheitswoche im Bundestag[9], lässt sich dieses Ziel nicht erreichen. Ein Bundessicherheitsrat wäre ebenfalls auf die Fähigkeit der höheren Offiziere angewiesen, das militärisch Notwendige als Teil des vernetzten Ansatzes ebenso zu bewerten wie das politisch Machbare und die (langfristigen) Konsequenzen sowie darauf aufbauende Optionen zu erarbeiten. Strategisches Denken ist komplex und bedarf daher gezielter Schulung. Ohne versierte Lehre ist es schwierig, eine strategische Kultur zu entwickeln, die wiederum Grundlage der Strategiefähigkeit ist. Diese Art zu denken sollte spätestens bei angehenden Stabsoffizieren angeregt und nachfolgend weiter gefestigt und vertieft werden. Der Basislehrgang für Stabs-

6 BMVg, *Eckpunkte für die Bundeswehr* [wie Fn. 2].

7 Ebd.

8 Bundesministerium der Verteidigung, *Positionspapier: Gedanken zur Bundeswehr der Zukunft*, 9.2.2021, <https://www.bmvg.de/resource/blob/5028534/44dcd6d650e6c1f19ab2b82fe1f9510f/20210210-dl-positionspapier-akk-gi-data.pdf> (eingesehen am 27.7.2021).

9 BMVg, *Eckpunkte für die Bundeswehr* [wie Fn. 2].

offiziere und der Generalstabsdienstlehrgang sollten entsprechend angepasst werden.

Strategiefähigkeit setzt internen und externen Diskurs voraus. Um diesen Diskurs anzukurbeln, wurde 2018 in Hamburg das German Institute for Defence and Strategic Studies (GIDS) gegründet. Es soll unter anderem dazu dienen, der Öffentlichkeit die militärische Perspektive zugänglich zu machen. Es fehlt aber an internen Publikationsformaten, die die Hemmschwelle zur Mitwirkung gerade jüngerer Soldaten senken könnten. Intern wie extern ist es zum einen an den militärischen Vorgesetzten, mit gutem Beispiel voranzugehen und den Diskurs anzustoßen. Eine Verpflichtung, ab dem ersten Generalsrang aufwärts pro Jahr einen Meinungsbeitrag zu militärstrategischen Themen zu liefern, wäre ein Startpunkt. Zum anderen ist es an der Politik, die Auseinandersetzung sichtbar einzufordern. Ein Schritt in diese Richtung wäre die direkte Unterstellung des GIDS unter das Verteidigungsministerium. Dies könnte die Austauschbeziehungen verbessern und sich ebenfalls positiv auf die Akzeptanz dieses Think Tanks auswirken.

Fazit

Wer sich oder andere vor Gewalt schützen will, muss die glaubhafte Bereitschaft (die Fähigkeiten und den Willen) haben, Gegengewalt einzusetzen. Die neuen Konflikte werden in allen Dimensionen und mit allen Mitteln ausgetragen. Diese strategischen und operativen Rahmenbedingungen erfordern Streitkräfte, die national führungsfähig und teilstreitkraftübergreifend genauso integriert sind, wie sie international anschlussfähig sein müssen.

Das Eckpunktepapier des Verteidigungsministeriums weist in die richtige Richtung, aber diese muss nun konsequent verfolgt werden. Die Bundeswehr muss in Ausbildung und Planung über die taktische Ebene hinausgehen und fähig werden, Militärstrategien zu entwickeln und operativ zu führen; außerdem muss sie weiterhin Beiträge in den öffentlichen Diskurs einbringen. Durchgängige Führungsfähigkeit bis in das Verteidigungsministerium, die Etablierung eines Doktrinzentrums, in dem eigene operative Leitlinien erarbeitet werden, und die Gründung eines Think Tanks als deutliches Zeichen für den Willen zum militärstrategischen Diskurs sind mit Blick auf die Geschichte der Bundeswehr keine selbstverständlichen Maßnahmen. All diese Schritte sind geeignet, die Streitkräfte an die oben genannten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen anzupassen, mithin zu mehr Selbständigkeit und die Übernahme von mehr Verantwortung zu befähigen. Die Bundeswehr würde mit diesen Maßnahmen in die Lage versetzt, falls Bündnisstrukturen nicht greifen sollten, im Konzert mit gleichgesinnten Partnern agieren und möglicherweise sogar als Anlehnungsnation vorangehen zu können. Das Resultat wären Streitkräfte, die — nicht unähnlich der französischen oder der britischen Armee — in Bündnisstrukturen integriert und trotzdem flexibel einsetzbar sind, Streitkräfte, die die Ad-hoc-Handlungsfähigkeit Deutschlands verbessern würden. Die neue Bundesregierung sollte diesen Weg weiterverfolgen.

Maritime Wahl: Indo-pazifische versus arktisch-nordatlantische Prioritäten

Michael Paul / Göran Swistek

Mit der Herausgabe der *Leitlinien zum Indo-Pazifik* hat die Bundesregierung deutlich gemacht, dass sie diese Region derzeit als den strategisch wichtigsten Raum betrachtet und ihr fortan außenpolitisch Priorität zumessen werde. Im Indo-Pazifik sei auch Deutschlands Sicherheit gefährdet. Deshalb gelte es, die internationale Ordnung dort zu schützen. Deutschland will sich an dieser Aufgabe auch mit militärischen Fähigkeiten beteiligen. In seiner ersten Grundsatzrede Ende Juni 2021 betonte der Inspekteur der Marine, das mit der Entsendung der Fregatte *Bayern* begonnene Engagement in der Region künftig verstetigen zu wollen. Er wünsche sich eine Intensivierung der Kooperationen mit den großen Marinenationen in diesem Raum, selbst wenn dies nur mit einer Entlastung bei den Verpflichtungen zu bewerkstelligen sei, Einheiten und Fähigkeiten in den stehenden Nato-Einsatzverbänden bereitzustellen.

Zugleich zeichnet sich aber für die Allianz ein dynamisch eskalierender Konflikt mit Russland im Hohen Norden ab. Noch nie, seit dem Ende des Kalten Krieges, war das Verhältnis der Nato zu Moskau auf einem solchen Tiefpunkt. Für das Bündnis wäre ein geographischer Spagat, bei dem es dem arktisch-nordatlantischen und dem indo-pazifischen Raum die gleiche Aufmerksamkeit widmet, kaum leistbar. Die Expertengruppe des Reflexionsprozesses »Nato 2030« hat jüngst in ihrem Abschlussbericht die Zunahme militärischer und auch als aggressiv zu bewertender Aktivitäten Russlands im Hohen Norden dargelegt. Als Konsequenz daraus empfiehlt sie der Nato, den Pfeiler der militärischen Abschreckung und Verteidigung innerhalb des nordatlantischen und europäischen Raums zu stärken. Auch im Abschlusskommuniqué des Nato-Gipfeltreffens vom Juni 2021 wird die potentielle Bedrohung durch Russland außergewöhnlich deutlich betont. Die Regierungschefs der Bündnispartner thematisieren gleichzeitig aber auch das zunehmende Ausgreifen Chinas auf den nordatlantischen Raum und stellen ein stärkeres Engagement mit Partnern im Indo-Pazifik in Aussicht. Bereits in ihrem Weißbuch von 2016 hat die Bundesregierung den Horizont der deutschen Sicherheitspolitik als global definiert. Doch aufgrund der Risiken und Bedrohungen im nordatlantischen und osteuropäischen Raum legte sie den sicherheitspolitischen Schwerpunkt in den vergangenen Jahren auf die Stärkung der Fähigkeiten zur Landes- und Bündnisverteidigung. Eingedenk der begrenzten Ressourcen und der bestehenden Einsatzverpflichtungen seiner Streitkräfte ist auch für Deutschland ein Agieren in beiden geographischen und mehrheitlich maritim geprägten Zonen kaum zu realisieren. Hier bestünde die Gefahr, dass wesentliche Fähigkeiten überstrapaziert werden und durch Doppelungen mit Partnern und Alliierten an anderer Stelle offene »Flanken« entstehen.

Die Lage in der Arktis und im Nordatlantik

Seit der russischen Invasion Georgiens 2008, dem die völkerrechtswidrige Annexion der Krim 2014 und der seither andauernde Krieg in der Ukraine folgte, hat sich die sicherheitspolitische Lage in Europa und entlang des Nordatlantiks bis zur Arktis verändert. Russland nutzt derzeit ein breites Repertoire an verdeckten und offenen Mitteln zur Destabilisierung des Westens, das von militärischer Aufrüstung und bewusster Provokation über die Einmischung in die Politik und Wahlen der europäischen Länder bis hin zu konstanten Übergriffen im Cyber- und Informationsraum reicht und der Durchsetzung seiner Interessen in Europa und im Nordatlantik dient. Durch diese Akte befinden sich die Staaten des Westens bereits permanent in einem Konflikt, der jedoch von Seiten des Urhebers mit Bedacht oft nicht zuzuordnen ist und gegenwärtig noch unterhalb der Schwelle etwaiger physischer Gewalt bleibt. Moskaus Politik im Hohen Norden und in der Arktis ist unmittelbar mit seinen

Interessen in Europa verknüpft. In geostrategischer Betrachtung stellt sich der europäische Kontinent aus russischer Perspektive als eine halbinselförmige Verlängerung der eurasischen Landmasse dar. Europa besitzt die überwiegend frei zugängliche Küstenlinie zum Atlantik, die der Russischen Föderation fehlt. Russlands Zugang zum Atlantik erfolgt über die Ostsee oder die Arktis. Dort hat Moskau beachtliche maritime und militärische Potentiale und Kräfte disloziert, die jedoch in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt sind. Aus russischer Sicht sind die Seeverbindungslinien, die im arktisch-nordatlantischen Raum verlaufen, nicht nur wesentlich zur Versorgung der eigenen Häfen. Sie gelten auch als potentielle Verkehrs- und Transportwege einer künftigen maritimen Seidenstraße. Im Rahmen der angestrebten Intensivierung der Kooperation zwischen der Eurasischen Wirtschaftsunion und der chinesischen Belt and Road Initiative (BRI) sieht Russland die Chance, sich geostrategisch aus einer Position am Rande Europas und Asiens in die Position einer handelspolitischen Drehscheibe im Zentrum Eurasiens zu wechseln und damit seine Rolle als weltpolitischer Akteur aufzuwerten. Geoökonomisch manifestieren sich diese Bestrebungen in den land- und seeseitigen Übergängen der Seidenstraße nach Zentraleuropa und in den russischen Öl- und Gaspipelines nach Europa. Strategisch gehört dieses Gebiet, Zentraleuropa, zur unmittelbaren Interessensphäre der russischen Außen- und Sicherheitspolitik. Es ist die Landmasse, die den Hohen Norden und die Ostsee mit dem Schwarzen Meer bzw. dem Mittelmeer verbindet. Moskaus Nordatlantik- und Arktispolitik ist — ökonomisch und sicherheitspolitisch — somit auch ein Mittel seiner Strategie für Europa.

Der arktisch-nordatlantische Raum aus deutscher Sicht

Deutschland ist kein arktischer Staat, doch aufgrund seiner Rolle in der internationalen Gemeinschaft und seiner Interessen ist es stark in »Arktisthemen« involviert. Geostrategisch hat Deutschland eine ganz besondere Lage: Als Teil des Ostseeraums liegt es an den Schnittstellen zum Hohen Norden — dem Atlantik und der Ostsee. Damit verknüpft sind elementare außenwirtschaftliche und sicherheitspolitische See- und Landverbindungwege, die entweder durch oder an Deutschland vorbeiführen. Die deutsche Öffentlichkeit betrachtet die Arktis und den angrenzenden subarktischen Raum zuvorderst aus ökologischem, ökonomischem und politischem Blickwinkel. Als Mitglied des Ostseerats, der EU und der Nato sowie als Beobachter im Arktischen Rat und im Barents Euro-Arctic Council hat die Bundesregierung zahlreiche Themen auf ihrer Agenda, die direkt oder indirekt die Arktis betreffen. Diese Themen und die damit verbundenen Interessen wurden in den *Leitlinien deutscher Arktispolitik* im August 2019 gebündelt dargelegt.

Der Bundesrepublik ist als mittelgroßer Macht in besonderem Maße an verlässlicher internationaler Sicherheit, kollektiver Krisenbewältigung und Krisenprävention gelegen. Deutschland ist eine kontinentale Mittelmacht und als außenhandels- und rohstoffabhängige Nation ein Teil der Halbinsel Europa, die auf freie Seewege angewiesen ist. All diese essentiellen Rahmenbedingungen werden durch die wachsende Konkurrenz der Großmächte USA, China und Russland in Frage gestellt, womit auch die Handlungsspielräume Deutschlands beschnitten werden. Es liegt daher im deutschen Interesse, gemäß den *Leitlinien deutscher Arktispolitik* den »bestehenden geopolitischen Spannungen in der Region zu begegnen und (Interessen-)Konflikten und potentiellen Krisen in der Arktis vorzubeugen«. Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, die Arktis als konfliktarme Region zu erhalten, sie auf friedliche Weise zu nutzen und die Freiheit der Schifffahrt dort zu bewahren — schließlich erfolgt der deutsche Außenhandel wertmäßig zu fast 60 Prozent über die See.

Darüber hinaus ist es das Ziel deutscher Arktispolitik, dass bestehende internationale Verpflichtungen und Normen in der Region weiterhin beachtet werden. Zugleich erkennt die Bundesregierung die sich entwickelnde sicherheitspolitische Dynamik im Hohen Norden. Angesichts einer Rüstungs- und Eskalationsspirale, die dort möglicherweise entsteht, bekennt sie sich zu ihren Bündnisverpflichtungen. Deutschland und die Bundeswehr müssen ihre militärischen Fähigkeiten gemeinsam mit den nordeuropäischen Partnern verstärken und einen substantiell größeren Beitrag zur Wirksamkeit der europäischen Diplomatie und zur Verteidigungsfähigkeit des Bündnisses im subarktischen Raum leisten. Jedwede militärischen Aktivitäten in der Region sollen defensiver Natur sein. Gleichwohl soll die Bundeswehr die Möglichkeit haben, zum Ausdruck ihrer Bündnistreue und als Signal der Abschreckung an Manövern und Übungen in der Arktis oder im subarktischen Raum teilzunehmen. Was die Übungen und Manöver zu Land betrifft, ist vor allem auf die Teilnahme der

durch Deutschland überwiegend gestellten und geführten Very-High-Readiness-Joint-Task-Force-Brigade (VJTF) an der Nato-Großübung Trident Juncture 2018 in Nord-Norwegen zu verweisen. Vereinzelt haben sich auch Soldaten des Seebataillons der Marine am arktischen Training mit niederländischen Marines beteiligt, in Vorbereitung der gemeinsam gestellten Amphibischen Task Group (ATG). Seeseitig ist die Deutsche Marine regelmäßig mit ihren Einheiten bei Übungen und Manövern im subarktischen Raum präsent. Ob als Bestandteil der stehenden maritimen Einsatzverbände der Nato, im Rahmen bilateraler Kooperationen insbesondere mit Norwegen oder bei Gelegenheit anderweitiger maritimer Übungen: Der subarktische Bereich des Nordatlantiks und der nördlichen Ostsee gehört zu den Standardseegebieten, in denen die Deutsche Marine operiert.

Aufgrund der Abhängigkeit Deutschlands vom freien Schiffsverkehr kommt der Bundeswehr beim Schutz der eigenen Küstengewässer und der angrenzenden Seegebiete sowie der internationalen Seeverbindungslinien »eine besondere Verantwortung« zu, wie es in der *Konzeption der Bundeswehr* heißt. Im Falle von Ostsee und Nordsee ist diese Verantwortung relativ klar. Aber der Nordflankenraum der Nato besteht nicht nur aus dem Seegebiet zwischen Dänemark und dem Baltikum, er erstreckt sich auch über das Europäische Nordmeer in den Hohen Norden. Deutschland und seinen europäischen Partnern ist es ebenso wie den USA ein wichtiges Anliegen, die Sicherheit und Resilienz der Länder in diesem Raum zu erhöhen. Hierzu bedarf es spezieller militärischer Fähigkeiten in den Seegebieten des Hohen Nordens über und unter Wasser sowie im Luftraum. Im Vordergrund stehen dabei unter anderem Seefernaufklärer (Maritime Patrol Aircraft, MPA), U-Boote und U-Jagdeinheiten, die auch einen wichtigen Beitrag zur Lagebilderstellung und zum Wissen um maritime Räume (Maritime Domain Awareness) leisten. Die USA sind größter Bereitsteller solcher Fähigkeiten in der Nato. Vor dem Hintergrund der chinesischen Machtpolitik im indo-pazifischen Raum sind sie jedoch zunehmend außerhalb Europas und seiner Peripherie gefordert. Viele der spezialisierten Fähigkeiten der US-Marine werden dementsprechend bevorzugt dort eingesetzt werden, wo sich eine Konfrontation mit China nicht mehr ausschließen lässt. In seinen Einlassungen zum US-Verteidigungshaushalt für das Jahr 2022 äußerte der Vorsitzende der Generalstabschefs General Mark A. Milley, dass die Arktis sehr wohl *in Zukunft* eine bedeutende geostrategische Rolle für die USA bekommen werde. Doch derzeit gebe es im Hinblick auf Fähigkeiten und deren Finanzierung andere Prioritäten. Die Eskalationsdynamik im Indo-Pazifik wird als drängender bewertet. Es liegt im deutschen Interesse, wenn sich die USA den dortigen sicherheitspolitischen Herausforderungen stellen. Damit verbindet Washington jedoch die Erwartung, dass die unmittelbaren Probleme für Europas Sicherheit — auch im Hohen Norden — von den Ländern des betroffenen Kontinents eigenständiger und glaubwürdiger angegangen werden. Dies setzt jenseits von Führungs- oder Koordinationsaufgaben eine Stärkung militärischer Fähigkeiten, das Schließen spezifischer Fähigkeitslücken und eine Steigerung der militärischen Bereitschaft voraus.

Folgen für die deutsche Politik

In beiden geographischen Räumen mehren sich die Anzeichen für eine zunehmende Kooperation Chinas und Russlands. Die Basis dafür ist eine Überschneidung bzw. Kompatibilität der grundlegenden Interessen und Ziele. Die westlichen Demokratien stehen vor dem Problem, dass sowohl in der Arktis als auch im Indo-Pazifik mit den systemischen Konflikten sicherheitspolitische Herausforderungen einhergehen. Deutschland ist außenwirtschaftspolitisch ein Global Player, außen- und sicherheitspolitisch jedoch eine Mittelmacht mit begrenzten Ressourcen und Fähigkeiten. Da sich Letzteres voraussichtlich nicht ändern dürfte und auch der deutsche Verteidigungsetat in den nächsten Jahren stagnieren oder sich reduzieren wird, ist abzusehen, dass die Bundeswehr als Instrument der Außen- und Sicherheitspolitik nicht gleichzeitig in diesen beiden maritimen und geopolitisch wichtigen Räumen eingesetzt werden kann.

Deutschland tut angesichts dieser Prämissen gut daran, sich mittelfristig mit seinen militärischen Fähigkeiten auf einen sicherheitspolitisch regional begrenzten Ansatz zu konzentrieren. Im indo-pazifischen Raum reichen die diplomatischen und außenwirtschaftlichen Instrumente aus, um die deutschen Partner in der Region des nachhaltigen Interesses der Bundesrepublik zu versichern. Im Nordatlantik und im Hohen Norden dagegen sollten das diplomatische Engagement intensiviert und gleichzeitig militärpolitische Maßnahmen, unter anderem im Rahmen der Nato, verstärkt werden, um diesen Raum zu stabilisieren.

Für Deutschland und Europa stellt Russland mit seinem Agieren derzeit die unmittelbarste und direkteste Bedrohung dar — sowohl hinsichtlich der Freiheit der Schifffahrt wie des Eskalationspotentials, das sich aus dem russischen Verhalten gegenüber nordischen Staaten und der anhaltenden Militarisierung des arktisch-nordatlantischen Raums ergibt. Diesen Bedrohungen können Europa und Deutschland gegenwärtig nicht allein entgegentreten. Auf absehbare Zeit bedarf es dazu weiterhin der Fähigkeiten und der Präsenz der amerikanischen Streitkräfte. Die USA richten den Schwerpunkt ihrer Aktivitäten jedoch zunehmend auf den Systemkonflikt mit China im Indo-Pazifik. Würde Deutschland im Nordatlantik mehr Verantwortung übernehmen und damit die Amerikaner dort entlasten, böte dies den USA notwendige Freiräume. Deutschland würde damit gleichzeitig einen wahrnehmbaren Beitrag leisten, der dazu dient, die Fähigkeiten zur Abschreckung und Verteidigung im Rahmen der Nato zu stärken und die Sicherheitslage im Hohen Norden zu stabilisieren.

Schwieriges Verhältnis zu Moskau. Deutsche Russlandpolitik muss weiter justiert werden

Sabine Fischer

Die Beziehungen mit Russland werden auch für die nächste Bundesregierung eine der größten außenpolitischen Herausforderungen sein. Sie gehören zu den kontroversesten Themen innerhalb der EU, sind konstitutiv für die europäische Sicherheit, haben eine markante transatlantische Dimension und sind als Folge der zunehmenden Bedeutung Chinas für Russland eng mit der Frage der künftigen Weltordnung verknüpft. Deutschland braucht keine grundlegend neue Russlandpolitik, aber es muss die Realität der russischen Innen- und Außenpolitik noch stärker berücksichtigen.

Russische Realität

Drei Trends prägen die Entwicklung der russischen Politik:

1. Der russische Staat ist in den letzten zwei Jahrzehnten kontinuierlich autokratischer geworden. Die Autokratisierung des politischen Systems geht einher mit der zusehends expliziteren Ablehnung von liberaler Demokratie und Weltordnung. Beide gelten im offiziellen russischen Diskurs nur mehr als ideologischer Unterbau eines unilateralen westlichen Dominanzanspruchs. Diese Ansicht teilt auch Peking, was den politischen Schulterschluss Russlands und Chinas auf internationaler Bühne forciert.
2. Russland sieht sich als internationale Großmacht. Es erhebt den Anspruch, bei der Gestaltung regionaler Ordnungen (in seiner Nachbarschaft, im Nahen und Mittleren Osten) entscheidend mitzuwirken. Dieses Bestreben ist Ausfluss der Vorstellung von einer multipolaren Welt, in der Russland gleichauf mit Großmächten wie den USA und China agiert.
3. Russland nutzt die Schwachstellen westlicher Demokratien, um diese zu unterminieren. Darin sieht Moskau die Antwort auf westliche Einflussnahme in Russland nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion. Weil chinesische und russische Ziele und Methoden einander ähneln, sollten westliche Demokratien diesen Trend auch im Kontext der sich verschärfenden globalen Systemkonkurrenz verstehen.

Zwischen diesen drei Trends gibt es eine enge Wechselwirkung. Die Autokratisierung im Innern steigert das Bedürfnis des russischen Staates, westliche Einflüsse abzuwehren und westliche Systeme zu unterminieren. Die geopolitische Konfrontation mit dem Westen wiederum dient auch der Legitimation im Innern. Alle drei Trends werden sich mit großer Wahrscheinlichkeit in den nächsten fünf bis zehn Jahren fortsetzen. Eine demokratische Transition Russlands erscheint hingegen unwahrscheinlich. Das politische System weist trotz wachsender Legitimitätsprobleme einen relativ hohen Grad an Stabilität auf. Auch die internationalen Rahmenbedingungen (zunehmender Einfluss Chinas, Schwächung westlicher Demokratien) dürften eher stützend als destabilisierend wirken und es Russland ermöglichen, an seinem Kurs festzuhalten.

Deutsche Russlandpolitik: teilweise an der Realität vorbei

Die beschriebenen Trends begrenzen den Handlungsspielraum für deutsche und EU-Politik. So ist deren Einfluss auf innenpolitische Entwicklungen in Russland zusehends geschrumpft. Die Konfrontation mit Moskau in der östlichen Nachbarschaft belastet das europäische Sicherheitssystem. Das politische und militärische Engagement Russlands im Nahen und Mittleren Osten wiederum steht in einem Zusammenhang mit Flucht und Migration nach Deutschland bzw. in die EU. In der globalen Systemkonkurrenz mit China (und Russland) hat Deutschland zwischen

der Wahrnehmung wachsender Bedrohungen und seinen Handels- und Wirtschaftsinteressen noch keine klare Position gefunden.

Berlin hat seine Politik in den vergangenen Jahren den sich wandelnden Rahmenbedingungen in der Region angepasst und europäisch eingebettet. Den Staaten der östlichen Nachbarschaft misst die Bundesregierung heute mehr Bedeutung zu als noch in den 2000er Jahren. Es ist nicht zuletzt Deutschland zuzuschreiben, dass der EU-Konsens über die Sanktionen gegen Russland seit 2014 bestehen blieb. Angesichts des politischen Konflikts mit Moskau hat es Berlin außerdem zu einer Priorität gemacht, Kontakte in die russische Gesellschaft zu fördern.

Gleichzeitig lässt sich die deutsche Politik weiterhin von Grundannahmen leiten, die mit der Realität im Verhältnis zu Russland immer weniger in Einklang zu bringen sind. So ist nach wie vor die Überzeugung verbreitet, ökonomische Verflechtung könne perspektivisch Russlands wirtschaftliches und politisches System und dadurch auch seine Haltung zu Deutschland und zur EU positiv verändern. Ähnliches gilt für die Hoffnung, Moskau ließe sich durch Dialog zu konzilianteren Positionen bewegen. Beides entspricht seit Jahren nicht mehr dem Selbstverständnis von Russlands politischer Führung. Derartige Fehlannahmen finden sich auf unterschiedlichen Ebenen der deutschen Politik. Die Folge sind nationale Alleingänge besonders dort, wo wirtschaftliche Interessen im Spiel sind. Das prominenteste Beispiel ist die Pipeline Nord Stream 2. Einzelne Bundesländer und andere Akteure betreiben immer wieder »Nebenaußenpolitik« gegenüber Russland, zuletzt wiederholt, als es um die Beschaffung des russischen Corona-Impfstoffs Sputnik V ging. All dies führt zu Konflikten mit den europäischen Partnern wie auch mit Washington.

Neue Bundesregierung: (noch) mehr Realitätssinn erwünscht

Die nächste Bundesregierung sollte ihre Russlandpolitik verstärkt den realen Gegebenheiten anpassen und überkommene Grundannahmen revidieren. Auf globaler Ebene muss Berlin die Dynamik der russisch-chinesischen Beziehungen stärker in seine Kalkulation einbeziehen. Das Verhältnis zwischen beiden Staaten wird sich weiter vertiefen. Es wird auch, zuungunsten Russlands, asymmetrischer werden. Moskau wird sich dem jedoch kaum widersetzen — es sei denn, es käme zu einer Umorientierung der russischen Außenpolitik, die wiederum innenpolitische Veränderungen voraussetzen würde. Wahrscheinlicher ist, dass Moskau und Peking wie bisher dort den Schulterschluss üben werden, wo sie die Positionen der USA und anderer westlicher Akteure schwächen können. Der französische Präsident Emmanuel Macron startete 2019 eine an Moskau gerichtete diplomatische Initiative in dem Glauben, die EU könne Russland mit Gegenangeboten aus der Umarmung mit China herauslösen. Dies erwies sich schnell als Illusion: Die russische politische Führung traute Macron nicht zu, in der EU, vor allem aber gegenüber Deutschland die Führung zu übernehmen. Sie hatte zu diesem Zeitpunkt auch kaum noch Interesse am Engagement mit der EU. Mit der Wahl von Joe Biden zum amerikanischen Präsidenten hat sich die Chance ergeben, die transatlantischen Beziehungen (auch) im Hinblick auf Russland/Osteuropa zu reaktivieren. Die nächste Bundesregierung sollte transatlantische Konsolidierung bei der Gestaltung des Beziehungsvierecks EU—USA—Russland—China zur obersten Priorität machen. Dafür hat sie vorerst nur bis zum Beginn des nächsten US-Präsidentschaftswahlkampfs Ende 2023 Zeit.

Deutschland muss mehr Verantwortung für europäische Sicherheit übernehmen. Das Verhältnis zu Russland ist in diesem Bereich äußerst angespannt. Moskau setzt in seiner erweiterten Nachbarschaft (inklusive Arktis und Naher/Mittlerer Osten) zunehmend auf militärische und hybride Mittel. Internationale Rüstungskontrollregime erodieren, das gegenseitige Vertrauen ist auf einem Tiefpunkt angelangt. In dieser Situation gilt es, im Rahmen von EU, Nato und OSZE die Verteidigungskapazitäten und die Resilienz westlicher Demokratien auszubauen. Dazu gehört auch, Finanzströme sowie politische und wirtschaftliche Verflechtungen daraufhin zu überprüfen, wo sie auf politische Prozesse in Deutschland und anderen EU-Mitgliedstaaten einwirken. Moskau wird Angebote, über Rüstungskontrolle, Konfliktprävention oder »de-conflicting« zu sprechen, erst dann ernst nehmen, wenn es mit einem konsolidierten und wehrhaften Gegenüber zu tun hat.

Berlin sollte auch seine Grundannahmen zur östlichen Nachbarschaft überprüfen. Die Region hat sich so weit ausdifferenziert, dass die 2009 geschaffene Östliche Partnerschaft der EU in zwei Teile zerfällt: die Assoziierungsprozesse auf der einen, die Beziehungen mit Armenien und Aserbaidschan auf der anderen Seite. Der belarussische Machthaber Lukaschenka hat die Teilnahme seines Landes an der

Östlichen Partnerschaft ausgesetzt. Besonders viel Energie muss darauf verwendet werden, die Reformprozesse in den drei assoziierten Staaten Ukraine, Moldau und Georgien voranzubringen. Die Assoziierungsabkommen gibt es seit 2014, die Erfolgsbilanz ist gemischt. Alle drei Länder befinden sich in einem Teufelskreis aus internen Reformwiderständen, regionaler Instabilität und dürftigem EU-Angebot. Alle drei wollen nach wie vor der EU beitreten. Deutschland hat, gemeinsam mit einigen anderen Mitgliedstaaten, diese Option bislang negiert — und sicherlich ist die EU bis auf weiteres nicht zu neuen Erweiterungsprozessen in der Lage. Es ist aber in Deutschlands primärem Interesse, dass diese Staaten sich nachhaltig entwickeln und stabilisieren. Ihre Reformanstrengungen müssen deshalb zu einer prioritären Aufgabe gemacht und mit aller Kraft unterstützt werden. Entsprechende Schritte sind von großer Bedeutung für das Verhältnis der EU zu Russland, weil sie den Gestaltungsanspruch der EU in der Region festigen und zur Konsolidierung der Reformen in den assoziierten Staaten beitragen können. Gegenüber Belarus, Armenien und Aserbaidschan müssen Deutschland und die EU-Partner die vorhandenen engen Spielräume effizient nutzen.

Die deutschen Vorbehalte gegen eine intensivere sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit der Ukraine werden der traurigen Realität vor Ort nicht mehr gerecht. In den vergangenen zwei bis drei Jahren hat sich die Struktur des Konflikts im Donbas deutlich gewandelt. Mittlerweile haben weite Teile der Bevölkerung in den umstrittenen Territorien russische Pässe. Eine Offensive Moskaus »zum Schutz« dieser Neubürgerinnen und -bürger wird deshalb wahrscheinlicher. Der russische Truppenaufmarsch an der ukrainischen Grenze im Frühjahr 2021 belegt die gefährliche Dynamik des Konflikts. Um die von Russland annektierte Krim und im Asowschen Meer wachsen die Spannungen ebenfalls. Stellt sich Berlin der Diskussion über mehr sicherheitspolitische Unterstützung für Kiew, lassen sich klare Bedingungen formulieren, unter denen eine solche Zusammenarbeit stattfinden könnte. Konfliktlösung muss wieder viel stärker in den Fokus deutscher Politik gegenüber der östlichen Nachbarschaft rücken.

Die neue Bundesregierung wäre gut beraten, die deutsche Suche nach immer neuen Anlässen für »selektives Engagement« mit Russland einzustellen. Alle Themen, die unter diese vierte der fünf Leitlinien für die Russlandpolitik der EU fallen, liegen seit langem auf dem Tisch. Ihre Anzahl ist begrenzt, was mit divergierenden Interessen zu tun hat, aber auch mit Moskaus schwindendem Willen, sich seinerseits zu engagieren. Die Absage an alle Angebote der EU, bei der Bekämpfung der Covid-19-Pandemie zusammenzuarbeiten, ist dafür ein beredtes Beispiel. Gemeinsam mit den EU-Partnern sollte Deutschland die wenigen Themen identifizieren, bei denen kein Weg an Russland vorbeiführt bzw. die wegen überlappender Interessen auf Fortschritte hoffen lassen. Zur ersten Kategorie gehören regionale Krisen und Konflikte, besonders in der östlichen Nachbarschaft und im Nahen und Mittleren Osten, ebenso Rüstungskontrolle, Cybersicherheit und die Zukunft der Arktis. In der zweiten Kategorie ist die Auswahl sehr viel geringer. Derzeit bietet sich hier vor allem der Kampf gegen den Klimawandel an. Die Moskauer Klimapolitik verharrt zwar bislang hauptsächlich auf rhetorischer Ebene. Doch wird Russland als Öl- und Gasexporteur von der Umsetzung des europäischen Green Deal massiv betroffen sein, wodurch sich auch auf russischer Seite Ansatzpunkte für Kooperation ergeben.

Gesellschaftlicher Austausch muss Priorität der deutschen Russlandpolitik bleiben. Autokratisierung und Pandemie haben den Spielraum dafür drastisch schrumpfen lassen. Moskau geht nun auch vermehrt gegen deutsche Organisationen vor, weshalb die deutsche Seite des Petersburger Dialogs alle geplanten Aktivitäten bis auf weiteres suspendiert hat. Die neue Bundesregierung sollte prüfen, welche Funktion dieser Dialog unter den gegebenen Umständen für gesellschaftlichen Austausch mit Russland haben kann. Sie sollte sich außerdem auf europäischer Ebene für (notfalls unilaterale) Schritte einsetzen, die russischen Bürgerinnen und Bürgern die Einreise in die EU erleichtern.

Solche Veränderungen müssen sich auch in der institutionellen Aufhängung der deutschen Russland- und Osteuropapolitik niederschlagen. Das Amt des Koordinators bzw. der Koordinatorin für zwischengesellschaftliche Zusammenarbeit mit Russland, Zentralasien und den Ländern der Östlichen Partnerschaft ist nicht mehr zeitgemäß und sollte auf mehrere Schultern verteilt werden. Die neue Bundesregierung sollte einen Koordinator bzw. eine Koordinatorin für die Östliche Partnerschaft mit Schwerpunkt auf den assoziierten Ländern berufen und so deren Reformprozessen das Gewicht verleihen, das ihnen zusteht. Eine weitere Koordinatorin bzw. ein weiterer Koordinator sollte sich um die schrumpfenden Möglichkeiten zur Zusammenarbeit mit der russischen Zivilgesellschaft kümmern. Beide Positionen

sollten Personen mit politischem Gewicht und ausgeprägter Regionalkenntnis anvertraut werden. Für die zivilgesellschaftliche Zusammenarbeit mit den zentralasiatischen Staaten könnte ein weiterer Koordinator oder eine Sonderbotschafterin im Auswärtigen Amt ernannt werden.

Kosten und Nutzen der Neujustierung

All dies bedeutet nicht, dass Deutschland sich aus jeglicher Form des Engagements mit Moskau zurückziehen soll. Doch muss die nächste Bundesregierung ihr Handeln noch stärker an der politischen Realität in Russland ausrichten. Einer entsprechenden Abstimmung innerhalb der EU und im westlichen Bündnis kommt oberste Priorität zu. Dies war bislang nicht immer der Fall, wie das Beispiel Nord Stream 2 zeigt. Solche Projekte, die zwangsläufig eigene Dynamiken und Pfadabhängigkeiten entwickeln, müssen in Zukunft vermieden werden. Beschreitet Berlin diesen Weg, ist kurzfristig mit weiteren Spannungen im Verhältnis zu Moskau zu rechnen — nachdem die Beziehungen spätestens mit der Causa Nawalny im Jahr 2020 einen präzedenzlosen Tiefstand erreicht haben. Mittel- bis langfristig jedoch kann eine solche Vorgehensweise die EU und das transatlantische Verhältnis russlandpolitisch konsolidieren. Dies würde Deutschland und den EU-Partnern größere Verhandlungsmacht in den zahlreichen Disputen sichern, die es mit Moskau zu bestehen gilt. Und Russland stünden weniger Flanken offen, um die EU weiter zu schwächen.

Eine alternative »Ein China«-Politik

Hanns Günther Hilpert / Angela Stanzel

Die Chinapolitik Deutschlands und Europas hat in der vergangenen Dekade einen Kurswechsel vollzogen. In einem gemeinsam am 19. März 2019 veröffentlichten Strategiepapier bezeichneten die EU-Kommission und die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik China nicht nur als strategischen Partner, sondern auch als Konkurrenten und systemischen Rivalen. Diese Vervielfältigung von Einordnungen hat jedoch nicht bewirkt, dass die europäische Politik gegenüber China seitdem weniger beliebig oder weniger widersprüchlich geworden wäre. Nach wie vor verfolgen die verschiedenen Akteure auf europäischer, nationaler und subnationaler Ebene ihre jeweils eigene Agenda und blenden die dabei entstehenden Nebeneffekte auf andere Politikbereiche aus.

In dieser ohnehin problematischen Konstellation sollte Deutschland den Eindruck vermeiden, es verhalte sich ambivalent. Eine Chinapolitik, die vorrangig die eigenen außenwirtschaftlichen Interessen bedient und versucht, das Land bei der Bewältigung globaler Probleme einzubinden, die aber die Gefahren hintanstellt, die von Chinas totalitärer Regierungsführung und expansiver Machtprojektion ausgehen: für die multilaterale liberale Ordnung, für Frieden und Stabilität im indo-pazifischen Raum, für die Selbstbehauptung Europas — eine solche Chinapolitik ist für das ökonomisch und politisch bedeutendste Land Europas nicht mehr verantwortbar.

Leitgebend sollte vielmehr die fundamentale Einsicht sein, dass die Verteidigung der regelgebundenen liberalen Ordnungsprinzipien, das Einstehen für Menschenrechte und die politische Selbstbehauptung Europas wichtigere und höherwertige Ziele sind als die ökonomischen Erträge, die sich im Austausch mit China erzielen lassen. Zudem ist Chinapolitik immer auch Europa- und Bündnispolitik. Wenn Brüssel, Paris oder Washington erwarten, dass Deutschland solidarisch eine klarere, notfalls auch konfrontativere Haltung gegenüber China an den Tag legt, ist diese Erwartung nicht gleichzusetzen mit der Einforderung eines wirtschaftlichen »Decoupling« oder dem Beginn eines neuen Kalten Krieges. Weiterhin ist konkret dafür zu sorgen, dass Europas Unternehmen, Konsumenten, Staatsbürger und Regierungsinstitutionen wirksam vor chinesischen Übergriffen geschützt werden; und derartige Maßnahmen sind nur im europäischen Kontext realistisch.

Einklang statt Dreiklang

Entgegen dem oberflächlichen Anschein stehen die Chancen für ein einheitliches Auftreten gegenüber China gar nicht so schlecht. Die bei den EU-Mitgliedstaaten anzutreffenden opportunistischen Verhaltensweisen sollten nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich Europas Hauptstädte zunehmend einig sind, wie China zu bewerten ist, nicht zuletzt unter dem Eindruck der unlängst zu beobachtenden aggressiven »Wolfsdiplomatie«, also dem Versuch Chinas, die Politik anderer durch massives Drohverhalten zu beeinflussen. Ungeachtet der zweifellos grandiosen Entwicklungserfolge des Landes und einer nach wie vor erkennbaren Heterogenität in der Staats- und Parteiführung zeigt Chinas Innen- und Außenpolitik, dass es sich um ein nach leninistischen Methoden geführtes Einparteienregime handelt, das den eigenen Machterhalt gegebenenfalls brutal und entschlossen durchsetzt und seinen weltpolitischen Aufstieg nach selbstfestgelegten Konditionen handhabt. Die EU-Staaten stimmen ferner in der Einschätzung überein, dass die westliche Politik der Einbindung Chinas gescheitert ist. Die Hoffnung, China werde sich im Zuge von Modernisierung und Wohlstandsbildung im Innern liberalisieren und nach außen friedlich und regelkonform verhalten, hat sich als Fehleinschätzung erwiesen.

Aus der konstatierten Einigkeit in der Bewertung sollte Geschlossenheit und Konsistenz im Handeln folgen. Dies kann nur gelingen, wenn die Europäer gemeinsam ihre Position bestimmen, idealerweise auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs der EU. Fundament dieser Positionierung können nur die

europäischen Werte, Rechtsnormen und Ordnungsvorstellungen sein sowie die davon abgeleiteten Kerninteressen des Kontinents, das heißt konkret, eine regelgebundene internationale Ordnung aufrechtzuerhalten und Freiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und fairen Wettbewerb in Europa zu bewahren. Es geht darum, erstens den EU-Binnenmarkt und die damit verbundene Regulierungshoheit zu schützen, zweitens die politische Handlungsautonomie von EU und EU-Mitgliedstaaten zu gewährleisten, nicht zuletzt angesichts subversiver oder einschüchternder Maßnahmen Chinas, drittens Recht und Regelbindung auf internationaler Ebene zu verteidigen.

Grenzt sich Europa gegenüber China politisch ab und setzt die Einhaltung internationaler Regeln und die eigene Selbstbestimmung an erste Stelle, sollte dies der Außenpolitik, aber auch weiteren Akteuren aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft Orientierung geben und der Chinapolitik die erforderliche Konsistenz und Ganzheitlichkeit verleihen. Eine derartige Akzentuierung der Chinapolitik wäre handlungs- und entscheidungsleitend für die Einzelbereiche Diplomatie, Sicherheit, Handel, Wirtschaft, Technologie, Kultur und Menschenrechte; sie sollte ebenso für die Länder- und Kommunalebene maßgeblich sein. Dieser Gleichklang, der alle wesentlichen Politikfelder umfasst, lässt sich als neue »Ein China«-Politik[1] beschreiben — ein Begriff, der Chinas Doktrin für die politische und territoriale Einheit von Volksrepublik und Taiwan entlehnt ist.

Das EU-Strategiepapier sollte durch eine solche neue »Ein China«-Politik ergänzt und konkretisiert werden. Dort werden — wie bereits erwähnt — die Beziehungen zwischen der EU und China mit den Attributen Partnerschaft, Konkurrenz und systemische Rivalität gekennzeichnet. Dies gibt zwar das bilaterale Verhältnis in einem eleganten Dreiklang wieder. Diese »Kompartmentalisierung« leistet jedoch der Illusion Vorschub, dass es in der Zusammenarbeit mit China möglich wäre, zwischen Wirtschaft und Politik, zwischen bequemen und unbequemen Bereichen zu trennen — in der Zusammenarbeit mit einem China, das den ökonomischen Austausch für seine politische und militärische Machtprojektion instrumentalisiert und das im In- und Ausland Regeln missachtet, wenn es geboten und nützlich erscheint.[2] Das mit der Positionsbestimmung verbundene prioritäre politische Ziel, nämlich China dazu zu bringen, sich in der Zukunft an Regeln zu halten, bereitet dieser Illusion ein Ende.

Folgerichtig verpflichtet die »Ein China«-Politik dazu, auf die Verletzung internationaler Regeln in gebotener Weise zu reagieren, außerdem Korruptionsversuchen und Druckausübung durch China in Europa entschieden entgegenzutreten. Sie signalisiert China, was Europas Kerninteressen sind. Sie sollte aber nicht als ein Versuch missverstanden werden, sich im Sinne einer geopolitischen Parteinahme gegen den weltpolitischen Aufstieg Chinas zu stemmen oder gar einem Systemwechsel in dem Land den Weg zu ebnen. Anknüpfungspunkt der »Ein China«-Politik sind Chinas Regelverletzungen. Eine derartige Klarstellung ist aus zweierlei Gründen wichtig: Erstens macht sie die Chinapolitik anschlussfähig für die gesamte EU. Zweitens wirkt sie einer ungewollten Eskalation entgegen; schließlich sind beide Seiten daran interessiert, den Dialog und die Kooperation fortzusetzen, wobei die politischen Unterschiede gegenseitig anerkannt werden (müssen).

Auch China hat Interesse an einer gedeihlichen politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Zusammenarbeit mit Deutschland und Europa. Im europäischen Interesse liegt es, den Einfluss der Gruppe der »Internationalisten« zu stärken sowie möglichst zu verhindern, dass sich die chinesische Politik (weiter) verhärtet. Die Senkung des globalen CO_2-Ausstoßes, die Pandemiebekämpfung, die Nonproliferationspolitik, die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Stabilität in kritischen Weltregionen sind nicht die einzigen Themen, bei denen China und der Westen konstruktiv zusammenarbeiten müssen und dazu auch in der Lage sind. Hier gilt es, positive Signale Chinas aufzunehmen und die Kooperation zu fördern.

