

SWP-Ausblick

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Volker Perthes (Hg.)

**Ausblick 2016:
Begriffe und Realitäten
internationaler Politik**

Januar 2016
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
der SWP gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2016

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

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

Inhalt

	5	Einleitung <i>Volker Perthes</i>
Europäische Integration	9	Scheitern? Bestehen? Weitergehen? Die europäische Integration in der Krise <i>Barbara Lippert / Nicolai von Ondarza</i>
Transatlantische Beziehungen	14	Konzentrieren wir uns auf das Wesentliche. Im Umgang mit den USA müssen wir lernen, mit Unsicherheit zu leben <i>Johannes Thimm</i>
Interdependenz: Russlandbeziehung	18	Mit Unterschieden umgehen: Die Rolle von Interdependenz in der Beziehung zu Russland <i>Alexander Libman / Susan Stewart / Kirsten Westphal</i>
Abschreckung	23	Abschreckung neu deklinieren. Die Nato, aber auch die EU und die Staaten sind gefordert <i>Claudia Major</i>
Rüstungskontrolle	28	Raus aus der Deckung! Rüstungskontrolle als Fundament einer modernen Ordnungspolitik <i>Marcel Dickow / Oliver Meier</i>
China: Seidenstraßen-Vision	33	Chinas Vision einer globalen Seidenstraße <i>Nadine Godehardt</i>
Transformationspartnerschaften	37	Transformationspartnerschaften neu ausrichten: Weichenstellungen statt Gießkannenprinzip <i>Muriel Asseburg / Isabelle Werenfels / Heiko Wimmen</i>
Fluchtursachenbekämpfung	41	Fluchtursachenbekämpfung: Ein entwicklungspolitisches Mantra ohne Inhalt? <i>Steffen Angenendt / Anne Koch</i>
Klimapolitik: Global Governance	45	Global Governance in der Klimapolitik – Auferstanden aus Ruinen <i>Susanne Dröge</i>
Deutsche Außenpolitik	49	Über den Tag hinaus: Deutsche Außenpolitik jenseits des Krisenmodus <i>Günther Maihold</i>
	55	Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

Einleitung

Volker Perthes

Begriffe und Wirklichkeiten stehen keineswegs notwendig im Gegensatz zueinander. Begriffe helfen uns vielmehr, politische und andere Realitäten zu erfassen, indem sie Annahmen über die Wirklichkeit und deren Zusammenhänge auf den Punkt bringen. Politik ist auf bestimmte Schlüsselbegriffe angewiesen, die eine kondensierte Aussage darüber enthalten, was das Problem ist und was der Ansatz, mit dem man ihm zu Leibe rücken will. Überprüfen müssen wir gelegentlich, ob sie uns auch helfen, mit Veränderungen der Wirklichkeit oder mit Überraschungen umzugehen, die unseren Annahmen widersprechen. Wenn und wo dies nicht der Fall ist, heißt es gerade in der öffentlichen Diskussion oft, dass »nichts mehr so ist wie bisher«. Was erfahrungsgemäß selten stimmt: Weder nach dem 11. September 2001 noch nach Fukushima oder nach der Krim-Annexion war »nichts mehr wie vorher« – auch wenn wir in jedem dieser Fälle unsere Annahmen und Begriffe überprüfen mussten. Das Gleiche wird mit Blick auf deutsche und europäische Politik vor und nach den Terroranschlägen von Paris gelten.

Wir haben uns vorgenommen, in diesem *Ausblick* nicht nur auf zentrale und gerade für Deutschland relevante Politikfelder einzugehen, sondern dabei auch einige der Schlüsselbegriffe, mit denen wir – in der Wissenschaft wie in der Politik – gern operieren, auf ihre Gültigkeit hin zu überprüfen. So fragen Barbara Lippert und Nicolai von Ondarza in ihrem einleitenden Beitrag, ob wir eigentlich weiterhin von der Unumkehrbarkeit europäischer Integration sprechen können. Eher nicht, so die Autoren, die gleichwohl mehr politische Integration fordern und bei der Suche nach den Integrationsdefiziten vor allem auf die Mitgliedstaaten verweisen. Und Johannes Thimm empfiehlt angesichts des Wahlfiebers, das in den USA, aber ebenso bei allen USA-Beobachtern ausgebrochen ist, dem Rennen um das Weiße Haus einfach mal etwas weniger Aufmerksamkeit zu schenken. Auch die innenpolitischen Blockaden in den USA, die es weiterhin geben werde, solle man nicht überbewerten, wenn nach Amerikas internationaler Führungs- und Gestaltungsfähigkeit gefragt wird. Stattdessen sollten wir uns in Europa zunächst selbst darüber klar werden, wo wir Führung von Washington erwarten und wie viel wir davon wünschen.