Die »Ein China«-Politik macht die Politik Deutschlands und Europas gegenüber dem Land redlicher, rationaler und berechenbarer. Sie setzt der Ambivalenz ein Ende. Politik und Wirtschaft sollten sich aber auch der Konsequenzen einer »Ein China«-Politik bewusst sein — die Positionierung wird ihren Preis haben. China wird die Haltung Europas zunächst als antagonistisch, als »unbotmäßig« einstufen und ökonomisch oder politisch sanktionieren. Nachhaltige Schäden für deutsche Marktpositionen und mittelbar

1 Die Inspiration zu dieser treffenden Metapher verdanken die Autoren Philip Stephens, »The Right Answer to Xi Jinping Is a One-China Policy«, in: *Financial Times*, 21.1.2021.

2 Siehe Hanns W. Maull, »Eine China-Strategie braucht auch Abschreckungspotenzial«, in: *Die Zeit* (online), 22.5.2021.

ebenfalls für Deutschlands politische Stellung gegenüber China sind nicht auszuschließen. Allerdings schadet sich China in einer arbeitsteiligen Weltwirtschaft durch Sanktionen und Boykotte immer auch selbst; daher ist die Solidarität innerhalb der EU so wichtig. Chinesische Strafmaßnahmen, wie beispielsweise gegenüber Schweden oder Tschechien, sollte die EU mit gemeinsamen Reaktionen beantworten. Dies wäre gleichzeitig ein geeignetes Signal an Peking, dass »Strafmaßnahmen« Konsequenzen nach sich ziehen. Anzustreben wäre, dass sich über die EU hinaus ein Kreis gleichgesinnter Staaten findet, der gemeinsam gegenüber China agiert und reagiert.

Eine defensiv ausgerichtete, wertegeleitete Außenwirtschaftspolitik

Im Fokus der deutschen und europäischen Außenwirtschaftspolitik gegenüber China standen bisher vor allem offensive Interessen. Dabei konnten hinsichtlich Marktzugang und Wettbewerbsbedingungen durchaus Erfolge erzielt werden, zuletzt im Rahmen des Umfassenden Investitionsabkommens (CAI). Von einer Angleichung an das westliche marktwirtschaftliche System ist China indes heute weiter entfernt denn je.

Dabei liegen die aus europäischer Sicht kritischen Probleme inzwischen ohnehin nicht mehr nur im chinesischen Inlandsmarkt, sondern in dem problematischen Verhalten vieler chinesischer Akteure auf den internationalen Märkten und in den davon ausgehenden Bedrohungen für den unternehmerischen Wettbewerb und die multilaterale Handelsordnung. Deshalb sollten Deutschland und die EU das Ziel eines diskriminierungsfreien Marktzugangs und fairer Wettbewerbsbedingungen in China zwar weiterverfolgen, ihre Außenwirtschaftspolitik aber in erster Linie defensiv ausrichten. Während Chinas Wirtschaft sich unbeeindruckt von westlicher Kritik in Richtung volkswirtschaftlicher Autonomie transformiert und zunehmend von Kadern der Kommunistischen Partei kontrolliert wird, sollte es aus europäischer Perspektive hauptsächlich darum gehen, die heimischen Unternehmen, Konsumenten und Steuerzahler vor chinesischen Praktiken und Übergriffen zu schützen, um den EU-Binnenmarkt und das europäische Wirtschafts- und Sozialmodell zu bewahren.

An eine defensive Außenwirtschaftspolitik wird eine Reihe von Forderungen[3] gestellt. Verschiedene sinnvolle Maßnahmen wurden bereits umgesetzt oder eingeleitet, etwa das Investitions-Screening und das neue »anti-coercion instrument« der EU. Als Kompass für eine Außenwirtschaftspolitik, die China gegenüber defensiv ausgerichtet ist, taugen die Prinzipien der Reziprozität und Werteorientierung. So sollten beispielsweise chinesische Unternehmen unter den gleichen Bedingungen um öffentliche Aufträge in der EU konkurrieren, wie das umgekehrt von europäischen Unternehmen in China verlangt wird. Und wenn Waren und Leistungen aus China bezogen werden, ist sicherzustellen, dass bei ihrer Herstellung bzw. Erbringung auf Nachhaltigkeit geachtet wird und dass vor allem Menschenrechte eingehalten werden. Wichtig ist überdies, die Verwundbarkeiten in den Bereichen Import, Export, Investition und Technologie zu mindern.

Viele in China erfolgreiche deutsche Unternehmen werden nicht umhinkommen, ihre Abhängigkeit vom chinesischen Absatzmarkt und Fertigungsstandort zu reduzieren. Um dies zu erreichen, bietet der Indo-Pazifik-Raum lukrative Alternativen. Hier sollte eine offensive Handelspolitik aktiv darauf hinwirken, Marktbarrieren abzubauen.

Internationale Zusammenarbeit im Hinblick auf China stärken und ausbauen

Das Vorhaben, China auf die Regeln des Völkerrechts, des Multilateralismus und liberaler Ordnungspolitik zu verpflichten, wird Europa nicht alleine schultern können. Europas zentrale Partner für politische Abstimmung und Zusammenarbeit sind die USA, Großbritannien, Kanada sowie gleichgesinnte Staaten der Indo-Pazifik-Region. Die transatlantische Werte- und Sicherheitsgemeinschaft bildet ein gutes Fundament für politische und wirtschaftliche Kooperation in Bezug auf China, wenngleich Asien nicht Vertragsgebiet der Nato ist. Es gilt, den systemischen und ernsthaften Ansatz der Biden-Administration konstruktiv und kooperativ zu begleiten bzw. europäisch zu akzentuieren, zum Beispiel in den Bereichen Klima, Gesundheit und Infrastrukturentwicklung. Da

3 Siehe insbesondere Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), *Grundsatzpapier China. Partner und systemischer Wettbewerber – Wie gehen wir mit Chinas staatlich gelenkter Volkswirtschaft um?*, Berlin, Januar 2019.

der Systemwettbewerb mit China auf dem Gebiet der Technologie ausgetragen und entschieden wird, sollte die gemeinsame Exportkontrolle ausgeweitet, systematisiert und vor allem besser international koordiniert werden.

Darüber hinaus sollte der Westen die in internationaler Gerichtsbarkeit, Vereinten Nationen, Welthandelsorganisation (WTO) und Bretton-Woods-Institutionen verankerten Normen und Gepflogenheiten stärken und ausbauen. Werden Führungspositionen in internationalen Organisationen besetzt, darf Peking nicht das Feld überlassen werden, da China zunehmend versucht, internationale Organisationen zu instrumentalisieren, um die eigenen nationalen Werte und Interessen zu legitimieren.

Europas China-Strategie sollte die Drittländer in anderen Weltregionen berücksichtigen. Die Indo-Pazifik-Strategie der Bundesregierung bietet eine hervorragende Grundlage, um die politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit mit den Ländern der Region zu intensivieren.[4] Aber auch anderswo dürfte das hierbei verfolgte Ziel Strahlkraft besitzen, nämlich Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Resilienz zu stärken, so dass dem politischen und ökonomischen Druck Pekings besser widerstanden werden kann. Allerdings müssen den Worten auch Taten folgen. Über Handels- und Sektorabkommen, über Kooperationsangebote für den Aufbau einer nachhaltigen Infrastruktur können Deutschland und die EU Drittländern alternative Perspektiven eröffnen.

Die defätistische Einschätzung, dass das freiheitliche System, Demokratie und Marktwirtschaft im Wettbewerb mit Chinas autoritärem Staatskapitalismus nicht überleben könnten, ist fehl am Platze.

4 Siehe den Beitrag von Alexandra Sakaki, Gudrun Wacker und Christian Wagner, S. 127ff.

Den Worten Taten folgen lassen: Außenpolitik gegenüber Afrika und Lateinamerika

Denis M. Tull / Claudia Zilla

Afrika sowie Lateinamerika und die Karibik (LAK) haben eine ambivalente Position in der Außenpolitik Deutschlands und der EU. Beide gelten als politisch wie ökonomisch periphere Regionen, die das internationale System nur schwach prägen. Während die LAK-Staaten eine besonders aktive Phase (2000 – 2014) des regionalen und globalen Engagements bereits hinter sich gelassen haben, unternimmt Afrika seit einer Dekade verstärkte Anstrengungen, kollektive Handlungsfähigkeit aufzubauen und zu projizieren. Dieser Unterschied in den Ambitionen spiegelt sich teilweise im Relevanzverlust bzw. Relevanzgewinn der jeweiligen Regionen in der deutschen und europäischen Agenda wider. Davon abgesehen tun sich Berlin und Brüssel schwer damit, in den Beziehungen zu beiden Regionen Interessen und Ziele zu formulieren, die eine anhaltend große politische Aufmerksamkeit rechtfertigen würden.

Dennoch beschwören deutsche und europäische Entscheidungsträger und -trägerinnen – begleitet von einer Vielzahl an Initiativen – seit Jahren die Notwendigkeit einer vertieften Zusammenarbeit oder gar »strategischer Partnerschaften« mit den »natürlichen Verbündeten« (LAK) bzw. dem »Nachbarkontinent« (Afrika). Doch schon die immer wieder bemühte rhetorische Figur der »Partnerschaft auf Augenhöhe« lässt erahnen, wie asymmetrisch das Verhältnis zu den beiden Regionen derzeit ist.

Indes manifestieren sich globale Machtverschiebungen in Afrika und LAK. Nichtwestliche Staaten sind zu wichtigen Partnern beider Regionen bei Handel, Infrastrukturprojekten, Krediten und Investitionen geworden. Im Zuge der Pandemie erweiterte China seine mittlerweile starke Rolle in LAK als Handelspartner (zum Beispiel entfallen 33,9 Prozent des chilenischen, 16,1 Prozent des brasilianischen und 14,3 Prozent des argentinischen Gesamthandels auf China)[1] und Gläubiger (im Zeitraum 2005 – 2019 vergab China Infrastrukturkredite in Wert von 25 Milliarden US-Dollar)[2] um eine entwicklungspolitische Komponente: Seit Beginn der Corona-Krise spendete die Volksrepublik Güter für den sanitären und medizinischen Bedarf im Wert von 215 Millionen US-Dollar.[3] In Afrika sind die Umrisse eines »neuen Wettlaufs« um die Verfolgung strategischer Interessen zwischen ambitionierten Kleinstaaten (zum Beispiel Vereinigte Arabische Emirate), aufstrebenden Mittelmächten (unter anderem Türkei) und globalen Großmächten (China, Russland) erkennbar. Derzeit sind 39 afrikanische und 13 LAK-Staaten Teil von Pekings »Neuer Seidenstraßeninitiative« (Belt and Road Initiative, BRI).

Der Aufstieg Chinas und generell der zunehmende Akteurspluralismus geht für beide Regionen zunächst mit einer substantiellen Erweiterung ihrer außenpolitischen Handlungsoptionen einher. Die Relevanz und Attraktivität traditioneller Partner und einiger ihrer üblichen Instrumente verblasst. So fiel etwa der Anteil von Geldern für Entwicklungszusammenarbeit (EZ) am Zufluss externer Finanzströme nach Afrika von 60 Prozent im Jahr 1990 auf 29 Prozent im Jahr

1 European Commission, *EU Trade Statistics*, <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/statistics/> (eingesehen am 14.7.2021).

2 Carlos de León, »Transporte terrestre chino en América Latina« [Chinesischer Landtransport in Lateinamerika], *Observatorio Económico Latinoamericano*, 31.5.2021, <http://www.obela.org/analisis/transporte-terrestre-chino-en-america-latina> (eingesehen am 14.7.2021).

3 Wilson Center, *Aid from China and the U.S. to Latin America amid the COVID-19 Crisis*, Washington, D.C., 8.2.2021, <https://www.wilsoncenter.org/aid-china-and-us-latin-america-amid-covid-19-crisis> (eingesehen am 14.7.2021).

SWP Berlin
Deutsche Außenpolitik im Wandel
September 2021

2018 (LAK: 3,2 Prozent).[4] Die Vorstellung, Deutschland und die EU verlören in der Folge überall und unaufhaltsam an Boden, ist allerdings ein Zerrbild. Berlin und Brüssel haben es selbst in der Hand, ihren Einfluss zu wahren. Fraglich ist indes, mit welchen Mitteln dies passieren soll. Es wäre ein Trugschluss zu glauben, Europa könne mit BRI-ähnlichen Programmen und Krediten bzw. mit »Hard Power« in Konkurrenz zu China treten. Abgesehen von den Ressourcen fehlen der EU und ihren Mitgliedstaaten schlicht die Instrumente und der Rückhalt ihrer Gesellschaften, um ähnlich umfassend, schnell und riskant zu agieren wie Chinas (para-)staatliche Organisationen.

Einfluss und Glaubwürdigkeit sind im Übrigen nicht alleine abhängig von wirtschaftlicher Potenz und harten Machtwährungen. Kein anderer Akteur neben Europa verfügt annähernd über eine vergleichbare, historisch bedingte Tiefe und Dichte der Beziehungen zu Afrika und LAK. Diese »Soft-Power«-Faktoren stellen einen komparativen Vorteil dar, der jedoch zunehmend brüchiger zu werden droht. Dies liegt nicht nur am Aktivismus internationaler Konkurrenten. Widersprüche zwischen einer Rhetorik der Partnerschaft und dem effektiven Handeln im Kontext bilateraler, biregionaler und globaler Herausforderungen und außenpolitische Inkonsistenzen haben das Vertrauen vieler Staaten des Globalen Südens in deutsche und europäische Beiträge zum Multilateralismus und einer gerechteren globalen Ordnung erschüttert. Mit besonderer Brisanz macht sich dieses Problem in zwei Politikfeldern bemerkbar: der Migrationspolitik und dem Umgang mit den Covid-19-Impfstoffen.

Migrationspolitik in Afrika

Kaum ein Thema hat die europäisch-afrikanischen Beziehungen mehr belastet als das der Migration. Seit 2015 hat die EU die von Afrika ausgehenden Wanderungsbewegungen als *die* zentrale Herausforderung im Umgang mit dem Kontinent charakterisiert. Die Eindämmung dieser Migration wurde zu einem »integralen Bestandteil« der deutschen und europäischen Afrikapolitik, zu einem Ziel, dem wie im Fall der Entwicklungspolitik ganze Politikfelder weitgehend untergeordnet wurden.[5] Bausteine dieser Politik waren die Verlagerung der europäischen Außengrenzen nach Nordafrika und in den Sahel und eine forcierte Praxis der Rückführung illegaler Migranten und Migrantinnen in die afrikanischen Herkunftsländer. Mit Blick auf den Interessengegensatz zwischen Afrika und der EU versuchte Letztere, die Asymmetrie der Beziehungen für ihre migrationspolitischen Intentionen nutzbar zu machen.[6] Das heißt, dass die EU, um die rhetorisch verbrämte »gemeinsame Herausforderung« Migration zu bewältigen, zur »Erzeugung und Nutzung der [dafür] erforderlichen Hebelwirkung« alle ihr zur Verfügung stehenden »einschlägigen […] Maßnahmen, Instrumente und Hilfsmittel« einzusetzen bereit war, darunter entwicklungspolitische Konditionalitäten, Marktzugänge und Visarestriktionen.[7] De facto wurde die »Kooperation« mit Afrika zu einer Frage der Einhaltung europäisch definierter Zielvorgaben, die über negative oder positive Anreize (EZ-Hilfspakete) sichergestellt werden sollte. Afrikanische Präferenzen wie mehr Möglichkeiten regulärer Mobilität und Migration nach Europa und mehr intraregionale Freizügigkeit in Westafrika (die durch die Unterstützung der EU für die Stärkung grenzpolizeilicher Kontrollen in der Region beschnitten wird), wurden kaum berücksichtigt.

Es ist wenig überraschend, dass diese Politik nur begrenzt und vermutlich nur kurzfristig erfolgreich ist, wurde sie doch mit der Erwartung an die afrikanischen Regierungen verknüpft, eine Politik gegen die Freizügigkeit der eigenen Gesellschaft ins Werk zu setzen und damit ihre eigene Macht zu gefährden. Die EU hat ihre Teilerfolge teuer erkauft. Die Fokussierung auf Migrationsabwehr und die Unterordnung anderer Ziele hat ihre politische Glaubwürdigkeit nicht nur in den betroffenen Politikbereichen, sondern insgesamt geschwächt.[8]

4 African Union Commission/OECD Development Centre, *Africa's Development Dynamics 2021. Digital Transformation for Quality Jobs*, Paris 2021, <https://www.oecd-ilibrary.org/development/external-financial-inflows_e1670c9e-en> (eingesehen am 14.7.2021).

5 Auswärtiges Amt, *Eine vertiefte Partnerschaft mit Afrika. Fortschreibung und Weiterentwicklung der Afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung*, Berlin, 27.3.2019, S. 18.

6 Idrissa Rahmane, *Dialogue in Divergence. The Impact of EU Migration Policy on West African Integration: The Cases of Nigeria, Mali, and Niger*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2019.

7 Europäischer Rat, *Tagung des Europäischen Rates (28. Juni 2016) – Schlussfolgerungen*, EUCO 26/16, Brüssel, 28.6.2016, para. 2.

8 »Spanien wirft Marokko ›Erpressung‹ vor«, *Deutsche Welle*, 20.5.2021, <https://www.dw.com/de/spanien-wirft-marokko-erpressung-vor/a-57600252> (eingesehen am 19.7.2021).

Bei der Gestaltung der Migrationspolitik wird die Perpetuierung der asymmetrischen Machtbeziehungen deutlich, von denen die EU stets behauptet, sie überwinden zu wollen. Kurz- und mittelfristig wachsen durch das Vorgehen der Union aus Sicht eines zunehmend selbstbewussten Kontinents die Zweifel an der Eignung Europas als Partner. Langfristig unterhöhlt die Migrationspolitik auch den Einfluss der EU, der bislang über dichte politische und gesellschaftliche Netzwerke, über Werte, Normen und Expertise gewonnen und gefestigt wird.

LAK im Kontext der Covid-19-Impfstoffpolitik

LAK ist die von der Pandemie am stärksten betroffene Region der Welt. Mit nur rund acht Prozent der Weltbevölkerung entfallen auf sie (Stand: 13. Juli 2021) rund 21 Prozent der Covid-19-Infektionsfälle und 32 Prozent der Todesfälle weltweit[9] — und eine Eindämmung des Coronavirus auf dem Subkontinent ist noch nicht in Sicht. In dieser Notlage bemühen sich die LAK-Regierungen um den Zugang zu Impfstoffen aus aller Welt, durch die Beteiligung an COVAX, der Initiative der Weltgesundheitsorganisation (WHO), und durch Verhandlungen mit den Herstellern. Doch auf multilateralem wie bilateralem Wege geht es extrem langsam voran: Nur 15 Prozent der lateinamerikanischen Bevölkerung haben bisher einen vollen Impfschutz erhalten.[10] Pharmaunternehmen priorisieren zahlungskräftige Staaten bei Verträgen über große Lieferungen; über den COVAX-Mechanismus gingen an LAK bisher lediglich etwas mehr als die Hälfte der Impfdosen, die bis Ende Juni 2021 in Aussicht gestellt worden waren. Zwar sind die Menschen im Globalen Süden stark auf die chinesischen (Sinovac, Sinopharm, CanSino), russischen (Sputnik V) und indischen (Covishield) »Impfstoffe zweiter Klasse« angewiesen, doch offizielle Stimmen in Deutschland und Europa prangern diese Handelsbeziehung als »Impfstoff-Diplomatie« Chinas und Russlands an.

Die EU-Mitgliedstaaten haben sich auf eine gemeinsame Impfstoffstrategie geeinigt. Auf deren Grundlage hat die EU doppelt so viele Impfdosen bestellt, wie sie für den vollständigen Impfschutz ihrer Bevölkerung benötigt. Deutschland und die EU beteiligen sich zudem am COVAX-Mechanismus, der aufgrund einer anfänglichen Unterfinanzierung und der schwachen Verhandlungsmacht gegenüber den Impfstoffherstellern von einer globalen Umverteilungsinitiative zu einem bescheidenen Hilfsprogramm geschrumpft ist. Die COVAX-Initiative ist mittlerweile auf jene Impfstoffe angewiesen, die sich reiche Staaten vorher für die eigene Bevölkerung oder für gesundheitsdiplomatische Zwecke gesichert hatten und die nun teilweise zur Verfügung stellen. Anstatt die Entwicklung und Produktion von Vakzinen im Globalen Süden zu fördern, liefert COVAX in erster Linie Impfstoffe aus der westlichen Welt (erst im Juni 2021 wurde der erste chinesische Impfstoff genehmigt). Im Februar 2021 listete die WHO zwei Versionen von Oxford-AstraZeneca-Impfstoffen aus der Republik Korea und Indien für den Noteinfalleinsatz und verteilte sie über COVAX. Doch die Impfung mit diesen Covid-19-Vakzinen wird von einigen Mitgliedstaaten der EU, die COVAX finanziell unterstützt, bei der Einreise nicht als Impfschutz anerkannt. Gleiches gilt in der ganzen EU für jene Vakzine, die nicht aus europäischer, britischer oder US-Entwicklung stammen.[11] Während einige Gesundheitsfachleute darauf verweisen, dass nur eine freie bzw. Zwangslizenzierung und der Technologietransfer zur Impfstoffherstellung in ärmeren Ländern einen fairen globalen Impfstoffzugang sichern können, lehnt die Bundesregierung — im Einklang mit den Pharmaunternehmen — eine Patentfreigabe ab. Auch dies wird in LAK und Afrika aufmerksam zur Kenntnis genommen.

Politikwandel und Vertrauensbildung

Die Migrations- und die Covid-19-Impfpolitik stehen hier exemplarisch für globale Phänomene, von deren negativen Aspekten Afrika und LAK besonders betroffen sind. Strukturelle Disparitäten im Weltsystem führen dazu, dass die Verwundbarkeit durch internationale Herausforderungen und die nötige Resilienz ungleich über Staaten und Regionen hinweg

9 Daten zu Covid-19-Infektions- und Todesfällen sowie zum Impfschutz in diesem Abschnitt basieren auf Auswertungen der WHO, *WHO Cornonavirus (COVID-19) Dashboard*, <https://covid19.who.int/> (eingesehen am 13.7.2021).

10 Rashmee Roshan Lall, »Por qué Haití no ha vacunado aún a ni una sola persona« [Warum Haiti noch keine einzige Person geimpft hat], *openDemocracy*, 5.7.2021, <https://www.opendemocracy.net/es/haiti-no-ha-vacunado-a-nadie/> (eingesehen am 13.7.2021).

11 Vakzine aus Russland (Sputnik V) und China (VeroCell) befinden sich nach der Antragstellung im März bzw. Mai 2021 im EU-Zulassungsverfahren.

verteilt sind. Deutschland und die EU verpassen auf diesen Politikfeldern die Chance, nicht nur zu einer nachhaltigen Problembewältigung beizutragen, sondern auch die Rhetorik von der »Partnerschaft auf Augenhöhe« mit Afrika und LAK mit Leben zu füllen.

Abgesehen von ihrer begrenzten Wirksamkeit resultieren aus Europas Migrationspolitik gegenüber Afrika zahlreiche Zielkonflikte. Kurzfristige politische Ziele konterkarieren langfristige europäische Interessen und die Kohärenz in und zwischen Politikfeldern. Im Sinne sowohl der Effektivität der Migrationspolitik als auch der eigenen Glaubwürdigkeit sollte die EU ihren Instrumentenkasten um positive Anreize wie Mobilitätspartnerschaften für Arbeit und Bildung erweitern. Darin könnten afrikanische Regierungen die Bereitschaft zu Kompromissen und Gegenangeboten erkennen, was es ihnen leichter machen würde, gegenüber der eigenen Bevölkerung für die innenpolitisch kontroverse Zusammenarbeit mit Europa zu werben.

Am Beispiel der Migrationspolitik wird auch deutlich, dass die EU immer weniger in der Lage ist, wirtschaftliche Asymmetrien und Geberdominanz in Macht zu übersetzen, denn Druck führt allenfalls partiell zu Kooperation. In Afrika sollte sich Europa nicht der »Sprache der Macht« (Ursula von der Leyen) bedienen, sondern stattdessen versuchen, seine noch existierenden komparativen Vorteile an »Soft Power« zu nutzen, indem es seine Rhetorik der Partnerschaft mit konkreten Angeboten bei Themen untermauert, die für Afrika zentrale Anliegen sind. Dazu zählt die Unterstützung der Afrikanischen Freihandelszone. Auf globaler Ebene gilt es, im Dialog mit afrikanischen Akteuren gemeinsame Interessen bei der Umgestaltung multilateraler Institutionen (unter anderem UN-Sicherheitsrat, internationale Finanzinstitutionen) zu identifizieren. Denn deren Legitimität wird künftig auch davon abhängen, dass Afrika nicht länger nur Objekt, sondern auch Subjekt internationaler Politik ist.

Gegenüber den Staaten des lateinamerikanischen und karibischen Raums setzt partnerschaftliches Verhalten in erster Linie voraus, dass Deutschland und die EU die Widersprüche und Inkonsistenzen anerkennen, die die eigene Politik dort immer weniger attraktiv und glaubwürdig erscheinen lassen — zuletzt im Kontext der Corona-Pandemie. Sie sollten sich bilateral zusammen mit LAK sowie global für den nachhaltigen Abbau der Asymmetrien einsetzen. In der globalen Impfstoffpolitik hieße dies konkret, zunächst die Blockadehaltung gegen eine Patentfreigabe bei Vakzinen aufzugeben. Darüber hinaus sollten Deutschland und die EU den Aufbau von Kapazitäten für die Impfstoffherstellung in der Entwicklungswelt und von überregionalen Produktionsnetzwerken (wie von AstraZeneca unternommen) fördern. Im Hinblick auf die Impfstoffverteilung ist es notwendig, die COVAX-Initiative zu stärken, zum einen finanziell und zum anderen dadurch, dass von bilateralen Verträgen mit den Impfstoffherstellern und gesonderten Lieferungen von Impfdosen an bestimmte Regionen (etwa der EU an den Westbalkan) abgesehen wird. Im Einklang mit dieser Leitlinie sollten keine Auffrischungsdosen gekauft werden, solange weite Teile der Weltbevölkerung noch nicht geimpft sind. Im Sinne der Impfstoffvielfalt empfiehlt es sich, dass sich Deutschland und die EU der Anerkennung von Vakzinen aus dem Globalen Süden öffnen und Menschen mit einem solchen Impfschutz die Einreise erlauben. Schließlich sollte die karitative Rhetorik der »Spende« aufgegeben und das Narrativ von Impfstoffen als »globalen öffentlichen Gütern« durch einen substantiellen Politikwandel flankiert werden.

Identitätsbezogener Wandel

Multilateralismus und Partnerschaft in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik

Hanns W. Maull

Die deutsche Außenpolitik setzt konsequent auf Multilateralismus und bezieht daraus wesentlich ihre Identität. Das ist historisch folgerichtig und für eine Mittelmacht wie Deutschland politisch unumgänglich. Aber es gibt nicht »den« Multilateralismus: Jedes der vielfältigen Formate und jeder der zahlreichen Kontexte multilateraler Diplomatie sind in politische Ordnungszusammenhänge eingebettet, auf deren normativen Grundlagen nationale und internationale politische Ordnungen beruhen. Die Herausforderung für die deutsche Außenpolitik besteht deshalb darin, bestimmte, nämlich liberaldemokratische Formen des Multilateralismus voranzutreiben und autoritär oder gar neototalitär begründete Alternativen einzudämmen. Dies kann nur gelingen, wenn dieser normativ grundierte Multilateralismus der deutschen Außenpolitik international einflussreich bleibt oder wird. Voraussetzung hierfür sind durchschlagskräftige Koalitionen von Staaten, die sich gegenseitig mit tragfähigen Partnerschaften unterstützen und dies stärker als bislang üblich als wichtigen Aspekt ihrer außenpolitischen Identität sehen. Dieser normativ gut verankerte Multilateralismus »aus einem Guss« muss konzentrisch, ganzheitlich und strategisch angelegt und umgesetzt werden. Dazu ist es unerlässlich, ihn innenpolitisch und gesellschaftlich neu zu konzipieren und zu begründen.

Multilateralismus

Nicht nur Deutschland, auch viele andere Staaten erheben den Anspruch, eine multilaterale Außenpolitik zu betreiben, allen voran China. Nachdem Donald Trump als Präsident ins Weiße Haus eingezogen war und begonnen hatte, seine Politik am Prinzip »America first« auszurichten, präsentierte der chinesische Staatspräsident Xi Jinping China als Garanten einer offenen multilateralen Weltordnung. Damit verbindet die chinesische Außenpolitik allerdings andere Vorstellungen als die deutsche. Die Prinzipien und Normen der auf dem Regelwerk der Vereinten Nationen (UN) beruhenden internationalen Ordnung interpretiert die chinesische Führung in ihrem ganz eigenen Sinne. Sie vergrößert, wo sie kann, ihren personellen und inhaltlichen Einfluss in den bestehenden Organisationen und baut daneben neue, eigene multilaterale Strukturen auf, die sowohl bereits existierende Institutionen ergänzen als auch Alternativen dazu bieten. All das illustriert, wie weit die Vorstellungen darüber auseinandergehen, was unter Multilateralismus zu verstehen und wie er zu praktizieren sei. Dies kann nicht überraschen: Multilaterale Diplomatie ist zunächst einmal schlicht ein Instrument, um nationale Ziele und Interessen durchzusetzen. In diesen wiederum spiegeln sich die normativen Grundlagen, auf deren Basis Entscheidungsträger handeln.

Wenn also von Multilateralismus gesprochen wird, muss stets geklärt werden, was damit gemeint ist. Zwei Aspekte sind dabei besonders relevant, nämlich zum einen die unterschiedlichen Prinzipien und Werte, die mit dem Begriff des Multilateralismus verbunden werden, zum anderen die Formate, in denen er sich vollzieht. Während die spezifische Ausgestaltung des Multilateralismus in der Regel historischen und pragmatischen, also sachbezogenen Überlegungen folgt, sind die unterschiedlichen Wertekonstellationen, die in die Praxis multilateraler Außenpolitiken einfließen, von grundsätzlicher Bedeutung. Denn in den Prinzipien und Normen, denen sich Regierungen verpflichtet fühlen, manifestieren sich ihre jeweiligen außenpolitischen Identitäten wie auch (im doppelten Sinne des Begriffs) die innenpolitische Verfassung der Akteure. In ihrem Weißbuch[1] bekennt sich die Bundesregierung zu einem »wertebasierten Multilatera-

1 Auswärtiges Amt (Hg.), *Gemeinsam für die Menschen. Weißbuch Multilateralismus der Bundesregierung*, Berlin, Mai 2021, S. 23.

lismus«. Damit meint sie die liberaldemokratischen Prinzipien und Normen sowie die proeuropäische Orientierung gemäß den Vorgaben des Grundgesetzes.

Die geopolitischen Machtverschiebungen im Verlauf der letzten beiden Jahrzehnte sowie das Aufkommen rechtspopulistischer Kräfte in den westlichen Demokratien haben die Auseinandersetzungen um den Multilateralismus in den vergangenen Jahren befeuert. Deshalb beschränkt sich der Fundus an Gemeinsamkeiten inzwischen weitgehend auf die (wie gezeigt auslegungsfähige) Charta und die Institutionen der Vereinten Nationen. Das ist besser als nichts, aber die fortschreitende Lähmung des Sicherheitsrats durch die Vetomächte zeigt doch, dass diese Gemeinsamkeiten in der internationalen Zusammenarbeit wenig belastbar sind.

Tragfähige Partnerschaft

Auch der Begriff Partnerschaft, den besonders die chinesische Außenpolitik kultiviert, impliziert Kooperation auf der Basis von Gemeinsamkeiten. Insofern verstellt er tendenziell den Blick auf mögliche antagonistische Aspekte in den internationalen Beziehungen. Es stellt sich daher auch in diesem Zusammenhang die Frage nicht nur nach den Interessensdefinitionen der Partner, sondern auch nach den Wertegrundlagen, die diese prägen. Denn die Definition der nationalen Interessen eines Landes wird wesentlich durch die Prinzipien und Werte bestimmt, welche die Entscheidungsträger vertreten. Partnerschaften können ebenfalls höchst unterschiedlich ausgeprägt sein, je nach den Beteiligten und den spezifischen Problemzusammenhängen.

Eine weitere wichtige Frage bei partnerschaftlicher Zusammenarbeit lautet, auf welche Weise sowohl Kosten als auch mögliche Gewinne des Zusammenwirkens zwischen den Partnern aufgeteilt werden sollen. Diese Frage ist insofern heikel, als kollektives Handeln die Chance (für den Einzelnen) wie das Problem (für das Kollektiv) des Trittbrettfahrens impliziert. Anders ausgedrückt: Partnerschaft wie Multilateralismus erfordern, dass die Beteiligten bereit sind, ihre Ressourcen einzubringen und sich selbst so anzupassen oder zu verändern, dass die angestrebten Ziele erreicht werden können. Deutschland benötigt von seinen Partnern diese Bereitschaft, um seine Ziele zu verwirklichen und seine Interessen durchzusetzen. Dasselbe erwarten seine Partner auch von Deutschland.

Deutschlands wichtigste Partner sind gegenwärtig Frankreich und die USA sowie die anderen Mitgliedstaaten der beiden herausragenden multilateralen Kontexte der deutschen Außenpolitik: der Europäischen Union und der Nato. In anderer Weise und auf der Grundlage fundamental unterschiedlicher Prinzipien und Werte sind aber auch Russland und China als bedeutende Partner für Deutschland zu betrachten.[2] Effektivität und Legitimität von Partnerschaften und Multilateralismus hängen nicht unwesentlich davon ab, ob und in welchem Maße es gelingt, für die gemeinsamen Anliegen innenpolitische Unterstützung zu finden und durch innere Anpassungen Ressourcen zu mobilisieren. Ein Beispiel dafür wäre die Aufstockung nationaler Verteidigungshaushalte, um die innerhalb der Nato eingegangenen Verpflichtungen zu erfüllen. Dies gilt für Deutschlands Partner, aber auch für Deutschland selbst.

Gewiss wird es bei der partnerschaftlichen Zusammenarbeit im Multilateralismus auch vorkommen, dass manche Ergebnisse relativ leicht zu erreichen sind. Das kann zum einen dann der Fall sein, wenn Resultate sich mit eher geringem Aufwand an Ressourcen und internen Veränderungen erzielen lassen, zum anderen, wenn die Kosten weiteren an der Zusammenarbeit Beteiligten aufgebürdet werden können. Vieles spricht allerdings dafür, dass nicht zuletzt aufgrund ökologischer Grenzen des Wachstums sich die Möglichkeiten zusehends erschöpft haben, nationale Anpassungslasten in das internationale Umfeld und damit in die internationalen Beziehungen zu verlagern. Es scheint eher, dass um der Zukunft willen gewissermaßen eine Schubumkehr erforderlich ist, nämlich von der Externalisierung zur Internalisierung von Anpassungsleistungen.

Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Deutschlands Zukunft hängt entscheidend davon ab, wie sich die europäische und die internationale Politik in den kommenden Jahren entwickeln werden. Um die internationale Ordnung im Sinne seiner

2 Im aktuellen Weißbuch der Bundesregierung zum Multilateralismus findet sich bemerkenswerterweise weder ein Verweis auf die — offenkundig obsolete — Modernisierungspartnerschaft mit Russland noch auf die — formal fortbestehende — bilaterale »umfassende strategische Partnerschaft« mit China.

Prinzipien, Werte und Interessen beeinflussen zu können, braucht Deutschland einen normativ fest verankerten, wirkungsmächtigen Multilateralismus und dazu tragfähige Partnerschaften. Eine Voraussetzung hierfür ist das gesellschaftliche Bewusstsein, dass zwischen Außenpolitik und den eigenen Zukunftsperspektiven ein enger Zusammenhang besteht. Eine andere Bedingung ist die kollektive Bereitschaft, für einen solchen Multilateralismus größere Anstrengungen zu unternehmen und mehr Ressourcen zu investieren.

1. Die internationalen Auseinandersetzungen um die Frage, welche Prinzipien, Werte und Regeln den Multilateralismus in Zukunft leiten sollen, werden sich in den kommenden Jahren weiter intensivieren. Protagonisten dabei sind China und Russland auf der einen Seite, die USA bzw. die EU und ihre Verbündeten auf der anderen. Es geht bei diesem Tauziehen nicht nur um die künftige Gestalt der internationalen Ordnung, sondern auch um die Zukunft der liberalen Demokratie als politisches Ordnungsmodell. Das Tauziehen hat bereits begonnen und wird über die gesamte kommende Legislaturperiode hinweg andauern. Perspektivisch weist es aber weit darüber hinaus.

2. Multilateralismus vollzieht sich in vielen unterschiedlichen Konstellationen. Die Sachfragen, die dabei jeweils zu bearbeiten sind, überschneiden und beeinflussen sich häufig gegenseitig — etwa beim Zusammenhang zwischen Handels- und Klimapolitik. Zudem geht es bei den Entscheidungen in den jeweiligen Kontexten häufig keineswegs nur um Sachfragen, sondern auch um die dahinter stehenden Prinzipien und Werte. Multilaterale Außenpolitik kann deshalb nicht nur »kompartmentalisiert«, also allein auf die jeweiligen Sachfragen orientiert betrieben werden, auch wenn dies bis zu einem gewissen Grad unvermeidlich ist.

3. Die bisherige Praxis des deutschen Multilateralismus begünstigte Tendenzen der »Versäulung«, bei der die Querbezüge zwischen den einzelnen Politikfeldern aus dem Blick geraten. Daher sollte die neue Bundesregierung den Multilateralismus-Strang der deutschen Außenpolitik auf der Grundlage einer strategischen Gesamtkonzeption konzentrisch und ganzheitlich umsetzen.

4. Die außenpolitischen Koordinierungsmechanismen sollten dementsprechend auf exekutiver und parlamentarischer Ebene fortentwickelt werden. Dazu sollten die strategischen Orientierungen der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik, zum Beispiel in Form eines Weißbuchs, explizit ausformuliert werden und in regelmäßigen Abständen Gegenstand parlamentarischer Diskussionen sein. Zudem sollte der Bundessicherheitsrat in diesem Sinne aufgewertet und ausgebaut werden.

5. Den Kern des konzentrischen Multilateralismus bildet seine normative Grundausrichtung an liberaldemokratischen Prinzipien und Werten. Institutionell repräsentiert werden diese durch die Europäische Union, die transatlantischen Beziehungen und die Beziehungen zu anderen liberalen Demokratien. Auch gehört es in diesen Kernbereich, die genannten Prinzipien und Werte innerhalb der Vereinten Nationen zu wahren und weiterzuentwickeln. Hier ist das oben beobachtete Tauziehen um die zukünftige Ausrichtung der UN bereits in vollem Gange. Der zweite Kreis des konzentrischen Multilateralismus besteht darin, multilaterales Handeln in den unterschiedlichen Formaten systematisch abzugleichen und zu koordinieren. Der dritte betrifft die einzelnen Sachbereiche und ihre jeweiligen multilateralen Kontexte selbst.

6. Multilaterale Außenpolitik ist innenpolitisch voraussetzungsreich und anspruchsvoll. Gefragt ist dabei zum einen politische Unterstützung für eine angemessene materielle Ausstattung der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Zum anderen gilt es, Politik, Wirtschaft und Gesellschaft hinlänglich gegen Einwirkungsversuche von außen zu schützen und Risikovorsorge zu betreiben. Auch dies erfordert Ressourcen und Investitionen. Zur Orientierung: 1990 floss gut ein Fünftel des Bundeshaushalts (21,5 Prozent) in die Außenbeziehungen, 2021 nur noch knapp ein Achtel (12 Prozent).[3]

7. Effektive Partnerschaften sind die wichtigste Voraussetzung für eine gestaltungsfähige deutsche Außenpolitik. Erschwert werden sie durch die zunehmende Binnenorientierung der Außenpolitik bei Deutschlands Partnern, aber auch in Deutschland selbst. Andererseits können transnationale gesellschaftliche Akteure als neue Partner wichtige Impulse geben und Handlungsmöglichkeiten eröffnen.

8. Eine erfolgreiche deutsche Außenpolitik braucht nicht nur inhaltliche Impulse, sondern auch innenpolitische und gesellschaftliche Veränderungen. Es geht darum, umzudenken und der Außenpolitik mehr Gewicht zu verleihen. Dieses Umdenken ein-

3 Die Ausgaben für die Außenbeziehungen umfassen die Ressortansätze des Auswärtigen Amtes, des Bundesministeriums der Verteidigung und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

zuleiten und voranzutreiben gehört zu den wichtigsten politischen Herausforderungen der kommenden Legislaturperiode. Zugleich gilt es, ähnliche Veränderungen auch bei Deutschlands Partnern anzuregen und voranzubringen. Nur so besteht die Chance, die sich weiter öffnende Schere zwischen dem, was Multilateralismus zu leisten hat, und dem, was er derzeit zu leisten vermag, wieder zu schließen. Nur so lässt sich gewährleisten, dass die Werte der liberalen Demokratie in der internationalen Politik wie auch in Europa selbst erhalten bleiben und sich weiter entfalten können.

Nachhaltigkeitsaußenpolitik

Marianne Beisheim / Felicitas Fritzsche

Ausgangspunkt: Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie 2021

2020/21 hat die Bundesregierung die »Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie« fortgeschrieben.[1] Inspiriert vom Weltnachhaltigkeitsbericht 2019[2] werden darin sechs Transformationsbereiche identifiziert, bei denen fünf sogenannte »Hebel« angesetzt werden sollen. Einer der Hebel ist »Internationale Verantwortung und Zusammenarbeit«.[3] Dies führt den bewährten Ansatz fort, dass die Strategie nicht nur *in* Deutschland, sondern auch *mit* und *durch* Deutschland umgesetzt werden soll. Allerdings sind die Hebel in der Strategie weder sonderlich ausgearbeitet noch vorausschauend strategisch durchdacht. So werden unter dem Titel »Nachhaltigkeitsaußenpolitik« bislang lediglich thematisch passende Aktivitäten aufgelistet. Basis hierfür war der 2020er Ressortbericht des Auswärtigen Amtes (AA) »Diplomatie für Nachhaltigkeit«.[4] Darin berichtet das Amt über themenbezogene Aktivitäten wie Nachhaltigkeitsdialoge oder Deutschlands Anstrengungen zu »Klima und Sicherheit« im UN-Sicherheitsrat.

Unter der Überschrift »Nächste Schritte« kündigt die Bundesregierung in der Nachhaltigkeitsstrategie an: »International wird Deutschland seine Aktivitäten ebenfalls weiter konsequent vorantreiben und zeigen, dass Nachhaltigkeit *zentrales Merkmal* der deutschen Außenpolitik sowie der multilateralen Zusammenarbeit ist«.[5] Das AA hatte bereits in seinem Ressortbericht gefragt: »Wie können wir noch mehr Bereiche unseres außenpolitischen Handelns an der Agenda 2030 ausrichten? Wie können wir die langfristigen Ziele der Agenda mit ›klassischer Diplomatie‹ [...] verknüpfen und erreichen?« Antworten auf diese Fragen »sollen durch eine umfassende und kontinuierliche Debatte im Auswärtigen Amt und im Dialog mit der Öffentlichkeit gefunden werden.«[6]

Wandel

In der Vergangenheit war all dies Rhetorik, die selten jenseits von Eröffnungsreden wirklich ernst genommen wurde. Weitreichende, transformative Maßnahmen lehnten verantwortliche Politiker gerne mit dem Verweis auf mögliche »Gelbwesten-Proteste« auf deutschen Straßen ab. Das überzeugt schon konzeptionell nicht, denn soziale und wirtschaftliche Belange sollen als zwei der drei Dimensionen von Nachhaltigkeit immer mitgedacht werden.

Im April 2021 hat der Bürgerrat »Deutschlands Rolle in der Welt« einen Bericht an den Deutschen Bundestag übergeben.[7] Darin heißt es: »Deutschland soll Nachhaltigkeit […] als globale Querschnittsaufgabe […] vorantreiben und ins Zentrum seines politischen Handelns stellen«. Dabei solle Deutschland auch »im Interesse anderer Länder handeln«.[8] Ende März hatte das Bundesverfassungsgericht gefordert, dass die Regierung nicht nur ihr nationales Klimaschutzgesetz nachbessern, sondern auch ihr *internationales* Handeln intensivieren müsse.[9] Sich häufende

1 Bundesregierung, *Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung*, Berlin 2021.

2 Independent Group of Scientists, *Global Sustainable Development Report 2019: The Future Is Now – Science for Achieving Sustainable Development*, New York: United Nations, 2019.

3 Dieser Beitrag fußt unter anderem auf einer in Kooperation mit dem Deutschen Institut für Entwicklungspolitik und dem Netzwerk SDSN Germany durchgeführten Gesprächsreihe zum »Hebel Internationale Verantwortung und Zusammenarbeit als Instrument deutscher und europäischer Nachhaltigkeitspolitik« am 4. und 5. Mai 2021. Siehe auch Fn. 17.

4 *Diplomatie für Nachhaltigkeit. Bericht des Auswärtigen Amtes zur Umsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs)*, Berlin, November 2020.

5 Bundesregierung, *Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie* [wie Fn. 1], S. 129 [eigene Hervorhebung].

6 Auswärtiges Amt, *Diplomatie für Nachhaltigkeit* [wie Fn. 4], S. 5.

7 Bürgerrat, *Deutschlands Rolle in der Welt. Die Empfehlungen des digitalen Bürgerrats*, Berlin, März 2021.

8 Ebd., S. 56.

9 Bundesverfassungsgericht, *Leitsätze zum Beschluss des Ersten Senats (Klimaschutz)*, Karlsruhe, 24.3.2021, S. 97.

Extremwetterereignisse, wie zuletzt die Starkregenfluten, bestärken zudem den gesellschaftlichen Druck, der zuvor bereits durch »Fridays for Future« aufgebaut wurde. Innenpolitisch ist also durchaus sowohl Handlungsbedarf als auch Legitimationspotential vorhanden. Entsprechend formulierte der Staatssekretärsausschuss Mitte Juni mit Blick auf die kommende Legislaturperiode in einer Erklärung: »Die Verwirklichung der Ziele der Agenda 2030 ist ein Gestaltungsaufgabe von höchster Priorität«.[10] Die nächste Bundesregierung solle die Strategie »früh wieder aufgreifen und in einem Grundsatzbeschluss im Jahr 2022 nächste Schritte« vorsehen.[11]

Auf internationaler Ebene setzt der alte und neue UN-Generalsekretär António Guterres auf einen »integrierten und vernetzten Multilateralismus«, um die Umsetzung der 2030-Agenda voranzubringen und den Zielen für nachhaltige Entwicklung (SDGs) näherzukommen — wie er auch in seiner Rede im Deutschen Bundestag im Dezember 2020 erläuterte.[12] Auch Deutschland vertritt gemäß »Weißbuch Multilateralismus« einen wertebasierten, inklusiven und effektiven Multilateralismus und hat zusammen mit den anderen UN-Mitgliedstaaten die 2030-Agenda und die 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung in der Erklärung zum 75. Geburtstag der Weltorganisation zur »Roadmap« für die nächsten zehn Jahre ausgerufen. Aber um diese Roadmap auch in die Tat umsetzen zu können, müsste Deutschlands Außenpolitik den Hebel »Internationale Verantwortung und Zusammenarbeit« deutlich ernster nehmen und strategischer nutzen.

Empfehlungen

Die neue Bundesregierung und insbesondere das AA sollten das Thema Nachhaltigkeit politischer und auch geopolitischer verorten und strategischer angehen.[13] Das Bestreben sollte darauf gerichtet sein, die zu beobachtenden Veränderungen der internationalen Ordnung positiv mitzugestalten, auch da, wo das AA inhaltlich nicht federführend ist. Über Ressortzuständigkeiten hinweg könnte das AA vor allem sein Wissen um die »politics« sowohl in den Ländern und Regionen als auch in den verschiedenen multilateralen Kontexten und Verhandlungen stärker geltend machen. Dies sind — je nach theoretischem Blickwinkel — geopolitische Großwetterlagen und Verschiebungen darin, Machtspiele und Souveränitätsvorbehalte, Interessen und Interdependenzen, Werte und Narrative, hegemoniale Blöcke, gebildet von Eliten in Politik, Wirtschaft, Militär, Gesellschaft. Hingegen fehlt dieses Wissen oft den rein sektoral oder technisch denkenden Spezialistinnen und Spezialisten. Dabei ist es in multilateralen, aber auch in pluri- und bilateralen Kontexten für zielgerichtete Verhandlungsstrategien überaus relevant.

Die konsensuale Verabschiedung der 2030-Agenda und der SDGs durch die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen wird vom »Weißbuch Multilateralismus« zu Recht als Beleg gesehen, dass sich »die Staatengemeinschaft trotz unterschiedlicher Interessen global auf gemeinsame Ziele verständigen kann«.[14] Das böte die Möglichkeit, internationale Kooperation strategisch mit Blick auf diese gemeinsamen Ziele zu gestalten. 2016 hatte das Auswärtige Amt eine »Kartierung« durchgeführt, um über die Auslandsvertretungen zu erfahren, wie Regierungen anderer Staaten die SDGs umsetzen wollen. Im Weißbuch kommt diese Verknüpfung mit den klassischen Arenen der Diplomatie zu kurz. Die nächste Bundesregierung könnte einen erneuten proaktiven »Outreach« anstoßen, um Einblicke zu sammeln, wo Deutschland als Ideengeber und Kooperationspartner gefragt ist — gerade auch im Kontext von Bemühungen um »better and greener recovery« nach der Covid-19-Pandemie. So könnte die 2030-Agenda konzeptionell und institutionell tatsächlich *zentraler* im AA platziert werden und dann auch in den auswärtigen Beziehungen in prominenterer Form handlungsleitend sein.

Die Ergebnisse eines solchen Prozesses könnten dann auch die weiteren Aktivitäten der *Allianz für den Multilateralismus* inspirieren. Deren Mitglieder könnten auf dieser Basis Ideen für *multilaterale Transformationspartnerschaften* entwickeln — die Allianz also als »Part-

10 Bundesregierung, *Transformation erreichen – Perspektiven für die Deutsche Nachhaltigkeitspolitik*, Berlin, 14.6.2021, S. 3.

11 Ebd.

12 Deutscher Bundestag, »Guterres: Impfstoffe müssen für alle zugänglich und bezahlbar sein«, Berlin, 18.12.2020, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw51-guterres-811102> (eingesehen am 12.7.2021).

13 Sara Batmanglich et al., *Driving Transformative Change: Foreign Affairs and the 2030 Agenda*, Berlin: Adelphi, 2019, <https://www.adelphi.de/de/publikation/driving-transformative-change-foreign-affairs-and-2030-agenda> (eingesehen am 12.7.2021).

14 Bundesregierung, *Gemeinsam für die Menschen. Weißbuch Multilateralismus der Bundesregierung*, Berlin 2021, S. 16.

nerschaftsinkubator« nutzen. Außerdem sollte auch über eine Schnittstelle bei den UN nachgedacht werden, mit deren Hilfe diese Initiativen keine Parallel-Veranstaltungen blieben, sondern zeitnah an relevante multilaterale Prozesse angedockt würden. Multilaterale Partnerschaften wie Covid-19 Vaccines Global Access (COVAX) sind ein wichtiger Test für den inklusiven und vernetzten Multilateralismus. Nicht an den Vereinten Nationen vorbei, sondern gemeinsam oder zumindest in enger Abstimmung mit ihnen sollten weitere derartige Initiativen erarbeitet werden. Wie das Beispiel COVAX zeigt,[15] wäre eine Einheit sinnvoll, die begleitend überprüft, transparent macht und an politisch relevanter Stelle thematisiert, ob die Partner ihre eingegangenen Verpflichtungen einhalten und wo sich die Zusammenarbeit verbessern ließe. Auch bilateral arbeiten das AA und andere Ministerien bereits gemeinsam an Klima- und Energiepartnerschaften. Hieran könnte die neue Bundesregierung anknüpfen und sich dabei für breiter ausgestaltete Transformationsanstrengungen engagieren.

Im »Weißbuch Multilateralismus« heißt es, dass sich Deutschland nicht nur Versuchen entgegenstellen will, die 2030-Agenda aufzuweichen, sondern sich auch für ihre *integrierte* Umsetzung einsetzt.[16] Dieser Ansatz wird im Weißbuch selbst allerdings noch nicht hinreichend deutlich. Wie der Weltnachhaltigkeitsbericht (GSDR) aufzeigt, ließen sich durch eine integrierte Behandlung wichtige Synergien und damit schnellere Fortschritte bei der Erreichung mehrerer Ziele gleichzeitig realisieren. Grundlage einer kohärenten Nachhaltigkeitsaußenpolitik muss daher auch eine konsequentere *ressortübergreifende* Zusammenarbeit sein. Das Sustainable Development Solutions Network (SDSN) Germany hat den Vorschlag aufgegriffen, analog zum Klimakabinett (in dem das AA nicht vertreten ist) ein *Transformationskabinett* für internationale nachhaltige Entwicklung zu schaffen.[17] Gelänge es hier, innen- wie außenpolitische Leitplanken im Sinne der drei Dimensionen von Nachhaltigkeit zu setzen, wäre das für die Politikkohärenz positiv. Dafür wäre es auch wichtig, die Klimapolitik — aktuell mit Rückenwind: international durch die Biden-Administration, europäisch durch den Green Deal, national durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts — besser mit der 2030-Agenda und den SDGs zu verbinden. Das wäre in beiderseitigem Interesse, denn gemeinsam mit weiteren Schlüsseltransformationen wie der Verkehrs-, der Bau- oder der Agrar- und Ernährungswende würde es auf diese Weise gelingen, hinreichend schnell und effektiv beim Schutz globaler Güter voranzukommen. Die UN und viele Mitgliedstaaten sind auf der Suche nach derartigen bewährten Politiken.[18]

Ein Beispiel: Die G7-Länder einigten sich im Mai 2021 nach jahrelangen, der Bewältigung des Klimawandels geltenden Verhandlungen auf ein Ende der Subventionen für Kohlekraftwerke.[19] Dieses Instrument galt als »tiefhängende Frucht«, also eine politische Maßnahme, die leicht durchzuführen ist und schnellen Erfolg verspricht. Jedoch verhinderten soziale und wirtschaftliche Bedenken lange Zeit eine Einigung. Besser wäre es daher, Subventionen im Sinne eines integrierten Ansatzes umwelt-, wirtschafts- und sozialverträglich so auszugestalten, dass sie eine »just and fair transition« fördern.[20] Derartige Modelle oder Anreize könnten es für Schwellen- und Entwicklungsländer deutlich attraktiver machen, Transformationspfade zu beschreiten.

Wird der Problemdruck größer, könnten nicht nur innovative Technologien, sondern auch Transformationspartnerschaften und integrierte Politikansätze »made in Germany« ein außenpolitischer Schlager werden. Das wird aber nur gelingen, wenn die nächste Bundesregierung rasch beginnt, ihre Botschaften in der Nachhaltigkeitsaußenpolitik engagierter auszuformulieren und glaubwürdiger zu vermitteln, insbesondere durch eigene Vorleistungen.

15 Maike Voss, *Globale Impfstoffverteilung: Zu kleiner Kuchen, ungleiche Stücke*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 8.12.2020 (SWP Kurz gesagt).

16 Bundesregierung, *Gemeinsam für die Menschen* [wie Fn. 14], S. 88.

17 Sustainable Development Solutions Network Germany, *Zu Hebeln gewendet? Auswärtige Politiken für die Ziele nachhaltiger Entwicklung*, Bonn/Berlin, 5.5.2021, <https://www.die-gdi.de/fileadmin/user_upload/pdfs/veranstaltungen/2021/20210504_KurzberichtGespraechsreiheAuswaertigePolitiken_SDSN Germany.pdf> (eingesehen am 12.7.2021).

18 United Nations, *Voluntary Common Reporting Guidelines for Voluntary National Reviews at the High-level Political Forum on Sustainable Development (HLPF)*, New York 2021.

19 *G7 Climate and Environment: Ministers' Communiqué*, London, 21.5.2021.

20 International Institute for Sustainable Development, »Germany and Chile Share Concrete Examples of Just Transition«, Winnipeg, 25.7.2019, <https://sdg.iisd.org/news/germany-and-chile-share-concrete-examples-of-just-transition/> (eingesehen am 19.7.2021).

Diplomatie für das 21. Jahrhundert. Sechs praktische Vorschläge

Volker Stanzel

Veränderungen im außenpolitischen Umfeld erfordern nicht nur inhaltliche, sondern auch strukturelle und institutionelle Anpassung. Ihre Umsetzung in praktische Diplomatie hinkt aber hinter den Bedürfnissen der nationalen und internationalen Öffentlichkeiten her, die von neuen Befindlichkeiten geprägt sind. Damit wird staatliche Steuerungsfähigkeit zum Schaden repräsentativer Demokratien immer mehr in Frage gestellt. Sechs Maßnahmen erscheinen deshalb ratsam:

1. nationale Dialogplattformen zu aktuellen außenpolitischen Fragen,
2. europäische Frühwarn-Netzwerke,
3. ein im Bundestag verankerter Nationaler Sicherheitsrat,
4. feste Konsultationsmechanismen im Rahmen der Allianz für den Multilateralismus,
5. eine internationale Revisionskonferenz für die Wiener Übereinkommen über diplomatische und konsularische Beziehungen,
6. institutionalisierte EU-Kompetenzbildung zu Asien entlang der Leitlinien zum Indo-Pazifik.

1. Nationale außenpolitische Dialogplattformen

Außenpolitik interessiert Bürger dann, wenn sie direkt betroffen sind. Das ist nicht ungewöhnlich. Neu hingegen ist, wie schnell außenpolitische Themen eine schwer kontrollierbare Wirkung entfalten, wenn Bürger sich in ihrer Existenz bedroht und bei der Suche nach Problemlösungen — da Wahlen meist noch fern sind — unzureichend informiert fühlen. Schwindendes Vertrauen kann die innenpolitische Landschaft sogar kurzfristig einschneidend verändern und damit das Funktionieren demokratischer Mechanismen erheblich beeinträchtigen. Beispiele sind die Weltfinanzkrise, die Flüchtlingskrise und die Corona-Pandemie, die samt und sonders populistische Bewegungen hervorbrachten. Der Brexit, die Gelbwestenbewegung in Frankreich, Regierungsbeteiligungen populistischer Parteien und die Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten zeigen indes, dass solche außenpolitischen, aber in die Innenpolitik hineinreichenden Krisen bislang in Deutschland weniger lauten Widerhall fanden als anderswo.

Wenn eine Bundesregierung auch für die Zukunft einen ausreichenden öffentlichen Konsens über ihr außenpolitisches Regierungshandeln sicherstellen möchte, dann müssen Wege gefunden werden, dem Wunsch nach Beteiligung stärker zu entsprechen. Dafür gibt es bereits Experimente in Gestalt verschiedener Bürgerplattformen. Die bisherigen Formate sind allerdings noch nicht populär, weil ihre Wirkung auf das Regierungshandeln nicht durchschaubar ist, so dass dieses weder transparenter noch vertrauenswürdiger erscheint. Hier bedarf es also eines weiteren Schritts. Er muss zum einen den naheliegenden »Feigenblatt«-Verdacht vermeiden, zum andern verlässliche Rechenschaftslegung über die neuen Wege der Außenpolitik leisten. Andere Formen der Partizipation wie etwa der vom Deutschen Bundestag erwogene Bürgerrat oder der Bürgerdialog des französischen Präsidenten Macron können, gefestigt und ausgeweitet, *der institutionalisierten Verstetigung nationaler Dialogplattformen zu außenpolitischen Themen* dienen. Ihre Legitimität werden derartige Plattformen selbst schaffen müssen. Sie wird davon abhängen, wie erfolgreich diese bei Bewahrung oder Befestigung demokratischen Staatsverständnisses sind.

2. Europäische Frühwarn-Netzwerke

Die Corona-Pandemie war nicht nur ein Warnsignal dafür, wie rasch Bürgerinnen und Bürger sich zu wenig an der Politik beteiligt fühlen können. Vor Augen geführt hat sie auch die diplomatische Dysfunktionalität angesichts der Fragmentierung inter-

nationaler Öffentlichkeiten selbst in Partnerländern, die mit Deutschland eng verbunden sind. Beispiele dafür sind die spontane Schließung von Grenzen auch innerhalb des Schengenraums, Streit über die Verteilung der Impfstoffe sowie Erfolge populistischer Gruppierungen und Persönlichkeiten.

Offenkundig genügt es nicht mehr, auf traditionelle Weise die Öffentlichkeiten anderer Staaten zu beobachten, um krisenhafte Stimmungslagen in der Tiefe zu erfassen und gemeinsam mit Partnerregierungen politisch zu bearbeiten. Das ist besonders dort wichtig, wo eigene Maßnahmen mit den Partnern koordiniert werden müssen. Auch dafür liefern die oben genannten Krisen Beispiele. Zudem werden Maßnahmen eher dann akzeptiert, wenn die handelnden Regierungen glaubhaft machen können, dass sie sich in ihrer Vertretung nationaler Interessen gegenseitig respektieren. Innerhalb der EU könnten Plattformen für intensive grenzüberschreitende Diskussion dafür sorgen, dass politisch relevante Bewegungen in den Öffentlichkeiten rechtzeitig wahrgenommen werden. Ein Beispiel für geeignete Strukturen ist etwa das Global Diplomacy Lab, das derzeit bereits vom Auswärtigen Amt in kleinem Umfang als Experiment gefördert wird. Solche *Plattformen könnten europäisch verklammert und als Frühwarn-Netzwerke Indikator für politisch relevante Stimmungsströmungen* sein. Sie werden ebenso wichtig sein wie die nationalen Dialogplattformen, denn sie werden einen Einblick in national unterschiedliche Meinungs- und Empfindungsströmungen ermöglichen, welche die Politik der Regierungen mitbestimmen können und außenpolitisch berücksichtigt werden müssen.

3. Nationaler Sicherheitsrat im Deutschen Bundestag

Nicht nur außenpolitische, sondern auch innen-, wirtschafts- und gesellschaftspolitisch vernetzte Sicherheitsfragen betreffen heute mehr als die drei traditionell zuständigen Ressorts Auswärtiges Amt, Bundesministerium der Verteidigung und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Aspekte etwa wirtschaftlicher oder finanzpolitischer Sanktionen — das heißt neuer Instrumente zwischenstaatlicher Auseinandersetzung — oder Probleme wie die des Cyberhacking, der Klima- oder der Migrationspolitik offenbaren, wie breit das Spektrum außen- und sicherheitspolitischer Fragen ist, mit dem sich demokratisches Regierungshandeln heute befassen muss.

Deswegen ergibt es Sinn, diese Themen in ihrer Konsequenz für Regierungsentscheidungen gebündelt zu behandeln. Hierfür gibt es in den USA den Nationalen Sicherheitsrat, der im Weißen Haus angesiedelt ist. Auch in Deutschland wurde dieses Modell immer wieder diskutiert. Es hat sich niemals verwirklichen lassen, weil es bedeuten würde, dass sich die Zuständigkeiten im Kanzleramt ballen. Damit wären aber entscheidende Kompetenzen nolens volens auch solchen Ressorts entglitten, die von Angehörigen anderer Koalitionsparteien geführt werden. Diesen Machtverlust, auch wenn er nur relativ ist, können Koalitionspartner nicht hinnehmen. Die Lösung wäre, einen deutschen Nationalen Sicherheitsrat ohne exekutive Befugnisse im Deutschen Bundestag zu verankern. Gerade bei Entwicklungen, die auf eine Beteiligung der Bundeswehr an Auslandseinsätzen außerhalb des Nato-Gebietes hinauslaufen, oder bei Maßnahmen, die deutsche Wirtschaftsinteressen empfindlich schädigen könnten (wie bei Sanktionen oft der Fall), würde das Parlament jedenfalls konsultativ mitwirken, anders als der Bundessicherheitsrat, der ein Ausschuss des Bundeskabinetts ist. Ein *Nationaler Sicherheitsrat im Deutschen Bundestag* würde gewährleisten, dass sowohl alle relevanten Ressorts beteiligt werden als auch das Parlament rechtzeitig hinzugezogen wird. Das brächte mehr Effektivität gerade bei Sachverhalten, die oft unter Zeitdruck zwischen Exekutive und Legislative abgestimmt werden müssen, etwa Entscheidungen über Militäreinsätze. Der formale Status des Nationalen Sicherheitsrats müsste dem von Parlamentsausschüssen entsprechen, denn das wäre vor allem mit Blick auf die erheblichen Vertraulichkeits- und Sicherheitserfordernisse wichtig.

4. Institutioneller Rahmen der Allianz für Multilateralismus

Die Allianz für den Multilateralismus, von der Bundesregierung 2019 ins Leben gerufen und derzeit von rund 70 Staaten unterstützt, ist eine Reaktion auf die Erkenntnis, dass die internationale Ordnung in Gefahr ist. Institutionelle Gestalt bekam der liberale Internationalismus mit den Vereinten Nationen und der Gesamtheit des seit 1945 etablierten regelbasierten Systems. Freilich war der Grundgedanke, dass alle souveränen Staaten ihre Probleme durch Verhandlungen unter Verzicht auf Gewaltmittel lösen, immer prekär. Dennoch war er für den Umgang der Staaten

miteinander weitgehend anerkannt. Dieses einigermaßen funktionierende System ist besonders aus zwei Richtungen gefährdet:

Zum einen entstehen seit Ende des Kalten Krieges immer mehr Räume, in denen Staaten versucht sind, sich aus dem Rahmen von Rechten und Pflichten des internationalen Systems zu lösen. Damit erschüttern sie dessen Zusammenhalt und die Voraussetzungen für vernetzte internationale Kooperation. Beispiele sind das Verhalten Russlands oder der Türkei und unter Donald Trump teilweise auch der USA.

Zum andern hat in Gestalt der Volksrepublik China ein Akteur die internationale Bühne betreten, der sich explizit für ein anderes internationales Ordnungssystem einsetzt. So äußern sich chinesische Führer, die offen andere Formen der internationalen Beziehungen als die bestehenden fordern; so strebt es China mit internationalen Aktivitäten an, etwa der Neuen Seidenstraße oder der Asiatischen Infrastrukturinvestmentbank (Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB). Je größer Chinas internationaler Einfluss wird, desto mehr ist zu befürchten, dass das bestehende internationale Ordnungssystem in seiner Wirksamkeit geschwächt und am Ende womöglich in seiner Existenz bedroht wird.

Nun sind große Mächte wie die USA oder China weniger abhängig von der regelbasierten liberalen internationalen Ordnung. Mittelmächte wie die EU-Mitgliedstaaten dagegen sind auf ein funktionierendes internationales System angewiesen, wollen sie ihren Wohlstand und ihre Sicherheit bewahren. Insofern war es dringend geboten, für solche Staaten eine Plattform wie die Allianz für den Multilateralismus einzurichten. Sie dient jedoch bisher kaum mehr als dem Gedankenaustausch von Außenministern der Allianz am Rande internationaler Konferenzen. Das sollte geändert werden. Um dem Prozess der Diffusion der globalen Ordnung zu begegnen, bedarf es eines effektiven *institutionellen Rahmens*, etwa in Form eines Sekretariats *für die Allianz für den Multilateralismus, vernünftigerweise bei der EU angesiedelt*. Deutschland hat die Allianz initiiert und ist deshalb der richtige Akteur, um nun auch die Verbesserung ihrer Handlungsfähigkeit anzustoßen.

5. Revisionskonferenz für die Wiener Übereinkommen über diplomatische und konsularische Beziehungen

Globalisierung und Digitalisierung, die ökonomische und die technologische Revolution, sind nicht nur weitere Kräfte, die zur Fragmentierung der globalen Ordnung beitragen. Sie lösen selbst traditionelle Grundprinzipien der Diplomatie auf, wie den Austausch sachlich fundierter Informationen als Grundlage außenpolitischer Kommunikation und Verhandlung. Der Wettlauf mit dem Infotainment der sozialen Medien auf der Basis »alternativer Fakten« beeinflusst den zwischenstaatlichen Umgang, wie etwa die Russland-Diskussion in der EU zeigt. Neue diplomatische Akteure wie internationale Organisationen, nichtstaatliche Organisationen oder transnationale Unternehmen sind Teil eines politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und oft gewaltgeprägten Netzwerks. Es gleicht sozusagen einem Meta-Universum der internationalen Gemeinschaft, das sich unkontrolliert ausbreitet, ohne dass seine Finalität zu erkennen wäre. Unübersehbar ist jedoch, dass bisherige Regeln diplomatischer zwischenstaatlicher Interaktion bei der Lösung von Problemen nicht mehr so weit führen wie gewöhnlich angenommen. Versuche struktureller Anpassung unterschiedlicher Art in verschiedenen Nationen reichen schon deshalb nicht weit genug, weil sie jeweils auf einen Staat beschränkt sind, aber die Problematik, welche die neuen Akteure schaffen, ein globales Phänomen ist.

Als Antwort auf die globalen Fragmentierungsprozesse wird oft über die Reform, sprich Erweiterung des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen diskutiert. Seit den ersten derartigen Vorschlägen vor einem Vierteljahrhundert mehren sich allerdings die Zweifel, dass ein erweitertes Gremium leichter Einigkeit unter den Beteiligten erzielen könnte als das bestehende. Aussichtsreicher dürfte es deshalb sein, den eigentlichen Werkzeugkasten der internationalen Interaktion und Kommunikation eingehend zu überprüfen. Er besteht im Wesentlichen aus den Regelungen für den diplomatischen bzw. konsularischen Verkehr zwischen Staaten, den Aufgaben staatlicher Vertreter und den Prinzipien friedlicher Streitbeilegung, wie sie in den beiden Wiener Abkommen zu diplomatischen und konsularischen Beziehungen von 1961 und 1963 festgehalten sind. Eine *Revisionskonferenz für die Wiener Übereinkommen über diplomatische und konsularische Beziehungen* sollte damit beauftragt werden, Bestimmungen für die regelbasierte Integration

internationaler Organisationen, nichtstaatlicher Organisationen und transnationaler Unternehmen in den zwischenstaatlichen Verkehr zu entwickeln und die bestehenden Regeln anzupassen.

6. Institutionalisierte EU-Kompetenzbildung zu Asien

Die Leitlinien zum Indo-Pazifik, welche die Bundesregierung im September 2020 beschlossen hat, sollen dazu dienen, Deutschlands Beziehungen in die Region geographisch und thematisch zu diversifizieren. Dabei sollen sie helfen, den normativen und institutionellen Austausch voranzubringen, und zwar im Lichte wirtschaftlicher, aber auch sicherheitspolitischer Belange. Sie folgen einem vergleichbaren französischen Strategiepapier aus dem Jahr 2018, in dem allerdings Frankreich als »Nation des Indo-Pazifik« erscheint. Ende 2020 brachten auch die Niederlande ein eigenes Leitlinien-Papier heraus. Mit ihren Dokumenten wollen die drei Staaten Bestrebungen der Europäischen Kommission unterstützen, eine kohärente Strategie der EU für den Indo-Pazifik zu entwickeln.

Die zunehmende magnetfeldartige Ausstrahlung der neuen Macht Chinas führt tendenziell dazu, dass die europäischen Interessen in anderen Teilen der Region vernachlässigt werden. Das hat zur Folge, dass Peking indirekt weiter gestärkt wird. Dies gilt es auszutarieren. Die genannten Strategieentwürfe sind Ausdruck des Bestrebens, Länder in Asien stärker in den Blick zu nehmen, die dank ihres eigenen Charakters und ihrer Politik wichtige Partner für Deutschland sind und bleiben sollten. Um erfolgversprechend zu sein, sollte laut den Leitlinien daher nicht nur die europäische Perspektive erweitert, sondern auch die Zusammenarbeit mit den Staaten der Region sinnvoll intensiviert werden. Dies wiederum setzt umfassende Kompetenzbildung in einem Maße voraus, das der großen und weiter wachsenden Bedeutung der indopazifischen Region auf der Ebene gesellschaftlicher, politischer, wirtschaftlicher und persönlicher Kontakte entspricht. Vorbild könnte die frühere europäische Kompetenzentwicklung in transatlantischen Angelegenheiten und in den Beziehungen zu Russland sein. Wie in diesen beiden Fällen sollte auch der Aufbau europäischen Wissens über den Indo-Pazifik vielfältig konzipiert sein. Das heißt, er sollte in eigenen Forschungsinstituten wie etwa dem Mercator Institute for China Studies (Merics), an Universitäten und in zivilgesellschaftlichen Einrichtungen wie beispielsweise der Atlantik-Brücke stattfinden. Dazu bedarf es einer *von der EU ausgehenden Kompetenzinitiative zum Indo-Pazifik*, die von der neuen Bundesregierung anzustoßen wäre.

Hybride Bedrohungen und die Außen- und Sicherheitspolitik der EU

Annegret Bendiek / Raphael Bossong

Die globale Sicherheitslage ist zunehmend von sogenannten hybriden Bedrohungen gekennzeichnet, die darauf abzielen, die öffentliche Ordnung eines anderen Staates zu stören. Die Akteure, von denen sie ausgehen, sind nicht primär staatliche, sondern (meist) solche, die nur indirekt oder verdeckt unterstützt werden durch eine staatliche Beteiligung (vgl. Matrix, S. 71).[1] Hierzu gehören beispielsweise Hacker- oder Trollgruppen, die seitens staatlicher Stellen ermutigt oder auch nur geduldet werden und die kritische Infrastrukturen stören oder nationale Wahlprozesse zu manipulieren versuchen.

Vor einigen Jahren waren hybride Bedrohungen geprägt durch die Gleichzeitigkeit von bewaffneten Konflikten und der Anwendung nichtgewaltsamer, verdeckter Instrumente zur Einflussnahme.[2] Heute hingegen steht die Vielfalt der beteiligten Akteure im Vordergrund ebenso wie der verschränkte Einsatz mehrerer ziviler, aber illegitimer Ansätze zur Destabilisierung,[3] etwa die gezielte Übernahme von Wirtschaftssektoren, die systematische Manipulation von Medien oder von Diasporagruppen.[4] Insbesondere mit Blick auf Russland und China wird von europäischer Seite davon ausgegangen, dass alle zur Verfügung stehenden Mittel miteinander gekoppelt werden — unterhalb der Schwelle zum bewaffneten Konflikt. Der »Werkzeugkasten« für hybride Bedrohungen ist entsprechend immer mannigfaltiger und umfassender geworden, selbst wenn er einen vorwiegend nichtmilitärischen Charakter hat. Klassische Sicherheitspolitik, verstanden als die Sicherung von Grenzen bzw. Territorialverteidigung, greift hier systematisch zu kurz. Denn hybride Bedrohungen gefährden den inneren Zusammenhalt demokratischer Gesellschaften und damit den Kern der europäischen Idee.

Resilienz und Sicherheitsunion

Eine zeitgemäße sicherheitspolitische Antwort muss spiegelbildlich zur Vielfältigkeit hybrider Bedrohungen eine große Anzahl von Sektoren und Akteuren einbinden. Da die meisten Versuche zur Störung der öffentlichen Ordnung verdeckt ansetzen, muss zuvorderst die Widerstandsfähigkeit der demokratischen Gesellschaft auf breiter Front gestärkt werden.[5]

Die Europäische Union (EU) verschreibt sich bereits seit Jahren dem Ansatz der Resilienz und versucht dabei, immer mehr Bereiche der modernen, grenzüberschreitenden Risikogesellschaft zu erfassen. So bildet die Umsetzung zahlreicher Rechtsakte zum Investitionsschutz, zur Energiewirtschaft, zu transnationalen Verkehrsnetzen, Kommunikations- und Infrastrukturen oder zum integrierten (digitalen) Binnenmarkt einen Beitrag zum gemeinschaftlichen Resilienzaufbau. Im Vergleich zu Staaten in der Nach-

1 Der Begriff »hybride Bedrohung« wird in der sicherheitspolitischen Debatte inhaltlich oft unscharf verwendet oder ist trotz jahrelanger Nutzung stark umstritten, vgl. Murat Caliskan/Michel Liégeois, »The Concept of ›Hybrid Warfare‹ Undermines NATO's Strategic Thinking: Insights from Interviews with NATO Officials«, in: *Small Wars and Insurgencies*, 32 (2021) 2, S. 295—319.

2 Samuel Charap, »The Ghost of Hybrid War«, in: *Survival*, 57 (2015) 6, S. 51—58.

3 P. Cullen/C. Juola/G. Karagiannis/K. Kivisoo/M. Normark/A. Rácz/J. Schmid/J. Schroefl, *The Landscape of Hybrid Threats. A Conceptual Model*, Luxemburg: Publications Office of the European Union, 2021 (JRC123305), doi: 10.2760/44985.

4 Vgl. European Commission, *Fifth Progress Report on the Implementation of the 2016 Joint Framework on Countering Hybrid Threats and the 2018 Joint Communication on Increasing Resilience and Bolstering Capabilities to Address Hybrid Threats*, SWD(2021) 729 final, Brüssel, 23.6.2021; Lutz Güllner, »Im digitalen Fadenkreuz«, in: *Internationale Politik*, 76 (2021) 4, S. 78—81.

5 Mikael Wigell, »Democratic Deterrence: How to Dissuade Hybrid Interference«, in: *The Washington Quarterly*, 44 (2021) 1, S. 49—67.

Matrix

Struktur hybrider Konflikte

		Akteur	
		primär staatlich	auch privat/ Proxy-Akteur
Ziel	territoriale Kontrolle	zwischenstaatliche militärische Bedrohung	asymmetrische Kriege
	öffentliche Ordnung	staatliche Interferenz	**hybrid**

barschaft hat somit die europäische Integration in ihrer rechtlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Dimension die Widerstandsfähigkeit der EU gegen illegitime Einflussnahme von außen steigern können.

Dennoch gilt — mehr noch als jemals zuvor seit ihrer Gründung mit dem Vertrag von Maastricht 1993 — der Satz, dass der einzelne Mitgliedstaat zu klein ist, um sich behaupten zu können in der Konkurrenz zwischen China, den USA und Russland sowie gegenüber der Vielzahl neuer hybrider Bedrohungen. Seit dem Ukrainekonflikt thematisiert nicht nur die Nato, sondern auch die EU solche Bedrohungen in etlichen strategischen Dokumenten, Arbeitsgruppen und einem gemeinsamen Exzellenzzentrum.[6] Vor allem der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) ist bestrebt, Desinformationskampagnen aufzudecken und zu kontern.[7] Allgemein sollen der Ausbau einer Sicherheits- wie einer Verteidigungsunion[8] dazu beitragen, einem breit gefächerten Spektrum hybrider Bedrohungen zu begegnen — im Sinne einer passiven bzw. zivilen Verteidigung durch höhere Sicherheitsstandards und verbesserte EU-Koordinationsmechanismen.[9]

Die Schwachstellen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik

Die zentrale Schwachstelle der EU bleibt die mangelnde fokussierte Erfassung, gemeinsame Bewertung und proaktive, vorausschauende außenpolitische Antwort auf hybride Bedrohungen. Bisher wurde und wird immer noch, weitestgehend erfolglos, versucht, zu einer effizienteren Entscheidungsfindung in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) zu gelangen, indem qualifizierte Mehrheitsverfahren im Rat ausgeweitet werden. Der vielleicht wichtigste Grund für dieses Scheitern liegt darin, dass die mitgliedstaatlichen Bedrohungsanalysen und sicherheitspolitischen Lagebilder stark divergieren; oftmals lassen sie keine gemeinsame Deutung der Situation zu und damit auch keine einheitliche Formulierung sicherheitspolitischer Maßnahmen. Zwischen Italien und Schweden oder zwischen Portugal und Estland klaffen existieren verständlicherweise große Unterschiede in der Wahrnehmung sicherheitspolitischer Bedrohungen. Wenn jeder EU-Staat die Bedrohungslage nur vor seinem jeweiligen nationalen Hintergrund versteht, kann sich die Gesamtheit der Mitgliedstaaten lediglich auf eine minimalistische GASP einigen und kein koordiniertes Vorgehen in Großmachtkonflikten entwickeln. Diese Grundproblematik ist nicht neu, stellt sich heute aber in einem radikal verschärften Ausmaß.

6 Eitvydas Bajarūnas, »Addressing Hybrid Threats: Priorities for the EU in 2020 and Beyond«, in: *European View*, 19 (2020) 1, S. 62—70.

7 Im Rahmen der sogenannten Stratcom-Abteilungen (Strategische Kommunikation), vgl. European External Action Service, »Strategic Communications«, <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/100/Strategic%20Communications>.

8 Rat der Europäischen Union, *Schlussfolgerungen des Rates zu Sicherheit und Verteidigung im Kontext der Globalen Strategie der EU*, 10048/19, Luxemburg, 17.6.2019, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10048-2019-INIT/de/pdf>; Europäische Kommission, *EU-Strategie für eine Sicherheitsunion*, COM(2020) 605 final, Brüssel, 24.7.2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0605&from=EN>.

9 Weitere Initiativen der Europäischen Kommission nehmen verwandte »weiche« Faktoren in den Blick, zum Beispiel die Qualität der Demokratie und die Integration von Zugewanderten.

Mit dem »Strategischen Kompass« haben die Verteidigungspolitiker und -politikerinnen unter der deutschen Ratspräsidentschaft 2020 einen neuerlichen Versuch unternommen, die bestehenden Unterschiede in den Bedrohungsanalysen der EU-Mitglieder zu verringern.[10] Gleichwohl weist der Strategische Kompass zwei wesentliche Defizite auf: Erstens organisiert er den sicherheitspolitischen Meinungsbildungsprozess im Hinblick auf eine gemeinsame europäische Lagebildformulierung lediglich in einzelnen, ausgewählten Feldern und findet keinen systematischen Niederschlag. Er stellt eine Ad-hoc-Maßnahme dar, ohne den strukturellen Wandel von Sicherheitsbedrohungen in eine entsprechende institutionelle Reaktion zu überführen, die über ein Weißbuch zur Verteidigung hinausginge. Sein zweites Defizit ist fast noch gravierender: Der gesamte Prozess ist von den Verteidigungsministerien der EU-Länder geprägt und damit tendenziell fachlich zu schmal angelegt, um dem Charakter hybrider Bedrohungen angemessen Rechnung zu tragen. Sicherheitspolitik als territoriale Verteidigungspolitik ist ein Luxus, den Europa sich heute nicht mehr leisten kann.

Um der Komplexität hybrider Bedrohungslagen gerecht zu werden, muss europäische Sicherheitspolitik überdies die Integrität des demokratischen Prozesses (zum Beispiel Wahlen) schützen, digitale Kompetenzen der Bevölkerung weiter ausbilden, Überlegungen zur strategischen Ver- und Entflechtung anstellen und umsetzen, Lieferketten (zum Beispiel für wichtige Medikamente und Rohstoffe) auf ihr Gefährdungspotential hin analysieren und vieles mehr. Das aber greift weit über eine territoriale Verteidigungspolitik hinaus. Es ist eine umfassend zu denkende Politik, die an einem Ort anzusiedeln ist, der hierfür entsprechend ausgerüstet ist.

Die notwendige Neuaufstellung des EAD als strategische Intelligence Unit

Die beiden Defizite des Strategischen Kompasses lassen sich korrigieren. Hierzu bräuchte es eine systematische europäische Institutionalisierung mit dem Ziel, eine umfassende und permanente Lagebewertung zu erhalten, und zwar in den Händen des EAD.[11] Letzterer sollte mit der langfristig verankerten Kompetenz ausgestattet werden, einen kontinuierlichen und europaweiten Prozess der Lagebildentwicklung und -fortentwicklung anzustoßen, Expertisen aus den Mitgliedstaaten und EU-Delegationen wie auch aus den Kommissionsdiensten anzufordern und das sicherheitspolitische Wissen Europas über die neue Welt der hybriden Bedrohungen zu organisieren. Es reicht bei weitem nicht aus, dass die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten eine zur Abwehr hybrider Bedrohungen eingesetzte Ratsarbeitsgruppe[12] nur punktuell informieren müssen. Insbesondere gilt es, das EU Intelligence Analysis Centre (EU INTCEN) und seine militärische Partnereinrichtung im EU-Militärstab (EUMS INT) als zentrale Zulieferer des EAD für die Ratsarbeit aufzuwerten. EU INTCEN und EUMS INT sind zwar organisatorisch vom EAD getrennt, kooperieren aber seit langem über den zivil-militärischen Verbund der Single Intelligence Analysis Capacity (SIAC) des EAD.[13]

2016 wurde innerhalb des EU INTCEN die Hybrid Fusion Cell (HFC) ins Leben gerufen, die als Analysestab das Modell für eine institutionell und metho-

10 Deutsche Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union, »Strategischer Kompass: Entwicklung strategischer Grundlagen«, 25.8.2020, <https://www.eu2020.de/eu2020-de/aktuelles/artikel/eu-verteidigungsministerinnen-und-verteidigungsminister-informelles-treffen-strategischer-kompass/2376944>; Bundesministerium der Verteidigung, »Strategischer Kompass: Entwicklung strategischer Grundlagen«, 13.7.2020, <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/strategischer-kompass-entwicklung-strategischer-grundlagen-278176>.

11 Vgl. *From Self-Doubt to Self-Assurance. The European External Action Service as the Indispensable Support for a Geopolitical EU*, Report by the Task Force »EEAS 2.0«, Chairman: Pierre Vimont, Rapporteurs: Christophe Hillion/Steven Blockmans, Brüssel: Centre for European Policy Studies/Swedish Institute for European Policy Studies/Friedrich-Ebert-Stiftung, Januar 2021.

12 Horizontale Gruppe »Stärkung der Resilienz und Abwehr hybrider Bedrohungen« (Horizontal Working Party on Enhancing Resilience and Countering Hybrid Threats, HWP ERCHT).

13 Vgl. Raphael Bossong, *Die nachrichtendienstlichen Schnittstellen der EU-Sicherheitspolitik. Optionen für einen Ausbau des Informationsflusses und der fachlichen Aufsicht*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2018 (SWP-Aktuell 66/2018), <https://www.swp-berlin.org/publikation/die-nachrichtendienstlichen-schnittstellen-der-eu-sicherheitspolitik/>; Golo M. Bartsch, »Das Wissen vor dem Handeln. Die Nachrichtendienste in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik«, in: *Europäische Sicherheit und Technik*, (2019) 5, S. 20—22.

disch breit angelegte Analyse hybrider Bedrohungen darstellt.[14] Die HFC ist bis dato nicht zu einem strategischen Analysestab weiterentwickelt worden, der das umfängliche Wissen der Mitgliedstaaten (finished intelligence), die Expertise der Kommission wie der verschiedenen internationalen Exzellenzzentren auf diesem Gebiet mit Informationen aus Open-Source-Quellen verbindet. Notwendig wäre, dass die nationalen Behörden initiativ Analysen zur SIAC weiterleiten (Push-Prinzip) und das EU INTCEN nicht nur auf Nachfrage (Request for Information) angewiesen ist (Pull-Prinzip). Eine derartige Aufwertung der HFC sollte im Ergebnis dazu führen, dass regelmäßig eine vereinbarte Anzahl von Analysen vorgelegt wird, die als valide Entscheidungsgrundlagen für die GASP bzw. die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) fungieren können. Die Zuständigkeit des EAD wäre dabei nicht auf die militärische Dimension der Sicherheitspolitik zu beschränken — wie bisher im Strategischen Kompass vorgesehen —, sondern sollte als Querschnittsaufgabe alle relevanten Bereiche der öffentlichen Ordnung im Sinne des Anspruchs der Sicherheitsunion thematisieren.

Deutschlands Beitrag zum Umbau des EAD

Deutschland sollte eine politische Initiative zur Stärkung des EAD lancieren mit dem Ziel, dass regelmäßig gemeinschaftliche nachrichtendienstliche Lagebeurteilungen erstellt werden. Hierbei geht es weder darum, einen europäischen Geheimdienst zu schaffen, noch darum, nationale Verfassungsprinzipien auszuhebeln. Es geht schlicht um die Grundlage, auf der jeder gemeinsame Standpunkt im Rat basieren muss: um eine gemeinsame Vorstellung von den drängendsten Risiken und Bedrohungen. Erst sie ermöglicht, über angemessene Gegenmaßnahmen zu entscheiden.

Heute sind nicht nur die (physischen) Grenzen Europas herausgefordert, sondern auch seine innere Verfasstheit. So dürften selbst Länder wie Frankreich, die den Herausforderungen durch hybride Bedrohungen an der Ostflanke der EU skeptisch gegenüberstehen, den europäischen Mehrwert erkennen. Eine Vergemeinschaftung der Bedrohungsanalyse kann auch großen Staaten wie Deutschland und Frankreich neue Einsichten bieten, etwa wenn Muster und Risiken in mehreren EU-Staaten gleichzeitig auftreten. Welche thematischen Schwerpunkte bei der Berichterstattung gesetzt werden, sollte fortlaufend nach den oben beschriebenen Lagen anhand der Matrix (siehe S. 71) entschieden werden. Eine solche Matrix würde es zugleich allen Staaten erlauben, ihre jeweiligen Ressourcen stärker komplementär nach Regionen und Themen aufzuteilen.