Deutsche Politik gegenüber Moskau hat sich über Jahrzehnte – auch zu Zeiten der UdSSR – auf Interdependenzen gestützt und diese gleichzeitig zu fördern versucht. Für einige Kommentatoren ist mit der russischen Annexion der Krim und der Destabilisierung der Ostukraine auch der Interdependenz-Begriff als Begründungszusammenhang einer auf Annäherung durch Kooperation gerichteten Politik in Verruf geraten. Alexander Libman, Susan Stewart und Kirsten Westphal raten dazu, nicht das Interdependenz-Konzept zu verwerfen, sondern die Annahme zu überprüfen, dass wir – die EU einerseits, Russland andererseits – unter Interdependenz

wirklich das Gleiche verstehen. So soll Interdependenz aus Sicht der EU-Staaten genutzt werden, um in zunehmendem Maße gemeinsame Regeln zu etablieren. Aus russischer Sicht werden gemeinsame Regeln hingegen eher auf der »Kostenseite« internationaler Zusammenarbeit verbucht.

Keineswegs nur mit Blick auf Russland lässt sich fragen, ob der Begriff der Abschreckung heute noch als strategischer Leitbegriff ausreicht. Angesichts des russischen Verhaltens in der Ukraine hat er zweifellos eine Renaissance erlebt. Eine insgesamt diffusere Bedrohungslage verlangt aber, wie Claudia Major erklärt, das Konzept neu zu deklinieren: Abschreckung muss (wieder) glaubwürdig sein und man muss ihre Grenzen erkennen. Zur Abwehr wirtschaftlichen Drucks oder gezielter Desinformation etwa taugt klassische militärische Abschreckung genauso wenig wie im Kampf gegen Terrororganisationen, die eine gewalttätige Reaktion angegriffener Staaten geradezu provozieren wollen. Hier kann Abschreckung allenfalls in gesellschaftlicher Resilienz liegen – also in der Stärkung der Fähigkeit, Widerstand gegen externe Versuche zu leisten, Staaten und Gesellschaften zu destabilisieren. Gleichzeitig bleibt die zentrale Aussage des Harmel-Berichts von 1967 gültig, dass die Sicherheit zwischen Staaten aus den zwei Elementen Verteidigung und Entspannung besteht.

Auch vor diesem Hintergrund ist »Rüstungskontrolle« seit langem ein wichtiges Politikfeld und ein grundlegender Begriff gerade deutscher Sicherheitspolitik. Marcel Dickow und Oliver Meier wollen ihn keineswegs verwerfen, fordern aber, den Begriff teilweise neu zu bestimmen, damit Rüstungskontrolle ein Teil aktueller Bemühungen um internationale Ordnung bleiben kann. In diesem Sinne soll Rüstungskontrolle nicht mehr allein ein Element intergouvernementalen Handelns sein; sie muss vielmehr auch für innerstaatliche Konfliktsituationen relevant werden, und sie sollte »dual use«-Technologien in den Blick nehmen, die sich nicht eindeutig dem Militärischen zuordnen lassen.

Nadine Godehardt fragt, ob wir nicht unterschätzen, wie groß die Bedeutung von Visionen für andere Akteure der internationalen Politik ist. Sie macht das konkret am chinesischen Projekt der »Neuen Seidenstraße« fest – zwar kein Gegenmodell zu westlichen Konzepten, wohl aber eine Ordnungsvorstellung, die uns zeigt, dass zentrale Akteure wie China mittelfristig über die uns wichtigen Normen, Regeln und Institutionen der internationalen Staatengemeinschaft hinausdenken könnten.

»Transformationspartnerschaft« war einer der Begriffe, die 2011 angesichts der Aufbruchsstimmung in der arabischen Welt geprägt wurden, um die deutsche und europäische Politik gegenüber dem südlichen Nachbarschaftsraum der EU zu charakterisieren. Soll man an dem Begriff festhalten, auch wenn das entsprechende »Instrument«, wie Muriel Asseburg, Isabelle Werenfels und Heiko Wimmen konstatieren, bislang keinen erkennbaren Einfluss auf die politischen Ordnungen oder die Herrschaftskonflikte in den Staaten der Region hatte? Die Antwort der Autoren ist ein konditioniertes Ja. Allerdings wäre weniger – an Partnern und an Projekten – hier tatsächlich oft mehr. Dies verlangt allerdings die Bereitschaft zu Fokussierung und Priorisierung.