Abnehmer einer Lagebewertung zu hybriden Bedrohungen sind nicht nur die Führungspersonen der EU-Institutionen, das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) und der Militärausschuss der Europäischen Union (EUMC), sondern ebenso ausgewählte Ausschüsse des Europäischen Parlaments sowie die Hauptstädte auf Regierungs- und Dienstebene. Nicht zuletzt könnte ein fest institutionalisierter Analyseaustausch auf EU-Ebene eine grundlegende Reform des Bundessicherheitsrats befördern.

14 Bereits 2016 hat das EU INTCEN eine generische »Hybrid Tool Box« aufgebaut, vgl. Gerhard Conrad, »Situational Awareness for EU Decision-Making: The Next Decade«, in: *European Foreign Affairs Revue*, 26 (2021) 1, S. 55—70.

Auf dem Weg zu einer internationalen Politik demokratischer Resilienz

Günther Maihold

Autoritäre Regime sind in vielen Teilen der Welt zur Norm geworden. Nach der dritten Welle der Transition zur Demokratie[1] (1974–1990) sprechen wir seit 1995 von der dritten Welle des Autoritarismus.[2] Viele Länder, die sich auf dem Weg zur Demokratie befanden, sind in einer »Grauzone« zwischen unvollständiger Demokratisierung und autokratischen Neigungen stecken geblieben, aus der der Weg oft eher zurück in die Vergangenheit führt. Die Vorzeichen eines demokratischen Aufbruchs haben getrogen, nicht nur mit Blick auf die Staaten des postsozialistischen Raumes; auch etablierte Demokratien sind in den Strudel einer zunehmenden autoritären Durchsetzung von Politikstilen und -methoden geraten.

Vieles vollzieht sich hinter einer legalen Fassade, meist gesteuert von »gewählten Autokraten«, die demokratische Institutionen und Verfahren sowie die rechtsstaatliche Ordnung im Namen einer »neuen Demokratie« aushöhlen und unterlaufen.[3] Ihr Vorgehen gegen die liberale Demokratie folgt einem Muster: Sie schüren Ressentiments und vertiefen die gesellschaftliche Spaltung; die Legitimation für diese Politik verschaffen sie sich durch und in Wahlen, die mit Hilfe »populärer« Maßnahmen wie der Abwehr von Zuwanderung oder wirtschaftlichem Erfolg gewonnen werden. Als entscheidende Faktoren für den Verfall der Demokratien werden die politische Polarisierung und der Zusammenbruch der Parteiensysteme angesehen. Autonome Institutionen, freie Medien und eine unabhängige Justiz werden zu Zielobjekten illiberaler Praktiken, in Europa ebenso wie in anderen Regionen der Welt.

Mittlerweile hat sich erwiesen, dass diesem Trend mit Ad-hoc-Politik nicht beizukommen ist. Auch über rein reaktives Handeln in Gestalt von Warnungen, Klagen oder auch Sanktionen lässt sich dieser Verfall demokratischen Regierens nicht aufhalten. Deutschland als demokratieorientiertes Gemeinwesen hat in seiner Außenpolitik immer neu zu entscheiden, in welchen Fällen des Abgleitens in autoritäre Formen ein Engagement notwendig oder sogar lohnend ist oder sein könnte. Wenn Deutschland in den Bemühungen um die Verhinderung eines weiteren »backsliding« bei Demokratie und Menschenrechten eine profiliertere Rolle spielen will, muss es sich zunächst der Frage stellen, wie eine entsprechende Außenpolitik jenseits symbolischer Aktionen und angesichts der eingeschränkten Wirksamkeit von Reisediplomatie leistungsfähiger werden kann. Es gilt konkret zu klären, ob unser Land eine echte Möglichkeit zur Einflussnahme besitzt oder auch bereit wäre, dauerhaft die Kosten für die Beilegung einer Krise oder die Bewältigung der sie auslösenden Probleme zu übernehmen.

Eine streitbare Demokratie auch nach außen?

Es gehört zur DNA der Bundesrepublik Deutschland, sich im Inneren als streitbare, wehrhafte Demokratie zu begreifen. Artikel 1 und 20 schreiben diesen Status in Verbindung mit Artikel 79,3 des Grundgesetzes fest. Die Verteidigung von Demokratie und Menschenrechten ist damit die Grundlage des Handelns aller Verfassungsorgane geworden und Teil der außenpolitischen Identität Deutschlands. Sollte sich dieses demokratiepolitische Mandat im außenpolitischen Handeln nur auf Fragen der internationalen Politik beziehen oder auch auf Angelegenheiten der Innenpolitik anderer Staaten? Dabei gilt es zu unterscheiden: Erstens reicht die Geltungskraft unseres

1 Vgl. Thomas Carothers, »The End of the Transition Paradigm«, in: *Journal of Democracy*, 13 (2002) 1, S. 5–21 (9).

2 So Anna Lührmann/Staffan I. Lindberg, »A Third Wave of Autocratization Is Here: What Is New about It?«, in: *Democratization*, 26 (2019) 7, S. 1095–1113.

3 Vgl. Steven Levitsky/Daniel Ziblatt, *How Democracies Die*, New York: Penguin, 2018, S. 7.

Demokratieverständnisses in solchen Fällen in außenpolitische Belange hinein, in denen die rechtliche Ordnung in Deutschland aus der internationalen Umgebung heraus gefährdet oder in Frage gestellt wird, zum Beispiel durch Angriffe terroristischer Organisationen oder durch Cyberattacken auf essentielle Institutionen der demokratischen Infrastruktur, etwa solche, die der Durchführung von Wahlen dienen. Zweitens ist die Achtung der Demokratie ein Gut, das nicht im gerne bemühten Gebot der unzulässigen »Einmischung in innere Angelegenheiten« seine Beschränkung finden kann.

Varianten von Autoritarismus und Autokratien in den Blick nehmen

Die Welt autoritär regierter Staaten ist nicht homogen. Ein einheitlicher Maßstab für außenpolitisches Handeln ihnen gegenüber wird daher kaum anzulegen sein. Hinzu kommt, dass gerade ihr internationaler Auftritt und die damit oft verbundene Anerkennung für viele autokratische Staatslenker ein willkommenes Instrument zur Machtkonsolidierung darstellt, das ihnen auch innenpolitische Legitimität verschafft. Deutsche Außenpolitik steht damit vor einem schwierigen Problem: Sie kann ihr Urteil nicht allein auf die Bewertung der »Qualitäten« des jeweiligen Regimes und dessen innere Dynamiken stützen, sondern muss auch das regionale und globale Umfeld mitberücksichtigen.

Das Spektrum möglicher Ausprägungen autoritärer Herrschaftspraktiken ist sehr groß,[4] von repressiven Autokratien, wie in Nordkorea und Syrien, über liberale Autokratien, die Medien und Zivilgesellschaften noch Entfaltungsmöglichkeiten belassen, wie Jordanien oder Marokko, bis hin zu Modernisierungsautokratien, die repressive Elemente mit der Gewährung bestimmter bürgerlicher Freiheiten kombinieren, wie dies am Fall Saudi-Arabiens sichtbar wird. Eine besondere Stellung nehmen »autoritäre Gravitationszentren« wie Russland, Saudi-Arabien oder Venezuela ein, die nicht nur im engeren regionalen Rahmen ein autokratisches Rollenmodell vorleben und verbreiten, sondern sogar entsprechende Herrschaftstechniken durch kollektive Lernprozesse ausfeilen und über gemeinsame Diffusionsinstrumente weltweit propagieren.[5] Enge Partner Deutschlands wie das Nato-Mitglied Türkei gilt es in besonderem Maße in den Blick zu nehmen, weil an sie ein höherer Anspruch an die Durchsetzung demokratischer Regeln zu stellen ist, als dies von weniger nahestehenden Regimen gefordert werden kann. Zudem muss eingeschätzt werden, ob die jeweiligen autoritären Regime revisionistische oder gar expansionistische Tendenzen aufweisen, also eine den internationalen Status quo verändernde Strategie verfolgen. Entsprechend abgestuft muss die deutsche Außenpolitik auf die Verstöße dieser Staaten gegen grundlegende Normen und Regeln von Demokratie reagieren. Demokratieförderung, sei es im Rahmen staatlicher Kooperation oder durch zivilgesellschaftliche Akteure wie die politischen Stiftungen, trifft auch zunehmend auf Widerstand in den Gastländern, die das Engagement im Dienste der Menschenrechte und politischer Teilhabe einschränken, erschweren oder gar unmöglich machen.

Von der externen Demokratieförderung zu einer internationalen Politik demokratischer Resilienz

In der Vergangenheit stützte sich Demokratieförderung auf zwei Ansätze, einen antagonistischen und einen fördernden: Mit spezifischen, etwa gegen bestimmte Personen gerichteten Strafmaßnahmen (wie gegenwärtig in den Fällen Belarus, Nicaragua und Venezuela) oder umfassenderen Sanktionsregimen (wie im Beispiel Kuba) wurde versucht, einen Regimewandel zu befördern, nicht zuletzt indem man Oppositionelle unterstützte oder deren Diaspora-Organisationen subventionierte. Dem stand die fördernde Herangehensweise gegenüber, bei der Maßnahmen zum Demokratieaufbau im Vordergrund standen mit dem Ziel, vorhandene Partizipationsräume zu erweitern und der Vielfalt der Stimmen im Sinne einer pluralistischen Gesellschaft zum Ausdruck zu verhelfen. Man wollte Impulse geben und verband damit die Hoffnung, Parlamente, Parteien, Medien und zivilgesellschaftliche Gruppen in den Adressatenländern

4 Vgl. Svante E. Cornell, »How Should America Deal with Authoritarian States?«, in: *The American Interest*, 15 (2020) 5.

5 Vgl. Marianne Kneuer/Thomas Demmelhuber, »Conceptualizing Authoritarian Gravity Centers. Sources and Addressees, Mechanisms and Motives of Authoritarian Pressure and Attraction«, in: dies. (Hg.), *Authoritarian Gravity Centers. A Cross-Regional Study of Authoritarian Promotion and Diffusion*, New York: Routledge, 2021, S. 26–52.

via Nachahmung und Überzeugung, aber auch über das Setzen von Konditionalitäten (wie etwa im EU-Beitrittsverfahren) zur Entwicklung und Ausweitung demokratischer Normen zu bewegen.[6] Zentral ist dabei, Vertrauen in die Instanzen und Verfahren der Demokratie zu schaffen, um zu verhindern, dass durch den demokratischen Wettbewerb innergesellschaftliche Konfliktlinien aktiviert werden, die von (noch) schwachen Institutionen meist nicht bearbeitet werden können. Diesem Ziel dienen in erster Linie die klassischen Instrumente der Parteienförderung und der Erweiterung von Partizipationsräumen zivilgesellschaftlicher Akteure. Im Mittelpunkt eines entsprechenden Engagements stehen bislang meist die politischen Eliten, an deren Machterhaltungsinteressen sich dieser etablierte Ansatz der Demokratieförderung oftmals bricht, da es nicht gelingt, sie in demokratischen Verfahren zu sozialisieren.

Heute muss sich ein neues Verständnis von Demokratieförderung konstituieren, bei dem nicht nur das Anstoßen und Dynamisieren, sondern auch das Verteidigen demokratischer Standards in den Blick genommen wird. Dies verlagert die Perspektive hin zu der Frage, welche Instrumente, Verfahren und Organisationen geeignet sind, die Widerstandsfähigkeit von Demokratien zu stärken. Es geht darum, eine Politik der demokratischen Resilienz zu formulieren,[7] die sich auf jene institutionellen Beziehungen fokussiert, die für das Funktionieren demokratischer Herrschaft essentiell sind und antidemokratisches Verhalten abwehren können: also robuste Institutionen wie transparente und faire Wahlverfahren, effektive Gewaltenteilung, freie Medien. Dabei ist zudem die transnationale Dimension der Demokratieanfechtung in Rechnung zu stellen, die sich in Gestalt gezielter externer Angriffe auf demokratische Verfahren (wie Wahlen) mittels hybrider Interventionen anderer Staaten herausgebildet hat.[8]

Doch auch ein solch anspruchsvolles Programm zur Stärkung der demokratischen Widerstandskraft bedarf der Prioritätensetzung, und zwar nicht nur in Bezug auf die Auswahl der Länder, sondern auch auf die eigenen Möglichkeiten. Angesichts begrenzter Handlungsressourcen muss sich eine Politik demokratischer Resilienz auf die frühe Phase von Autokratisierungsprozessen konzentrieren,[9] in der bestehende Freiräume noch genutzt und die Widerstandsfähigkeit, insbesondere der Justiz, gegebenenfalls noch gestärkt werden können. Sind erst einmal die institutionellen Beziehungen massiv geschwächt, kann eine solche Politik nur noch reagieren, mit einem stark reduzierten Arsenal an Optionen. Eine Politik der demokratischen Resilienz ist eine Politik »ohne rote Linien«, die agil und eng vor Ort agieren muss, auch wenn die betreffenden Partner und Institutionen demokratisch nicht »lupenrein« sind. Mit der Kritik der Anwendung »doppelter Standards« wird man dabei weiterhin leben müssen.

Empfehlenswert ist daher eine präventive Ausrichtung, die nicht statischen Formaten folgt, sondern auch strategische Anpassungen zulässt, um die Leistungsfähigkeit demokratischer Verfahren zu steigern und zu erweitern. Daraus folgt, Länder wie etwa El Salvador, Indonesien und die Philippinen in den Blick zu nehmen, in denen Maßnahmen aktiver Ent-Polarisierung oder transformativer Re-Polarisierung noch erfolgreich sein können.[10] Dies bedeutet nicht, völlig auf reziproke Strategien der Oppositionskräfte gegenüber staatlichen Maßnahmen zu verzichten, sondern mit anderen Themen und Formaten zu arbeiten, die bestehende Polarisierungsmuster weder be- noch verstärken. Eine solche Strategie verlangt von den handelnden Akteuren umfassende lokale Kenntnisse und die schnelle Verfügbarkeit von Ressourcen. Letztere könnten durch einen »Resilienzfonds« bereitgestellt werden, auf den unbürokratisch zugegriffen werden darf.

Prioritäten festlegen: Eine Politik der demokratischen Resilienz muss sich primär auf jene Institutionen in Staaten konzentrieren, in denen Gefährdungen sichtbar werden oder eine Abschwächung autoritärer Herrschaftspraktiken (wie gegenwärtig im Sudan) zu erkennen ist. Robuste Institutionen müssen in den entsprechenden Staaten mit »leichten« Apparaten, also geringem bürokratischen Aufwand, flexibel und

6 Vgl. als Überblick zu der umfassenden Literatur Timm Beichelt, »Externe Demokratieförderung«, in: *Neue Politische Literatur*, 55 (2010) 3, S. 447–467.

7 Vgl. etwa Wolfgang Merkel/Anna Lührmann, »Resilience of Democracies: Responses to Illiberal and Authoritarian Challenges«, in: *Democratization*, 28 (2021) 5, S. 869–884.

8 Vgl. den Beitrag von Annegret Bendiek und Raphael Bossong, S. 70ff.

9 Boese et al. sprechen hier von »onset resilience«, vgl. Vanessa A. Boese et al., »How Democracies Prevail: Democratic Resilience as a Two-stage Process«, in: *Democratization*, 28 (2021) 5, S. 885–907.

10 Hierzu Jennifer McCoy/Murat Somer, »Toward a Theory of Pernicious Polarization and How It Harms Democracies: Comparative Evidence and Possible Remedies«, in: *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 681 (2019) 1, S. 234–271.

zeitnah gestützt werden. Damit fallen etwa autoritäre Gravitationszentren aus einem solchen Raster heraus, da sie nur schwer mit proaktivem Handeln zu beeinflussen sind.

Politisierung von Kooperationsformaten: Eine Politik der demokratischen Resilienz zu betreiben bedeutet, »klare Kante« zu zeigen und Fehlentwicklungen öffentlich auch in anderen Ländern als solche anzusprechen. Wer gegen Demokratieabbau angehen will, muss klare Positionen formulieren. Mögliche negative Konsequenzen sollten durch Formate der Risiko- und Verantwortungsteilung abgefedert werden — im nationalen Kontext durch den Aufbau von Netzwerkstrukturen, digitalen Formaten und Multiakteursallianzen; international durch gemeinsames Handeln verschiedener Geber und ihrer Durchführungsorganisationen.

Lagerbildung entgegenwirken: Es gilt zu vermeiden, Regierungen mit autoritären Tendenzen in eine gemeinsame Front zu treiben, in der Fehlannahme, mit der Bildung eines demokratischen Blocks ließen sich demokratische Werte und Prinzipien besser durchsetzen. Denn mit einem solchen Vorgehen könnten auch entgegengesetzte Wirkungen auftreten: Wenn die Welt erneut in Lager aufgespalten wird und neue Gräben aufgerissen werden, dürfte gemeinsames Handeln erschwert oder sogar unmöglich werden. Wirtschaftliche Interdependenz und soziale Verflechtungen bilden nach wie vor wichtige Voraussetzungen für das Einwirken auf den autoritären Charakter eines Regimes.

Build Back Better global denken: Strategien aus dem Globalen Süden stärken

Christina Saulich / Svenja Schöneich

»Build Back Better« (BBB) ist eine Strategie für den sozioökonomischen Wiederaufbau nach der Corona-Pandemie. Ziel ist es, Schwachstellen im weltweiten Wirtschaftssystem zu korrigieren. Die Bundesregierung hat sich in ihrem Aufbau- und Resilienzplan und im Rahmen des Europäischen Aufbauplans dazu verpflichtet, den Wiederaufbau nach der Gesundheitskrise an den Prämissen sozialer Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit auszurichten. Während der Fokus bisher auf der Bekämpfung der Pandemie und ihrer Folgen in Deutschland und Europa lag, muss die kommende Regierungskoalition BBB nun stärker in globaler Dimension denken. Als Folge der internationalen Vernetzung bei der Produktion von Gütern, beim Handel und bei Investitionen entlang globaler Lieferketten hängen die Erholung und künftige Resilienz der deutschen und europäischen Wirtschaft auch von der Bewältigung der wirtschaftlichen Krisen und von der politischen Stabilität in den Ländern des Globalen Südens ab. Mögliche negative Auswirkungen der deutschen bzw. europäischen BBB-Strategie auf andere (Sub-)Kontinente oder Regionen müssen daher eingehender berücksichtigt werden. Andernfalls drohen sie die wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Ziele Deutschlands und Europas zu konterkarieren. Um dies zu vermeiden, sollte sich die neu gewählte Bundesregierung für einen globalen »Dialog der Strategien« einsetzen.

Regionale Wiederaufbaustrategien verstehen

Die Schwerpunkte der Wiederaufbaustrategien in den Regionen des Globalen Südens und des Globalen Nordens unterscheiden sich je nach den sozioökonomischen Herausforderungen, die vor Ort als besonders drängend angesehen werden. Wo sie sich überschneiden, zum Beispiel bei der Stärkung regionaler Wertschöpfungsketten, variiert die Umsetzung aber aufgrund der unterschiedlichen räumlichen Kontexte stark. Im Vergleich zu den meisten asiatischen Ländern, die über wettbewerbsfähige verarbeitende Industrien und hohe Produktionskapazitäten verfügen, stellt die Konsolidierung regionaler Wertschöpfungsketten für Lateinamerika und Afrika aufgrund des (mit einigen Ausnahmen) niedrigen Industrialisierungsgrads eine große Herausforderung dar. Beide Regionen fungieren in globalen Lieferketten oft als Lieferanten kritischer Rohstoffe für den Globalen Norden und stehen daher im Fokus dieses Beitrags. Weil Produktion und Handel international verzahnt sind, wirken sich Eingriffe an einer Stelle automatisch auf die gesamte Lieferkette aus. Um den Wiederaufbau in Lateinamerika und Afrika zu unterstützen und Auswirkungen der deutschen und europäischen BBB-Strategie auf beide Kontinente abschätzen zu können, ist es wichtig, regionale Strategien besser zu verstehen.

Europäische Prioritäten

Die Europäische Union setzt in ihrem Aufbauplan »NextGenerationEU« und dem 2021 beschlossenen Siebenjahreshaushalt auf Klimaschutz und Digitalisierung. Da Deutschland den Haushalt maßgeblich mitgeplant hat, decken sich die Schwerpunkte des Deutschen Aufbau- und Resilienzplans (DARP) weitestgehend mit denen der EU. Ein Drittel der Investitionen auf EU-Ebene fließt in die Umsetzung des »Grünen Deals«, der die EU bis 2050 klimaneutral machen soll. Mit Hilfe des »Fonds für einen gerechten Übergang« sollen die sozioökonomischen Kosten der grünen Transition abgefedert werden. Zentrale Elemente in der Debatte über BBB sind die Konzepte Reshoring und Nearshoring. Zur Steigerung der strategischen Autonomie der EU und der Versorgungssicherheit, die insbesondere die Versorgung mit den für die grüne Transition notwendigen Rohstoffen

betrifft, sollen ausgewählte Produktionsstätten in EU-Mitgliedstaaten oder Nachbarländer verlegt werden. Im Juni 2021 schloss sich Deutschland im Zuge des G7-Gipfels darüber hinaus der Initiative Build Back Better World (B3W)[1] an. B3W zielt darauf ab, umfangreiche Investitionen in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen in den Bereichen Klima, Gesundheit, Digitalisierung und Geschlechtergerechtigkeit zu fördern.

Build Back Better in Afrika

Die afrikanischen Staaten setzen bei der Bekämpfung der Pandemie auf regionale Kooperation im Rahmen der Afrikanischen Union (AU) und der afrikanischen Regionalorganisationen sowie auf die Unterstützung durch internationale Akteure wie die WHO, die Weltbank, die International Finance Corporation (IFC), aber auch von Seiten Chinas. Die von der AU entwickelte Regionalstrategie priorisiert den Aufbau von Ressourcen zur Bekämpfung des Coronavirus, unter anderem durch die Africa Centres for Disease Control and Prevention. Im Februar 2021 forderte die AU, das TRIPS-Abkommen, das auch die Rechte des geistigen Eigentums an Produkten und Technologien schützt, die der Bekämpfung des Virus dienen, für die Dauer der Pandemie auszusetzen. Die Forderung scheiterte bisher unter anderem am Widerstand der EU.

Die Mobilisierung finanzieller Ressourcen ist ein weiterer wichtiger Baustein der afrikanischen BBB-Strategie. Stimulus-Pakete der Afrikanischen Entwicklungsbank und internationaler Organisationen und die von den G20-Finanzministern beschlossene Aussetzung von Zinszahlungen für öffentliche Schulden und Staatsanleihen für einkommensschwache Länder konnten die regionale Liquiditätskrise jedoch nur bedingt abfedern. Für den wirtschaftlichen Wiederaufbau setzt die AU auf eine schnelle und effektive Operationalisierung der im Januar 2021 gestarteten Afrikanischen Freihandelszone (AfCFTA). Durch die Beseitigung von Schranken für den intraregionalen Handel sollen innerafrikanische Wertschöpfungsketten gestärkt und ausländische Direktinvestitionen angezogen werden.[2] Die AfCFTA hat das Potential, langfristig die wirtschaftliche Resilienz afrikanischer Staaten zu erhöhen, und kann mittelfristig eine wichtige Rolle beim Wiederaufbau spielen. Für eine erfolgreiche Umsetzung des Freihandelsabkommens bedarf es jedoch — neben politischem Willen — umfangreicher ökonomischer Reformen in den AU-Mitgliedstaaten, Investitionen und unterstützender Maßnahmen zur Stärkung des Privatsektors.

Lateinamerikanische Strategie(n)

Die Staaten Lateinamerikas haben sehr unterschiedlich auf die Pandemie reagiert. Inzwischen bündeln jedoch viele ihre Bestrebungen und formulieren gemeinsame Ziele für den Wiederaufbau. Regionale Organisationen wie die Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) und die Community of Latin American and Caribbean States (CELAC) ermitteln die Herausforderungen für die Region und erarbeiten Strategien für den Wiederaufbau. Dabei rücken sie besonders das Problem der sozialen Ungleichheit in den Mittelpunkt, das in den meisten Staaten Lateinamerikas mit einem großen Misstrauen der Bürger in staatliche Institutionen einhergeht. Die teils intransparenten oder gar widersprüchlichen Maßnahmen im Umgang mit der Pandemie haben diese Distanz zum Staat in vielen Fällen noch verstärkt. Die Wiederaufbaustrategien der lateinamerikanischen Regierungen richten sich daher auf die Stärkung von effektiver Governance unter den Vorgaben sozialer Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, wozu unter anderem die Digitalisierung genutzt werden soll.

Für viele lateinamerikanische Staaten ist der Rohstoffabbau und -export der Hauptpfeiler ihrer Wirtschaft. Diese Branche hat aber massiv unter der Krise gelitten. Ziel der BBB-Strategie ist es daher, den Ressourcenexport zu fördern und den gesamten Rohstoffsektor gerechter und nachhaltiger zu restrukturieren, zum Beispiel durch vermehrte Investitionen in neue Technologien und den Ausbau erneuerbarer Energien. Einige Länder haben bereits Conditional-Cash-Transfer-Programme eingeführt, die Anreize zum Umwelt- und Gesundheitsschutz und zur nachhaltigen Produktionsweise enthalten, und Fiskalpakte

1 The White House, *Fact Sheet: President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World (B3W) Partnership*, Washington, D.C., 12.6.20121, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/12/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-launch-build-back-better-world-b3w-partnership/> (eingesehen am 24.8.2021).

2 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Covid-19 in Africa: Regional Socio-economic Implications and Policy Priorities*, Paris, 7.5.2020.

beschlossen, mit einem Schwerpunkt auf nachhaltige Investitionen.[3]

Die Notwendigkeit kompatibler Regionalstrategien

Die europäische Wirtschaft ist eng mit den Produktions- und Verarbeitungsstandorten in Lateinamerika und Afrika vernetzt. Insofern hängt der Wiederaufbau in Europa und Deutschland auch unmittelbar von einer erfolgreichen Bekämpfung der Pandemie und der wirtschaftlichen Erholung in diesen Regionen ab. Regionale BBB-Strategien müssen daher miteinander kompatibel sein. In Anlehnung an die deutschen und europäischen Prioritäten für den Wiederaufbau ergeben sich für die künftige Bundesregierung drei zentrale Aktionsfelder, durch die sich die BBB-Strategien in Lateinamerika und Afrika stärken lassen und Deutschland in einen globalen »Dialog der Strategien« eintreten kann.

B3W als attraktives Kooperationsangebot etablieren: deutsche G7-Präsidentschaft nutzen

Die G7-Staaten stellen ihr Infrastrukturprojekt Build Back Better World (B3W) als wertebasierte und transparente Alternative zur chinesischen Belt and Road Initiative (BRI) dar. Im Rahmen von B3W sollen Partnerschaften auf Augenhöhe mit Ländern des Globalen Südens etabliert werden. Die bisherige Verteilung des Corona-Impfstoffs und die Entscheidung, den Patentschutz auf die Impfstoffentwicklung nicht auszusetzen, haben jedoch bestehende globale Machtungleichwichte erneut manifestiert und die Glaubwürdigkeit der B3W-Initiative in Frage gestellt. Dagegen haben viele Länder des Globalen Südens Chinas Masken- und Impfdiplomatie positiv bewertet. Gleichzeitig sehen einige Regierungen in den Zielregionen das Vorgehen Pekings im Kontext der BRI aber auch durchaus kritisch.

B3W bietet eine Gelegenheit für Deutschland, sich im Verbund mit der G7 als attraktiver Partner für Staaten mit mittlerem und niedrigem Einkommen zu positionieren. Die Initiative sollte dabei jedoch vor dem Hintergrund der schwelenden Rivalität zwischen China und den USA nicht als Gegenpol zur BRI ausgestaltet werden, sondern die adressierten Länder durch attraktive Kooperationsangebote überzeugen. Dafür müssen sich Investitionen an den Wiederaufbaustrategien der Partnerregionen orientieren. Die neu gewählte Bundesregierung sollte die Chance der anstehenden G7-Präsidentschaft ergreifen, die Kriterien für die Umsetzung von B3W maßgeblich mitzugestalten. Mit Blick auf das deutsche und das geplante europäische Sorgfaltspflichtengesetz sollte der Einhaltung hoher Nachhaltigkeits- und Transparenzstandards Vorrang eingeräumt werden. Diese und die Mechanismen zu deren Überprüfung sollten gemeinsam mit den Partnerländern festgelegt werden.

Nearshoring fair gestalten: lokale Lieferketten durch die EU-Handelspolitik stärken

Versorgungsengpässe während der Pandemie haben deutlich gemacht, dass die Organisation von Lieferketten dringend überdacht werden muss. In der EU und in Ländern des Globalen Südens sollen mittels Nearshoring, Reshoring und Decoupling einzelner Wirtschaftssektoren regionale Lieferketten gestärkt werden. In ressourcenreichen Ländern in Lateinamerika und Afrika, die über wenig weiterverarbeitende Industrie verfügen, ist dies nicht ohne einen zusätzlichen Industrialisierungsschub zu realisieren. Sollte die EU Teile der Verarbeitung in geographischer Nähe zu Europa ansiedeln, würde dies dem Bestreben zuwiderlaufen, in den genannten Regionen die Bildung und Konsolidierung robuster lokaler Wertschöpfungsketten zu unterstützen. Die zukünftige Bundesregierung sollte daher ihre starke Stimme in der EU nutzen, um sich im Rahmen der europäischen Handelspolitik für den Auf- und Ausbau wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltiger und transparenter Verarbeitungsindustrien in Ländern des Globalen Südens einzusetzen. Ziel sollte es dabei sein, die Krisenfestigkeit internationaler Lieferketten zu stärken und die eigene Versorgungssicherheit zu erhöhen.

Mit Blick auf Afrika sollte sich die neue Bundesregierung beim nächsten EU-AU-Gipfel für eine umfassendere Unterstützung der AfCFTA einsetzen. Die bestehenden Maßnahmen könnten durch Hilfen beim Aufbau von Produktionskapazitäten und bei der Einrichtung eines Mechanismus ergänzt werden, der Ungleichheiten innerhalb der AfCFTA abmildert. Die

3 United Nations Environment Programme (UNEP), *Opportunities to Respond and Build Back Better while Leaving No One Behind in Latin America and the Caribbean*, Nairobi 2020.

EU sollte dabei nicht auf wirtschaftliche Partnerschaftsabkommen mit einzelnen afrikanischen Regionalorganisationen hinwirken. Dies könnte sich negativ auf die Umsetzung der AfCFTA und den Aufbau von verarbeitenden Industrien in der Freihandelszone auswirken. Darüber hinaus sollten europäische und internationale Investitionsprogramme wie der EU External Investment Plan für Afrika, der Compact with Africa der G20 und B3W stärker auf die AfCFTA ausgerichtet werden. Mit Blick auf Lateinamerika sollte sich Deutschland dafür einsetzen, dass im Rahmen der Verhandlungen über bilaterale Freihandelsabkommen, wie jenes zwischen Chile und der EU, neben handelspolitischen Erwägungen auch der Ausbau nachhaltiger, lokaler Verarbeitungsindustrien berücksichtigt wird.

Energiewende global denken: Maßnahmen für einen gerechten Übergang umsetzen

Der Fokus der deutschen und europäischen BBB-Strategie liegt auf der grünen Transition. Mögliche negative Effekte der in anderen Regionen angestrebten Dekarbonisierung werden bisher jedoch wenig berücksichtigt. Das große Interesse an der Sicherheit der Versorgung mit kritischen Mineralien, die für die Entwicklung grüner Technologien unabdingbar sind, darf aber nicht dazu führen, dass soziale und ökologische Auswirkungen in den Abbau- und Verarbeitungsländern ausgeklammert werden und das Ziel, die lokale Wertschöpfung zu fördern, aus dem Blick gerät. Geplante Policy-Instrumente zur Umsetzung des »Grünen Deals« wie der CO_2-Grenzausgleichsmechanismus für Importe stellen kohleabhängige Länder im Globalen Süden vor wirtschaftliche Herausforderungen. Es fehlt ihnen am Zugang zu Technologien und an finanziellen Spielräumen, die nötig sind, um die Energiewende voranzutreiben und deren soziale Kosten abzufedern. Die negativen gesellschaftlichen und ökologischen Begleiterscheinungen des Abbaus und der Verarbeitung von Rohstoffen im Globalen Süden zu vermindern ist eine wichtige Voraussetzung, wenn es darum gehen soll, die Nachhaltigkeit von in Deutschland produzierten Endprodukten zu steigern. Um dies zu erreichen, sollte die neue Bundesregierung im Rahmen bilateraler Partnerschaften einen Schwerpunkt auf Technologie- und Wissenstransfer legen. Darüber hinaus sollte sie sich im Zuge des G20-Gipfels im Oktober und ihrer anstehenden G7-Präsidentschaft für die Schaffung eines globalen Fonds einsetzen, der die sozioökonomischen Kosten der Energiewende in Ländern des Globalen Südens mindert.

Bei Betrachtung der beschriebenen drei Aktionsfelder wird deutlich, dass mangelnde Kompatibilität zwischen regionalen BBB-Strategien das Bemühen um einen gerechten und nachhaltigen globalen Wiederaufbau konterkarieren kann. Um dies zu verhindern, ist ein internationaler »Dialog der Strategien« notwendig, bei dem regionale Prioritäten und deren Auswirkungen diskutiert und abgestimmt werden.

Gestaltungswandel

Klimaziele und Energiepolitik außenpolitisch stärker gestalten

Susanne Dröge / Kirsten Westphal

Die Klima- und die Energieaußenpolitik Deutschlands hatten in der Vergangenheit viele Schnittstellen, folgten aber ihren jeweiligen Pfadabhängigkeiten und wurden weitgehend getrennt bearbeitet.[1] Der Energiesektor verursacht jedoch zwei Drittel der klimaschädlichen Emissionen weltweit und steht damit im Zentrum der Klimaagenda. Um zügig mehr klimafreundlichen Strom sowie grünen Wasserstoff (H_2) zu erzeugen, müssen neben einer Verbesserung der Energieeffizienz die erneuerbaren Energien massiv ausgebaut werden. Ein Umbau der langlebigen Infrastrukturen in der Industrie, im Gebäudebestand und bei den Verkehrsnetzen muss dies begleiten. Mit dem Green Deal hat die EU ihre Klimapolitik auch für die Industrie, den Verkehr und die Landwirtschaft erneut konkretisiert und erweitert. Klimaschutz-, Energie-, Technologie- und Industriepolitik verschränken sich also immer mehr. International sind sie allerdings Austragungsfeld geoökonomischer Rivalitäten. Entsprechend braucht die Diplomatie sowohl eine neue Taktrate als auch eine mittelfristige strategische Orientierung.

Klimaschutz-Ambitionen und Veränderungen im Energiebereich

2021 hat sich die Bundesregierung nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 den Zielen verpflichtet,[2] Klimaneutralität bis 2045 zu erreichen und bis 2030 die Treibhausgasemissionen um 65 Prozent im Vergleich zu 1990 zu senken. Dies verstärkt noch einmal das Primat des Klimaschutzes. Gleichzeitig veranschaulicht der deutsche Energieverbrauchsmix, dass fossile Energiequellen dominieren; Anteile von 33,7 Prozent bei Erdöl, 26,6 Prozent bei Erdgas, 15,8 Prozent bei Kohle sowie 6,0 Prozent bei Kernkraft und 16,6 Prozent bei erneuerbaren Energien verdeutlichen die Dimension des Transformationsbedarfs.[3]

Auch auf EU-Ebene wurde beschlossen, klimaneutral zu werden, und zwar bis 2050; EU-weit sollen die Emissionen bis 2030 um 55 Prozent gegenüber 1990 sinken. Im Zuge des »Fit for 55«-Pakets hat die Europäische Kommission im Juli 2021 ein erstes Maßnahmenbündel vorgeschlagen, und mit dem Europäischen Aufbauplan »NextGenerationEU« sollen klimafreundliche Investitionen gefördert werden.[4]

Da ein europäischer Alleingang schwer umsetzbar und teuer ist und zudem an den Außengrenzen und in den Nachbarschaftsbeziehungen zu Verwerfungen führen kann, geht kein Weg daran vorbei, die tiefgreifende und schnelle Dekarbonisierung über engere Kooperation anzustoßen.[5] Grundlegende Aufgabe für die deutsche und europäische Klimadiplomatie ist es daher, den klimapolitischen Konsens, wie er 2015 mit dem Pariser Abkommen geschaffen wurde, zu erhal-

1 Siehe auch den Beitrag von Marianne Beisheim und Felicitas Fritzsche, S. 63ff.

2 Vgl. Bundesverfassungsgericht, »Verfassungsbeschwerden gegen das Klimaschutzgesetz teilweise erfolgreich«, Pressemitteilung 31/2021, 29.4.2021, <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-031.html> (eingesehen am 16.8.2021).

3 Quelle: Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen, *Struktur des Primärenergieverbrauchs in Deutschland 2020*, März 2021, <https://ag-energiebilanzen.de/21-0-Infografik.html> (eingesehen am 27.8.2021).

4 Vgl. Europäische Kommission, »Europäischer Grüner Deal. Erster klimaneutraler Kontinent werden«, <https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_de>; dies., »Europäischer Aufbauplan«, <https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_de> (jeweils eingesehen am 23.8.2021).

5 *Net Zero by 2050. A Roadmap for the Global Energy Sector*, Paris: Internationale Energieagentur (IEA), Juli 2021, S. 24f, <https://iea.blob.core.windows.net/assets/beceb956-0dcf-4d73-89fe-1310e3046d68/NetZeroby2050-ARoadmapfortheGlobalEnergySector_CORR.pdf>.

ten und zu vertiefen. Die Energiediplomatie muss sowohl für den »Phase-out« bei den fossilen Energiequellen als auch für den »Phase-in« von erneuerbaren Elektronen und Molekülen intensiviert werden.

Ein Kohleausstieg gilt als dominante globale Klimalösung

Der weltweite Ausstieg aus der Kohle ist klimapolitisches Ziel vieler Mitgliedstaaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Die globale Nachfrage nach diesem Energieträger ist ungebrochen — trotz der Pandemie — und wird von China angetrieben, das rund 56 Prozent des globalen Kohleangebots verbrennt.[6] Für die deutsche Kohleverstromung steht 2038 als spätestes Ausstiegsdatum fest, was mit einer sozialverträglichen Transformation (»just transition«) einhergehen soll. Langfristig wird es mit Blick auf die Klimaziele notwendig sein, ebenfalls auf Erdgas zu verzichten.

Wie stark und schnell der Erdölverbrauch in Deutschland und der EU zurückgehen wird, hängt davon ab, wie umfassend alternative Energiequellen für Transport und Mobilität genutzt werden. Eine zügige Reduktion des Ölverbrauchs wird weitreichende geopolitische Folgen haben; die EU steht für zwölf Prozent des globalen Verbrauchs.[7] Die Abkehr der EU vom Öl wird Länder in ihrer Nachbarschaft wie Algerien, Nigeria, Angola und Aserbaidschan empfindlich treffen. Was die Ölförderung angeht, könnte der Anteil der arabischen Golfstaaten und Russlands weiter steigen, während sich aufgrund der Kehrtwende in der US-Klimapolitik unter Präsident Biden die Anzeichen mehren, dass in den USA einer verlängerten und ausgeweiteten Öl- (und auch Gas-)Förderung regulatorisch ein Riegel vorgeschoben wird.[8]

Ausbau der erneuerbaren Energien und die Bedeutung Europas

Zwar erleben die erneuerbaren Energien weltweit einen rasanten Aufstieg, aber weder reicht das Tempo noch die Kapazität, um dem Bedarf gerecht zu werden, geschweige denn, um die Erderwärmung nachhaltig zu verlangsamen. Selbst wenn Europa noch großes Ausbaupotential hat, werden Deutschland und die EU grünen Strom ebenso wie klimaneutrales H_2 importieren müssen, um ihren Bedarf zu decken. Dafür müssen Leitungen und Netze entsprechend gesamteuropäisch ausgebaut werden. Zudem ist die europäische Energiewende abhängig von neuen technologischen Lösungen wie Offshore-Windparks, effizienteren Batterien und Elektrolyseuren. Metalle und seltene Erden, aber auch die komplexen Lieferketten für diese Rohstoffe und für Technologiekomponenten ergänzen die Liste der neuen außenpolitischen Herausforderungen. Klimaneutrale Rohstoffe und Energieträger müssen zeitnah, verlässlich und kostengünstig verfügbar sein, wenn europäischen Industrien keine Standortnachteile entstehen sollen.

Klima- und Energieaußenbeziehungen: Schnittstellen, Divergenzen und Partner

Um ein Sinken der Importe fossiler Brennstoffe und den Ausbau klimafreundlicher Alternativen außenpolitisch zu flankieren, brauchen Klima- und Energieaußenbeziehungen Leitplanken. Deutschland und die EU sollten die notwendigen Normen, Standards und Regeln zunächst in der EU sowie im gesamten Europäischen Wirtschaftsraum, in der Energiegemeinschaft und dem Vereinigten Königreich weiterentwickeln.[9] Insbesondere Wasserstoff muss in die EU-Energieunion integriert werden. Sodann gilt es, diese Leitplanken auch global zu verhandeln und letztlich umzusetzen.

Mit den USA, China und Japan und weiteren G20-Staaten müssen handelspolitische Rahmenbedingungen, eine koordinierte Bepreisung von Kohlendioxid (CO_2) sowie konkrete klima- bzw. energiebezogene

6 Vgl. Carlos Fernández Alvarez, »Global Coal Demand Surpassed pre-Covid Levels in Late 2020, Underlining the World's Emissions Challenge«, Paris: IEA, 23.3.2021, <https://www.iea.org/commentaries/global-coal-demand-surpassed-pre-covid-levels-in-late-2020-underlining-the-world-s-emissions-challenge> (eingesehen am 12.8.2021).

7 BP, *Statistical Review of World Energy 2021*, London, Juli 2021, S. 23.

8 Vgl. The White House, »Fact Sheet: President Biden Sets 2030 Greenhouse Gas Pollution Reduction Target Aimed at Creating Good-Paying Union Jobs and Securing U.S. Leadership on Clean Energy Technologies«, 22.4.2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/22/fact-sheet-president-biden-sets-2030-greenhouse-gas-pollution-reduction-target-aimed-at-creating-good-paying-union-jobs-and-securing-u-s-leadership-on-clean-energy-technologies/> (eingesehen am 12.8.2021).

9 Maria Pastukhova/Jacopo Maria Pepe/Kirsten Westphal, *Die EU-Energiediplomatie – Aufwertung und Neuausrichtung für eine neue Ära*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2020 (SWP-Aktuell 65/2020).

Standards für relevante Sektoren und Güter ausgehandelt und verankert werden.

Angesichts begrenzter Ressourcen ist es geboten, sich geographisch auf Ankerpartnerländer der afro-euro-asiatischen Ellipse zu konzentrieren.[10] Damit sind jene Länder der Nachbarschaft im Mittelmeer-, Schwarzmeer- und Kaspischen Raum gemeint, mit denen sowohl klimapolitische Ziele als auch alte und neue Themen der Energieaußenpolitik bearbeitet werden müssen. Dort werden Standorte der Erzeugung liegen und überdies wichtige Leitungen für den Bezug grüner Elektronen und Moleküle verlaufen.

Der Umgang mit Russland bleibt wohl die größte geopolitische und wirtschaftliche Aufgabe aufgrund seiner herausragenden Stellung als Öl-, Gas- und Rohstofflieferant. Das Eskalationspotential ist groß; prominentestes Beispiel ist die Pipeline Nord Stream 2. Des Weiteren ist die geplante Abkopplung des Baltikums, der Ukraine und der Republik Moldau vom postsowjetischen Stromnetz brisant. Die Integration der Ukraine in den europäischen Energiemarkt ist bereits eine politische Priorität. Eine Zusammenarbeit mit Russland beim Thema Wasserstoff könnte helfen, zu einer Positivagenda zu gelangen und eine Balance zwischen Kooperation, Konfrontation und Wettbewerb herzustellen.

Schließlich sind der Maghreb, Ägypten und die Türkei energiepolitische Schlüsselländer und außerdem Brückenköpfe nach Afrika, in den Nahen Osten und nach Asien, wo sich eine Interkonnektivitätsdynamik entfaltet. Die dort entstehenden Wirtschafts- und Logistikkorridore sollten als Teil der EU-Afrika-Partnerschaft im Rahmen des Green Deal ausgestaltet werden.

Ob die genannten Partnerländer sich stärker für klimafreundliche Energien engagieren werden, wird nicht zuletzt davon abhängen, wie sie politisch mit den Erfahrungen der sich mehrenden klimabedingten Extremwetterereignisse umgehen.