In der öffentlichen Debatte über den Umgang mit Flüchtlingen – die nicht nur, aber auch aus dem Nahen und Mittleren Osten stammen – wird immer wieder verlangt, doch bei den »Fluchtursachen« anzusetzen. Steffen Angenendt und Anne Koch machen deutlich, dass diese Forderung zwar prinzipiell richtig ist, allerdings ein Mantra zu werden droht, das von notwendigen Maßnahmen im eigenen deutschen und europäischen Rechtsraum ablenken kann. Entwicklungspolitisches Engagement wird zentral sein, um etwa in der Nachbarschaft von Kriegsgebieten die Erstaufnahmeländer zu stabilisieren, die bereits heute eine unverhältnismäßig hohe Zahl an Flüchtlingen beherbergen. Die Autoren warnen jedoch davor, längerfristig und strukturbildend angelegte Programme der Entwicklungspolitik durch kurzfristige Projekte zur Eindämmung von Fluchtbewegungen zu ersetzen. Schon gar nicht solle man darauf hoffen, dass Entwicklungspolitik, wie auch immer sie ausgestaltet und ausgestattet wird, asylpolitische Reformen in den Industrieländern überflüssig machen könnte.

Susanne Dröge erörtert am Beispiel der Klimapolitik, ob und wie der stark normativ besetzte Begriff der globalen Regierungsführung (Global Governance) wirklich nutzbar gemacht werden kann, um internationales kooperatives Handeln zu fördern. Das Kyoto-Protokoll, oft als Musterfall globalen Regierens gelobt, hat jedenfalls nicht zu effektiver Steuerung beigetragen. Das Paris-Abkommen von 2015 zeigt, dass es gelegentlich hilft, einen gewohnten Ansatz konzeptionell vom Kopf (»verbindliche Vorgaben«) auf die Füße (»freiwillige Zusagen«) zu stellen. Idealerweise entsteht daraus ein Wettstreit der Staaten um die meisten Vorteile aus international gewünschten Beiträgen zum neuen (Klima-) Regime.

Günther Maihold stellt im abschließenden Beitrag die Frage, wie Deutschlands Außenpolitik aus dem Krisenmodus herauskommen könnte. Ein Rezept dazu kann auch die Forschung nicht liefern. Allerdings rät der Autor, den Vorwurf mangelnder Strategiefähigkeit, der von außen oft erhoben wird, nicht als lästiges Monitum, sondern als Chance zu verstehen, sich aus einer krisengetriebenen Handlungslogik zu befreien. Da die Institutionen, in die Berlins Außenpolitik eingebunden ist – vornehmlich also EU und Nato –, selbst Orte der Krise geworden sind, wird politische Gestaltung noch mehr als bisher an variablen Schnittstellen des internationalen Systems und mit multiplen Akteuren stattfinden müssen. Dazu würde dann auch gehören, Übergänge zwischen verschiedenen Ordnungsmodellen – wie sie im China-Beitrag dargestellt werden – zu organisieren. Maihold verweist zudem darauf, dass außenpolitisches Gestalten nicht nur internationale Bündnisse erfordert, sondern auch entsprechende Allianzen zuhause, die sich international zeigen.

Fehlt hier etwas? Ganz sicher. Wir verzichten in diesem eher konzeptionell angelegten *Ausblick* auf einen Beitrag, der sich explizit mit den Terroranschlägen von Paris und deren Implikationen auch für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik beschäftigt. Wie eingangs gesagt, macht »Paris« nicht alles anders, aber vieles dringlicher. Die Anschläge haben einmal mehr zu Bewusstsein gebracht, dass wir Krisen- und Bedrohungsphänomene kaum noch isoliert voneinander bearbeiten können, auch wenn wir

sie separat analysieren. Syrien, die Flüchtlingskrise, der Kampf gegen den Terrorismus in Europa und auch die Beziehungen zu Russland sind nun unmittelbar miteinander verwoben. Wo aber Krisen und Bedrohungen nicht mehr sauber voneinander abgrenzbar sind, verschwindet nicht nur die Grenze zwischen Innen- und Außenpolitik mehr und mehr. Man wird auch Strategien entwickeln müssen, die Außen-, Sicherheits-, Europa-, Innen- und Gesellschaftspolitik überspannen. Natürlich wird der sogenannte Islamische Staat (IS) nicht ohne den Einsatz militärischer Gewalt verschwinden. Aber ohne ein Ende der Kämpfe in Syrien und ohne einen Friedensprozess zwischen der Regierung in Damaskus und der Opposition wird es keinen nachhaltigen Sieg über den IS geben, wird dieser auch weiterhin junge Jihadisten aus Europa anziehen und wird die Flüchtlingswelle nicht abebben. Ohne die Zusammenarbeit mit Russland und allen anderen Staaten, die Einfluss auf die Kriegsparteien in Syrien haben, wird es nicht einmal einen glaubwürdigen Friedensprozess geben. Und ohne eine ernsthafte Auseinandersetzung mit den ideologischen Wurzeln des Jihadismus in Saudi-Arabien und ohne politische wie soziale Reformen in den arabischen Staaten – siehe den Beitrag über Transformationspartnerschaften – wird der Nährboden für extremistische Organisationen dort fruchtbar bleiben.

Aber die Hausaufgaben liegen natürlich nicht nur bei den nahöstlichen Akteuren. Die deutsche Beteiligung am militärischen Kampf gegen den IS in Syrien dürfte das Gefährdungspotential hierzulande erhöhen. Eine umfassende Strategie gegen die terroristische Bedrohung durch den IS, al-Qaida und ähnliche Gruppen verlangt einen qualitativen Sprung bei der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit in Europa. Das betrifft Kooperation und Datenaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden und zwischen den Diensten, aber perspektivisch auch – wenn wir die Errungenschaft innereuropäischer Freizügigkeit erhalten wollen – einen gemeinsamen Schutz der Außengrenzen, was eine gemeinsame Küstenwache einschließen könnte. Das betrifft aber ebenso Fragen von Integration und Prävention in unseren eigenen Ländern. Wenn mehrere Tausend junge Europäer nach Syrien in den Krieg ziehen, können wir das nicht nur mit der dortigen Lage oder der Anziehungskraft des IS erklären. Wir riskieren unsere Glaubwürdigkeit im Dialog mit arabischen Ländern oder mit der Türkei, von denen wir mehr Einsatz im Kampf gegen den Terrorismus verlangen, wenn wir dabei die hässliche Tatsache übersehen, dass bislang mehr Selbstmordattentäter aus Europa nach Syrien und in den Irak gereist sind als umgekehrt. Hier gilt ebenfalls, dass Außenpolitik zuhause beginnt.

Scheitern? Bestehen? Weitergehen?

Die europäische Integration in der Krise

Barbara Lippert / Nicolai von Ondarza

Mit der Euro-Krise und den enormen Flüchtlingsströmen nach Europa ist das Vertrauen in die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union (EU) geschwunden. Mittlerweile sprechen selbst Regierungsspitzen von einem möglichen Scheitern der EU und damit der europäischen Integration. Bei den Verhandlungen mit Griechenland drohte die »Unwiderrufbarkeit« des Euros aufgekündigt zu werden, während in der Flüchtlingskrise das Prinzip offener Grenzen im Schengen-Raum temporär ausgesetzt und sogar generell zur Disposition gestellt wurde. Die Währungsunion wie auch das Schengen-System sind Integrationsprojekte von eminenter politischer Bedeutung, mit denen die Mitgliedstaaten Teile ihrer nationalen Souveränität auf die EU übertragen haben. Ein Rückbau dieser ohnehin halbfertig gebliebenen Projekte wäre ein erheblicher Rückschlag für die Zusammenarbeit und den Zusammenhalt in der EU. Großbritannien möchte sich dauerhaft vom weiteren Integrationsprozess abkoppeln; Anti-EU-Parteien in anderen Ländern wollen diesem Beispiel folgen. Das Vertrauen in die Unumkehrbarkeit des Integrationsprozesses schwindet ebenso wie die Erwartung, die EU könnte die Krisen durch weitere Integrationsschritte bewältigen. Immer weniger wird die EU als Handlungsrahmen zur Lösung transnationaler Probleme gesehen, immer mehr als deren Verstärker oder sogar Mitverursacher. Nie, so scheint es, war die Zukunft der EU so offen und unsicher wie heute. Was haben die einzelnen Krisen gemeinsam? Welche strukturellen Defizite in der EU decken sie auf? Und wie kann die deutsche und europäische Politik auf diese Herausforderungen reagieren?

Krisen mit Zerstörungspotential

Krisen gehören zum Normalfall der europäischen Integrationsgeschichte und wurden in der Vergangenheit als Katalysator für die wirtschaftliche wie politische Integration produktiv gemacht. Man folgte der Strategie, aus der Not eine Tugend zu machen, indem man Defizite durch eine begrenzte politikfeldspezifische, gleichwohl echte Souveränitätsübertragung auszubügeln suchte (»Methode Monnet«). Dies führte jedoch meist zu Stückwerkreformen mit unzureichendem Erfolg. Der Verfassungsvertrag war ein Versuch des Pfadwechsels, denn er sollte eine Blaupause für das gesamte Bauwerk der EU liefern. Er scheiterte am Misstrauen der Wahlbevölkerung in zwei Gründungsstaaten der Union. Erst der erneute Rückgriff auf die Methode Monnet mit dem Lissabonner Vertrag brachte die EU wieder auf Kurs. »Wir Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union sind zu unserem Glück vereint«, postulierten die Spitzenvertreter der EU-Organe 2007 in der Berliner Erklärung. Allerdings verkannten sie – nicht anders als die Öffentlichkeit –, dass sich die EU mit dem Regelwerk der

Europäischen Verträge auf ein »strenges Glück« (Thomas Mann) mit hohen Loyalitäts- und Leistungsanforderungen verpflichtet hat.