Optionen für eine aktive Gestaltung

Die deutsche Klima- und Energiediplomatie braucht eine *neue Gangart*. Es muss gelingen, den Flickenteppich der deutschen Klima- und Energiepartnerschaften anhand von Prioritäten in eine kohärentere Landschaft zu überführen. Die Priorisierung sollte geographische und inhaltliche Ziele abbilden. Die neue Bundesregierung sollte erstens eine Bestandsaufnahme ihrer energie- und klimapolitischen Interessen mit Blick auf die jeweiligen ausländischen Partner vornehmen, zweitens eine Strategie ausarbeiten, die diese widerspiegelt.

Zu den Prioritäten gehört der *Umgang mit Lieferanten fossiler Brennstoffe*, der sich aktuell im Spannungsfeld zwischen Versorgungssicherheit und Klimaschutz vollzieht. Eine ressortspezifische Priorisierung, die sich an umwelt-, entwicklungs- oder außenwirtschaftspolitischen Überlegungen orientiert, hätte weiterhin ihre Bedeutung. Sie würde aber Teil eines Abstimmungsprozesses zwischen den Ressorts sein, der letztlich auf ein strategisches Zusammenspiel deutscher Diplomatie abzielt und widersprüchliche Signale in den Außenbeziehungen minimiert. Eine besondere Herausforderung wird die Dekarbonisierung der Gaswertschöpfungskette darstellen.

Geographisch kann Energiepolitik entlang *konzentrischer Kreise* entwickelt werden. Diese müssen in klimapolitischer Hinsicht ergänzt und konkretisiert werden. Für die zügige und tiefgreifende Transformation hin zur Klimaneutralität sind zum einen vorhandene ebenso wie neue Infrastrukturen entscheidend, zum anderen ein gemeinsamer Rechts- und Normenbereich. Das bringt eine Refokussierung auf die EU und weitere europäische Partner mit sich, erweitert um die Nachbarregionen der Nord- und Ostsee, des Schwarzmeer- und des Mittelmeerraums. Geeignete Foren für die »Stromnachbarn« und die »Wasserstoffnachbarn« sollten entlang von Industriezentren, Trassen und Netzen ausgebaut werden. Darüber hinaus muss Deutschland diese neuen Dimensionen der Außenbeziehungen in die europäische Handelspolitik hineintragen. Mittels geltender und künftiger Abkommen können Normen gesetzt und Transaktionskosten verringert werden — bestenfalls auch auf Ebene der Welthandelsorganisation.

Die *handelspolitische Debatte* über den Klimaschutz wird konkreter werden angesichts des Vorschlags der Kommission, ab 2026 an der EU-Grenze eine Abgabe für bestimmte energieintensive Güter einzuführen, die sich nach dem CO_2-Gehalt der Produktionsprozesse richtet (CO_2-Grenzausgleichsmechanismus/Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM).[11] Einige Länder in der EU-Nachbarschaft reagierten darauf bereits mit steigendem Interesse an einer CO_2-Bepreisung,

10 Ebd.

11 Susanne Dröge, *Ein CO_2-Grenzausgleich für den Green Deal der EU. Funktionen, Fakten und Fallstricke*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2021 (SWP-Studie 9/2021).

auch OECD-Partner möchten mit der EU in dieser Frage kooperieren — während unter anderem China und Russland mit handelspolitischen Konsequenzen drohen, sollte es zur Umsetzung kommen. Die Bundesregierung sollte sich von solcher Droh-Rhetorik nicht beeindrucken lassen und stattdessen das Gelegenheitsfenster nutzen, 2022 über die G7, die G20 und weitere Foren die Klimaschutzpolitik auf eine gemeinsame Umsetzungsbasis zu stellen, nämlich den CO_2-Preis und Emissionsstandards.

Instrumente und ihre nationale Umsetzung bleiben in den nächsten Jahren wichtige Verhandlungsthemen auf der Ebene der Vereinten Nationen, in den G-Formaten und in existierenden multilateralen Institutionen. Für die effektive regionale und globale Zusammenarbeit bei neuen Technologien, Energieträgern, Interkonnektivität, Standards und Normen fehlt es aber noch an *multilateralen Institutionen*. Eine Bündelung der wachsenden Zahl paralleler Foren sollte zudem zügig vorangebracht werden. Dies wäre eine Aufgabe für die deutsche G7-Präsidentschaft 2022, mit der die neue Bundesregierung ihr Profil schärfen könnte.

Die Prominenz, die die Folgen des Klimawandels und der Druck in Richtung mehr Klimaschutz in Politik und Öffentlichkeit erlangt haben, hat in Europa und den USA die Dekarbonisierung zu einem Teil des *Wettstreits um globale Führungsansprüche* werden lassen. Dieser Wettstreit findet seinen Niederschlag in den globalen Klimaverhandlungen. Er wird jedoch auch wirtschaftlich ausgetragen. Deutschland kann nur zusammen mit seinen europäischen Partnern die kritische Größe erlangen und die außenpolitischen Hebel entwickeln, um in diesem Wettstreit zu bestehen. Technologieführerschaft, Standard- und Normensetzung, Regelraum und Marktgröße sollten Leitlinien der neuen Strategie sein und den gängigen diplomatischen Instrumentenkasten erweitern, um mehr Gewicht in die Waagschale werfen zu können.

Deutsche und europäische Asyl- und Migrationspolitik: Vom Krisenmodus zur vorausschauenden Gestaltung

Steffen Angenendt / Nadine Biehler / Nadine Knapp / Anne Koch / Amrei Meier

In den vergangenen Jahren waren die deutsche und die europäische Asyl- und Migrationspolitik stark krisengetrieben, insbesondere während und nach den umfangreichen Zuwanderungen von 2015/2016. Dabei haben die Regierungen vor allem versucht, mit kurzfristigen nationalen Maßnahmen die Zahl der Flüchtlinge und irregulären Migrantinnen und Migranten zu begrenzen.

Die Kosten eines bloß reaktiven Handlungsmodus sind aber gerade in diesem Politikfeld hoch. Das Ad-hoc-Vorgehen der Vergangenheit hatte problematische Folgen — so wurden die libysche Küstenwache und ihre menschenrechtsverletzenden Praktiken gefördert, die zunehmend autokratische Regierung der Türkei politisch gestärkt und die unwürdigen Zustände für Geflüchtete auf den griechischen Inseln verstetigt. Dies hat der Bundesregierung und der EU-Kommission Kritik eingebracht. Das Europäische Parlament ebenso wie UN- und Menschenrechtsorganisationen sehen das Europa- und Völkerrecht verletzt, insbesondere die Genfer Flüchtlingskonvention.[1] Eine solche Politik nährt zudem Zweifel an der Fähigkeit der Regierenden, die komplexen Herausforderungen in dem Bereich zu bewältigen. Davon profitieren vor allem populistische Parteien und Bewegungen, die vermeintlich einfache Lösungen anbieten. Eine vorwiegend reaktive Politik vergibt letztlich Chancen, Migration so zu gestalten, dass sie zur nachhaltigen Zukunftssicherung in Gesellschaft und Wirtschaft beitragen kann.

Vor diesem Hintergrund ist der EU und ihren Mitgliedstaaten zu empfehlen, sich einer stärker vorausschauenden Asyl- und Migrationspolitik zuzuwenden. Dafür besteht zumindest in Deutschland eine günstige Gelegenheit. Erstens hat im Zuge der Covid-19-Pandemie die öffentliche Aufmerksamkeit für Fragen von Flucht und Migration nachgelassen, was es erlaubt, sich innenpolitisch sachlicher mit diesen polarisierenden Themen auseinanderzusetzen. Zweitens ist international das asyl- und migrationspolitische Ansehen Deutschlands als eines der Hauptaufnahmeländer für Menschen auf der Flucht gestiegen. Dies geht einher mit wachsenden Erwartungen an das deutsche Engagement in diesem Politikfeld und mit dem Anspruch an die Bundesregierung, sich auch mit längerfristigen Fragen der Asyl- und Migrationspolitik zu befassen. Drittens bieten die anstehende Bundestagswahl und die Neubildung der Regierung eine Chance, aus bisherigen Pfadabhängigkeiten des reaktiven Politikmodus auszubrechen. Eine stärker strategisch ausgerichtete, nachhaltigere und wirksamere Asyl- und Migrationspolitik beruht darauf, (1) mittel- und längerfristig zu erwartende Probleme, Herausforderungen und Chancen zu identifizieren, (2) Zielkonflikte zu erkennen, Ziele zu bestimmen und sie zu priorisieren und (3) Deutschlands Gestaltungskompetenz gezielt auszubauen.

Probleme, Herausforderungen und Chancen

Fluchtbewegungen, Vertreibungen und irreguläre Wanderungen haben in den letzten Jahren zugenommen. Eine Umkehr dieses Trends ist nicht in Sicht. Gleichzeitig sind Deutschland und Europa auf Migra-

1 Vgl. unter anderem Kim Son Hoang, »Klage und scharfe UN-Kritik wegen EU-Migrationspolitik im Mittelmeer«, in: *Der Standard*, 26.5.2021, <https://www.derstandard.de/story/2000126927457/klage-und-scharfe-un-kritik-wegen-eu-migrationspolitik-im-mittelmeer> (eingesehen am 11.8.2021); »Moria: Empörung und Abgrenzung im EU-Parlament«, in: *Deutsche Welle*, 17.9.2020, <https://www.dw.com/de/moria-emp%C3%B6rung-und-abgrenzung-im-eu-parlament/a-54960264> (eingesehen am 11.8.2021).

tion und die Zuwanderung von Arbeitskräften angewiesen. Nur auf diesem Wege lässt sich der demographische Wandel abfedern und dem Arbeitskräftemangel begegnen, der in vielen Wirtschafts- und Gesellschaftsbereichen herrscht und weiter wächst. Erschwert wird der Umgang mit diesen Herausforderungen und Chancen durch die fehlende Bereitschaft der EU-Mitgliedstaaten, eine Politik zu verfolgen, die asyl- und migrationspolitische Ziele gleichermaßen im Blick hat. Dies ist noch immer schwierig, weil die EU-Staaten unterschiedlich stark von Fluchtbewegungen betroffen sind und jeweils spezifische migrationspolitische Interessen haben. Perspektivisch werden sich diese Divergenzen aber verringern.

Das gilt zum einen für Migration. Inzwischen befinden sich die meisten europäischen Staaten in einer Phase der demographischen Transition, in der ihre Bevölkerungen altern und schrumpfen[2] — mit politischen, wirtschaftlichen und sozialen Folgen, die kaum absehbar und schwer zu bewältigen sind. Die fortschreitende Interessenkonvergenz zugunsten der Zuwanderung von Arbeitskräften wird beschleunigt durch die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie. Sie hat zum einen gezeigt, dass der Mangel an Saisonarbeitskräften in der Landwirtschaft und an Fachkräften im Gesundheitssektor strukturellen Charakter hat. Zum anderen wurde deutlich, dass auch das bisher reichlich verfügbare Arbeitskräftereservoir in den Ländern an der Peripherie der EU begrenzt ist. Da die internationale Konkurrenz um Arbeitskräfte steigt, wird eine regelgestützte und rechtebasierte Gestaltung der internationalen Arbeitsmobilität zu einem wichtigen Standortvorteil.

Auch in der Flucht- und Asylpolitik gibt es wachsende gemeinsame Interessen, die hervorgehoben werden sollten. Generell besteht das Anliegen, die Ursachen von Flucht und Vertreibung zu mindern sowie Herkunfts- und Aufnahmeländer zu stabilisieren, damit humanitäre Notlagen vermieden werden und der Druck auf die Asylsysteme sinkt. Die europäische Handlungsfähigkeit in diesem Bereich sollte durch eine punktuelle Kooperation bei zentralen Themen gestärkt werden, etwa im Rahmen einer gemeinsamen Resettlement-Initiative oder in Bezug auf Migration im Rahmen von Ausbildungspartnerschaften.

Zielkonflikte und Zielbestimmung

Um die deutsche und europäische Asyl- und Migrationspolitik in einen gestalterischen Modus zu überführen, müssen nicht nur aktuelle wie kommende Herausforderungen und Chancen identifiziert werden. Es bedarf auch entsprechender Zielbestimmungen. Dabei ist eine offene und evidenzbasierte Auseinandersetzung über Zielkonflikte und Spannungsfelder unerlässlich.

Zielkonflikte bestehen unter anderem bei der Minderung der Ursachen von Flucht, Vertreibung und irregulärer Migration. Das betrifft etwa die Zusammenarbeit mit autoritären Regimen, die aus sicherheitspolitischer Sicht nötig scheinen mag, um irreguläre Wanderungen kurzfristig zu reduzieren. Sie steht aber in einem grundsätzlichen Spannungsverhältnis zu dem entwicklungs-, außen- und letztlich auch sicherheitspolitisch unverzichtbaren Ziel, gute Regierungsführung in den Partnerländern zu stärken.[3]

Ähnliche Zielkonflikte bestehen bei der Anwerbung von Arbeitskräften, wie sie für die wirtschaftliche Entwicklung vieler Industriestaaten immer wichtiger wird. Dies gilt nicht nur für Fachkräfte, sondern auch für formal geringer qualifizierte Tätigkeiten in der häuslichen Pflege oder bei haushaltsnahen Dienstleistungen. Entsprechende Anwerbungen können mit dem entwicklungspolitischen Bemühen kollidieren, einen Braindrain zu verhindern.

Grundlegende politische Zielkonflikte wie diese lassen sich in der Regel nicht auflösen, sondern erfordern einen Interessenausgleich. Dafür ist es notwendig, thematische und geographische Prioritäten zu

2 Vgl. Wido Geis-Thöne, *In Deutschland und der EU leben immer weniger Kinder. Eine Betrachtung der Entwicklungen der letzten 25 Jahre*, Köln: Institut der Deutschen Wirtschaft (IW), Dezember 2020 (IW-Report 62/2020), <https://www.iwkoeln.de/studien/wido-geis-thoene-in-deutschland-und-der-eu-leben-immer-weniger-kinder.html> (eingesehen am 11.8.2021).

3 Vgl. Anne Koch/Annette Weber/Isabelle Werenfels (Hg.), *Migrationsprofiteure? Autoritäre Staaten in Afrika und das europäische Migrationsmanagement*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2018 (SWP-Studie 3/2018), <https://www.swp-berlin.org/publikation/migrationsprofiteure> (eingesehen am 11.8.2021); Nadine Biehler/Anne Koch/Amrei Meier, *Risiken und Nebenwirkungen deutscher und europäischer Rückkehrpolitik. Ein außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischer Beipackzettel*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2021 (SWP-Studie 12/2021), <https://www.swp-berlin.org/publikation/risiken-und-nebenwirkungen-deutscher-und-europaeischer-rueckkehrpolitik> (eingesehen am 8.9.2021).

setzen sowie zwischen lang- und kurzfristigen Interessen abzuwägen. Grundlage müssen die bestehenden menschen-, völker- und europarechtlichen Verpflichtungen zu Flucht und Migration sein, insbesondere die Genfer Flüchtlingskonvention. Hilfreich sind jüngere internationale Vereinbarungen wie die Globalen Pakte für Migration und Flüchtlinge.

Vor diesem Hintergrund besteht mit Blick auf Flüchtlinge akuter und prioritärer Handlungsbedarf, und das in mehrfacher Hinsicht: bei der Verantwortungsteilung innerhalb der EU wie auch global, bei der Schaffung von mehr legalen Zuwanderungswegen nach Deutschland und in die EU, bei den Lebensbedingungen in den Erstaufnahmeeinrichtungen an den EU-Außengrenzen und bei der Unterstützung von Aufnahmeländern außerhalb der EU. Dabei sollte die Bundesregierung mit gleichgesinnten (EU-)Staaten vorangehen, statt auf eine gemeinsame europäische Lösung zu warten.

Gestaltungselemente einer strategisch ausgerichteten Asyl- und Migrationspolitik

Um die strategischen Ziele zu verfolgen und Deutschlands asyl- und migrationspolitische Gestaltungskompetenz zu erweitern, sollte die neue Bundesregierung besonders in folgenden Bereichen aktiv werden:

Zunächst sind eine Reihe *institutioneller und organisatorischer Reformen* erforderlich. Neben einer Stärkung der Ressortkohärenz sollten insbesondere die thematischen Analyse- und Prognosekapazitäten ausgebaut werden. Anliegen und Handlungsmöglichkeiten privatwirtschaftlicher, zivilgesellschaftlicher und kommunaler Akteure gilt es in der Entscheidungsfindung systematischer als bisher zu berücksichtigen. Zudem sollten die externen Dimensionen der deutschen Asyl- und Migrationspolitik im Rahmen eines Gesamtregierungsansatzes, etwa nach Schweizer Vorbild, koordiniert werden. Ein solcher Ansatz gibt außen-, sicherheits-, wirtschafts- und entwicklungspolitischen Zielen ausreichendes Gewicht und ermöglicht eine bessere Zusammenarbeit der zuständigen Ressorts und nachgeordneten Behörden. Teil dieses Prozesses könnten jährlich stattfindende Asyl- und Migrationsgipfel sein, auf denen alle Beteiligten die Ausrichtung der Politik diskutieren.[4] Damit die Bundesregierung ihre Interessen und Ziele auch in internationalen Prozessen wirksam vertreten kann, ist zweierlei erforderlich. Zum einen muss migrationsbezogenes Wissen in der deutschen Verwaltung nachhaltig und ressortübergreifend verankert werden, was eine entsprechende Personalausstattung voraussetzt. Zum anderen bedarf es einer fortgesetzten und ausgeweiteten Entsendung deutschen Personals in einschlägige UN-Organisationen und internationale Organisationen (wie UNHCR, IOM, ILO). Schließlich ist eine flexible, mehrjährige und verlässliche Finanzierung ein zentrales Element jeder strategisch ausgerichteten Politik.

Darüber hinaus stellen *langfristig tragfähige Partnerschaften* mit Herkunfts- und Transitländern einen wesentlichen Bestandteil einer wirksamen, legitimen und nachhaltigen Asyl- und Migrationspolitik dar. Hierfür bedarf es flexibler und auf die beteiligten Akteure zugeschnittener Ansätze, mit denen über die jeweilige Legislaturperiode hinausreichende Lösungen möglich sind. Zudem müssen Partnerschaften auf gegenseitigem Vertrauen beruhen und die Interessen beider Seiten einschließen. Da dies vor allem in den bisherigen Ansätzen der EU nur unzureichend berücksichtigt wurde, sollte sich die Bundesregierung auch auf europäischer Ebene für wirksame, mit konkreten Zielvorgaben hinterlegte und nachhaltige Migrationspartnerschaften einsetzen. Der Vorschlag der EU-Kommission für ein neues Migrations- und Asylpaket bietet dafür bereits eine wichtige Grundlage. Allerdings ist der darin enthaltene Partnerschaftsgedanke bislang noch nicht konkretisiert. Die Umsetzungsvorschläge sind einseitig auf Migrationssteuerung sowie Zusammenarbeit bei Rückkehr und Reintegration ausgerichtet, ohne die Interessen möglicher Partnerländer etwa an legalen Migrationswegen und größerer internationaler Mobilität einzubeziehen.[5]

Perspektiven

Der Beginn der neuen Legislaturperiode bietet eine günstige Gelegenheit, um die deutsche Asyl- und

4 Vgl. Fachkommission Fluchtursachen der Bundesregierung, *Krisen vorbeugen, Perspektiven schaffen, Menschen schützen*, April 2021 (Bericht der Fachkommission Fluchtursachen), S. 146, <https://www.fachkommission-fluchtursachen.de/start> (eingesehen am 11.8.2021).

5 Vgl. Steffen Angenendt/Nadine Biehler/Raphael Bossong/David Kipp/Anne Koch, *Das neue EU-Migrations- und Asylpaket: Befreiungsschlag oder Bankrotterklärung?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2020 (SWP-Aktuell 78/2020), <https://www.swp-berlin.org/publikation/das-neue-eu-migrations-und-asylpaket-befreiungsschlag-oder-bankrotterklaerung> (eingesehen am 11.8.2021).

Migrationspolitik strategischer auszurichten. Diese Chance sollte genutzt werden. Es ist zu erwarten, dass der Migrationsdruck hoch bleibt, nicht zuletzt aufgrund der wirtschaftlichen Verwerfungen infolge der Covid-19-Pandemie, aber auch wegen der bestehenden bzw. neu eskalierten Gewaltkonflikte weltweit, etwa in Afghanistan. Wenn pandemiebedingte Mobilitätsbeschränkungen zunehmend gelockert werden, dürfte auch die Zahl der in der EU ankommenden Flüchtlinge und Migrantinnen und Migranten wieder steigen. Im Umgang mit diesen Herausforderungen ist der Fehler einer mangelhaften Kommunikation zu vermeiden, wie er in der Vergangenheit beispielsweise im Kontext des Globalen Pakts für Migration begangen wurde. Stattdessen sollte die neue Bundesregierung potentiell kontroverse Entscheidungen in der Asyl- und Migrationspolitik überzeugend begründen und aktiv bewerben.

Gleichzeitig gilt es, auf europäischer und internationaler Ebene alle Gelegenheiten zu nutzen, damit sich eine menschenrechtskonforme und den langfristigen Interessen Deutschlands entsprechende Asyl- und Migrationspolitik fortentwickeln lässt. So sollte sich die neue Bundesregierung über die Verhandlungen um das Asyl- und Migrationspaket der EU hinaus für eine Ausweitung legaler Zuwanderungswege einsetzen. Im internationalen Kontext sollten die laufenden Prozesse zur Umsetzung der Globalen Pakte zu Flucht und Migration und der nachhaltigen Entwicklungsziele (SDGs) genutzt werden. Zum einen bieten sich hier Ansatzpunkte, um den globalen Flüchtlingsschutz zu verbessern und ihn an die Herausforderungen des Klimawandels anzupassen. Zum anderen gilt es eine entwicklungsfördernde Migration durch bessere Mobilitätsregelungen und eine faire Rekrutierung von Arbeitskräften zu stärken.

Zwischen Krieg und Frieden: Ansätze für ein schärferes Profil Deutschlands in der Krisenprävention in Subsahara-Afrika

Melanie Müller/Judith Vorrath

Das Primat der Krisenprävention ist fester Bestandteil der außenpolitischen Rhetorik in Deutschland. Auch die Wahlprogramme fast aller im Bundestag vertretenen politischen Parteien beziehen sich auf das Ziel, Krisen und gewaltsamen Konflikten vorzubeugen. Die Bedeutung der Krisenprävention wird zudem in den außenpolitischen Leitlinien der Bundesregierung von 2017 *(Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern)* und in dem Bericht über deren Umsetzung von 2021 betont. Der Ansatz ist darüber hinaus immer wieder programmatischer Schwerpunkt gewesen, zuletzt während der Mitgliedschaft Deutschlands im UN-Sicherheitsrat. Die Bundesregierung stellt mittlerweile weitreichende Mittel bereit und baut Kapazitäten etwa bei der Frühwarnung aus. Doch es klafft nach wie vor eine Lücke zwischen Anspruch und Wirklichkeit, weil Entscheidungen über Initiativen und Maßnahmen in drohenden Krisensituationen oft immer noch zu spät oder zu halbherzig getroffen werden. Daher sollte die neue Regierungskoalition das deutsche Profil in diesem Bereich grundlegend schärfen, Krisenprävention politisch höher verorten und die institutionellen Voraussetzungen schaffen, um vor dem Erreichen kritischer Punkte Position beziehen und koordiniert agieren zu können.

Denn trotz sichtbarer Verbesserungen in den letzten Jahren — von der Krisenfrüherkennung über die Ressortabstimmung bis zur Ausgestaltung konkreter Instrumente — bleibt es eine herausfordernde Aufgabe, früher, flexibler und zielgerichteter zu handeln. Nach wie vor werden präventive Maßnahmen, obwohl es Warnsignale gibt, selten priorisiert. Wer jedoch auf die großen Schlagzeilen wartet, wird in der Regel kaum noch nennenswert zum Verhindern von Krisen beitragen können. Soll das Primat tatsächlich mit Leben gefüllt werden, muss Krisenprävention politisch hochrangiger angesiedelt und über die Ressorts hinweg verankert werden. Um größeren Handlungsdruck in konkrete Initiativen umsetzen zu können, müssen aber auch die Kapazitäten in der Administration gestärkt werden. Dabei kommt es vor allem auf die Bindeglieder zwischen strategischer Vorausschau und den Länderzuständigkeiten in den Ressorts an. Die neue Bundesregierung könnte den Fokus besonders auf Kontexte in Staaten Subsahara-Afrikas legen, in denen sich entscheidende Wendepunkte zwischen Krieg und Frieden abzeichnen. Dies läge aus verschiedenen Gründen im deutschen Interesse. Zudem sind die Handlungsspielräume in diesem Teil des afrikanischen Kontinents mitunter größer und das internationale Umfeld weniger festgefahren als in Teilen der südlichen Nachbarschaft.[1]

Frühzeitige Prävention statt Wartestellung

Es ist keine neue Erkenntnis, dass die Grenze zwischen Krieg und Frieden in vielen geopolitischen Kontexten zusehends verwischt, Konflikte sich verfestigen und mehrmals gewaltsam aufbrechen. Selten folgen sie also den idealtypischen Konfliktzyklen, sie bewegen sich vielmehr häufig wiederholt zwischen unterschiedlichen Stadien hin und her. Das macht es nicht leicht, Ansatzpunkte für eine wirkungsvolle Prävention zu finden, die nicht nur den Ausbruch eines gewaltsamen Konflikts zu verhindern sucht, sondern auch seiner Eskalation oder einem Wiederaufflammen nach einer Phase relativer Ruhe entgegenarbeitet. Internationale Akteure schrecken nicht selten vor der Unübersichtlichkeit solcher Situationen und den möglichen materiellen — und politischen — Folgekosten zurück. Daher findet Krisenprävention, die

1 Siehe den Beitrag von Hürcan Aslı Aksoy, Muriel Asseburg und Wolfram Lacher, S. 33ff.

wirklich greift, oft dort am wenigsten statt, wo sie am dringlichsten gebraucht würde. Das »Weißbuch Multilateralismus« der Bundesregierung vom Mai 2021 etwa legt den Akzent — neben Bemühungen über die Vereinten Nationen (UN) und die Europäische Union (EU) — vor allem auf frühzeitige und strukturelle Prävention. Bei den Rahmenbedingungen in fragilen Staaten anzusetzen, ist grundsätzlich richtig. Längerfristige Vorhaben wie etwa die Reformierung staatlicher Institutionen und multilaterale Formate geraten bei einer problematischen (sicherheits-) politischen Entwicklung jedoch schnell an ihre Grenzen. Auch die EU hat in diesen Kontexten nicht immer den nötigen Einfluss als Akteur.

Eine Reihe von Konfliktkonstellationen der letzten Jahre — darunter in Mali, Burkina Faso oder Kamerun — haben gezeigt: Wenn sich Zeichen für eine Destabilisierung mehren, ist es nicht zu spät zu agieren, doch die Zugriffsmöglichkeiten schrumpfen. Zum Beispiel wird der Zugang zu Gebieten mit erodierender Sicherheitslage — und damit zu lokalen Akteuren (beispielsweise für Dialogprozesse) und zu Informationen — schwieriger. Die jeweilige Regierung tendiert mitunter dazu, Gewalt und Sicherheitsprobleme herunterzuspielen, deren Hintergründe zu verschleiern oder zu negieren. Zudem sind gerade extremistische Bedrohungen, wie in der Sahelzone oder der Tschadsee-Region, fast immer transnational. Doch die Zusammenarbeit mit Nachbarländern ist nicht immer möglich oder gewollt, gerade wenn bereits Gewalt auftritt. Projekte der Entwicklungszusammenarbeit müssen unter solchen Bedingungen meist zurückgefahren oder auf »remote control« umgestellt werden.

Das Beispiel Mosambik hat in jüngerer Zeit die Hauptprobleme deutlich gemacht, die eine solche Situation aufwirft. Auf die Unübersichtlichkeit der Lage reagieren einige internationale Akteure mit einer abwartenden Haltung, die mit der Hoffnung verbunden ist, dass sich der Konflikt doch noch anders entwickeln könnte. Währenddessen treten mitunter Regionalmächte oder andere einflussreiche Staaten auf den Plan, die eine »Politik der harten Hand« forcieren. Staatliche Akteure wie Russland oder auch (mehr oder weniger) private Sicherheitsfirmen sind dann zur Stelle und zum militärischen Eingreifen zu frühen Zeitpunkten bereit. Doch genau diese Art des repressiven Vorgehens gegen extremistische Gewaltakteure erweist sich häufig als unzureichend oder gar kontraproduktiv. Zwar braucht es spätestens dann, wenn Gewalt ausbricht, auch sicherheitspolitische Maßnahmen. Diese müssen aber gezielt und koordiniert angewendet und von anderen Ansätzen flankiert werden. Zudem sollten politische Kanäle genutzt und Unterstützungsangebote gemacht werden, bevor (afrikanische) Staaten offiziell um militärische Hilfe bitten.

In der Vergangenheit brachte eine abwartende Haltung auch Deutschland immer wieder in die Situation, die es eigentlich vermeiden will: letztendlich über die Entsendung eigener militärischer Kräfte entscheiden zu müssen oder in anderer Form zur Unterstützung für bewaffnete Operationen aufgefordert zu werden. Auch hierfür ist die Diskussion über die jüngste EU-Trainingsmission in Mosambik ein Beispiel. Natürlich kann die Bundesregierung allein kaum eine Krise aufhalten. Sie kann aber gezielter als bislang Impulse setzen, um die Entwicklungen an kritischen Punkten so zu beeinflussen, dass sie eine positivere Richtung nehmen können. Der Auf- und Ausbau von Gesprächskanälen und die Verbindung struktureller und operativer Prävention sind grundsätzlich wichtig. Dazu sollte sich Deutschland frühzeitig bei Anzeichen einer kritischen Zuspitzung klarer positionieren und »heikle« Fälle entschiedener anpacken. Staaten wie Niger, Burkina Faso, Kamerun oder Mosambik mögen auf der außenpolitischen Prioritätenliste nicht sehr hoch angesiedelt sein. Das galt allerdings auch schon für Mali, die Zentralafrikanische Republik oder Sudan vor den Gewaltausbrüchen dort — alles Länder, für deren Stabilisierung Deutschland seitdem nicht unerhebliche Ressourcen aufgewendet hat. Zudem sind deutsche Interessen in den subsaharischen Krisenzonen vielfältig berührt — ob mit Blick auf Fluchtursachen, Terrorismus, regionale Stabilität und/oder die Verantwortung gegenüber Partnern und Akteuren in den Ländern selbst.

An kritischen Punkten aktiv werden

Ein Schlüssel, um zu effektivem präventivem Handeln zu kommen, ist ein stärkerer Fokus auf mögliche *critical junctures*, kritische Knotenpunkte oder Weggabelungen, an denen wichtige Weichen in einem unsicheren Umfeld gestellt werden, die für längere Zeit die Richtung vorgeben. Rückblickend lassen sich diese Punkte vor dem Ausbruch oder der Eskalation eines bewaffneten Konflikts relativ leicht erkennen. Oft sind sie mit einschneidenden Ereignissen verbunden, etwa einem Putsch wie in Mali 2012, ersten Gewaltausbrüchen wie dem Überfall auf eine Polizei-

station in Nordmosambik im Oktober 2017 oder harschen Reaktionen des Zentralstaats auf Proteste wie in anglophonen Gebieten Kameruns 2016/17, auf die dann jeweils weitere Gewalt folgte. Von *critical junctures* können natürlich ebenso positive Impulse ausgehen, zum Beispiel wenn sich neue Gelegenheitsfenster öffnen, wie etwa bei der Transition im Sudan.

Solche Ereignisse mit langem Nachhall sind allerdings schwer vorherzusagen, doch gibt es eine Reihe von Signalen auf dem Weg dorthin. Um mögliche Ansatzpunkte für ein (erhöhtes) Engagement nicht zu verpassen, sollte die Erörterung eventueller kritischer Situationen in der absehbaren Zukunft systematisch mit in die Konfliktanalyse und Szenarienplanung einfließen. So können Umstände eines erhöhten Drucks und Optionen für präventives Handeln konkreter und früher identifiziert werden. Dies setzt voraus, sich noch stärker von den Vorstellungen eines üblichen Konfliktzyklus zu lösen und gezielter am Fall und dem politischen Umfeld — national und international — zu analysieren, wo Eingriffsspielräume bestehen.

»Untypische« Konfliktverläufe mitdenken

Dies setzt eine kontinuierliche Auseinandersetzung mit der Situation ebenso voraus wie ein konsequentes Hinterfragen traditioneller Annahmen. Externe Akteure neigen dazu, krisenhafte Entwicklungen, wenn sie einmal klar wahrgenommen werden, beständig weiter in eine Richtung zu interpretieren. In Ländern wie Burkina Faso oder Mosambik etwa bahnten sich extremistische Bedrohungen über längere Zeit an. Als sie virulent wurden, fokussierte sich die Unterstützung vor allem auf die militärische Ebene. Diese Reaktion entsprach der Präferenz der betroffenen Regierungen, wurde aber auch von einigen europäischen Partnern befördert. Wichtig wäre stattdessen, vor einer Erosion der Sicherheit Ansatzpunkte für Prävention tiefer auszuloten und bei einer tatsächlichen Destabilisierung weiterhin auch gegenläufige Tendenzen oder abzweigende Pfade zu erkennen, die nicht unmittelbar in eine militärische Lösung münden (müssen). Inwiefern etwa die aktuelle Unterstützung der Regierung Burkina Fasos bei (lokalen) Verhandlungen mit Extremisten in verschiedenen Landesteilen einen Ausweg aus der verfahrenen »Politik der harten Hand« weisen kann, ist umstritten. Aber sie könnte zumindest eine Gelegenheit für andere Ansätze eröffnen. Um solche Situationen mit Blick auf eventuelle Handlungsspielräume einzuschätzen, bedarf es auch einer Schärfung des Blicks für vermeintlich untypische Konfliktverläufe. Das wiederum setzt den weiteren Ausbau der Kapazitäten zur Analyse und Vorausschau in den beteiligten Ministerien voraus.

Wenn die neue Bundesregierung die Krisenprävention wirkungsvoller machen will, muss sie eigene Positionen und das Verhältnis dieses Ziels zu anderen Zielen deutscher Außenpolitik bestimmen. Nur wenn es dafür von höherer politischer Ebene Unterstützung gibt, können die Präventionsbemühungen vor oder an möglichen kritischen Punkten intensiviert werden. Innerhalb der Administration gibt es zwar das Bewusstsein dafür, dass es vor allem darauf ankommt, die Ergebnisse der Früherkennung in frühzeitiges und substantielles Handeln umzumünzen. Nur bleibt die Bedeutung von »frühzeitig« trotz verbesserter Analyse oft im Ermessen einzelner Verantwortlicher, die bei entsprechenden Warnzeichen präventive Maßnahmen priorisieren — oder eben nicht.

Gestaltungswandel braucht »Leadership«

Wenn Krisenprävention ein integraler Bestandteil des deutschen außenpolitischen Leitbilds sein soll, müsste der Ansatz über die Ressorts hinweg fester verankert werden. In bestimmten Fällen — etwa dann, wenn Deutschland ein ausgeprägtes Interesse hat und ein einheitliches Auftreten mit entsprechender Sichtbarkeit international angezeigt ist — wird eine stärkere Rolle des Kanzleramts gefragt sein. Darüber hinaus bedarf es im Tagesgeschäft einer dauerhaften institutionellen Verankerung von Krisenprävention in Gestalt einer festen Schaltstelle, die alle relevanten Ressorts einbindet und ihnen Kapazitäten bereitstellt, um die dort für Vorbeugemaßnahmen Zuständigen bei der Umsetzung ihres Auftrags zu unterstützen. Eine wichtige Rolle bei der kritischen Begleitung einer aktiven Krisenprävention kommt nicht zuletzt dem Bundestag zu.

Eine proaktivere Positionierung Deutschlands in der Krisenprävention könnte die Arbeit der UN und der EU in diesem Aufgabenfeld sinnvoll ergänzen. Dort dauern Abstimmungsprozesse erfahrungsgemäß häufig lange, wodurch kritische Zeitfenster verpasst werden. Deutschland könnte so auch den Forderungen nach einem größeren Engagement für Frieden und Sicherheit gerecht werden, ohne dabei im gleichen Umfang auf — in der Bevölkerung sehr umstrit-

tenes — militärisches Intervenieren zurückgreifen zu müssen, wenngleich sicherheitspolitische Maßnahmen weiterhin Teil des Instrumentenkastens sein werden. Um politische Prozesse anzustoßen, kann der EU-Rahmen gezielter genutzt werden. Wo dieser Weg versperrt ist, könnte Deutschland mit *like-minded states* (auch außerhalb Europas) vorangehen. Dies bietet sich besonders im Kontext Subsahara-Afrikas an, wo die Bundesregierung in den letzten Jahren viel investiert hat, um die Kooperation im Bereich Frieden und Sicherheit zu verbessern. Die Zusammenarbeit mit der Afrikanischen Union (AU) und ihren Subregionalorganisationen könnte hier weiter ausgebaut werden, um Handlungsspielräume zu erweitern.

Damit dieser konzeptionelle Wandel vollzogen werden kann, müssen eine Reihe von Voraussetzungen erfüllt sein: Insbesondere bedarf es über die datengestützte Früherkennung hinaus einer ausreichenden Ausstattung der Länderreferate in den jeweiligen Ministerien und der besagten institutionellen Bindeglieder, sicher aber auch der Botschaften. Zudem muss die Bundesregierung politisches Gewicht in die Waagschale werfen — einerseits in der konkreten bilateralen und regionalen Zusammenarbeit, wo nötig aber auch auf internationaler Ebene. Wichtig ist es zudem, das breite Spektrum politischer und finanzieller Möglichkeiten zur Bearbeitung kritischer Knotenpunkte auszuloten, die sich auf die Unterstützung nicht nur der staatlichen Ebene, sondern auch zivilgesellschaftlicher Akteure richten. In diesem Sinne sollten strukturelle und operative Prävention eng koordiniert werden.[2]

Die Weichen für eine solche aktive Gestaltung der Krisenprävention müssten bereits zu Beginn der Legislaturperiode gestellt werden, vor allem indem die notwendige Profilschärfung klar in der Agenda der neuen Bundesregierung und in der konkreten interministeriellen Zusammenarbeit verankert und mit den entsprechenden Ressourcen unterfüttert wird.

2 Systemische Prävention ist ebenso relevant. Sie richtet sich aber vor allem auf globale Risikofaktoren von Konflikten und kann daher selten auf den Einzelfall angepasst werden.

Abrüstung, Nichtverbreitung und nukleare Teilhabe. Deutschlands europäische und globale Verantwortung

Wolfgang Richter

Deutschland bekennt sich zur transatlantischen Allianz und tritt für Abrüstung und Nichtverbreitung von Nuklearwaffen ein. Beide Maximen lassen sich zwar deklaratorisch verbinden, stehen aber in der Praxis in einem latenten Spannungsverhältnis zueinander. Daher wirkt die Rüstungskontrollpolitik Berlins ambivalent und unglaubwürdig. Um ihrer globalen und europäischen Verantwortung gerecht zu werden, muss eine künftige deutsche Regierung ihre Bündnis- und Abrüstungspolitik kohärenter gestalten. Dies kann gelingen, wenn sie die Biden-Administration in deren Überlegungen zu einem Strategiewandel bestärkt, glaubwürdigere Beiträge zur konventionellen Bündnisverteidigung leistet und einen Neubeginn der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa entschiedener als bisher vorantreibt.

Gratwanderung zwischen normativer Nichtverbreitungspolitik und nuklearer Teilhabe

Einerseits hat sich Deutschland sowohl im Zwei-plus-Vier-Vertrag als auch im Vertrag über die Nichtverbreitung von Nuklearwaffen (NVV) zum Status eines Nichtkernwaffenstaats bekannt. Es ist verpflichtet, auf die Herstellung und den Erwerb von Atomwaffen sowie auf die Verfügung über sie zu verzichten. Laut NVV muss es dazu beitragen, sie abzuschaffen.

Andererseits unterstützt Berlin das strategische Konzept der Nato, die sich als nukleare Allianz definiert, solange Atomwaffen existieren. Ihre Politik der »erweiterten Abschreckung« schließt einen Ersteinsatz von Atomwaffen nicht aus. Dazu verfügen die USA über »strategische« Trägersysteme mit interkontinentaler Reichweite. Im Rahmen der nuklearen Teilhabe haben sie zudem »sub-strategische« (früher: »taktische«) nukleare Freifallbomben in Belgien, den Niederlanden, Italien und Deutschland stationiert. Um sie im Kriegsfall einsetzen zu können, halten diese Staaten eigene nuklearfähige Kampfflugzeuge (DCA) bereit. Konventionelle Luftoperationen von sieben weiteren Bündnispartnern sollen die DCA dabei unterstützen, in geschützte Lufträume einzudringen.

Voraussetzung für alliierte Einsätze von Atomwaffen wäre deren Freigabe durch den Präsidenten der USA. Zuvor soll der Nato-Rat ein Votum abgeben. Die nukleare Planungsgruppe (NPG) erörtert politische Grundsätze der nuklearen Abschreckung und Verfahren für den Fall einer Freigabe von Atomwaffen. Ihr gehören alle Verbündeten außer Frankreich an, das eine autonome Nuklearstrategie verfolgt. Freigabeverfahren werden vom Obersten Nato-Befehlshaber für Europa (SACEUR) geplant, der auch Oberbefehlshaber der US-Streitkräfte in Europa ist.

Im Januar 2021 ist der Vertrag über das Verbot von Atomwaffen (AVV) in Kraft getreten. Er verbietet es, Atomwaffendispositive anderer Staaten zu unterstützen. Daher kann Deutschland dem AVV nicht beitreten, solange es das Abschreckungskonzept der Nato unterstützt und an der nuklearen Teilhabe festhält.

Zudem vertritt Berlin die Auffassung, dass der AVV zwar ein normatives Ziel postuliere, das man durchaus teile, jedoch keine konkreten Schritte aufzeige, wie die nukleare Abrüstung vorangebracht werden könnte. Vielmehr vertiefe er die politische Spaltung der NVV-Vertragsstaaten. Gemeinsam mit Atommächten und Nichtnuklearstaaten will Berlin realistische Voraussetzungen für eine effektive Abrüstung entwickeln. Dazu gehöre die umfassende internationale Verifikation des Lebenskreislaufs von Kernwaffen, vom Beginn der Anreicherung bis zum Abbau des waffenfähigen Spaltmaterials. Nur so könne in der Endphase der Abrüstung verhindert werden, dass einzelne Akteure heimlich Atomwaffen zurückhielten.

Der im Grunde nützliche Ansatz trifft aber nicht den Kern des Problems. Denn nach Auffassung der Atommächte und ihrer Alliierten sollen Kernwaffen auch vor einem konventionellen Angriff abschrecken. Darauf berufen sich vor allem Bündnispartner der USA, die auf deren »positive nukleare Sicherheitsgarantien« vertrauen. Sie halten »negative Sicherheitsgarantien«, die im NVV-Kontext abgegeben wurden, für unzureichend. Dabei geht es um Zusagen der Atommächte, keine Nuklearwaffen gegen Nichtkernwaffenstaaten einzusetzen, sofern sie kernwaffenfreien Zonen angehören, NVV-Verpflichtungen verifizierbar einhalten, Truppen der Garantiemächte nicht angreifen und sich nicht mit anderen Atommächten verbünden. Vielmehr müssten starke Militärmächte glaubwürdig garantieren, auch auf konventionelle Angriffe zu verzichten. Die Voraussetzung dafür aber wäre, dass es eine wirksame konventionelle Rüstungskontrolle in den Konfliktregionen Europas, Ost- und Südasiens und des Nahen Ostens gäbe — oder dass die Konflikte politisch beigelegt würden.

Da beides absehbar nicht eintreten dürfte, berufen sich die Atommächte darauf, dass die politische Lage es ihnen nicht erlaube, der Abrüstungsverpflichtung nach Artikel VI des NVV vollständig nachzukommen. Doch diese gilt grundsätzlich und bedingungslos. Daher geraten sie und ihre Alliierten zunehmend unter Erklärungsdruck. Warum sollten Kernwaffen im Widerspruch zu den NVV-Normen unerlässlich sein, um ihre nationale Sicherheit zu wahren, während alle anderen Staaten verpflichtet sind, auf sie zu verzichten? Dem kann man freilich realpolitische Argumente entgegenhalten. Doch rütteln diese an der Akzeptanz des NVV, da es offenkundig darum geht, die globale Vormachtstellung der fünf offiziellen Atommächte (P5) zu wahren. Dies dürfte langfristig den normativen Ansatz des NVV beschädigen und das Ziel der Nichtverbreitung gefährden. Das Inkrafttreten des AVV ist ein Zeichen wachsender Ungeduld.