Das zeigen zwei politische Herausforderungen der jüngsten Zeit, die Fragezeichen vor die Zukunft der europäischen Integration gesetzt haben. Erstens die Eurokrise, bei der seit Anfang 2010 zunächst Griechenland, dann Portugal, Irland, Spanien und Zypern nur mit Hilfe der Euro-Partner und des Internationalen Währungsfonds ihre Zahlungsfähigkeit aufrechterhalten konnten. Im Verlauf der vielschichtigen Krise ist es der Eurozone zwar gelungen, die strauchelnden Staaten zu stabilisieren und in einzelnen Bereichen die eigenen Strukturen zu stärken, etwa in Form verschärfter Haushaltskontrolle, durch Aufbau des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und mit der Bankenunion. Doch die Eurozone bleibt stör anfällig, wie die Eskalation bei den Verhandlungen mit Griechenland im Sommer 2015 zeigte. Erstmals stand die Mitgliedschaft eines Landes in der Eurozone ernsthaft zur Disposition. Unterdessen verschieben Nicht-Eurostaaten wie Polen ihre Pläne für einen Beitritt in die ferne Zukunft. So verabschiedet man sich schleichend vom Ziel der gemeinsamen Währung.

Zweitens die Flüchtlingskrise: Sie unterminiert mit rasanter Geschwindigkeit eine der größten praktischen Errungenschaften und wichtigsten politischen Symbole der europäischen Integration – die offenen Binnengrenzen im Schengen-Raum. Angesichts der enorm wachsenden Flüchtlingszahlen seit Sommer 2015 zeigten sich fast alle betroffenen EU-Staaten unvorbereitet und überfordert. Nach dem Bau von Grenzzäunen in Bulgarien und Ungarn folgten Deutschland, Österreich und andere Staaten mit einer – temporären – Wiedereinführung von Grenzkontrollen auch innerhalb des Schengen-Raums. Zwar konnten sich die EU-Mitglieder hier auf einige gemeinsame Schritte einigen, etwa die Stärkung der EU-Grenzschutzagentur Frontex und die Verteilung von 160 000 Asylbewerbern. Offen bleiben jedoch die Frage eines dauerhaften Verteilungsschlüssels und die Tiefe der Zusammenarbeit beim Grenzschutz. Die EU ist nicht zu einer zügigen Selbstkorrektur in der Lage, um die Funktionsfähigkeit des Dublin-Systems wiederherzustellen oder ein alternatives System zu schaffen. Für die Unionsbürger zeigt sich darin, wie sehr Anspruch und Wirklichkeit auseinanderklaffen. Selbst beteiligte Akteure können kaum mehr nachvollziehen, wo in diesem Feld von der EU- bis zur lokalen Ebene eigentlich die Verantwortung für politische Entscheidungen liegt.

Bei allen Unterschieden verweisen die beiden Krisen auf ähnliche Schwachstellen der europäischen Integration. In beiden Fällen sind Großvorhaben der EU betroffen, die Kernbereiche nationaler Souveränität betreffen. Eine Einigung auf diese ehrgeizigen Projekte war jeweils nur über eine differenzierte Integration möglich – sei es, weil einzelne Mitgliedstaaten die Voraussetzungen für eine Teilnahme nicht erfüllten oder weil sie grundsätzlich nicht mitmachen wollten. Gleichzeitig fassten die Mitgliedstaaten jeweils lange Zeiträume ins Auge, um das Schengen- und das Eurosystem schrittweise zu verwirklichen. Denn selbst integrationsfreundliche Staaten konnten sich nicht auf eine vollständige und teils auch benachbarte Politikbereiche betreffende Vergemeinschaftung einigen. So blieben die

Projekte in halbfertigem Zustand, während die Vorstellungen über den Weiterbau oder gar eine Vollendung weit auseinanderliegen. Weder ist es möglich, im Schengen-Raum die Flüchtlinge durch eine gemeinsame Asylpolitik auf einzelne Länder zu verteilen, noch ist es in der Eurozone gelungen, über eine weitreichende Koordinierung von Wirtschafts- und Finanzpolitik ökonomische Divergenzen abzubauen.

Grenzen der Regierbarkeit im Mehrebenensystem

In beiden Politikbereichen mangelt es der EU an Durchgriffsrechten und politischer Steuerung. Die für den Umgang mit komplexen Herausforderungen nötigen Entscheidungen und Instrumente sind meist nicht exklusiv bei der nationalen oder der europäischen Ebene angesiedelt. Vielmehr müssen beide Ebenen von der Prävention bis zum Krisenmanagement und den Folgeaufgaben abgestimmt ineinandergreifen. Rein regelbasierte Verfahren haben sich als unzureichend erwiesen, um Gemeinsamkeit in Wort und Tat zu erzeugen. Die EU hat bei Regelbruch keine oder nur stumpfe Sanktionsmittel, oder sie scheut davor zurück, solche anzuwenden. Weder in der Flüchtlings- noch in der Eurokrise verfügt die EU-Ebene über Durchgriffsrechte, um Fehlentwicklungen in einzelnen Mitgliedstaaten entgegenzutreten. So scheiterte die Union beide Male am Modus der Freiwilligkeit: Sie vermochte keine länderspezifischen Empfehlungen durchzusetzen, um die Wettbewerbsfähigkeit im Euroraum zu stärken, und ebenso wenig konnte sie gemeinsame Asylstandards implementieren.