Somit droht der deutsche Doppelansatz, für die weltweite Abschaffung der Atomwaffen einzutreten und gleichzeitig nukleare Sicherheitsgarantien aktiv zu unterstützen, am inneren Widerspruch zwischen postulierten Zielen und realem Handeln zu scheitern.

Das Glaubwürdigkeitsdilemma des nuklearen Ersteinsatzes

Auch die Zweifel an der Glaubwürdigkeit der nuklearen Eskalationsdrohung haben seit der Rückbesinnung der Nato auf die erweiterte Abschreckung neue Relevanz erhalten. Seit fünfzig Jahren akzeptieren die USA und Russland (früher Sowjetunion) die Parität bei »strategischen« Trägersystemen und sicherten durch Rüstungskontrollverträge regelmäßig den Fortbestand der »Zweitschlagfähigkeit«. Seither können beide Seiten einen vernichtenden Gegenschlag führen, falls sie auf eigenem Territorium atomar angegriffen würden (»Erstschlag«). Die »gegenseitige gesicherte Vernichtungsfähigkeit« schließt rational eine »strategische« nukleare Eskalation gegen die Kernterritorien (»Sanktuarien«) beider Staaten aus.

Daher besteht die Gefahr, dass die Eskalation zu Lasten von Verbündeten mit »taktischen« Nuklearwaffen erfolgen könnte. Für Bonn war die Vorstellung unannehmbar, das geteilte Deutschland könne zum »atomaren Schlachtfeld« werden. Deshalb ließ die Nato-Strategie der »flexiblen Reaktion« es offen, wann, wie und wo die Allianz im Kriegsfall nuklear reagieren würde, und sah eine abgestufte, zunächst selektive Eskalation vor. Zwar wird diese Strategie nicht mehr angewandt, doch besteht ihr Zweck fort, dem Angreifer unkalkulierbare Risiken anzudrohen, die in keinem vernünftigen Verhältnis zu denkbaren Gewinnen stünden.

Die nukleare Teilhabe ist ein Erbe des Kalten Krieges, das bis heute unangetastet blieb. Damals erlaubte Bonn die Stationierung von etwa 5.000 »taktischen« US-Atomwaffen (TNW) und stellte Hunderte deutscher Trägersysteme des Heeres und der Luftwaffe bereit. Neben den USA und Großbritannien sicherte sich Westdeutschland somit eine besondere Mitsprache bei der Formulierung des Nato-Nuklearkonzepts. Doch damals wie heute entscheidet einzig der US-Präsident über die nukleare Eskalation und die »Freigabe« von US-Atomwaffen an deutsche Verbände. Priorität hat dabei das nationale Sicherheitsinteresse der USA.

Allerdings hat sich die politische und militärische Lage grundlegend geändert. Deutschland ist vereinigt; der Warschauer Pakt und die Sowjetunion sind zerfallen; die erweiterte Nato steht 1.000 km östlich der Elbe. Sie ist Russland konventionell überlegen. Gleichwohl befürchten »Frontstaaten« der Nato einen Angriff russischer Streitkräfte, die sich subregional rascher konzentrieren könnten als die der Verbündeten. Darauf hat die Allianz seit 2014 mit militärischen Verstärkungsmaßnahmen reagiert.

Die USA und Russland haben die Zahl ihrer strategischen Atomwaffen seit 1990 deutlich gesenkt und die Masse der TNW aus Europa abgezogen und redu-

ziert. Doch haben weder die Atommächte (außer China) noch die Nato auf die Option des atomaren Ersteinsatzes verzichtet. Derzeit sind in Europa noch 100 bis 150 nukleare Freifallbomben B61 der USA stationiert, davon etwa 20 in Büchel für den Einsatz durch deutsche Tornado-DCA. Hinzu kommen etwa 500 französische und britische Atomwaffen, vorwiegend auf U-Booten, die als »strategisch« eingestuft werden, aber keinen Rüstungskontrollregeln unterliegen.

Russland verfügt noch über ungefähr 1.800 TNW. Sie sind allerdings nicht operativ bei den Trägersystemen disloziert, sondern werden beiderseits des Ural von Europa bis zum Fernen Osten gesichert gelagert. Sie sind nicht nur für Landsysteme vorgesehen, sondern auch für maritime Einsätze oder die Luft- und Raketenabwehr. Moskaus Risikokalkül muss sieben benachbarte Atommächte einbeziehen. Laut seiner Nukleardoktrin werden Atomwaffen nur im Falle »einer existentiellen Bedrohung« Russlands eingesetzt.

Das strategische Dilemma der erweiterten Abschreckung der Nato besteht jedoch fort. Würden TNW im »Sanktuarium« einer Atommacht eingesetzt, wäre mit einem strategischen Gegenschlag gegen das Territorium der angreifenden Atommacht zu rechnen, gleichgültig welcher Nation der Pilot angehört, der die Bombe abwirft. Damit stellt sich weiterhin die Frage nach der »Führbarkeit« eines regional begrenzten Atomkriegs. Die Trump-Regierung hat sie in der *Nuclear Posture Review* 2018 aufgegriffen und wieder Low-yield-Gefechtsköpfe eingeführt. Das mitteleuropäische »Glacis« nichtsowjetischer Verbündeter Moskaus ist jedoch nach 1990 verschwunden. Wenn die USA einen strategischen Gegenschlag vermeiden wollen, müssten sie Atomwaffen auf dem Gebiet von Verbündeten oder über See einsetzen. Eine erweiterte Abschreckung, die auf Atomeinsätze zu Lasten von Verbündeten eingeengt werden muss, ist jedoch ebenso irrational und inakzeptabel wie eine strategische Eskalation.

Politische Stabilitätserwägungen und Folgerungen

Die nukleare Teilhabe Deutschlands ist heute eher politisch als militärisch begründet: Vor allem Nato-»Frontstaaten« glauben, dass US-Atomwaffen in Deutschland als dem wichtigsten nichtatomaren Bündnispartner und als strategische Drehscheibe der Allianz unabdingbar seien, um die USA an Europa zu binden und Russland abzuschrecken.

Im traditionellen Kalkül der Westmächte kam der nuklearen Teilhabe noch eine andere Bedeutung zu: Die Abhängigkeit vom »nuklearen Schutz« der USA definierte den Sicherheitsstatus Deutschlands nach 1945. Sie trug dazu bei, deutsche Alleingänge zu verhindern. Westdeutschland sollte keine Atomwaffen erwerben. Vor allem aus diesem Grund trieben die USA, Großbritannien und die UdSSR in den 1960er Jahren gemeinsam den NVV voran: Die Zahl der Atommächte sollte dauerhaft auf sie selbst sowie Frankreich und die Volksrepublik China beschränkt werden. Somit blieb die Bundesrepublik auf die erweiterte Abschreckung der USA angewiesen, wenn sie und die Verbündeten einen Angriff verhindern oder, falls dies fehlschlug, ihn durch eine atomare Eskalation stoppen wollten. Mit der Stationierung von US-Atomwaffen und der nuklearen Teilhabe demonstrierte Deutschland seine Bereitschaft, sein Sicherheitsbedürfnis »auszulagern«, eng an die USA zu koppeln und mehr als andere Bündnispartner Lasten und Risiken der Abschreckung zu teilen.

Die Entscheidung über die Zukunft der nuklearen Teilhabe ist somit zuerst eine Frage der politischen Emanzipation des souveränen Deutschlands nach 1990. Doch sind die Folgen für die europäische Stabilität ebenso zu bedenken wie die für die Glaubwürdigkeit seiner Abrüstungs- und Nichtverbreitungspolitik. Letztere würde gestärkt werden, sollte sich Berlin aus der nuklearen Teilhabe lösen und dies als Beitrag zur globalen Abrüstung kommunizieren. Als politisches Signal würde ein solcher Schritt dem NVV-Prozess einen positiven Impuls geben. Seine Wirkung auf die Abrüstungsbereitschaft der Atommächte sollte allerdings nicht überschätzt werden.

Andererseits würde eine Abkehr von der nuklearen Einbindung die Stellung Deutschlands im Nachkriegsgefüge Europas verändern und bei manchen Bündnispartnern Misstrauen hervorrufen. Sie würde die Nato zwingen, ihre militärische Abschreckungsstruktur zu verändern. Vor allem ein unilaterales Ausscheiden würde gerade in der gegenwärtigen Sicherheitskrise Europas Zweifel an Deutschlands Bündnisloyalität wecken und die Allianz spalten. Atomwaffen in Nato-»Frontstaaten« zu stationieren, wie dort bereits erwogen wurde, bedeutete einen Bruch der Nato-Russland-Grundakte und würde russische Gegenmaßnahmen auslösen. Dies wäre zwar nicht im Interesse der USA; doch muss Berlin die Folgen für die europäische Stabilität bedenken, wenn es über die weitere Stationierung von US-Atomwaffen und die Beschaffung eines neuen nuklearfähigen Kampfflugzeugs entscheidet.

Um seiner europäischen und globalen Verantwortung gerecht zu werden, sollte Berlin neue Handlungsoptionen erwägen. Diese könnten sich aus den strategischen Stabilitätsgesprächen und einem New-Start-Nachfolgeabkommen der USA und Russlands entwickeln. Beide Mächte haben ein Interesse, den Vertragsrahmen zu erweitern und dort substrategische und nichtdislozierte Atomwaffen und Trägersysteme einzubeziehen. Sollten Gesamtobergrenzen für alle Atomwaffen vereinbart und geostrategische Asymmetrien berücksichtigt werden, wäre ein Abzug stationierter TNW der USA aus Europa eine Option, sofern Russland seine TNW ebenfalls reduziert und einem Transparenzregime unterwirft. Dafür gibt es auch in Moskau Verhandlungsspielräume.

Wenn eine neue deutsche Regierung den nuklearen Teilhabestatus ändern will, ohne sich der Gefahr der Isolierung auszusetzen, so muss sie auf nationale Alleingänge verzichten. Stattdessen sollte sie Washington ermutigen, ein New-Start-Folgeabkommen mit einem erweiterten Regelungsrahmen anzustreben, der den Abzug von TNW aus Europa ermöglicht. Zugleich sollte sie die US-Administration in ihren Überlegungen bestärken, zu einer Sole-purpose-Strategie überzugehen. Deren Zweck wäre es, potentielle Gegner vor atomaren Ersteinsätzen abzuschrecken, statt selbst den Ersteinsatz in konventionellen Szenarien anzudrohen. Dafür muss Berlin sich mit gleichgesinnten Staaten abstimmen und innerhalb des Bündnisses, das 2022 ein neues strategisches Konzept annehmen will, klar positionieren.

Um seine Glaubwürdigkeit als zuverlässiger Allianzpartner zu festigen, sollte Berlin rasch verfügbare, voll ausgerüstete und durchsetzungsfähige Großverbände für die Bündnisverteidigung zur Verfügung stellen. Zudem muss es sich mit größerem Nachdruck dafür einsetzen, die konventionelle Rüstungskontrolle in Europa zu erneuern, um Bedrohungsperzeptionen einzuhegen.

Ein Club demokratischer Marktwirtschaften als Antwort auf Chinas Rückzug in die Binnenwirtschaft?

Heribert Dieter

Die Gestaltung der künftigen politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zur Volksrepublik China beschäftigt Regierungen auf der ganzen Welt. Allerdings unterstellen zahlreiche Beobachter, die Entscheidung für oder gegen den Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen zu China sei eine Frage, die die Industrieländer — gemeinsam oder unilateral — treffen könnten. Tatsächlich sind die Würfel bereits gefallen: Chinas Staats- und Parteiführung will die Abhängigkeit des Landes von Importen verringern und setzt in wichtigen Produktionszweigen auf Selbstversorgung. Peking kehrt der bisherigen Form der Globalisierung teilweise den Rücken und kündigt den lange währenden Konsens zum Nutzen der internationalen Arbeitsteilung auf.

Gewiss hat es auf den ersten Blick den Anschein, Chinas Führung strebe nach einer dominanten Stellung in der internationalen Politik, etwa durch die Maßnahmen der Belt and Road Initiative (BRI). Tatsächlich dient die BRI aber nur dem Export temporärer Überkapazitäten. Langfristig strebt die Kommunistische Partei Chinas (KPCh) eine Reduzierung der Verflechtungen des Landes mit der übrigen Welt an. Wo immer möglich planen Chinas Strategen den Ersatz ausländischer Produkte durch im Inland hergestellte. Die Volksrepublik entkoppelt sich selbst.[1] Peking setzt damit zumindest auf klassischen Merkantilismus, möglicherweise sogar auf Autarkie.

Die Strategie der Staats- und Parteiführung beschränkt sich nicht auf die Handelspolitik. Auch der kulturelle Austausch soll reduziert werden. An den Universitäten des Landes sollen die Werke ausländischer Gelehrter nicht mehr in bisherigem Umfang zum Lehrprogramm gehören. Ein hochrangiger Funktionär der KPCh forderte im März 2021, den Englischunterricht an Schulen und Hochschulen abzuschaffen: Diese Kenntnisse würden nicht mehr gebraucht.[2]

Die marktwirtschaftlich organisierten Länder sind durch Chinas neuen wirtschaftspolitischen Kurs gezwungen, Position zu beziehen. Daher könnte die Gründung eines Clubs demokratischer Marktwirtschaften eine mögliche Reaktion auf das politisch motivierte Autarkiestreben Pekings und dessen Festhalten an staatskapitalistischen Strukturen sein.

Präferenz für wirtschaftliche Autonomie

Der Rückzug Chinas in die Binnenwirtschaft erscheint auf den ersten Blick überraschend. Nachdem es seine Ökonomie Ende der 1970er Jahre geöffnet hatte, entwickelte sich das Land zu einem Zentrum der Industrieproduktion. Die chinesische Wirtschaft profitiert seither von der Vertiefung der internationalen Arbeitsteilung.

Vor diesem Hintergrund läge die Vermutung nahe, dass die chinesische Führung die Integration des Landes in die Weltwirtschaft als vorteilhaft betrachten und die Wirtschaft des Landes weiter öffnen würde. Die Kommunistische Partei und deren Generalsekretär Xi Jinping setzen heute indes auf weitreichende Selbstversorgung des Landes. Ihren programmatischen Ausdruck findet diese neue Strategie im aktuellen Fünfjahresplan, der Ende 2020 verabschiedet wurde.

Schon im November 2018 sah Generalsekretär Xi die Zeit für eine Renaissance von Maos Handelspolitik gekommen. Xi beklagte, es sei immer schwerer, Hoch-

1 Moritz Koch, »Chinas Selbstentkoppelung«, in: *Handelsblatt*, 12.7.2021, S. 16.

2 Liu Caiyu, »Chinese Lawmaker Proposes Removing English as Core Subject«, *Global Times*, 5.3.2021, <https://www.globaltimes.cn/page/202103/1217396.shtml> (eingesehen am 5.8.2021).

technologie aus dem Ausland zu beziehen. Der wachsende Protektionismus anderer Volkswirtschaften zwinge China, auf den Pfad der Selbstversorgung zu setzen.[3]

Im Oktober 2020 konkretisierte Xi seine außenwirtschaftspolitischen Reformvorhaben. Die »doppelte Zirkulation« genannte Strategie hat zwei zentrale Elemente: China soll durch eine Stärkung der inländischen Produktion und Nachfrage vom Ausland unabhängiger werden. Zugleich will Xi sicherstellen, dass die Volksrepublik für internationale Produktionsnetzwerke unverzichtbar bleibt.[4]

Die chinesische Wirtschaftspolitik bevorzugte über viele Jahrhunderte hinweg Selbstversorgung und blieb skeptisch gegenüber der internationalen Arbeitsteilung. Die von Großbritannien Mitte des 19. Jahrhunderts erzwungene Öffnung des Landes für europäische Importe nährte diese Vorbehalte.

Die heutige Form der Globalisierung basiert indes auf diametral entgegensetzten Annahmen: Die überwiegende Mehrheit der Ökonomen und die Regierungen der OECD-Länder sind vom wirtschaftlichen Nutzen der internationalen Arbeitsteilung überzeugt. Freier Handel ermöglicht es den Unternehmen, sich zu spezialisieren, und hat zu den Wohlstandssteigerungen der letzten Jahrzehnte wesentlich beigetragen.

Doch warum verfolgt China dann diese ökonomisch wenig plausible Politik? Es wäre eine Fehleinschätzung, Xi Jinping zu unterstellen, dass es ihm bei seiner Strategie hauptsächlich um die Maximierung des wirtschaftlichen Nutzens gehe. Der Generalsekretär arbeitet in erster Linie darauf hin, die Macht der KPCh zu konsolidieren. Kein anderes politisches Ziel ist annähernd so wichtig. Xi befürchtet, dass die Fortsetzung des bisherigen wirtschaftspolitischen Kurses zu einer Unterminierung der bis dato unangefochtenen Stellung der Partei führen könnte. Der Austausch mit dem Ausland birgt für die KPCh das Risiko, dass China etwa durch Verbote von Hochtechnologie-Exporten verwundbar werden könnte.

Folgen für Deutschland und die Weltwirtschaft

In Deutschland wird immer wieder betont, wie wichtig der Handel mit China und die dort getätigten Investitionen für die eigene Ökonomie sind. Diese Haltung wird im Ausland zunehmend skeptisch gesehen.[5] Zugleich ist China nicht unersetzlich. Deutschland treibt deutlich mehr Handel etwa mit den drei osteuropäischen Volkswirtschaften Polen, Tschechien und Ungarn als mit China. Schon der Güteraustausch mit Polen und Ungarn war 2019 mit 185,4 Milliarden Euro umfangreicher als der mit der Volksrepublik.

Allerdings gehören zu einem vollständigen Bild auch die Investitionen der deutschen Wirtschaft in China. Insbesondere für die deutsche Automobilindustrie sind die Skaleneffekte — das Sinken der Konstruktionskosten pro Einheit bei wachsender Stückzahl — bei der Entwicklung von Fahrzeugen ein wichtiger Faktor. Allerdings nutzen diese Skaleneffekte vor allem den Aktionären der Unternehmen, während die im Inland Beschäftigten davon nur in begrenztem Umfang profitieren.

Friedrich Merz hat Mitte Juli 2021 deutsche Unternehmen davor gewarnt, weiterhin in so starkem Maße auf das China-Geschäft zu setzen. Zugleich hat er eine neue China-Strategie der Bundesregierung angemahnt. Deutschland solle in der Politik gegenüber Peking nicht nur mit den USA, sondern auch mit Großbritannien, Japan, Kanada, Australien und Neuseeland kooperieren. Merz bezeichnete die Abhängigkeit der deutschen Wirtschaft von China als »zu groß«. Er riet den Unternehmen, auch einmal auf ein Geschäft zu verzichten und sich nicht zu sehr an den Handel mit der Volksrepublik zu binden.[6]

Wandel durch Handel?

Heute wird in der Europäischen Union über die künftigen Außenwirtschaftsbeziehungen zu China debattiert. Welche Antworten hat die EU im Hinblick auf die Abwendung Pekings von der internationalen Arbeitsteilung? Wäre es nicht angemessen, in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen neue Wege ohne die VR China zu beschreiten?

3 Gabriel Wildau, »Xi Invokes Mao with Call for ›Self-reliance‹«, in: *Financial Times*, 13.11.2018, S. 4.

4 Tetsushi Takahashi, »A Future in Which China No Longer Needs the World, But the World Cannot Spin without It«, in: *Financial Times*, 16.12.2020.

5 »Germany's China Policy: Out of Date«, in: *The Economist*, 18.7.2020, S. 24.

6 Daniel Goffart, »Notfalls aufs Geschäft verzichten«, in: *Wirtschaftswoche*, 16.7.2021, S. 30.

Für die Erwartung, China werde sich wandeln, gibt es gegenwärtig kaum Anhaltspunkte. Vor diesem Hintergrund scheint es vollkommen angemessen und notwendig, Konzepte für die Neuorganisation der multilateralen Handelsbeziehungen zu entwickeln, die dazu beitragen, die seit fast zwanzig Jahren anhaltende Blockade in der Welthandelsorganisation (WTO) aufzubrechen. Zudem gibt es bislang keine plausiblen Vorschläge, wie die Sonderbehandlung von Volkswirtschaften, die sich selbst als Entwicklungsländer klassifizieren, in der WTO überwunden werden könnte.

Folgte man der Idee, auf eine Veränderung der chinesischen Wirtschaftspolitik und eine Hinwendung zur Akzeptanz marktwirtschaftlicher Regeln warten zu wollen, würde dies bedeuten, den Status quo fortzuschreiben. Damit würde man auf eine Weiterentwicklung der Welthandelsorganisation verzichten, weil sich weder China zu einer Marktwirtschaft wandeln wird noch die USA der anhaltenden Missachtung der Prinzipien der WTO durch Peking zusehen und trotzdem einer Stärkung der Organisation zustimmen werden. Die WTO würde bei einem solchen Vorgehen nicht verschwinden, aber in der Bedeutungslosigkeit versinken.

Neue Wege in der Handelspolitik?

Fraglos ist die Volksrepublik China nicht das einzige Land, das in den vergangenen Jahren die multilaterale Handelsordnung nur halbherzig unterstützt oder gar ignoriert hat. Indien, Südafrika und natürlich auch die USA haben in letzter Zeit die Weiterentwicklung der WTO blockiert. Die USA legten den Streitschlichtungsmechanismus der WTO durch die Verhinderung der Nachbesetzung der Stellen von Richtern teilweise lahm.[7] Die deutliche Zunahme von Freihandelsabkommen, deren Zahl sich seit dem Jahr 2000 bis 2021 von 99 auf 568 mehr als verfünffachte, ist Ausdruck der Skepsis gegenüber der WTO.[8] Aber China bleibt, etwa nach Ansicht des früheren WTO-Generaldirektors Pascal Lamy, das wichtigste Problem bei der Reform der Welthandelsorganisation. In der Inkompatibilität der globalisierten Marktwirtschaft mit der chinesischen Staatswirtschaft sah er schon 2018 das Haupthemmnis auf dem Weg zu einer Neuordnung der Institution.[9]

Sollten sich die Europäer entscheiden, in der Handelspolitik neue Wege einzuschlagen, gibt es drei Optionen. Die erste ist, die WTO neu zu gründen und dabei einige ihrer heutigen strukturellen Mängel zu beseitigen. Dazu gehörte der Ausschluss von Staaten, deren Volkswirtschaften sehr stark vom Staat geprägt werden. Allerdings zerfiele die Welt damit in einen freiheitlich geprägten Teil und in den von China angeführten Block nichtmarktwirtschaftlicher Ökonomien.

Die zweite Variante ist die Schaffung eines handelspolitischen Clubs gleichgesinnter Staaten in einer großen Freihandelszone. Die 38 Mitgliedsländer der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) könnten eine OECD-Freihandelszone errichten.

Auch wenn die OECD nicht gegründet wurde, um handelspolitische Zusammenarbeit zu organisieren, ist der Kreis der Mitgliedsländer dieser Organisation sehr gut geeignet, eine neue Plattform der internationalen wirtschaftlichen Kooperation im geopolitischen Konflikt zwischen den USA und China zu sein. Die OECD-Freihandelszone könnte für alle Staaten offen sein, die bereit wären, marktwirtschaftliche Prinzipien zu beachten und regelbasiert zu handeln.

Die dritte und überzeugendste Alternative bestünde darin, eine vorhandene Freihandelszone zu einer neuen, globalen Gruppe auszubauen. Dies könnte etwa das bereits bestehende Abkommen von Pazifikanrainern, das Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP), sein. Dieser Vertrag, ursprünglich als TPP (Trans-Pacific Partnership) bekannt, böte die Möglichkeit, ein vergleichsweise ambitioniertes Abkommen abzuschließen und in diesem Rahmen die Handelsbeziehungen der wichtigsten Industrieländer zu organisieren.

Auf den ersten Blick wirkt der Vorschlag, die EU könnte einem Abkommen im indo-pazifischen Raum beitreten, sehr weit hergeholt und fast verwegen. Tat-

7 »Welthandelsorganisation WTO droht die Blockade«, in: *Die Zeit* (online), 10.12.2019, <https://www.zeit.de/news/2019-12/10/welthandelsorganisation-wto-droht-die-blockade> (eingesehen am 5.8.2021).

8 WTO, »RTAs Currently in Force (by Year of Entry into Force), 1948 – 2021«, *Regional Trade Agreements Database*, <https://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx> (eingesehen am 5.8.2021). Zu berücksichtigen ist, dass die tatsächliche Zahl von Freihandelsabkommen noch höher liegt, da nicht alle Abkommen der WTO gemeldet werden müssen.

9 Thomas Hanke, »›Wir müssen Druck auf China ausüben‹«, in: *Handelsblatt*, 9.8.2018, S. 9.

sächlich ist die EU als Handelspartner in der Region aber bereits stark präsent und verhandelt zudem mit allen Mitgliedsländern des CPTPP, mit Ausnahme Bruneis, über ein Freihandelsabkommen oder hat bereits ein solches abgeschlossen, etwa mit Mexiko oder Kanada.

Das CPTPP, möglicherweise umbenannt und künftig allgemeiner als Comprehensive Agreement for International Partnership (CAIP) bezeichnet, könnte der künftige Club der Marktwirtschaften werden. Das Vereinigte Königreich hat Anfang des Jahres 2021, nach dem Austritt aus der EU, bereits die Aufnahme in diese Freihandelszone beantragt. Sowohl die Europäische Union als auch die USA könnten folgen. Gewiss wäre auch ein großer Club nur die zweitbeste Lösung. Der Königsweg in der Handelspolitik bleibt die multilaterale Regulierung. Aber angesichts der Konstruktionsfehler der WTO, die im Juli 2021 auch von der neuen Generaldirektorin Ngozi Okonjo-Iweala diagnostiziert wurden, ist die Suche nach alternativen Regimen ein Gebot der Stunde.[10]

Eine Freihandelszone, an der die EU, die USA, Japan und Großbritannien teilnähmen, wäre ein mächtiger handelspolitischer Block. Er müsste allen beitrittswilligen Volkswirtschaften offenstehen, sofern diese bereit wären, die Bedingungen der Mitgliedschaft zu erfüllen. Zugleich hätte die Europäische Union ihre Handelsbeziehungen im indo-pazifischen Raum in einem einzigen Abkommen gebündelt und mit den USA ein Handelsabkommen geschlossen. Die marktwirtschaftlich geprägten Ökonomien, die gegenwärtig angespannt auf die neuesten Entscheidungen in Peking warten, würden mit der Schaffung dieses Clubs die Basis für die künftige Organisation der internationalen Wirtschaftsbeziehungen schaffen.

10 Okonjo-Iweala räumte Anfang Juli ein, dass die WTO unter einem »Design-Problem« leide, weil die Regeln der WTO Volkswirtschaften wie China erlaubten, sich selbst als Entwicklungsländer einzustufen, Ngozi Okonjo-Iweala, »Development Status at WTO a ›Design Problem‹«, *Inside U.S. Trade* (online), 13.7.2021.

Nach- und Neujustierung der deutschen Europapolitik

Sabine Riedel

An Deutschlands Europapolitik werden hohe Erwartungen herangetragen. Deutlich sichtbar war dies vor Übernahme der EU-Ratspräsidentschaft (1.7.—31. Dezember 2020) durch die Bundesregierung. Dabei erweisen sich die auf Berlin gesetzten Hoffnungen als äußerst heterogen: Während die Niederlande von Deutschland Unterstützung bei der Einhaltung der Haushaltsdisziplin erwarten, erhoffte sich Italien mehr Solidarität und Verständnis für seine Finanzlage. Ähnlich verhält es sich beim Thema Asyl und Migration. Welcher Position sollte sich Deutschland anschließen? Dem Vorschlag Dänemarks, zukünftig Asylanträge vor der Einreise zu bearbeiten, der Entscheidung Griechenlands, die Türkei zum sicheren Drittstaat zu machen, oder dem Vorhaben Italiens, Asylsuchende im Schengenraum weiterziehen zu lassen? Schließlich gibt es noch den Plan der Europäischen Kommission, die Asylanträge in die Hand einer EU-Agentur zu geben.[1]

Mut zum Gestaltungswandel in der Europapolitik trotz Anpassungsdruck

Die deutsche Europapolitik betrachtet es als ihre vornehmliche Aufgabe, Koordinationsarbeit zu leisten, um unterschiedliche Standpunkte der Mitgliedstaaten auszugleichen, oder sogar einseitige Vorleistungen zu erbringen, um die Konsensfindung zu erleichtern. So lautete das Motto der deutschen EU-Ratspräsidentschaft: »Gemeinsam. Europa wieder stark machen.«[2] In ihrer Bilanz des Vorsitzhalbjahrs hielt die Bundesregierung fest, dass es ihr gelungen sei, die Solidarität unter den Mitgliedstaaten zu stärken und die Handlungsfähigkeit der EU nach außen zu verbessern. Gleichwohl räumte sie ein, dass dies nur ein »Fundament« sei und damit nur wichtige »Eckpunkte« für den »Weg aus der Krise« gesetzt worden seien.[3] Die EU befindet sich also noch immer in einer kritischen Situation, die nahezu alle Politikbereiche erfasst. Deutschland kann sich deshalb nicht mehr nur auf die Rolle des Vermittlers nationaler Interessen beschränken, sondern sollte die gegenwärtige Krise als Chance verstehen, sich neue Gestaltungspielräume zu erschließen.

Denn der Brexit hat die Kräfteverhältnisse innerhalb der EU entscheidend verändert. Mit dem Vereinigten Königreich ist eine politische Kraft weggefallen, die Projekten einer differenzierten Integration skeptisch gegenüberstand,[4] so etwa der Eurozone oder dem Schengenraum. Londons Credo war stets das »Europa der Vaterländer«, das heißt eine enge Kooperation zwischen möglichst souverän agierenden Staaten. Obwohl Frankreich einer Vergemeinschaftung nationalstaatlicher Aufgaben den Vorzug gibt, nutzt es den Brexit derzeit nicht, um diese Strategie weiterzuverfolgen. Im Gegenteil verkündete der französische Staatspräsident wenige Tage nach dem Inkrafttreten des Brexit-Vertrags, dass Frankreich »souverän bleiben oder selbst bestimmen [wolle …], welchen Souveränitätsübertragungen es zustimmt und welche verbindlichen Kooperationsprojekte es

1 Vgl. ausführlicher: Sabine Riedel, *Grenzschutz, Migration und Asyl. Wege der Europäischen Union aus der Politikverflechtungsfalle*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2020 (SWP-Studie 23/2020), <https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2020S23_asyl_migration.pdf> (eingesehen am 10.8.2021).

2 Auswärtiges Amt (Hg.), *Gemeinsam. Europa wieder stark machen. Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, 1.7. bis 31.12.2020*, Berlin o.D., <https://www.eu2020.de/blob/2430736/1cb2efe1266d075ef79aba08944f4f96/bilanz-de-pdf-data.pdf> (eingesehen am 10.8.2021).

3 Ebd., S. 5f.

4 Ursula Lehmkuhl, »Großbritannien in den Europäischen Gemeinschaften«, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.), *Dossier. Der Brexit und die britische Sonderrolle in der EU*, 10.6.2016 <https://www.bpb.de/internationales/europa/brexit/229084/von-efta-bis-eu?p=all> (eingesehen am 10.8.2021).

eingeht«.[5] Will Deutschland nicht zum Spielball anderer EU-Mitglieder werden, muss es künftig ebenfalls stärker über seine eigenen Interessen nachdenken und diese in den Diskurs einbringen.

Die EU ist nicht Europa – Die EU-Erweiterung kein Selbstläufer

Eine Neujustierung scheint zunächst bei der Verwendung des Begriffs »Europa« angebracht. Denn immer häufiger wird er gleichbedeutend mit der EU verwendet, was jedoch Fehleinschätzungen mit sich bringt. So erweckt dieser Sprachgebrauch den Anschein, als ob die EU das einzige Integrationsprojekt wäre und es keine Alternative zu deren Vertiefungs- und Erweiterungsstrategie gäbe. Doch streben einige europäische Staaten, so die Mitglieder der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), Island, Schweiz, Liechtenstein und Norwegen, keine EU-Mitgliedschaft an. Zu diesem Kreis der wirtschaftlich potenten Länder zählt nun auch das Vereinigte Königreich. Daneben lehnen einige EU-Mitglieder zusätzliche Integrationsschritte ab, mit der Folge, dass eine Fortsetzung der Vertiefungsagenda weitere Austritte wie den Polens nach sich ziehen könnte. Zudem gibt es Verstöße gegen die EU-Verträge, wodurch ein Diskurs über Ausschlüsse aus der Union aufgekommen ist, wie im Falle Ungarns. Schließlich streben nur noch solche Länder einen EU-Beitritt an, die sich davon eine Lösung ihrer wirtschaftlichen Krisen oder einfach mehr Sicherheit erhoffen, wie etwa die Staaten des westlichen Balkans.

Dagegen wäre es nachhaltiger, europäischen Organisationen, die ebenso wie die EU zur Friedenserhaltung und zur Zusammenarbeit in Europa betragen, mehr Verantwortung zuzugestehen und Eigeninitiativen abzuverlangen. Dies gilt für die EFTA ebenso wie für den Nordischen Rat oder die CEFTA (Mitteleuropäisches Freihandelsabkommen) in Südosteuropa und selbst für die von Russland dominierte Eurasische Wirtschaftsunion (EWU). Dies wäre ganz im Sinne einer multilateralen Zusammenarbeit, die der Hohe Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Josep Borrell, im 21. Jahrhundert verstärken will.[6] Konsequenterweise müsste die Europäische Kommission dann auf eine Führungsrolle verzichten, die sie mittlerweile in vielen Politikfeldern weltweit anstrebt. Der Multilateralismus basiert nämlich auf dem im Völkerrecht verankerten »Grundsatz der souveränen Gleichheit« der Staaten.[7] Einflussreiche Länder wie die ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats stehen indes im Verdacht, sich in multilateralen Foren auch deshalb eine Führungsposition zu sichern, um Verstöße gegen internationale Regeln decken oder eigene Interessen besser durchsetzen zu können.[8] Diese Kritik richtet sich nicht nur gegen China oder Russland, sondern gleichermaßen gegen die USA und EU-Mitgliedstaaten.

Stärkung der intergouvernementalen Zusammenarbeit innerhalb der EU-27

Der multilaterale Ansatz zeigt sich bereits durch die intergouvernementale Zusammenarbeit der EU-27, etwa in der Außenpolitik, denn die Kompetenzen in diesem Politikfeld liegen bei den Nationalstaaten. Die Außen- und Sicherheitspolitik der Union fußt auf Konsultationen und ist auf einstimmige Beschlüsse im Europäischen Rat angewiesen. Zudem gibt es jenseits der supranationalen Ebene Beispiele für multilaterale Kooperationen innerhalb der EU, die teilweise sogar institutionalisierte Formate haben: die Deutsch-Französische Parlamentarische Versammlung, die Visegrád-Gruppe oder der Nordische Rat. Diese Kooperationsformen sollten als Beitrag zur europäischen Integration gewürdigt werden, auch wenn sie keine Vergemeinschaftung nach sich ziehen. Schließlich folgt auch das Konzept der »differenzierten Integration« dem multilateralen bzw. intergouvernementa-

5 Élysée, *Discours du Président Emmanuel Macron sur la stratégie de défense et de dissuasion devant les stagiaires de la 27ème promotion de L'Ecole de guerre* [Rede von Präsident Emmanuel Macron über die französische Verteidigungs- und Abschreckungsstrategie vor den Auszubildenden der 27. Klasse der Hochschule für Kriegsführung], Paris, 7.2.2020, <https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-15162-fr.pdf> (eingesehen am 10.8.2021).

6 Europäische Kommission, »Ein erneuerter und für das 21. Jahrhundert gerüsteter Multilateralismus: die Agenda der EU«, Pressemitteilung, Brüssel, 17.2.2021, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_622> (eingesehen am 10.8.2021).

7 Siehe *Die Charta der Vereinten Nationen*, San Francisco, 26.6.1945, Artikel 2, <https://unric.org/de/charta/> (eingesehen am 10.8.2021).

8 Laura Philipps/Daniela Braun, *Die Zukunft des Multilateralismus. Die liberale Ordnung unter Druck*, Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung, 5.10.2020 (Auslandsinformationen 3/2020), <https://www.kas.de/de/web/auslandsinformationen/artikel/detail/-/content/die-zukunft-des-multilateralismus> (eingesehen am 10.8.2021).

len Ansatz. Ihm zufolge können sich Mitglieder der Europäischen Union vertraglich auf eine Zusammenarbeit auch außerhalb des EU-Rechts einigen. Beispiele dafür sind die Anfänge des Schengen-Vertrags, der ESM-Vertrag, der Fiskalpakt und der Euro-Plus-Pakt.[9]

Wenn die EU-Kommission wie derzeit Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten einleitet und sich Spannungen zwischen der supranationalen und nationalen Ebene aufbauen, kommt diesen multilateralen Formaten ein besonderer Nutzen zu. Sie können Gesprächskanäle öffnen, wo sonst die Konfrontation die Oberhand gewinnen würde. So ist für Deutschland das gutnachbarschaftliche Verhältnis zu Polen wichtiger als die Klagen der Kommission gegen Warschau in Sachen Geschlechtererziehung.[10] Ende 2020 erwiesen sich die deutsch-polnischen Beziehungen tatsächlich als Brücke bei der Verabschiedung des EU-Haushalts, gegen den Ungarn und Polen opponierten. Ein weiteres Beispiel dafür, wie innerhalb der Union bilaterale bzw. multilaterale Beziehungen zur Lösung von Problemen beitragen können, sind die sogenannten Dublin-Fälle, das heißt Asylbewerber, die ihre Anträge in einem anderen EU-Land stellen, als es der Dublin-Vertrag vorsieht. Da die Brüsseler Institutionen hier keine Lösung bieten (können), haben die Mitgliedstaaten Initiativen ergriffen.[11] Ein Resultat ist etwa das deutsch-spanische Rückführungsabkommen.

Neugestaltung der Beziehungen der EU zur EFTA und zum Vereinigten Königreich

Trotz der Einigung auf ein Austrittsabkommen Ende 2020 bleiben die Beziehungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten mit dem Vereinigten Königreichs (VK) angespannt. Grund hierfür sind Meinungsverschiedenheiten über die Umsetzung des Nordirland-Protokolls im Anhang des Vertrags. Hinter diesen stehen konträre nationale Interessen des VK und der Republik Irland und damit ein jahrhundertealter Konflikt, der bisher durch die gemeinsame EU-Mitgliedschaft abgefedert wurde. Deutschland sollte hier jedoch nicht Partei ergreifen, sondern sich allenfalls vermittelnd einschalten. Es kann kein Interesse an einem Konfrontationskurs haben wie zur Zeit der Brexit-Verhandlungen, schließlich ist das VK ein sehr wichtiger Handelspartner. Das britisch-deutsche Gipfeltreffen Anfang Juli 2021 war deshalb ein guter Auftakt, um das beiderseitige Verhältnis auf eine neue vertragliche Grundlage zu stellen.

Dabei sollte die deutsche Europapolitik die Frage im Blick behalten, welche Beziehungen Großbritannien zu anderen europäischen Organisationen aufbauen wird. Denn mit dem Brexit hat das VK den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) verlassen und stattdessen ein EU-Freihandelsabkommen geschlossen (2021). Damit befindet es sich nun in einer ähnlichen Sonderstellung wie die Staaten der EFTA, die ebenso eigene Freihandelsverträge mit der EU eingegangen sind. Seit Anfang 2020 schlagen diese Länder dem Vereinigten Königreich einen EFTA-Beitritt vor. Doch hat die Regierung in London bisher nur ein neues Handelsabkommen mit der EFTA (20. Juli 2021) unterzeichnet. Denn langfristig strebt sie umfassendere Abkommen mit einem großen Kreis an Staaten an. Dabei wird die Schweiz auch auf finanzpolitischer Ebene als ein strategischer Verbündeter gesehen.

Umgang mit dem EU-Nachbarschaftsraum (Westbalkan, Osteuropa)

Die EU-Erweiterungspolitik hat bei den Beitrittskandidaten große Erwartungen geweckt, so dass die betreffenden Staaten, wie Albanien, Serbien, Montenegro oder Nordmazedonien, nun ihre Aufnahme einfordern. Der Druck, mit dem das geschieht, lenkt davon ab, dass sie trotz eines rund zwanzig Jahre währenden Beitrittsprozesses die Kopenhagener

9 Deutscher Bundestag, Unterabteilung Europa, Fachbereich Europa, *Differenzierte Integration in Europa*, Berlin, 27.10.2020 (Ausarbeitung PE 6-3000-090/20), S. 12, <https://www.bundestag.de/resource/blob/810866/e2015ec67fe07f73390cba33eb2fa229/PE-6-090-20-pdf-data.pdf> (eingesehen am 10.8.2021).

10 Vgl. »Polen-Quartett. Vier Personen, ein Thema. Über Polen« (online), Darmstadt: Deutsches Polen-Institut, 2021, <https://www.deutsches-polen-institut.de/politik/polen-quartett/> (eingesehen am 10.8.2021).

11 Vgl. zum Hintergrund Axel Kreienbrink et al., *Rückkehr aus Deutschland. Forschungsstudie 2006 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks*, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), 2007 (Forschungsbericht 4), <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Forschungsberichte/fb04-rueckkehr-emn.pdf?__blob=publicationFile&v=11> (eingesehen am 10.8.2021).

Kriterien nicht erfüllen: Sie verfügen weder über stabile demokratische Institutionen noch über eine funktionsfähige Marktwirtschaft.[12] Gegen einen baldigen EU-Beitritt spricht zudem ihre mangelnde Bereitschaft zu gutnachbarschaftlichen Beziehungen in ihrer Region. Daran hat auch der »Berliner Prozess« nicht viel ändern können, den die Bundesregierung 2014 initiiert hat. Die deutsche Europapolitik sollte hier umsteuern und deutlicher machen, dass diese Staaten ohne eigene Anstrengungen für ein friedliches Zusammenleben keinen Platz in der EU haben.

Die mit der EU assoziierten Staaten ohne Beitrittsperspektive (Ukraine, Georgien und Republik Moldau) sind noch eng mit dem postsowjetischen Raum verflochten, mit der Organisation für Demokratie und Wirtschaftsentwicklung (GUAM) und der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS). Spannungen zwischen der EU und Russland wirken sich deshalb auf die Stabilität dieser Länder aus. Dies zeigt sich in den Territorialkonflikten in Georgien und in der Ukraine. Hier wären Konzepte hilfreich, die überlappende Integrationsräume zwischen der EU und der Eurasischen Wirtschaftsunion (EWU, Russland, Belarus und Armenien) zulassen. Wurde dies im Fall der Ukraine noch ausgeschlossen, war es beim EU-Partnerschaftsabkommen mit Armenien bereits realisierbar.[13] Die deutsche Europapolitik könnte Brüssel dazu bewegen, nach dem Beispiel Armeniens auch den anderen Ländern eine solche Zusammenarbeit zu ermöglichen.

12 Vgl. Europäisches Parlament, *Die Länder des westlichen Balkans*, Brüssel/Straßburg, Juni 2021 (Kurzdarstellungen über die Europäische Union, 5.5.2), <https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_5.5.2.pdf> (eingesehen am 10.8.2021).

13 Europäische Kommission, Vertretung in Deutschland, »Partnerschaftsabkommen zwischen EU und Armenien tritt in Kraft«, Berlin, 1.3.2021, <https://ec.europa.eu/germany/news/20210301-partnerschaftsabkommen-eu-armenien_de> (eingesehen am 10.8.2021).

Umdenken und Umkehr: Deutschlands Sicherheitspolitik braucht eine mentale und materielle Ertüchtigung

Eckhard Lübkemeier / Oliver Thränert

Seit Jahren klafft in Deutschland eine Lücke zwischen der Bedeutung von Sicherheitspolitik und der Wertschätzung, die sie von Politik, Gesellschaft und Medien erfährt. Das Missverhältnis zeigt sich auch in der Pauschalkritik, mit welcher der Bundeswehreinsatz in Afghanistan als Teil eines westlichen Komplettversagens hingestellt wird. Dabei hat nicht die Bundeswehr versagt, sondern eine politische Strategie, bei der Ziele und Mittel nicht im Einklang standen. Auch vor diesem Hintergrund sollten die nächste Bundesregierung und der nächste Bundestag den Stellenwert militärisch abgestützter Sicherheits- und Bündnispolitik offensiv gegenüber der Bevölkerung vertreten und entsprechend handeln: durch eine bessere Ausstattung der Bundeswehr, durch ein Eintreten für mehr europäische Eigenständigkeit und durch die Bereitschaft, in kollektiven Einsätzen auch robuste und riskante Aufgaben zu übernehmen. Auf dieser Ertüchtigungsagenda sollten elf Schritte stehen.