Diese Mängel zeigen sich besonders deutlich, wenn politisch unbequeme Lasten verteilt werden müssen. Regierungen wie die ungarische testen dabei die Spielräume nationaler Souveränität aus, verweigern konstruktive Zusammenarbeit und erweitern so peu à peu die Grenzen des im Integrationsverband Zumutbaren. Entsolidarisierung wird immer häufiger als systemkonform betrachtet. Für die EU ist das bedrohlich, denn sie ist weniger als die Nationalstaaten in der Lage, Ressourcen wie Vertrauen, Loyalität und Identifikation zu mobilisieren. Außerdem lösen Alleingänge innerhalb des Integrationsverbundes, unbedacht oder mutwillig, Kettenreaktionen in anderen Ländern aus. Deshalb stieß – ungeachtet der humanitären Grundlage – die Entscheidung der Bundesregierung auf erhebliche Kritik, das Dublin-System für syrische Flüchtlinge vorläufig auszusetzen.

Die EU teilt zudem die generellen Effektivitäts- und Legitimitätsprobleme repräsentativer Demokratien. Faktoren wie die Fragmentierung der Parteiensysteme, die Polarisierung zwischen den Parteien und das volatile Wahlverhalten der Bürger komplizieren die Regierungsbildung und führen in einigen Mitgliedstaaten zu Problemen der Regierbarkeit (Wilhelm Hennis) und der Legitimation. Die Folge sind nicht nur Kurswechsel in der Europapolitik, wie etwa die Niederlande einen vollzogen haben. Vor allem reduziert der Druck, den EU-Gegner erzeugen, den Spielraum der nationalen Führungen für Kompromisse auf europäischer Ebene. Die Regierungen sehen sich gedrängt, die Mitwirkung an der EU-Politik vorwiegend utilitaristisch zu begründen – falls dies nicht ohnehin ihrer Haltung entspricht.

Dabei sind sie nicht in der Lage, die häufig engen Kosten/Nutzen-Kalkulationen in einen größeren Interessenhorizont ihres Landes zu stellen oder aber Politikalternativen argumentativ zu begegnen.

Die Effektivität des Regierungssystems der EU hängt von Funktionsfähigkeit und Vitalität der Demokratie in den Mitgliedstaaten ab. Schwache Staatlichkeit in einigen EU-Ländern, etwa in Griechenland oder Süditalien, gefährdet den Verwaltungsvollzug und die Implementierung von Entscheidungen. Dies gilt für wirtschaftspolitische Reformen wie auch für gemeinsame Standards im Umgang mit Flüchtlingen und bei der Grenzsicherung.

Blockaden durch Souveränitätsreflexe und Pragmatismus

Die EU ist in der Folge immer mehr in einem Dilemma gefangen. Auf der einen Seite wird der Status quo der Integration zunehmend als unzureichend wahrgenommen. Der politische Wille der Regierungen reicht aber nur noch so weit, die bisherigen Errungenschaften des Integrationsprojekts zu bewahren und nicht auszusteigen. Demonstriert wird dies durch immer häufigere, gleichwohl wenig ergiebige Sondergipfel. Aber in konkreten Situationen überwiegt oft der Souveränitätsreflex. Er speist sich auch aus dem Wettbewerb mit populistischen Bewegungen und Parteien, die sich gegen »Brüssel« und die EU-Mitgliedschaft des eigenen Landes wenden. Solche Akteure sind nicht mehr nur lautstarke Opposition, sondern gewinnen über Regierungsbeteiligungen bzw. -duldungen – wie zuletzt in Finnland und Dänemark – EU-weit zunehmend an politischem Einfluss.

Auf der anderen Seite dominiert bei der Weiterentwicklung der EU ein schlichter Pragmatismus, seit der Verfassungsvertrag gescheitert ist. Die Entscheidungsträger haben die Kritik an der Integration als selbständigem Ziel weitgehend verinnerlicht; sie orientieren sich stattdessen an einem Europa der punktuellen Ergebnisse auf einzelnen Politikfeldern. Gerade in Krisenzeiten, wenn Solidarität gefordert wird und Entscheidungen von großer Tragweite zu treffen sind, kann die EU nicht mehr auf gemeinsame Grundverständnisse zurückgreifen. Dabei haben die ostmitteleuropäischen EU-Staaten die Heterogenisierung von Interessen, Leistungsfähigkeit und Zielorientierung noch verstärkt. Die Kritik an der EU in ihrem jetzigen Zustand ist so stark geworden, dass größere Reformen, für die Vertragsänderungen nötig wären, a priori als politisch unmöglich gelten.

Dass sich die Blockaden lockern, ist frühestens ab 2017 zu erwarten, wenn in Frankreich und Deutschland die nächsten Wahlen stattgefunden haben und das Referendum in Großbritannien durchgeführt wurde. Die entscheidenden Auseinandersetzungen um die europäische Integration werden jedenfalls in den nationalen Arenen geführt werden.

Die politische Integration fördern

Reparaturen und Schadensbegrenzungen sind sicherlich wichtig, damit der Binnenmarkt, die Wirtschafts- und Währungsunion und das Schengen-System auch künftig ihre unverzichtbaren Beiträge zu Wohlstand und

Sicherheit in der EU leisten können. Dazu liegen bereits viele konkrete Reformvorschläge vor, über die in den nächsten Monaten und Jahren gestritten und entschieden werden muss, perspektivisch auch unter Nutzung von Vertragsänderungen nach 2017. Das alles wird aber unzureichend bleiben, wenn sich die Mitgliedstaaten nicht darauf besinnen, Teil einer auf Dauer angelegten Rechtsgemeinschaft und einer auf demokratischen Werten beruhenden politischen Gemeinschaft zu sein. Nur dann kann die EU jene Steuerungsfunktionen ausüben, die ihr von den Staaten und Bürgern zugedacht sind, und dafür Gefolgschaft finden.

Die Erfahrung mit Währungsunion und Schengen zeigt, dass die EU nicht durch neue Großprojekte, die mit langfristiger Perspektive gestartet werden, so etwas wie europäische Identität zu stiften vermag. Aber selbst für eine nüchterne Politik der »klugen Selbstbeschränkung« (Dieter Grimm) wird ein integrationspolitischer Horizont benötigt, der für die Bürger wieder sichtbar macht, welche Argumente und Überzeugungen hinter den konkreten politischen Positionen und Entscheidungen stehen. Gefordert ist nun politische statt nur institutionelle Integration.

Vier Elemente können dazu beitragen: Erstens ist es Sache der Eliten in den Mitgliedstaaten, Formen der Debatte für den politischen Streit in der nationalen Arena zu etablieren. Nicht der Euro schafft politischen Zusammenhalt, vielmehr tun dies diskursfähige Politiker und mündige Bürger, die sich den komplexen Herausforderungen stellen. Mittlerweile hinkt die Politik der Politisierung von EU-Themen hinterher, die längst Teil des öffentlichen Streits geworden sind. Das zeigt der Fall der Flüchtlingskrise. Erforderlich ist zweitens eine sehr viel größere Bereitschaft zur politischen Auseinandersetzung innerhalb der europäischen Parteifamilien. Die Europäische Volkspartei ebenso wie die Europäischen Sozialdemokraten sind in vielen Fragen inhaltlich zerrissen; das beste Beispiel ist wiederum die europäische Flüchtlingspolitik. Die sich dort abzeichnenden kognitiven Lücken und atmosphärischen Dissonanzen könnten im konstruktiven Streit der Interessen und Perspektiven bearbeitet werden. Ferner sollten sich die europäischen Parteien stärker dafür engagieren, dass auch jenseits von Europawahlen ein Parteienwettbewerb auf europäischer Ebene stattfindet, damit nicht allein die EU-Gegner politische Alternativen in Europafragen anbieten. Drittens könnten sich die EU und ihre Mitgliedstaaten gegenseitig dabei unterstützen, im Interesse aller die administrativen Kapazitäten in den einzelnen Ländern zu verbessern. Viertens sollte Deutschland – angesichts der erheblichen Friktionen unter den Mitgliedstaaten – seine bilateralen Dialoge mit Partnerländern auf allen Ebenen von Gesellschaft und Politik substantiell und engagiert betreiben, um dem gemeinsamen Wollen und Handeln auf EU-Ebene stärkere Bodenhaftung zu verleihen.

Alle vier Elemente zeigen in eine Richtung: Die Erneuerung der europäischen Integration beginnt in den Mitgliedstaaten.

Konzentrieren wir uns auf das Wesentliche. Im Umgang mit den USA müssen wir lernen, mit Unsicherheit zu leben

Johannes Thimm

Das Geschäft, zukünftige Entwicklungen in den USA zu prognostizieren, hat besonders vor Präsidentschaftswahlen Hochkonjunktur. In Deutschland ist die Frage, was wir von den USA erwarten können, vor allem mit zwei Sorgen verknüpft: erstens mit dem Zweifel, ob zukünftige US-Regierungen ihre Verantwortung als globale Ordnungsmacht weiterhin in unserem Sinne wahrnehmen; zweitens mit der Überlegung, wie sich Entwicklungen in den USA auf das Verhältnis zu Deutschland auswirken, also mit der immerwährenden Sorge um die Zukunft der transatlantischen Beziehungen. Die Folge ist, dass dem US-Präsidentschaftswahlkampf hierzulande unverhältnismäßig große Aufmerksamkeit zukommt. Tägliche Updates von der Wahlkampffront und Analysen der Chancen der verschiedenen Kandidatinnen und Kandidaten füllen deutsche Zeitungsseiten. Diese obsessive Beschäftigung mit den US-Wahlen ist aus zwei Gründen problematisch. Zum einen ist der Verlauf von Präsidentschaftswahlen in den USA in der Regel nicht vorauszusagen. Zum anderen ist eine Fixierung auf die tagesaktuellen Ereignisse in der US-Politik eher hinderlich für das Unterfangen, eine längerfristige Strategie im Umgang mit den USA – eine systematische Amerikapolitik – zu erarbeiten.