Im Abstand von 15 Jahren haben zwei Bundespräsidenten vom »freundlichen Desinteresse« gesprochen, das »die Deutschen« der Bundeswehr entgegenbrächten. Im Jahr 2005, zum 50. Geburtstag der Bundeswehr, war es Bundespräsident Horst Köhler, 2020, zum 65. Gründungstag der Bundeswehr, Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier.[1] Das zeigt: Bundesregierung und Abgeordnete haben es nicht vermocht, der Bevölkerung zu vermitteln, dass die Bundeswehr für Deutschlands Sicherheit existenziell und für seine Handlungs- und Bündnisfähigkeit unerlässlich ist. Und zwar nicht eine Bundeswehr, die bei Hochwasser und in Pandemiezeiten zur Stelle ist. Das kann und soll sie auch, aber dafür braucht es keine »Streit«-kräfte. Die Raison d'être von Militär ist präventives und reaktives Gewaltmanagement: Kriegs- und Aggressionsverhinderung durch Abschreckung, also die Androhung von Gegenwalt, oder, falls Abschreckung fehlschlägt, der Einsatz von Militär zur Eindämmung und Beendigung von Gewalt.

Warum Deutschland eine sicherheitspolitische Ertüchtigung braucht

Sicherheitspolitik ist mehr als militärisches Gewaltmanagement. Sie muss eingebettet sein in eine übergeordnete Strategie, die auf Konfliktverhinderung und Konfliktregelung mit politischen und diplomatischen, wirtschaftlichen und finanziellen Mitteln setzt. Darin liegt die Berechtigung der Devise »Es gibt keine militärischen Lösungen«. Da Konflikte andere als militärische Ursachen haben, können sie auch nicht militärisch aufgelöst werden. Doch sollte diese Binsenweisheit nicht als Rechtfertigung dafür dienen, unbequemen Entscheidungen über die Bereitstellung und den Einsatz militärischer Mittel auszuweichen.

Ähnliches gilt für die »Kultur der militärischen Zurückhaltung«. Dass eine solche Haltung mit dem Begriff »Kultur« veredelt wird, hat verständliche Gründe: Deutschlands wirtschaftlicher Wiederaufstieg, seine Demokratisierung und die Wiedergewinnung von politischer Souveränität durch Teilhabe an der europäischen Einigung und transatlantischen Partnerschaft wären ohne eine glaubwürdige Abkehr

1 »Rede von Bundespräsident Horst Köhler bei der Kommandeurtagung der Bundeswehr in Bonn«, 10.10.2005, <https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Horst-Koehler/Reden/2005/10/20051010_Rede.html>; »Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier beim Feierlichen Gelöbnis zum 65. Gründungstag der Bundeswehr«, Berlin, 12.11.2020, <https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Frank-Walter-Steinmeier/Reden/2020/11/201112-Geloebnis-Bundeswehr.html> (eingesehen jeweils am 18.8.2021). Während Köhler seine Feststellung im Indikativ traf, schränkte Steinmeier ein, es drohe ein »freundliches Desinteresse«.

vom Macht- und Militärwahn der NS-Zeit nicht möglich gewesen.

Die Bundeswehr wurde, zweitens, für und in die Nato hinein gegründet, militärisches Handeln außer zur Verteidigung des Bündnisses war nicht vorgesehen. Seit dem Ende des Kalten Krieges wird die Bundeswehr indes auch zu anderen Zwecken als der Landes- und Bündnisverteidigung eingesetzt. Nicht geändert hat sich jedoch zweierlei: Deutschland kann sich nicht selbst verteidigen, es bleibt abhängig vom Beistand seiner Alliierten. Zudem handelt Deutschland nie allein, sondern immer im Verbund mit anderen. Weniger als Staaten vergleichbarer Größe war und ist Deutschland (bisher) gefordert und gewöhnt, militärstrategische Eigenständigkeit zu konzipieren und zu praktizieren.

Schließlich gibt es einen dritten, nicht in deutschen Besonderheiten wurzelnden Grund, der zu militärischer Zurückhaltung gemahnt. Er hat einen strukturellen und einen pragmatischen Aspekt: Die bloße Existenz von Streitkräften signalisiert generell Misstrauen, denn es bräuchte sie nicht, wäre — wie in der EU — eine gewaltlose Konfliktregelung die allseits respektierte Norm. Doch kann selbst eine defensiv gemeinte, von anderen aber nicht als solche wahrgenommene Risikovorsorge zu Wettrüsten und kriegsträchtigen Spannungen führen.

Der pragmatische Aspekt ist die Erfahrung mit fehlgeschlagenen Interventionen wie in Irak oder Libyen. Nach zwanzig Jahren endete der Afghanistan-Einsatz in einem Rückzugs-Fiasko und mit einer Wiederkehr der Taliban an die Macht. Doch es wäre ein Trugschluss, im Afghanistan-Debakel eine Bestätigung dafür zu sehen, dass es keine militärischen Lösungen geben könne. Die Taliban haben die Nato-Truppen und die afghanische Armee besiegt. Das löst nicht Afghanistans Probleme. Gleichwohl haben die Taliban durch ihren bewaffneten Kampf die USA zermürbt und wieder die Macht an sich gerissen.

Afghanistan bietet keinen Anlass, das Kind mit dem Bade auszuschütten. Zu den Lehren der Intervention gehört die triviale, aber zentrale Doppelerkenntnis, dass Militär zwar nur als Teil einer multiinstrumentellen Strategie erfolgreich sein kann, dass es für eine solche Strategie jedoch ein unersetzliches Instrument ist.[2]

Das gilt auch allgemein: Deutschland kann seine außenpolitischen Kerninteressen Frieden, Sicherheit, Wohlfahrt und Partizipation nur mit einem militärischen Rückhalt wahren. Da es diese Interessen nur im EU- und Nato-Verbund verwirklichen kann, muss dies ein kollektiver Rückhalt sein, zu dem Deutschland seinen militärischen Beitrag zu leisten hat. Deutschland wird dieser Anforderung nicht gerecht. Seine Verpflichtung gegenüber der Nato, bis spätestens 2024 zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Verteidigung auszugeben, wird es nicht erfüllen. Die Bundeswehr leidet an massiven Ausrüstungsmängeln, das öffentliche Bewusstsein für sicherheitspolitische Risiken ist unterentwickelt.

Dabei hat sich Deutschlands Sicherheitslage verschlechtert. Stichworte sind ein Putin-Russland, dessen innere Schwäche außenpolitische Aggressivität anfacht; ein selbstherrliches Xi-China, das sich im weltpolitischen Aufwind sieht; ein heraufziehender amerikanisch-chinesischer Globalkonflikt und ein US-amerikanischer Partner, der auch nach dem Wechsel von Trump zu Biden innenpolitisch polarisiert bleibt, der Zweifel an seiner Verlässlichkeit weckt und seinen europäischen Verbündeten mehr militärische Selbstverantwortlichkeit abverlangt. Hinzu kommen Regionalkonflikte im Nahen und Mittleren Osten, bilaterale Spannungen zwischen Nuklearmächten sowie Terror- und Cyberbedrohungen.

Damit Deutschland diesen Herausforderungen erfolgreich begegnen kann, muss die Lücke zwischen dem Wert von Sicherheitspolitik und deren Wertschätzung geschlossen werden. Militärische Risikovorsorge und Risikoabwehr müssen wahrgenommen werden als das, was sie sind: überlebenswichtig für Deutschlands demokratische Stabilität, nachhaltige Prosperität und politische Selbstbestimmung. Dafür braucht es eine Regierung und Abgeordnete, die der Wählerschaft die zentrale Bedeutung militärisch abgesicherter Sicherheitspolitik vermitteln, die Streitkräfte entsprechend ausstatten und für Deutschlands Sicherheit im Rahmen der Nato, der EU oder in anderen bi- und multilateralen Formaten sorgen.

Eine Ertüchtigungs-Agenda in elf Schritten

Ein »freundliches Desinteresse« gegenüber den eigenen Streitkräften kann sich Deutschland nicht länger leisten. Dabei braucht nicht nur die Bundeswehr mehr öffentliche Fürsprache und materielle Fürsorge.

2 Zu Lehren und Trugschlüssen des Afghanistan-Einsatzes vgl. Eckhard Lübkemeier, »Nicht alles ist schlecht«, in: *Die Welt*, 17.6.2020, S. 2.

Deutschlands Umfeld erfordert und seine Partner erwarten, dass es sich sicherheitspolitisch stärker einbringt, auch und gerade militärisch. Hierzu sind elf Schritte nötig:

1. Der Schlüssel ist ein mentaler Wandel bei den politischen Entscheidungsträgern und ihre Bereitschaft, in der öffentlichen Rede kein Blatt vor den Mund zu nehmen: Militär und Rüstung sind unersetzbare sicherheitspolitische Instrumente. Als solche sind sie keine unliebsame Notwendigkeit, sondern stehen im Einklang mit Deutschlands Werten und dienen seinem Interesse an Frieden, Sicherheit, Wohlfahrt und Partizipation.

2. Die Raison d'être von Militär ist Gewaltmanagement. Beide Seiten davon sollten öffentlich nachdrücklich vertreten werden: der unverzichtbare Schutz durch Militär und das damit einhergehende Erfordernis der Androhung oder Anwendung von Gewalt.

3. Das gilt nicht zuletzt für das monströseste aller militärischen Mittel. Deutschland hat völkerrechtlich verbindlich auf Nuklearwaffen verzichtet. Zugleich bleibt es darauf angewiesen, sich vor Erpressung und Aggression durch nuklear bewaffnete Akteure zu schützen. Elementar für diesen Schutz sind Konflikteinhegung und Konfliktentschärfung durch Entspannung und Kooperation, zu denen auch Rüstungskontroll- und Abrüstungsvereinbarungen gehören. Doch ohne nukleare Abschreckung geht es nicht, solange tatsächliche oder potentielle Gegnerschaft nicht abgelöst wird von einer Friedens- und Vertrauensgemeinschaft, in der wie in der EU Krieg undenkbar ist. Der Atomwaffenverbotsvertrag ist daher keine Option für die deutsche Sicherheitspolitik.

4. Deutschland braucht nuklear bewaffnete Beschützer, allen voran die USA. Doch gilt auch über den nuklearen Bereich hinaus: Deutschlands Sicherheit lässt sich nur im Verbund mit Partnern gewährleisten. Der wichtigste dieser Verbündeten ist die Nato mit den USA als deren nuklearem Rückgrat.

5. Die Nato ist eine Allianz auf Gegenseitigkeit, in der jedes Mitglied zum kollektiven Schutz beiträgt. Deutschland entzieht sich seiner Verpflichtung, bis 2024 zwei Prozent seines Bruttoinlandsprodukts für Verteidigung auszugeben. Wenn die Bundesregierung eine solche Richtschnur für nicht sinnvoll hält, sollte sie offen bei den Bündnispartnern für eine Revision eintreten, bei der auch andere Kriterien als der finanzielle Input berücksichtigt werden.

6. Zur Allianz auf Gegenseitigkeit gehört die nukleare Teilhabe in Form von US-amerikanischen Atomwaffen, die in europäischen Ländern (neben Deutschland in den Niederlanden, Belgien und Italien) gelagert sind und im Kriegsfall von Flugzeugen dieser Länder ins Ziel gebracht werden sollen. Ein einseitiger deutscher Ausstieg wäre jedoch unklug und unsolidarisch gegenüber den USA und europäischen Verbündeten. Daher muss die nächste Bundesregierung ein neues Flugzeug anstelle der veralteten Tornados bereitstellen.[3]

7. Das Afghanistan-Debakel zeugt nicht von der Untauglichkeit militärischer Mittel. Die zentrale Lehre ist vielmehr, dass Ziele und Mittel zusammenpassen müssen. Das Ziel, Afghanistan zu befrieden und eine selbsttragende Entwicklung in Gang zu setzen, wurde verfehlt. Wenn dieses Ziel nicht rundweg illusorisch war, könnte es daran gelegen haben, dass die eingesetzten Mittel und Methoden ungeeignet waren oder dass die Geduld fehlte, ihr Wirken abzuwarten. Ohne den Sturz des Taliban-Regimes, die Bekämpfung von al-Qaida und die militärische Abdeckung der zivilen Aufbauhilfe hätte es jedoch sicher nicht gelingen können.

8. Die Bundeswehr plagen gravierende Ausrüstungsdefizite. Sie mit Waffen und Material zu versorgen, die sie braucht und ihre Angehörigen verdienen, sollte ein Anliegen der neuen Regierung und des nächsten Bundestags sein. Dies sollte die Anschaffung bewaffneter Drohnen zum Schutz von Soldatinnen und Soldaten einschließen.

9. Auch wenn die Nato und die USA Deutschlands sicherheitspolitische Rückendeckung bleiben — die neue Bundesregierung sollte sich energisch für mehr europäische Eigenständigkeit einsetzen. Zum einen, weil die USA die Bearbeitung von Konflikten in Europas unmittelbarer Nachbarschaft (zum Beispiel Balkan, Nordafrika) zunehmend den Europäern überlassen werden. Hinzu kommt, dass einseitige Abhängigkeiten selbst unter Freunden ihren Preis haben. Der von der Biden-Administration über die Köpfe europäischer Verbündeter hinweg entschiedene Abzug aus Afghanistan hat das erneut gezeigt.[4]

10. Mehr sicherheitspolitische Eigenständigkeit kann Berlin nur im Schulterschluss mit Paris erlan-

3 Vgl. Oliver Thränert, »Sicherheit im Atomzeitalter: Atempause oder Zeitenwende?«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 7.6.2021, S. 7.

4 Vgl. Eckhard Lübkemeier, *Europa schaffen mit eigenen Waffen? Chancen und Risiken europäischer Selbstverteidigung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2020 (SWP-Studie 17/2020).

gen. Nach dem Brexit ist Frankreich erst recht der einzige Partner, der Deutschland eine nukleare Rückversicherung bieten könnte, falls die US-Beistandszusage erodiert. Nach der französischen Präsidentschaftswahl im Frühjahr 2022 sollte Berlin eine Vertiefung der bilateralen Kooperation auf breiter Front suchen, sofern dies mit der neuen Führung in Paris möglich ist. Dazu sollte das französische Angebot aufgenommen werden, über eine mögliche europäische Dimension der Force de Frappe zu sprechen.

11. Mehr Eigenständigkeit auch durch einen engeren Verbund mit Frankreich wird Deutschland einiges abverlangen. Bei gemeinsamen Rüstungsprojekten werden deutsche Exportrichtlinien nicht der alleinige Maßstab sein können, und Deutschland wird bei Wo, Wann und Wie von Einsätzen Rücksicht auf Partnerinteressen nehmen und bei Kampfeinsätzen höhere Risiken eingehen müssen. Wegducken ist jedenfalls keine Option für ein Land, das sich nicht allein verteidigen kann, doch über beträchtliche Ressourcen verfügt, ein für seinen Frieden, seine Sicherheit und Wohlfahrt günstiges Umfeld in Europa und darüber hinaus mitzugestalten.

Partnerbezogener Wandel

Die europäische Sicherheitsordnung in einer geopolitischen Welt

Markus Kaim / Ronja Kempin

Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik Deutschlands wird auch nach der Bundestagswahl multilateral ausgerichtet bleiben. Um den deutschen Verpflichtungen in der Nordatlantischen Vertragsgemeinschaft (Nato) nachzukommen, hat Berlin in den vergangenen Jahren den Verteidigungshaushalt beständig erhöht. Im Rahmen der Europäischen Union (EU) ist die Bundesrepublik auf diesem Gebiet seit 2016 insbesondere darum bemüht, existierende Fähigkeitslücken zu schließen. Beides ist essentiell, denn die USA erwarten unter Präsident Joe Biden mehr Eigenständigkeit ihrer Partner in sicherheits- und verteidigungspolitischen Belangen, wobei sie die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU grundsätzlich unterstützen.[1] Seit Frühsommer 2020 arbeiten die EU-Mitgliedstaaten überdies einen »Strategischen Kompass« aus. In dem Dokument wollen die 27 festlegen, welche Aufgaben sie sich in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik gemeinsam verschreiben und welche Fähigkeiten sie dafür benötigen. Ein ähnlicher Strategieprozess findet in der Nato statt. Hier wie dort muss Deutschland die Aufmerksamkeit seiner Verbündeten vor allem auf die Frage richten, wie der wachsende Einfluss von Drittstaaten auf die europäische Sicherheitsordnung begrenzt werden kann. Damit verbunden ist die zentrale Herausforderung, die politische Handlungsfähigkeit von EU und Nato zu erhalten bzw. zu verbessern.

Schwindender Einfluss unter geopolitischen Vorzeichen

Die europäische Sicherheitsordnung steht unter Druck, sich den veränderten Rahmenbedingungen des internationalen Systems anzupassen. Dass die Rivalität zwischen großen Mächten zugenommen hat und damit eine »Geopolitisierung« des außenpolitischen Handelns eingetreten ist, läuft einer sicherheitspolitischen Ordnung zuwider, wie sie 1990 mit der Charta von Paris begründet werden sollte. Darin hatten sich die Unterzeichnerstaaten verpflichtet, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu gewährleisten, Streitfälle friedlich zu regeln, die Menschenrechte zu wahren, die Grenzen anderer Staaten zu respektieren und sich nicht in deren innere Angelegenheiten einzumischen. Diesem Anspruch steht heute eine Außenpolitik gegenüber, die auf die Beherrschung bzw. Beeinflussung spezifischer geographischer Räume zielt. Eine Reihe europäischer Staaten, allen voran Russland und die Türkei, haben den vereinbarten normativen Konsens verlassen und bewegen sich — mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten — in Richtung Autoritarismus. Ihre Außenpolitik verliert an Berechenbarkeit, zielt aber generell darauf ab, die sicherheitspolitische Ordnung des euro-atlantischen Raums zu schwächen und seine Peripherie zu beeinflussen. Darüber hinaus versucht auch China, in den euro-atlantischen Raum hineinzuwirken, etwa durch großangelegte Infrastrukturprojekte oder direkte Einflussnahme auf die Politik westlicher Institutionen.

Die Zahl derjenigen Länder, die sich zumindest ansatzweise als »europäische Mächte« begreifen, ist somit deutlich gestiegen. Sie treffen auf Institutionen, deren Fähigkeit, für Frieden und Sicherheit in Europa zu sorgen, begrenzt bleibt. Das ist besonders augenfällig im Falle der EU. Nach Ende des Ost-West-Konflikts war sie für zwanzig Jahre nahezu allein die gestaltende Kraft für den euro-atlantischen Raum und

1 Vgl. Max Bergmann/James Lamond/Siena Cicarelli, *The Case for EU Defense. A New Way Forward for Trans-Atlantic Security Relations*, Washington, D.C.: Center for American Progress, Juni 2021, <https://www.americanprogress.org/issues/security/reports/2021/06/01/500099/case-eu-defense/> (eingesehen am 13.8.2021).

dessen östliche wie südöstliche Peripherie — die zahllosen Kooperationsangebote und -formate für die Länder dieser Region belegen das eindrucksvoll. Doch mittlerweile ist ihr regionale »Gestaltungskonkurrenz« erwachsen. Im Falle Russlands erstaunt dies angesichts seiner geographischen Lage nicht. Ein Novum aber ist, dass Länder wie China, die Türkei, Saudi-Arabien, der Iran oder die Vereinigten Arabischen Emirate zumindest punktuell die europäische Nachbarschaft in ihrem Sinne und als Anbieter alternativer Ordnungsmodelle zu gestalten suchen. Dies beschränkt den Einfluss der Union, konfrontiert sie mit neuartigen sicherheitspolitischen Herausforderungen und verlangt nach einer »Außenpolitik unter geopolitischen Vorzeichen«.

Zwei Kernfragen: Welche Machtpolitik, mit welchen Partnern?

Angesichts eines heraufziehenden »Mächtekonzerts«, sprich eines multipolaren Systems als Ordnungsmuster der internationalen Politik, muss die Bundesregierung schon bald in der EU, perspektivisch aber auch in der Nato zwei Fragen beantworten:

1. Wollen die Mitgliedstaaten die EU bzw. die Nato gezielt zu einem derjenigen Machtpole weiterentwickeln, an denen andere Akteure sich orientieren und ihre Außenpolitik ausrichten? Und wenn ja, welche Schritte müssten eingeleitet werden, um geopolitischen Ansprüchen zu genügen? Eine Ausrichtung, welche der EU bzw. der Nato die nötige Gestaltungskraft verliehe, hätte nicht zuletzt auch eine normative Dimension: »Raum« und »Macht« statt »Werte« und »Recht« wären dann handlungsleitende Kategorien. Gestaltung der europäischen Nachbarschaft hieße dann vor allem, Einfluss auf diese zu nehmen, um primär die Politik anderer Akteure zurückzudrängen.
2. Mit welchen Partnern und in welchem Arrangement von Unterstützergruppen lassen sich angesichts der nachlassenden Bindewirkung des »Pariser Konsenses« dessen normative Restbestände unter veränderten Vorzeichen gegebenenfalls erhalten?

Ihrer inneren Verfasstheit und ihrem außenpolitischen Selbstverständnis nach ist die EU nicht gut für eine Epoche von Großmachtrivalitäten vorbereitet. Entstanden ist sie gerade als Gegenentwurf zur verhängnisvollen europäischen Großmachtpolitik der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts; sie ist ein Staatenverbund, entscheidet nach wie vor mit Einstimmigkeit über ihre Außenpolitik und definiert sich weitgehend als internationale Zivilmacht, die bewusst auf Instrumente von »Hard Power« verzichtet. Zwar fehlt es nicht an Vorschlägen, wie die EU größere Effektivität in ihren Außenbeziehungen erreichen könnte, indem sie sich institutionell reformiert und ihre vertraglichen Grundlagen ändert. Aber bislang erweisen sich die Beharrungskräfte und Pfadabhängigkeiten in diesem Bereich als sehr stark.

Die Suche nach Partnern, mit denen sich die normativen Restbestände der europäischen Sicherheitsarchitektur sichern ließen, stößt sich an einem wesentlichen Charakteristikum einer von Großmachtrivalität geprägten internationalen Ordnung: Akteure treten darin gleichzeitig als Partner, Wettbewerber und Rivale auf. Die simple Definition von bilateralen, viele Sachfragen umfassenden Handlungsachsen hilft daher nicht weiter. Vielmehr steht die deutsche bzw. europäische Politik vor der Aufgabe, angesichts widerstreitender Interessen und unterschiedlicher Kooperationsbereitschaft halbwegs stabile Beziehungen zu den Großmächten des internationalen Systems zu entwickeln. Da weder die EU noch die Nato den dafür notwendigen Konsens organisieren können, kommt einzelnen Staaten hierbei eine besondere Funktion zu. Illustriert wird dieser Trend durch die jüngste deutsch-französische Initiative für einen EU-Russland-Gipfel oder die aktuellen Differenzen zwischen Berlin und Washington zum Umgang mit China. Die Tendenz, der Politik von Großmächten in besonderer Weise Rechnung zu tragen, macht es Deutschland jedoch umso schwerer, den eigenen Anspruch einer alle Staaten umfassenden »regelbasierten internationalen Ordnung« einzulösen — deren Erhalt die »Allianz für den Multilateralismus« oder das »Weißbuch Multilateralismus« als Ziel formulieren.

Flexibilisierung im Inneren, Neujustierung nach außen

Gleichwohl stehen Deutschland Möglichkeiten zur Verfügung, sich selbst ebenso wie die wichtigsten sicherheitspolitischen Bündnisse, an denen es beteiligt ist, den skizzierten Veränderungen anzupassen. Dafür muss die neue Bundesregierung aber bereit sein, in größerem Umfang Mittel aufzuwenden — finanzielle wie ideelle.

Dem Wandel der internationalen Ordnung scheint Berlin bisweilen eher hilflos gegenüberzustehen.

Autoritären Regimen versucht Deutschland gemeinsam mit seinen Partnern aus der EU wie mit den USA zuvorderst durch Sanktionen Grenzen zu setzen. In den vergangenen Jahren ist jedoch deutlich geworden, dass die betroffenen Staaten gelernt haben, mit solchen Maßnahmen umzugehen. Russland etwa konnte seine Stellung in den besetzten Gebieten der Ukraine festigen, nachdem es die Krim völkerrechtswidrig annektiert und militärisch im Osten des Landes interveniert hatte. Innenpolitisch hat Präsident Wladimir Putin zudem den Druck auf politische Gegner verschärft. Sanktionen verhängten die EU-Staaten auch gegen den belarussischen Präsidenten Alexander Lukaschenka. Eine einvernehmliche Parteinahme aus Brüssel für die belarussische Opposition wird indes weiterhin vermisst.

Mit Blick auf den Nato-Verbündeten Türkei findet sich unter den EU-Staaten keine Mehrheit dafür, den Zustand der wechselseitigen Beziehungen und ihren Rahmen grundlegend zu ändern. Auch Berlin ist — allen voran in der Migrationspolitik — auf Ankara angewiesen. Weil aber insbesondere jene Staaten, die sich in Richtung Autoritarismus bewegen, immer stärker versuchen, Einfluss auf innenpolitische Belange in Deutschland wie in anderen EU-Ländern zu nehmen, sollte die künftige Bundesregierung überlegen, die Konditionalitätspolitik der EU um die Themen Desinformation, Cyberangriffe und Beeinflussung von Diaspora-Gruppen zu erweitern. Zumindest sollte Berlin erwägen, Innen und Außen so zu verzahnen, dass Eingriffe in die internen Belange von EU-Mitgliedstaaten sanktioniert werden.

Die Einflussbestrebungen Chinas und nahöstlicher Staaten — die sich in Zielen, Instrumenten und politischer Bedeutung erheblich unterscheiden — lassen sich nur mittels einer aktiveren Erweiterungs- und Außenpolitik der EU begrenzen. Den Investitionen Chinas oder Saudi-Arabiens in die (analogen wie digitalen) Infrastrukturen von Ländern des westlichen Balkans muss die EU eigene Projekte entgegensetzen. Dies wird einen hohen Einsatz finanzieller Mittel erfordern — was jedoch unumgänglich erscheint, wollen sich Deutschland und die EU der Geopolitisierung ihrer Nachbarschaft erwehren. Auf Initiative von US-Präsident Biden haben sich bereits die G7-Staaten auf eine milliardenschwere Infrastruktur-Initiative für die Schwellenländer geeinigt. Sie soll eine Alternative zu Chinas »Neuer Seidenstraße« werden.[2]

Unter den Mitgliedstaaten der EU ist es in den zurückliegenden Jahren immer schwieriger geworden, einen Konsens über außen- und sicherheitspolitische Themen herzustellen. Dies betrifft auch übergeordnete Fragen der europäischen Sicherheitsordnung. Die bekannten Unterschiede in den strategischen Kulturen der Mitgliedstaaten schlagen hier zu Buche. Gravierender ist jedoch, dass einige von ihnen Entscheidungen zu Einzelfragen blockieren, um Maßnahmen auch zu Themen zu erzwingen, die ihren Interessen näher liegen.

Zwei Prozesse sollen dazu dienen, die strategischen Kulturen der Mitgliedstaaten stärker zu harmonisieren: die von Frankreich 2017 außerhalb des EU-Rahmens gestartete Europäische Interventionsinitiative und die maßgeblich von Deutschland vorangetriebene Erarbeitung des Strategischen Kompasses der EU. Wichtiger wäre jedoch, den institutionellen Rahmen der EU so umzugestalten, dass eine Mehrheit von Staaten Entscheidungen im Namen aller Mitglieder treffen kann, ohne dass Legitimität und Gefolgschaft in Mitleidenschaft gezogen werden. In der zurückliegenden Legislaturperiode des Bundestags sind dazu bereits einige Ideen entwickelt worden, die darauf abzielen, die Entscheidungsverfahren zu beschleunigen. Der Appell, qualifizierte Mehrheitsentscheidungen einzuführen, gehört dazu ebenso wie der Vorschlag, einen Europäischen Sicherheitsrat einzurichten.[3] Beide Ansätze waren unter den EU-27 bislang nicht mehrheitsfähig.

Die Debatte braucht also neuen Schwung. In der EU ließe er sich erzeugen, indem verstärkt auf Artikel 44 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) zurückgegriffen wird. Demnach kann der Rat im Rahmen der GSVP »die Durchführung einer Mission einer Gruppe von Mitgliedstaaten übertragen, die dies wünschen und über die für eine derartige Mission erforderlichen Fähigkeiten verfügen«. Es wäre mit vergleichsweise geringen Kosten verbunden, diese vertragsimmanente Flexibilisierung der GSVP mit Leben zu erfüllen. Wird Artikel 44 erfolgreich angewandt, können davon mittelfristig wichtige Impulse für die

2 Matthew P. Goodman/Jonathan E. Hillman, *The G7's New Global Infrastructure Initiative*, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS), Juni 2021 (CSIS Critical Questions), <https://www.csis.org/analysis/g7s-new-global-infrastructure-initiative> (eingesehen am 13.8.2021).

3 Vgl. Markus Kaim/Ronja Kempin, *Ein Europäischer Sicherheitsrat. Mehrwert für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2018 (SWP-Aktuell 65/2018), <https://www.swp-berlin.org/publikation/ein-europaeischer-sicherheitsrat-mehrwert-fuer-die-eu> (eingesehen am 13.8.2021).

Streitkräfteintegration, die rüstungsindustrielle Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten und für Entscheidungsverfahren in der GSVP ausgehen. Dass der Artikel es Mitgliedstaaten ermöglicht, innerhalb des EU-Rahmens auch ohne fragwürdige Winkelzüge Mehrheiten für eigene Belange zu finden, dürfte die Neigung zu Blockadeverhalten bei Abstimmungen verringern.

Es mag unsicher sein, ob sich der EU damit ein Weg eröffnet, eine eigenständige außen-, sicherheits- und verteidigungspolitische Rolle zwischen den Supermächten USA und China einzunehmen. Doch würden die EU und ihre Mitgliedstaaten auf diese Weise zumindest in die Lage versetzt, schneller und zielgerichteter auf Krisen und Konflikte in ihrer Nachbarschaft einzuwirken.

Für die deutsche Nato-Politik heißt dies mit Blick auf das 2022 vorzulegende neue strategische Konzept der Allianz, die transatlantischen Sicherheitsbeziehungen angesichts der veränderten geopolitischen Rahmenbedingungen im Sinne eines »New Transatlantic Security Deal« neu zu justieren. Ausgehend von der Annahme, dass es im deutschen Interesse liegt, wenn die USA eine europäische Macht bleiben, müsste neu begründet werden, was der europäische Pfeiler der Nato politisch wie militärisch zu leisten vermag. Eine entsprechende Antwort könnte grundsätzlich zwei Formen annehmen, nämlich eine stärkere geographische Fokussierung (Europa vs. Indo-Pazifik) oder eine funktionale Arbeitsteilung (kollektive Verteidigung vs. Krisenmanagement) zwischen Amerikanern und Europäern.

Deutsche Amerikapolitik: Mehr Selbstbewusstsein und mehr Selbständigkeit

Johannes Thimm

Unter Präsident Joe Biden bemühen sich die USA und Deutschland um einen Neustart ihrer Beziehungen. Nachdem Präsident Donald Trump vier Jahre lang an den Grundpfeilern des transatlantischen Bündnisses gerüttelt und so manche Gewissheit bundesrepublikanischer Außenpolitik in Frage gestellt hat, ist die Sehnsucht nach Normalität groß. Noch 2017 hatte Bundeskanzlerin Merkel nach einem G7-Gipfel mit Trump festgestellt: »Die Zeiten, in denen wir uns auf andere völlig verlassen konnten, die sind ein Stück vorbei. […] Wir Europäer müssen unser Schicksal wirklich in unsere eigene Hand nehmen.«[1] Die Äußerung Bidens, Amerika sei zurück in der internationalen Politik und bereit, seine traditionelle Führungsrolle wieder zu übernehmen, wurde in Deutschland mit Erleichterung aufgenommen. Die Anstrengungen, das eigene Schicksal selbst zu bestimmen, sollten jedoch nicht nachlassen. Die Präsidentschaft Bidens ist weniger Anlass für eine Verschnaufpause als eine befristete Gelegenheit, sich für schwierigere Zeiten in den Beziehungen rüsten.

Keine Rückkehr zum Status quo ante

Viele weltpolitische Ziele Bidens decken sich mit deutschen Interessen. Daher besteht die Versuchung, Trump als »Ausrutscher« abzutun und an den Status quo ante anknüpfen zu wollen. Dabei kann der Trump-Schock dazu dienen, Interaktionsmuster zu hinterfragen, die sich seit dem Zweiten Weltkrieg in den Beziehungen zwischen den USA und Deutschland herausgebildet haben. Im Ergebnis könnte das Verhältnis auf eine neue Grundlage gestellt werden. Die amtierende US-Führung, die ähnlich gelagerte Prioritäten hat, bietet eine Chance für Kooperation, ohne das Ziel aus den Augen zu verlieren, Abhängigkeiten Deutschlands und Europas von den USA zu verringern.

Eine Quelle der Frustration für beide Seiten sind die Asymmetrien in ihrem Verhältnis. In den USA ist seit langem parteiübergreifend Konsens, dass Deutschland von einer ungleichen Lastenteilung in der Sicherheitspolitik profitiert; in Deutschland wiederum werden ungleiche Augenhöhe und mangelnde Konsultation beklagt. Beide Staaten haben sich mit einem Zustand abgefunden, den Jeremy Shapiro als »toxisches Zusammenspiel aus amerikanischer Arroganz und europäischem Unvermögen« bezeichnet.[2] Typisch für den Umgang miteinander war zuletzt die kurzfristig angekündigte und voreilig vollzogene Beendigung der Nato-Mission in Afghanistan mit ihren tragischen Folgen. Wie schon zu Beginn des Einsatzes gaben die USA die Marschrichtung vor, die Europäer wurden vor vollendete Tatsachen gestellt. Diese Dynamik bestimmt die Interaktion in einer Reihe von Politikfeldern. Ob bei einer globalen Mindeststeuer für Unternehmen oder bei der Aufhebung des Patentschutzes für Impfstoff in der Covid-19-Pandemie: Häufig kommen neue Initiativen aus den USA, Deutschland reagiert lediglich. Etwas mehr Mut zur Veränderung könnte der neuen Bundesregierung helfen, den Vorwurf der Passivität zu entkräften.

1 Adam Soboczynski, »Die Zeiten, in denen wir uns auf andere völlig verlassen konnten, die sind ein Stück vorbei«, in: *Die Zeit* (online), 3.6.2017, <https://www.zeit.de/2017/23/angela-merkel-rhetorik-deutschland-usa> (eingesehen am 20.7.2021).

2 »The essential problem is neither American arrogance nor European fecklessness. Rather, it is the toxic interaction between the two«, Jeremy Shapiro, »Biden Talks a Big Game on Europe. But His Actions Tell a Different Story«, *Politico* (online), 4.6.2021, <https://www.politico.com/news/magazine/2021/06/04/biden-administration-europe-focus-491857> (eingesehen am 8.6.2021).

SWP Berlin
Deutsche Außenpolitik im Wandel
September 2021

Mehr Initiative und Selbstbewusstsein in der Kooperation

Es liegt im deutschen Interesse, die bisherige Arbeitsteilung zu überdenken. Derzeit nehmen sowohl die relative Macht der USA als auch die Bereitschaft ihrer Bevölkerung ab, die Kosten für die Führungsrolle in der Welt und für die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter zu übernehmen. Ein aufstrebendes China fordert die Vormachtstellung der USA heraus, konkurriert weltweit um Einfluss und offeriert mit seiner Version des Autoritarismus eine Alternative zur liberal-marktwirtschaftlichen Demokratie.[3] Dass die USA ihre Aufmerksamkeit künftig stärker auf Asien konzentrieren werden und ihr Engagement in Europas Nachbarschaft einschließlich des Nahen Ostens zu reduzieren versuchen, ist nur eine Folge dieser Entwicklung.

Unter der Überschrift »A foreign policy for the middle class« tariert die Biden-Administration ihr internationales Engagement neu mit den Bedürfnissen der amerikanischen Gesellschaft aus. Zwar ist die Losung als Handlungsrahmen wenig spezifisch und durchaus umstritten: Die Kritik reicht von dem Vorwurf, »alten Wein in neue Schläuche« zu füllen, also zu versuchen, den Wählerinnen und Wählern die bestehende Außenpolitik besser zu verkaufen, bis hin zu der Warnung, hinter dem harmlos klingenden Motto verberge sich protektionistischer Nationalismus à la Trump. Zumindest fußt die Neuausrichtung auf der Einsicht, dass das Motto »America First!« bei vielen Wählerinnen und Wählern einen Nerv getroffen hat. Damit die amerikanische Öffentlichkeit sich dazu bereit findet, eine aktive Weltpolitik mitzutragen, muss sie überzeugt werden, dass diese in ihrem Interesse ist. Das wird nur gelingen, wenn Biden auch zu Hause liefert. Geschieht dies vor allem durch Sozial- und Umverteilungspolitik, ist das durchaus im deutschen Interesse. Setzen sich dagegen protektionistische Impulse durch, sind neue Konflikte mit der EU programmiert.

Der Zustand der US-Demokratie gibt weiterhin Anlass zur Sorge. Die Polarisierung und Radikalisierung insbesondere der republikanischen Partei erreichen immer neue Extreme. Zwei Drittel ihrer Wählerinnen und Wähler (etwa ein Drittel der Gesamtwählerschaft) glauben Trumps Lüge, nach der die Wahl 2020 manipuliert wurde und Joe Biden unrechtmäßig Präsident geworden ist.[4] Vom republikanischen Führungspersonal gibt es kaum Widerspruch; wer für die Wahrheit eintritt, verliert Ämter, wird aus der Partei gedrängt oder in innerparteilichen Vorwahlen von Trump-Loyalisten herausgefordert. Mit neuen Gesetzesinitiativen nehmen die Republikaner in den von ihnen kontrollierten Bundesstaaten die Unabhängigkeit der Wahlbehörden ins Visier und erschweren den Zugang zur Wahlurne.[5] Mancherorts sollen die Legislativen sogar befähigt werden, bei Präsidentschaftswahlen das Abstimmungsergebnis zu ignorieren und selbst Wahlleute zu ernennen. Es scheint, als hätten sich wesentliche Teile der republikanischen Partei von demokratischen Normen verabschiedet und damit das Potential für Verfassungskrisen enorm vergrößert.

Kooperation wo möglich, Unabhängigkeit wo nötig

Was also tun? Zunächst ist festzustellen, dass Trump kein Ausrutscher, sondern Ergebnis einer langen Entwicklung war und dass die Wahl eines ähnlich disruptiv agierenden Präsidenten möglich bleibt. Daher sollten parallel zwei Ansätze verfolgt werden. Zum einen gilt es, die sich mit Biden und der demokratischen Mehrheit im Kongress bietende Gelegenheit für Kooperation zu nutzen. Priorität haben Maßnahmen, welche die Demokratien auf beiden Seiten des Atlantiks wehrhafter gegen illiberale Tendenzen von innen und außen machen. Zum anderen täte die nächste Bundesregierung gut daran, Abhängigkeiten für den Fall zu reduzieren, dass es in den USA zu einer Verfassungskrise kommt oder erneut eine Europa unfreundlich gesinnte Person ins Weiße Haus einzieht.

3 Vgl. den Beitrag Hanns Günther Hilpert und Angela Stanzel, S. 49ff.

4 Public Religion Research Institute (PRRI), »The ›Big Lie‹: Most Republicans Believe the 2020 Election was Stolen«, Washington, D.C., 12.5.2021, <https://www.prri.org/spotlight/the-big-lie-most-republicans-believe-the-2020-election-was-stolen/> (eingesehen am 15.7.2021).

5 Brennan Center for Justice, »Voting Laws Roundup: May 2021«, 28.5.2021, <https://www.brennancenter.org/our-work/research-reports/voting-laws-roundup-may-2021> (eingesehen am 16.7.2021); States United Democracy Center et al., »Democracy Crisis Report Update: New Data and Trends Show the Warning Signs Have Intensified in the Last Two Months«, 10.6.2021, <https://statesuniteddemocracy.org/wp-content/uploads/2021/06/Democracy-Crisis-Part-II_June-10_Final_v7.pdf> (eingesehen am 16.7.2021).

Trotz begrenzter Möglichkeiten, Einfluss auf die US-Innenpolitik zu nehmen, sollten politische Repräsentanten Deutschlands und Zivilgesellschaft der Sorge um die US-Demokratie Ausdruck verleihen. Dabei ist es wichtig, auch die unbequeme Auseinandersetzung mit den Republikanern über die antidemokratischen Tendenzen in der Partei zu suchen. Mögliche Foren sind die meist überparteilich aus Abgeordneten und Kongressmitgliedern zusammengesetzten Reisegruppen, die Parlamentarier-Gruppe USA des Bundestages sowie die Delegation für die Beziehungen zu den USA des Europäischen Parlaments. Eine Kombination aus moralischen Appellen und »Shaming« würde zumindest signalisieren, dass diese Entwicklungen im Ausland wahrgenommen werden und dem Ansehen der USA schaden.

Eine gemeinsame Herausforderung ist die zunehmende Bedeutung von Falschinformationen: Gruppierungen, welche die Gefährlichkeit von Covid-19 leugnen — wie hierzulande die »Querdenker« —, oder Anhänger von Verschwörungsmythen über die Macht des »Deep State« — wie das »QAnon-Netzwerk« — untergraben das Vertrauen in Medien und staatliche Institutionen. Aufgrund ihrer Offenheit gegenüber der rechtsextremen Szene nimmt auch der Einfluss gewaltbereiter Gruppen mit nationalistischen und rassistischen Einstellungen zu, wie die Bilder von randalierenden Mobs im Kapitol in Washington und auf den Stufen des Reichstags in Berlin veranschaulichten. All diese Akteure schwächen den gesellschaftlichen Zusammenhalt und behindern staatliches Handeln gerade in Krisen wie der Covid-19-Pandemie. Auch in diesen Feldern sind mehr Koordination und wechselseitiges Lernen notwendig.

Besonderer Handlungsdruck ergibt sich aus Veränderungen der Medienlandschaft, insbesondere durch irreführend als »soziale Medien« bezeichneten werbefinanzierten Online-Plattformen. Unterschiedliche Regulierungskulturen erschweren eine Kooperation zur Eindämmung ihres Einflusses, doch sind die Voraussetzungen derzeit besser denn je. Seitdem Wahlen und Debatten in den USA durch Desinformation massiv beeinträchtigt werden, wächst dort das Problembewusstsein für die Macht der heimischen Internetkonzerne. Der neue Trade & Technology Council bietet eine Chance, gemeinsam nach Lösungen bei schwierigen Abwägungen zwischen Freiheit und Regulierung, Verbraucher- und Wirtschaftsinteressen zu suchen. In der Regulierung von Internetplattformen ist die EU bereits Vorreiterin; gegenüber den Tech-Giganten, deren Geschäftsmodell überwiegend auf der Nutzung sensibler Daten und der Manipulation von Emotionen ihrer Nutzerinnen und Nutzer basiert, ist weiterhin Entschlossenheit gefragt. Dem Vorwurf des Anti-Amerikanismus, der in diesem Kontext gerne erhoben wird, kann mit dem Verweis auf die Lehren der deutschen Geschichte und die Notwendigkeit einer wehrhaften Demokratie begegnet werden.

Politische, militärische und wirtschaftliche Abhängigkeiten reduzieren

Bei aller konstruktiven Zusammenarbeit ist Deutschland gut beraten, das Ausmaß ihrer politischen, militärischen und wirtschaftlichen Abhängigkeiten von den USA zu reduzieren. Politisch hängt viel davon ab, ob es gelingt, in Europa mehr Einigkeit herzustellen. Eine Voraussetzung ist Deutschlands Bereitschaft, Partikularinteressen zugunsten einer gesamteuropäischen Position hintanzustellen. Um gegenüber den USA geschlossener auftreten zu können, ist es zwingend, diejenigen EU-Staaten einzubinden, für die amerikanische Sicherheitsgarantien nicht nur theoretische Bedeutung haben. Nord Stream 2 ist ein Beispiel, wie man es nicht machen sollte: Ungeachtet des substantiellen Für und Wider dürfte inzwischen offenkundig sein, wie hoch der europa- und bündnispolitische Preis für das Projekt ist. Selbst in EU-Mitgliedstaaten finden US-Sanktionen gegen die beteiligten Unternehmen Zustimmung. Wenn kleinere EU-Staaten gezwungen werden, zwischen Deutschland und den USA zu wählen, zeigt sich die Schwäche der EU. Solange mit Biden ein der EU freundlich gesinnter Präsident im Amt ist, lassen sich solche Situationen vermeiden. Auch beim Aufbau militärischer Kapazitäten der EU gilt es, Konflikte zwischen EU und Nato zu vermeiden.

Deutschlands verteidigungspolitische Glaubwürdigkeit hängt davon ab, ob es gelingt, Defizite in den Fähigkeiten der Bundeswehr in den Griff zu bekommen. Die zahllosen Berichte über defekte Hubschrauber, fehlende Ersatzteile und schlechte Ausrüstung der Soldatinnen und Soldaten schaden seinem Ansehen als verlässlicher Bündnispartner. Wichtiger als das Zwei-Prozent-Ziel der Nato ist es insofern, die Ausstattung der Bundeswehr mit den Anforderungen der Politik in Einklang zu bringen. Zielkonflikte zwischen den Erwartungen der Partner in EU und Nato und spezifischen deutschen normativen Vorbehalten, wie bei den Themen Waffenexporte,

bewaffnete Drohnen oder nukleare Teilhabe,[6] sollten offen benannt, umfassend diskutiert und politisch aufgelöst werden, und dies im vollen Bewusstsein, dass deutsche Sonderwege bündnispolitische Konsequenzen haben. Für die Entsendung deutscher Truppen in Auslandeinsätze sind Bündnissolidarität oder Reputationserwägungen allerdings nicht ausreichend; eine Beteiligung an Missionen, an deren Sinnhaftigkeit oder Erfolgsaussichten ernsthafte Zweifel bestehen, muss ausgeschlossen werden. Dabei ist Konfliktfähigkeit und -bereitschaft allemal besser, als Differenzen zu überspielen und so zu tun, als könne man es allen recht machen.

Auch die Auseinandersetzung über Sanktionen muss mit den USA weitergeführt werden. Extraterritoriale und Sekundärsanktionen gegen Firmen in der EU widersprechen dem Anspruch europäischer Souveränität. Die Entscheidung zwischen Handel mit dem Iran und Zugang zum US-Markt fiel den betroffenen Unternehmen noch leicht, ein ähnliches Szenario in Bezug auf China wäre dagegen kaum hinnehmbar. Auch hier gewinnt die EU an Glaubwürdigkeit, wenn sie die eigenen Defizite selbst zu beheben versucht und nicht wie im Fall der Sanktionen, die gegen bulgarische Akteure wegen Korruption verhängt wurden, das Feld den USA überlässt. Ungeachtet dessen sollte weiter daran gearbeitet werden, den Euro als internationale Handelswährung zu stärken und Instrumente wie den Zahlungsmechanismus INSTEX weiterzuentwickeln, um das Maß der eigenen Verwundbarkeit zu verringern.

Es bleibt zu hoffen, dass die engen deutsch-amerikanischen Beziehungen, die beim Washington-Besuch der Bundeskanzlerin im Juli 2021 bekräftigt wurden, nicht nur die Bundestagswahl, sondern auch die US-Präsidentschaftswahl 2024 überdauern. Getreu dem Motto »hope for the best, prepare for the worst« sollten die Bemühungen, das eigene Schicksal in die Hand zu nehmen, jedoch nicht wieder nachlassen, bis uns der nächste externe Schock ereilt.

6 Vgl. den Beitrag von Wolfgang Richter, S. 97ff.

Partner oder Rivalen? Vom Umgang mit autoritären Mächten

Stefan Mair

Ein Mantra deutscher Außenpolitik lautet: »Nie mehr allein!« Angesichts der historischen Erfahrungen im 20. Jahrhundert, der Mittellage Deutschlands in Europa und seinen im Vergleich zu Supermächten begrenzten Ressourcen kann es kaum überraschen, dass dieses Bekenntnis ein Kernelement für die außenpolitische Identität der Bundesrepublik bildet. Eine zentrale Aufgabe deutscher Diplomatie ist daher, Partner zu finden und mit ihnen verlässliche wie belastbare politische Partnerschaften zu schließen. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts schien die Partnersuche zunächst einfach zu sein. Angesichts der Erwartung, das liberale Ordnungsmodell werde sich universell durchsetzen, galt dafür nahezu jedes Land als potentiell geeignet. Strategische Partnerschaften wurden auch mit Staaten eingegangen, die aus heutiger Sicht nur schwerlich einer solcher Rolle gerecht werden können. Deutschland tat das im Falle Chinas, die EU erhob China ebenso wie Russland zu strategischen Partnern. In den vergangenen Jahren jedoch ist das Bewusstsein gewachsen, dass die globale Konvergenz von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft nicht nur ausbleiben könnte, sondern im Gegenteil womöglich divergente Tendenzen dominieren werden — dass man es in Zukunft also mehr mit Rivalen denn mit Partnern zu tun haben könnte. Prominenter Ausdruck dieser Trendumkehr war das China-Strategiepapier des Europäischen Auswärtigen Dienstes von März 2019, in dem die Volksrepublik zwar noch immer als ein Partner bezeichnet wird, zugleich aber auch als systemischer Rivale.[1] Die deutsche Außenpolitik ist noch weit entfernt davon, antagonistische Kräfte so klar zu benennen. Hier kann man sich maximal zum Terminus »schwieriger Partner« durchringen — eine Bezeichnung, mit der die Qualität bilateraler Beziehungen indes eher verschleiert als erhellt wird.[2]

Was macht Staaten zu Partnern, was zu Rivalen?

Nötig ist deshalb, Klarheit darüber herzustellen, was ein anderes Land als Partner qualifiziert und was es zum Rivalen macht. Bilaterale Partner sollten (1) eine gewisse normative Übereinstimmung, also ein gemeinsames Wertegerüst aufweisen; sie sollten (2) zumindest bei einer relevanten Zahl von Politikfeldern kongruente Interessen verfolgen;[3] und sie sollten sich (3) in ihren Fähigkeiten wechselseitig ergänzen und stärken. Als Rivalen lassen sich entsprechend jene bezeichnen, deren (1) Wertegerüst weitgehend inkompatibel mit dem eigenen ist, die (2) nicht nur konträre Interessen verfolgen, sondern diese gegen die eigenen durchzusetzen versuchen und die (3) in der Lage sind, das Gegenüber zu schwächen bzw. herauszufordern — also aus Sicht westlich-liberaler Demokratien: machtvolle autoritäre Staaten mit einer adversen internationalen Agenda. Dabei erfolgt die Zuordnung zur einen oder anderen Kategorie nicht binär, sondern näherungsweise. Das wird deutlich, wenn man zwei Staaten genauer betrachtet, die auf den ersten Blick immer eindeutiger in die Rivalenkategorie zu fallen scheinen und folglich kaum noch als Partner in Betracht kommen: China und Russland.

1 Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, *Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat: »EU-China – Strategische Perspektiven«*, Straßburg, 12.3.2019, S. 1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019JC0005&from=EN> (eingesehen am 10.8.2021).

2 Jörg Lau, »›Schwieriger Partner‹«, in: *Internationale Politik*, (2021) 2, S. 13.

3 Vgl. auch Library of the European Parliament, *EU Strategic Partnerships with Third Countries*, 26.9.2012 (Library Briefing), S. 2, <https://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2012/120354/LDM_BRI%282012%29120354_REV1_EN.pdf> (eingesehen am 10.8.2021).

Die normativen Gemeinsamkeiten zwischen Deutschland und China sind denkbar gering: hier eine auf individuellen Menschen- und Freiheitsrechten aufbauende Demokratie und Marktwirtschaft, die das Primat des Rechts akzeptiert und international die Schaffung einer liberalen, regelbasierten Ordnung anstrebt; dort ein autoritäres, wenn nicht gar totalitäres politisches System, das den Vorrang kollektiver Pflichten betont und das Recht als Instrument einsetzt, um das Machtmonopol der kommunistischen Partei zu wahren.[4] Peking akzeptiert die bestehende Weltordnung nur so weit, wie sie dem Machterhalt und der wirtschaftlichen Entwicklung Chinas dient, lässt aber dort zunehmend revisionistische Absichten erkennen, wo sie diesen Zielen entgegenwirkt.[5] Während der Befund bei den normativen Grundlagen noch eindeutig erscheint, wird er schon schwieriger, wenn es um die Interessenlage geht. Offene Interessengegensätze treten zwischen beiden Ländern kaum zutage. Am ehesten waren sie bisher in zwei Punkten erkennbar: ob deutsche und chinesische Unternehmen in den jeweiligen Heimatmärkten und in Drittstaaten ein sogenanntes Level Playing Field vorfinden und wie weitgehend und verbindlich Chinas Verpflichtungen im Kampf gegen den Klimawandel sein sollen. Andererseits sind es eben die Klimapolitik und seit kurzem auch die globale Gesundheitspolitik, die ein Interesse an partnerschaftlichen Beziehungen mit Peking nahelegen. Dass China deutsche Positionen aktiv schwächt, geschieht bislang eher auf indirekte Weise — indem das Land wirtschaftliche Abhängigkeiten im Zuge der Belt and Road Initiative schafft, öffentliche Kampagnen gegen deutsche Unternehmen initiiert, hinter den Kulissen diplomatischen Zwang aufbaut oder Gegenkoalitionen in internationalen Organisationen und Gremien mobilisiert.

Das Bild, das sich bei Russland hinsichtlich seiner Qualität als Partner bzw. Rivale abzeichnet, ist in mancher Hinsicht gegenläufig zu jenem Chinas. Hier ist es das Kriterium der gemeinsamen normativen Grundlage, das am wenigsten eindeutig in die eine oder andere Richtung ausschlägt. Das Bemühen der russischen Führung, ein autoritäres System zu errichten, das auf traditionelle christlich-konservative Werte zurückgreift und diese mit der »libertären« Lebensart westlicher Gesellschaften kontrastiert, findet in der eigenen Bevölkerung lediglich begrenzten Widerhall. Akzeptiert scheint dieser Kurs nur so lange, wie er Sicherheit und Ordnung sowie den internationalen Großmachtstatus gewährleisten kann. Andererseits treten die Interessendivergenzen gegenüber Russland sehr viel deutlicher zutage: in der Klimapolitik ebenso wie in der Ausgestaltung der Sicherheitsordnung für Osteuropa und die europäische Nachbarschaft. Deutlich erkennbar sind die Moskauer Versuche, den Einfluss und die Gestaltungsmacht Deutschlands zu schwächen: durch Desinformationskampagnen und Drohungen hybrider wie militärischer Art, durch das Vorgehen gegen reformorientierte Staaten und Kräfte in Osteuropa oder dem Kaukasus, durch den offenen Antagonismus gegenüber Nato und EU. Während also im Falle Chinas der systemische, normative Konflikt einem wirklichen Partnerschaftsverhältnis entgegensteht, sind es bei Russland vor allem Interessendivergenzen und strategisches Kalkül.

Die Grauzone zwischen Partner und Rivale ist groß. Das lässt sich auch anhand eines Landes illustrieren, das eindeutig in die Partnerschaftskategorie fällt, aber zwischen 2017 bis 2020 deutliche Zeichen der Rivalität aufwies. Die USA sind außerhalb Europas der wichtigste bilaterale Partner deutscher Politik und unverzichtbarer Garant für die Sicherheit der Bundesrepublik. Und dennoch haben die vier Jahre Trump-Administration ernstliche Zweifel an der Festigkeit des gemeinsamen Wertefundaments aufkommen lassen und erhebliche Interessenunterschiede in der Handels- wie Klimapolitik sichtbar gemacht. Dass der amerikanische Präsident die Europäische Union offen als »Feind« (foe) bezeichnete, gab Anlass zur Sorge, er verfolge eine Strategie der Schwächung Deutschlands und der EU.[6] Populistische Regierungen in Indien, Brasilien und Mexiko stellen die deutsche Politik vor ähnliche Problemlagen. Auch die normativen und interessengeleiteten Divergenzen zum Nato-Partner Türkei werden immer größer.

Dennoch sollte man aus der Kritik am exzessiven Gebrauch des Begriffs Partner nicht den Umkehr-

4 Vgl. Moritz Rudolf, *Xi Jinpings »Rechtsstaatskonzept«. Neue Substanz im Systemkonflikt mit China*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2021 (SWP-Aktuell 30/2021), <https://www.swp-berlin.org/publikation/china-xi-jinpings-rechtsstaatskonzept> (eingesehen am 10.8.2021).

5 Vgl. hierzu auch den Beitrag von Hanns Günther Hilpert und Angela Stanzel, S. 49ff.

6 »I think the European Union is a foe,‹ Trump says ahead of Putin meeting in Helsinki«, *CBS News*, 15.7.2018, <https://www.cbsnews.com/news/donald-trump-interview-cbs-news-european-union-is-a-foe-ahead-of-putin-meeting-in-helsinki-jeff-glor/> (eingesehen am 10.8.2021).

schluss ziehen, es gehe nun vor allem darum, Rivalen zu identifizieren und Gegenstrategien zu entwickeln. Vielmehr gilt es, diese Kategorie klein zu halten, sie auf jene zu beschränken, bei denen die normativen wie interessenbezogenen Gegensätze überwiegen und die ebenso bereit wie in der Lage sind, liberale Ordnungsmodelle auf nationaler bzw. internationaler Ebene zu schwächen oder gar in Frage zu stellen. Auf globaler Ebene kommt allein China für die Rolle eines solche Rivalen in Betracht, in Deutschlands weiterer Nachbarschaft (Nordafrika, Naher und Mittlerer Osten, Eurasien) wiederum Russland und mit größeren Einschränkungen der Iran.

Der Umgang mit Rivalen

So differenziert sie auch verwendet werden muss, ist die Rivalenkategorie doch sinnvoll, um die Grundausrichtung im bilateralen Verhältnis zu bestimmten Ländern vorzugeben. Es geht dann eben nicht vorrangig um das Bemühen, einen Ausgleich mit einem Partner herzustellen, ihn einzubinden, seinen Interessen entgegenzukommen und sich stets um ein partnerschaftliches Miteinander zu bemühen, sondern um die Einsicht, dass die Beziehungen vor allem von Rivalität geprägt sind. Dabei ist der Tatsache Rechnung zu tragen, dass auch Rivalen gebraucht werden, um globale Herausforderungen wirksam angehen und die Eskalation von Interessenkonflikten einhegen zu können.

Gegenüber Rivalen scheint die gebotene Strategie in einer Kompartmentalisierung der bilateralen Beziehungen zu liegen.[7] Dieser sperrige Begriff lässt sich im Englischen elegant in die sogenannten drei Cs aufschlüsseln: *co-operation*, *competition*, *confrontation*. Bezogen auf China umschrieb US-Außenminister Tony Blinken in seiner ersten programmatischen Rede Anfang März 2021 diesen Ansatz folgendermaßen: »Our relationship with China will be competitive when it should be, collaborative when it can be and adversial when it must be.«[8] Damit verabschiedete sich die Biden-Regierung vom »Decoupling«-Ansatz der Vorgänger-Administration und schwenkte auf jene Linie ein, die von der EU bereits 2019 formuliert worden war.[9]

Es scheint also ein breiter Konsens zu bestehen, was das generelle Vorgehen gegenüber China angeht. Die eigentliche Herausforderung dürfte in der konkreten Umsetzung liegen, und zwar in zweierlei Hinsicht. Erstens ist zu definieren, in welchen Politikfeldern welche »C«-Dimension zum Tragen kommen soll; zweitens sind negative Spill-over-Effekte zwischen den Bereichen zu vermeiden. Dabei scheint die erste Aufgabe leichter als die zweite. Der Kooperation bedarf es sicherlich bei globalen Herausforderungen wie dem Klimawandel, umfassenden Gesundheitsrisiken, der Bekämpfung des internationalen Terrorismus, der Abrüstung von Massenvernichtungswaffen und nachhaltiger Entwicklung. Wettbewerb ist möglich im Falle von Wirtschaftsbeziehungen, technologischer Innovation und internationaler Standardsetzung. Konfrontation wiederum ist notwendig in Fragen der Menschenrechte, der Sicherheit im Indo-Pazifik, des von China ausgehenden diplomatischen Zwangs und hybrider Bedrohungen. Peking selbst lehnt eine solche Kompartmentalisierung allerdings ab und hat sich unter anderem mit dem Anti-Sanktions-Gesetz ein Instrument geschaffen, um ausländische Unternehmen abzustrafen, wenn sie gegen China gerichtete Sanktionen ihrer Regierungen befolgen.[10] Zu befürchten ist also, dass Konfrontation in Sicherheits- und Menschenrechtsfragen zumindest die Wettbewerbsdimension beeinträchtigt. Das Interesse Chinas an der Bewältigung globaler Herausforderungen dürfte jedoch so groß sein, dass negative Auswirkungen konfrontativer Themen auf die Kooperation, vor allem in der Klimapolitik, begrenzt bleiben sollten.

Ein Beispiel halbwegs erfolgreicher Kompartmentalisierung ist die westliche Russlandpolitik. Es wurden Sanktionen verhängt, um Moskau für Menschenrechtsverletzungen, die Annexion der Krim und das militärische Eingreifen in der Ostukraine zu belangen. Diese Strafmaßnahmen haben zwar die beiderseitigen Wirtschaftsbeziehungen und Russlands Bereitschaft zu Kooperation in der internationalen Abrüstungspolitik beeinträchtigt. Doch haben sie weder auf dem einen noch auf dem anderen Gebiet

7 Für eine andere Sichtweise vgl. den Beitrag von Hanns Günther Hilpert und Angela Stanzel, S. 49ff.

8 US Department of State, »A Foreign Policy for the American People«, Speech by Antony J. Blinken, Secretary of State, 3.3.2021, <https://www.state.gov/a-foreign-policy-for-the-american-people/> (eingesehen am 10.8.2021).

9 Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, *Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat* [wie Fn. 1], S. 1.

10 Vgl. hierzu den Beitrag von Hanns Günther Hilpert und Angela Stanzel, S. 49ff.

den Austausch völlig abbrechen lassen, geschweige denn einen Ausstieg Russlands aus dem Pariser Klimaabkommen nach sich gezogen.[11]

Ein solcher Kompartmentalisierungsansatz gegenüber machtvollen autoritären Staaten ist erfolgversprechend, wenn vier Vorbedingungen erfüllt sind. Erstens gilt es aus einer Position der Stärke zu handeln. Westliche Demokratien haben deshalb auch die Aufgabe, eigene Defizite abzustellen, die ihre Input- und Output-Legitimität unterminieren.[12] Sie müssen zugleich die notwendigen Fähigkeiten entwickeln, um Konfrontation durchzuhalten, im Wettbewerb zu bestehen und als Kooperationspartner attraktiv zu sein. Dabei ist die Position des Gegenübers richtig einzuschätzen, wenn die eigene relative Stärke bewertet wird. Es gibt die Neigung, gerade Chinas Durchschlagskraft entweder deutlich zu unter- oder zu überschätzen. Zweitens muss Kompartmentalisierung in eine umfassende Länderstrategie eingebettet sein, damit sich Wechselwirkungen zwischen den drei genannten Dimensionen ausreichend berücksichtigen lassen. Eine solche politikfeldübergreifende Strategie hat die Bundesregierung beispielsweise für Afrika, Zentralasien und den Indo-Pazifik, nicht aber für China und Russland. Drittens müssen entsprechende Strategien gegenüber einzelnen Staaten in Beziehung zueinander gesetzt werden.[13] Und schließlich gilt es diese Strategien und das darauf basierende Vorgehen eng mit den europäischen Partnern, den transatlantischen Verbündeten und anderen gleichgesinnten Staaten abzustimmen.[14]

11 Vgl. dazu den Beitrag von Sabine Fischer, S. 45ff.
12 Vgl. hierzu auch Beitrag von Günther Maihold, S. 74ff.
13 Vgl. dazu den Beitrag von Sabine Fischer, S. 45ff.
14 Vgl. hierzu auch Wolfgang Ischinger/Joseph S. Nye, Jr., *Mind the Gap: Priorities for Transatlantic China Policy – Report of the Distinguished Reflection Group on Transatlantic China Policy*, München/Berlin/Washington, D.C.: Munich Security Conference, Mercator Institute for China Studies, Aspen Strategy Group, Juli 2021, <https://doi.org/10.47342/GXWK1490> (eingesehen am 6.8.2021); Hans Binnendijk/Sarah Kirchberger, *The China Plan: A Transatlantic Blueprint for Strategic Competition*, Washington, D.C.: Atlantic Council, März 2021, <https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2021/03/The-China-Plan-A-Transatlantic-Blueprint.pdf> (eingesehen am 10.8.2021).

Am Ball bleiben: Deutsche Indo-Pazifik-Politik

Alexandra Sakaki / Gudrun Wacker / Christian Wagner

Der Indo-Pazifik ist eine Region, die eine starke wirtschaftliche Dynamik aufweist und große Bedeutung für die künftige internationale Ordnung hat. Damit ist er auch für die deutsche und europäische Politik zu einem wichtigen geoökonomischen wie geostrategischen Bezugspunkt geworden. Dieser Entwicklung hat die Bundesregierung mit ihren Leitlinien zum Indo-Pazifik von 2020 Rechnung getragen. Die EU arbeitet derzeit eine entsprechende Strategie aus. Ein Hauptziel dieser Ansätze ist es, die Beziehungen zu Partnern in der Region jenseits von China zu diversifizieren, zu vertiefen und thematisch zu erweitern. Auf diese Weise wollen Deutschland bzw. die EU die Entwicklungen in diesem dynamischen Raum maßgeblich mitgestalten.

In *geoökonomischer* Hinsicht umfasst der Indo-Pazifik wichtige außereuropäische Handelspartner wie China, Japan, Indien, Südkorea und die Staaten Südostasiens. Etliche dieser Länder zählen zu den am schnellsten wachsenden Volkswirtschaften der Welt und sind Ziel deutscher Investitionen. Als Handelsnation ist Deutschland auf offene Handelsrouten angewiesen. Die *geopolitische* Bedeutung des Indo-Pazifiks liegt darin, dass die amerikanisch-chinesische Systemrivalität primär in diesem Raum ausgetragen wird. Was dort geschieht, ist richtungweisend dafür, wie die künftige internationale Ordnung ausgestaltet wird. Es entspricht daher auch deutschem und europäischem Interesse, die bestehende regelbasierte Ordnung im Indo-Pazifik zu stärken — etwa indem man für die Achtung internationalen Rechts, für offenen und fairen Handel sowie eine friedliche Konfliktbeilegung eintritt.

Um die Glaubwürdigkeit Deutschlands als internationaler Akteur in der Region zu untermauern, muss die nächste Bundesregierung eine Strategie zur Umsetzung der Leitlinien und der darin formulierten Prinzipien und Ziele entwickeln. Der politische Wille zur Implementierung einer Indo-Pazifik-Politik sollte sich in einem langfristigen Engagement niederschlagen. Dazu zählt erstens die dauerhafte Bereitstellung adäquater Ressourcen finanzieller, materieller wie personeller Art. Zweitens müssen die politischen Kontakte etwa durch Besuchsdiplomatie und neue Formate ausgeweitet werden, damit auch Deutschland in der Region eine größere Sichtbarkeit gewinnt.

Berlin sieht sich dabei vier zentralen Herausforderungen gegenüber, für die entsprechende Weichenstellungen vorzunehmen sind. Diese betreffen erstens die europäische Zusammenarbeit, zweitens die Partnerwahl im Indo-Pazifik, drittens die thematische Schwerpunktsetzung sowie viertens den Umgang mit Zielkonflikten und Krisen.

Europäische Abstimmung und Zusammenarbeit

Deutschland hat maßgeblich die Ausformulierung der EU-Strategie zum Indo-Pazifik mit angestoßen und sollte sich nun entsprechend an konkreten Maßnahmen beteiligen. Angesichts der Einschränkungen europäischer Außenpolitik, die dem Konsensprinzip geschuldet sind, muss Berlin aber gleichzeitig auch die Umsetzung der eigenen Leitlinien verfolgen. Da Frankreich und die Niederlande ebenfalls eigene Konzepte für die Region vorgelegt haben, entsteht ein Nebeneinander europäischer und nationaler Strategien. Insofern scheint es geboten, dass die Hauptverantwortlichen für Indo-Pazifik-Politik in einen regelmäßigen Austausch treten, um Initiativen der EU-Ebene und der Mitgliedstaaten abzustimmen und zu koordinieren.

Auch Großbritannien legt in seiner neuen außen- und sicherheitspolitischen Strategie von März 2021 einen Schwerpunkt auf den Indo-Pazifik. Daher sollte London, soweit möglich, in die europäischen Abstimmungsprozesse einbezogen werden. So könnten gemeinsame Initiativen oder Positionen formuliert werden. Damit stiege die Kohärenz bzw. Komplementarität europäischen Handelns in der Region.

Das flexible Zusammenspiel mit europäischen Partnern ermöglicht es Deutschland, auch dann Initiativen voranzutreiben, wenn in der EU kein Konsens erzielt werden kann. Dies zeigt etwa die Verbalnote zum Südchinesischen Meer, die Berlin zusammen mit Paris und London im September 2020 an die Vereinten Nationen gerichtet hat, oder der Verweis auf Taiwan in der Abschlusserklärung des vergangenen G7-Gipfels von Cornwall.

Partner im Indo-Pazifik

Bisher lag Deutschlands Fokus gegenüber der Region zum einen auf den bilateralen Beziehungen mit wichtigen Ländern wie Japan, Indien oder Indonesien, zum anderen auf regionalen Institutionen, insbesondere der Association of Southeast Asian Nations (ASEAN). Im Kontext der G7 beteiligt sich Deutschland auch an der Initiative Build Back Better World (B3W). Sie wurde im Juni 2021 verkündet und hat das Ziel, Entwicklungsländer im Indo-Pazifik sowie anderen Regionen beim Infrastrukturaufbau zu unterstützen.

Darüber hinaus sind im Indo-Pazifik während der letzten Jahre aber zunehmend neue minilaterale Foren und Ad-hoc-Koalitionen entstanden, die einer effizienten Kooperation zu einzelnen Themen dienen sollen. Dazu gehören unter anderem die Supply Chain Resilience Initiative zwischen Japan, Australien und Indien oder das Blue Dot Network zwischen Japan, Australien und den USA, das Standards für Infrastrukturprojekte entwickelt. Die Quad-Gruppe, bestehend aus den USA, Indien, Japan und Australien, hat ihre Zusammenarbeit ebenfalls deutlich intensiviert. Derartige Minilaterals erlauben den Kooperationspartnern, flexibel gemeinsame Ziele zu verfolgen und auf regionale Bedürfnisse zu reagieren.

Deutschland hat bislang keine Erfahrung mit minilateralen Formaten zum Indo-Pazifik, sollte sich dafür aber offen zeigen. In diesem Sinne sollte die Bundesregierung nach gleichgesinnten Partnern suchen, auf der Basis gemeinsamer Wertvorstellungen oder übereinstimmender Interessen in bestimmten Themenbereichen. Erste Adressaten sollten jene regionalen Staaten sein, die in den Leitlinien als Wertepartner identifiziert werden, wie Australien, Indien, Japan, Neuseeland, Singapur und Südkorea. Dabei muss sich Deutschland bewusst sein, wie innen- und außenpolitische Konstellationen die jeweilige Kooperationsbereitschaft solcher Länder beeinflussen. Der Konflikt um Nordkorea beschränkt etwa Südkoreas außenpolitische Handlungsmöglichkeiten.

Die Zusammenarbeit mit ausgesuchten Regionalorganisationen darf indes nicht vernachlässigt werden. Angesichts ihrer politischen und wirtschaftlichen Bedeutung sollte die ASEAN für Deutschland und Europa hier weiter im Zentrum stehen. Je nach geographischer und thematischer Schwerpunktsetzung — und eine solche ist notwendig — könnte Deutschland aber auch andere regionale Formate stärker in den Vordergrund rücken, wie die Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation (BIMSTEC) oder die Indian Ocean Rim Association (IORA). Minilaterale Formate und regionale Kooperation lassen sich auch miteinander verbinden; so können beispielsweise in Zusammenarbeit mit Indien und Japan Regionalorganisationen durch gemeinsame Programme unterstützt werden.

Ein Land, das in den deutschen Leitlinien zwar nicht genannt wird, aber in hohem Maße einen Wertepartner im Sinne demokratischer Rechte und Freiheiten darstellt, ist Taiwan. Hier muss es darum gehen, kreative Wege zu finden, damit sich die Zusammenarbeit auf politischer Ebene oder in wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereichen intensivieren lässt, ohne Deutschlands offizielle Ein-China-Politik aufzugeben.

Thematische Schwerpunktsetzungen

Deutschlands und Europas Kooperation mit dem Indo-Pazifik umfasste schon eine breite Themenpalette, bevor die diesbezüglichen Dokumente veröffentlicht wurden, und sie ist jetzt noch umfangreicher geworden. Neben wirtschaftlicher Zusammenarbeit haben sich Deutschland und Europa vor allem in »weichen« Bereichen (einschließlich nichttraditioneller Sicherheit) engagiert, wie etwa bei Entwicklungszusammenarbeit und humanitärer Hilfe, Umwelt und Klima oder der Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Piraterie.

Hier eröffnen sich auch Ansatzpunkte zur Kooperation mit den Quad-Staaten USA, Indien, Japan und Australien. Die Quad gilt in Beijing als Teil der amerikanischen Blockbildung gegen China, obwohl deren Mitglieder teilweise auch inklusive Konzepte für den Indo-Pazifik und damit den Umgang mit der Volksrepublik verfolgen. Die Vierer-Gruppe legte die Schwerpunkte der Zusammenarbeit bei ihrem ersten Gipfel-

treffen im März 2021 auf die Themen Klimawandel, Gesundheit und Technologie. Selbst wenn Berlin und Brüssel keine direkte Kooperation mit der Quad anstreben, um sich eigenständig zu zeigen und keine mögliche Frontstellung gegenüber China zu forcieren, so bietet die Agenda der Gruppe doch genügend thematische Anknüpfungspunkte für eine Zusammenarbeit im Rahmen eines Quad-plus-Formats. Gleiches gilt für die oben erwähnten minilateralen Initiativen.

Da sich die militärische Machtbalance in der Region rapide zugunsten Chinas verändert und die zwischenstaatlichen Spannungen steigen, stellt sich auch die Frage nach einem schärferen sicherheitspolitischen Profil Deutschlands im Indo-Pazifik. Angesichts der begrenzten Kapazitäten der deutschen Marine und bestehender Bündnisverpflichtungen bleibt die Entsendung von Kriegsschiffen auf absehbare Zeit nur ein symbolischer Akt, um die Einhaltung internationalen Rechts — insbesondere des Seerechts — anzumahnen. In solchen Fällen gilt es Abstimmung und Kooperation mit europäischen Staaten wie Frankreich, Großbritannien und den Niederlanden zu suchen, die eigene Flottenverbände in der Region haben bzw. dorthin entsenden. Durch gemeinsame Übungen auch mit den Anrainerstaaten ließe sich eine bessere Sichtbarkeit Europas im Indo-Pazifik herstellen. Dies stünde auch in Einklang mit den Ratsschlussfolgerungen der EU zum Indo-Pazifik von April 2021, die das Ziel nennen, auf Basis freiwilliger Beiträge der Mitgliedstaaten eine maritime Präsenz der EU in der Region zu gewährleisten. Eine weitere Möglichkeit, das sicherheitspolitische Profil Deutschlands zu stärken, besteht darin, mit ausgesuchten Wertepartnern politisch hochrangige Formate wie Regierungskonsultationen oder »Zwei plus Zwei«-Dialoge zwischen den Außen- und Verteidigungsministern zu etablieren. Letzteres erfolgte mit Japan bereits im Frühjahr 2021.

In der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit mit der Region könnten Deutschland und EU einen markanteren Schwerpunkt auf die Ertüchtigung von Partnern legen. Deutschland sollte die Initiative CRIMARIO II (Critical Maritime Routes in the Indian Ocean II) aktiv unterstützen, mit der die EU die Fähigkeiten von Partnern zur maritimen Lageerfassung und damit die Sicherheit auf Seerouten im Indischen Ozean und in Süd- und Südostasien verbessern will. Über die European Peace Facility kann sich Deutschland ebenfalls im EU-Rahmen dafür einsetzen, dass Partnerländer ihre Fähigkeiten in Bereichen wie Grenzkontrolle und -verteidigung steigern. Auch die deutsche Ertüchtigungsinitiative ist dazu geeignet, durch ausgewählte Projekte im Indo-Pazifik zum Aufbau sicherheitsbezogener Kapazitäten beizutragen.

Prioritätensetzung, Zielkonflikte, harte Entscheidungen

Es bedarf einer konsequenten und ressortübergreifend abgestimmten Umsetzung der deutschen Leitlinien zum Indo-Pazifik, die als »whole of government approach« formuliert wurden. Die Fülle der darin bekundeten Kooperationsabsichten über viele Politikbereiche hinweg lässt aber keine klare Prioritätensetzung erkennen. Da die finanziellen, personellen und militärischen Ressourcen begrenzt sind, wird es notwendig werden, bestimmte Themen, Partner und Formate zu priorisieren. Eine der Herausforderungen besteht darin, eine Balance zwischen dem Ausbau bilateraler Beziehungen, der Unterstützung minilateraler Formate und der Stärkung regionaler Organisationen zu finden.

Angesichts der wachsenden Rivalität zwischen den USA und China zielt das inklusive Indo-Pazifik-Konzept Deutschlands und der EU darauf ab, sowohl einer Bipolarität als auch einer Unipolarität in der Region entgegenzuwirken. Gegenüber China müssen Deutschland und Europa deutlich machen, dass Inklusivität nicht heißt, Beijings Verstöße gegen internationale Regeln und Normen, etwa bei Menschenrechten oder internationalem Seerecht, würden widerspruchslos hingenommen. Genauso wenig hat China ein Einspruchsrecht, wenn es um die Ausgestaltung der deutschen bzw. europäischen Indo-Pazifik-Politik geht.

Das wachsende Engagement Deutschlands und Europas im dortigen Raum wird mit hoher Wahrscheinlichkeit chinesische Gegenreaktionen hervorrufen. Der damit verbundene Preis kann auch negative Auswirkungen auf deutsche und europäische Wirtschaftsinteressen umfassen, muss aber in Kauf genommen werden, will man nicht unglaubwürdig werden. Dies zeigte nicht zuletzt die chinesische (Über-)Reaktion auf die Sanktionen, welche die EU im März 2021 wegen Menschenrechtsverletzungen in Xinjiang gegen Beijing verhängt hatte. Es ist davon auszugehen, dass Chinas Schritte die europäischen Staaten in unterschiedlichem Ausmaß betreffen werden. Um deren Spaltung zu verhindern, sollte frühzeitig der Dialog mit den wichtigsten Partnern

gesucht werden. Etwaigen Strafmaßnahmen der Volksrepublik ist gemeinsam zu begegnen.[1]

Schließlich wird es mit einem stärkeren, auch sicherheitspolitisch ausgerichteten Engagement in der Region notwendig, auf europäischer wie nationaler Ebene durchzuspielen, wie mögliche Krisen- und Konfliktszenarien im Indo-Pazifik aussehen könnten und welche Antworten jeweils geboten wären. Nur so lässt sich im Ernstfall zeitnah und abgestimmt reagieren.

1 Vgl. hierzu auch den Beitrag von Hanns Günther Hilpert und Angela Stanzel, S. 49ff.

Anhang

Abkürzungen

AA	Auswärtiges Amt
ACT-A	Access to COVID-19 Tools Accelerator
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AfCFTA	African Continental Free Trade Area
AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations (Verband Südostasiatischer Nationen)
ATG	Amphibious Task Group
AU	Afrikanische Union
AVV	Atomwaffenverbotsvertrag
B3W	Build Back Better World
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Nürnberg)
BBB	Build Back Better
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BIMSTEC	Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BNE	Bruttonationaleinkommen
BRI	Belt and Road Initiative
CAI	Comprehensive Agreement on Investment (Umfassendes Investitionsabkommen)
CBAM	Carbon Border Adjustment Mechanism (CO_2-Grenzausgleichsmechanismus)
CEFTA	Central European Free Trade Association (Visegrád)
CELAC	Community of Latin American and Caribbean States
CO_2	Kohlendioxid
COVAX	Covid-19 Vaccines Global Access
CPTPP	Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership
CRIMARIO	Critical Maritime Routes in the Indian Ocean
CSIS	Center for Strategic and International Studies (Washington, D.C.)
DARP	Deutscher Aufbau- und Resilienzplan
DCA	Dual Capable Aircraft
E3	Deutschland, Frankreich, Vereinigtes Königreich
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
ECLAC	Economic Commission for Latin America and the Caribbean
EFTA	European Free Trade Association
EIS	Europol-Informationssystem
EMGF	East Mediterranean Gas Forum
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EU INTCEN	European Union Intelligence Analysis Centre
EUMC	European Union Military Committee
EUMS INT	European Union Military Staff Intelligence Directorate
Europol	European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung)
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EWU	Eurasische Wirtschaftsunion
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
Frontex	European Border and Coast Guard Agency (Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache)
G7	Gruppe der Sieben (die sieben führenden westlichen Industriestaaten)
G20	Gruppe der 20 wichtigsten Industrie- und Schwellenländer
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GIDS	German Institute for Defence and Strategic Studies (Hamburg)
GSDR	Global Sustainable Development Report (Weltnachhaltigkeitsbericht)
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
GUAM	Organisation für Demokratie und Wirtschaftsentwicklung (Georgien, Ukraine, Usbekistan, Aserbaidschan, Republik Moldau)
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
H_2	Wasserstoff
HFC	Hybrid Fusion Cell
HWP ERCHT	Horizontal Working Party on Enhancing Resilience and Countering Hybrid Threats (Horizontale Gruppe »Stärkung der Resilienz und Abwehr hybrider Bedrohungen«)
IEA	International Energy Agency (Internationale Energieagentur, Paris)
IFC	International Finance Corporation
ILO	International Labour Organization (Internationale Arbeitsorganisation, Genf)
INSTEX	Instrument in Support of Trade Exchanges
IOM	International Organization for Migration (Internationale Organisation für Migration, Genf)
IORA	Indian Ocean Rim Association
IPCR	Integrated Political Crisis Response

IS	»Islamischer Staat«
IStGh	Internationaler Strafgerichtshof der Vereinten Nationen
IW	Institut der Deutschen Wirtschaft (Köln)
KPCh	Kommunistische Partei Chinas
LAK	Lateinamerika und die Karibik
MFR	Mehrjähriger Finanzrahmen (der EU)
MPA	Maritime Patrol Aircraft
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NGEU	»NextGenerationEU«
NGO	Non-Governmental Organization
NPG	Nukleare Planungsgruppe
NVV	Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
P5	Permanent Five (die fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats)
PNR	Passenger Name Record
PRRI	Public Religion Research Institute
PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee (EU)
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe
SDG	Sustainable Development Goals
SDSN	Sustainable Development Solutions Network
SIAC	Single Intelligence Analysis Capacity
SIS	Schengener Informationssystem
TNW	Tactical Nuclear Weapon
TPP	Trans-Pacific Partnership
TRADOC	United States Army Training and Doctrine Command
TRIPS	(Agreement on) Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights (Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums)
UHC	universal health coverage
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UNEP	United Nations Environment Programme (Umweltprogramm der Vereinten Nationen)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen)
VIS	Visainformationssystem
VJTF	Very High Readiness Joint Task Force
VK	Vereinigtes Königreich
WBGU	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen
WHO	World Health Organization (Weltgesundheitsorganisation, Genf)
WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation, Genf)
ZAR	Zentralafrikanische Republik

Die Autorinnen und Autoren

Dr. Hürcan Aslı Aksoy
Stellvertretende Leiterin des Centrums für angewandte Türkeistudien (CATS)

Dr. Steffen Angenendt
Senior Fellow in der Forschungsgruppe Globale Fragen

Dr. Muriel Asseburg
Senior Fellow in der Forschungsgruppe Afrika und Mittlerer Osten

Dr. Peter Becker
Wissenschaftler in der Forschungsgruppe EU / Europa

Dr. Marianne Beisheim
Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Globale Fragen

Dr. Annegret Bendiek
Stellvertretende Leiterin der Forschungsgruppe EU / Europa

Susan Bergner
Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Globale Fragen

Nadine Biehler
Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Globale Fragen

Dr. Raphael Bossong
Wissenschaftler in der Forschungsgruppe EU / Europa

Prof. Dr. Heribert Dieter
Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Globale Fragen

Dr. Susanne Dröge
Senior Fellow in der Forschungsgruppe Globale Fragen

Dr. Sabine Fischer
Senior Fellow in der Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien

Felicitas Fritzsche
Forschungsassistentin der Forschungsgruppe Globale Fragen

Dr. Hanns Günther Hilpert
Leiter der Forschungsgruppe Asien

Dr. habil. Markus Kaim
Senior Fellow in der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

Dr. Ronja Kempin
Senior Fellow in der Forschungsgruppe EU / Europa

Nadine Knapp
Forschungsassistentin der Forschungsgruppe Globale Fragen

Dr. Anne Koch
Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Globale Fragen

Dr. Wolfram Lacher
Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Afrika und Mittlerer Osten

Dr. Barbara Lippert
Forschungsdirektorin der SWP, Institutsleitung

Botschafter a. D. Dr. Eckhard Lübkemeier
Gastwissenschaftler in der Forschungsgruppe EU / Europa

Prof. Dr. Günther Maihold
Stellvertretender Direktor der SWP

Dr. Stefan Mair
Direktor der SWP

Prof. Dr. Hanns Maull
Senior Distinguished Fellow, Gastwissenschaftler der Institutsleitung

Amrei Meier
Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Globale Fragen

Dr. Melanie Müller
Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Afrika und Mittlerer Osten

Dr. Michael Paul
Senior Fellow in der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

Oberst a. D. Wolfgang Richter
Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

Prof. Dr. habil. Sabine Riedel
Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Globale Fragen

Dr. Alexandra Sakaki
Stellvertretende Leiterin der Forschungsgruppe Asien

Dr. Christina Saulich
Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Afrika und Mittlerer Osten

Florian Schöne
Gastwissenschaftler in der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

Svenja Schöneich
Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Afrika und Mittlerer Osten

Dr. Angela Stanzel
Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Asien

Botschafter a. D. Dr. Volker Stanzel
Senior Distinguished Fellow, Gastwissenschaftler der Institutsleitung

Göran Swistek
Gastwissenschaftler in der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

Dr. Johannes Thimm
Stellvertretender Leiter der Forschungsgruppe Amerika

Dr. Oliver Thränert
Leiter des Center for Security Studies (CSS) an der ETH Zürich und Non-Resident Senior Fellow der Stiftung Wissenschaft und Politik

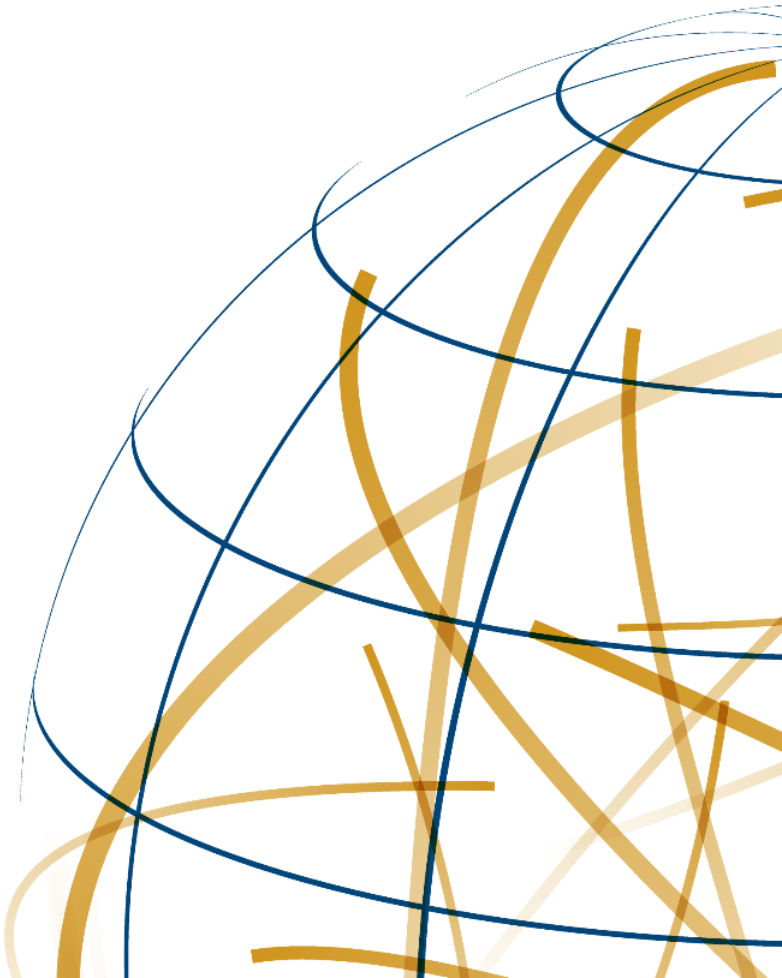
Dr. Denis M. Tull
Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Afrika und Mittlerer Osten

Dr. Judith Vorrath
Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

Maike Voss
Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Globale Fragen

Dr. Gudrun Wacker
Senior Fellow in der Forschungsgruppe Asien

Dr. habil. Christian Wagner
Senior Fellow in der Forschungsgruppe Asien

Dr. Kirsten Westphal
Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Globale Fragen

Dr. Claudia Zilla
Senior Fellow in der Forschungsgruppe Amerika