Der Präsidentschaftswahlkampf: notorisch unvorhersehbar

Zum Ausgang des Wahlkampfs lassen sich gegenwärtig keine seriösen Prognosen liefern. US-Wähler sind erfahrungsgemäß unberechenbar, und bis unmittelbar vor dem Wahltermin sind zu viele unbekannte Faktoren im Spiel, als dass man zu gesicherten Erkenntnissen gelangen könnte. Zweifelsohne ist Expertise nützlich, um im Wahlkampftrubel Wesentliches von Unwesentlichem zu scheiden. In den Vorwahlen ist beispielsweise nicht nur die Wählergunst maßgebend, sondern auch die sogenannte *invisible primary*, der Wettbewerb der Kandidat(inn)en um die Gunst der Parteiführung und die damit verbundene finanzielle und logistische Unterstützung. Bei den Hauptwahlen im November wird es einmal mehr auf die *swing states* ankommen. Nationale Umfragen, wie sie momentan die Berichterstattung dominieren, haben da praktisch keine Aussagekraft. Schon jetzt stellt der Wahlkampf vermeintliche Gewissheiten in Frage. So halten sich Außenseiter wie Donald Trump und Ben Carson länger, als die meisten Beobachter dies erwartet hatten. Sein Vermögen verschafft Trump zudem eine größere Unabhängigkeit vom Parteiestablishment. Auch wenn eine Nominierung eines der beiden Außenseiter weiterhin unwahrscheinlich ist, mischen die zwei das Feld der etablierten Kandidaten auf. Zudem könnte Trump als

Parteilos kandidieren, was die Dynamik des Wahlkampfes grundsätzlich verändern würde. Auch bei den Demokraten sind noch Überraschungen denkbar. Wenn die derzeit so alternativlos wirkende Hillary Clinton strau chelt, könnte in letzter Minute jemand anderes seinen Hut in den Ring werfen. Verfügt diese Person über einen hohen Bekanntheitsgrad und die finanziellen Ressourcen, um den Wahlkampf aus eigener Tasche zu finanzieren – New Yorks ehemaliger Bürgermeister Michael Bloomberg wäre so jemand –, wäre alles wieder offen. Kurz: Wir können nicht sagen, was passieren wird, und Spekulieren ist müßig.

Selbst wenn wir wüssten, wer ins Weiße Haus einzieht, bliebe offen, wie diese Präsidentschaft aussieht. Die Erfahrung mit den letzten beiden Amtsinhabern illustriert dies. Als George W. Bush sich als Kandidat mit vertrauten Außen- und Verteidigungspolitikern aus den Administrationen von Nixon, Ford, Reagan und Bush senior umgab und sie nach seiner Wahl in entsprechenden Schlüsselpositionen platzierte, ging man allgemein davon aus, seine Außenpolitik würde bekannten Mustern folgen. Niemand ahnte, wie radikal diese altgedienten Karrierepolitiker agieren würden und welche katastrophale Auswirkung die Kombination von handwerklichem Dilettantismus und ideologischer Verblendung auf die Regierungszeit George W. Bushs haben würde. Barack Obama hat den von der Bush-Regierung ausgerufenen »Krieg gegen den Terrorismus« im Wahlkampf stark kritisiert, ihn dann jedoch mit wenigen Einschränkungen fortgesetzt. Dass Wahlkampfversprechen nicht für bare Münze genommen werden sollten, ist keine Besonderheit der USA. Ebenso sind positive Überraschungen möglich. Nachdem eine umfassende Klimagesetzgebung in Obamas erster Amtszeit im Kongress gescheitert war, rechnete kaum mehr jemand damit, dass relativ weitreichende Maßnahmen gegen den Klimawandel einmal Teil von Obamas Präsidentschaftserbe sein würden.

Reformunfähigkeit ist nicht gleichbedeutend mit Führungsschwäche

Seit Jahren wird bei Bestandsaufnahmen zur US-Politik auf eine zunehmende Polarisierung und politische Blockaden in Washington verwiesen. Doch schon bei der Interpretation des Ist-Zustands gehen die Einschätzungen auseinander. Für die einen ist die politische Stagnation Ausdruck einer gefährlichen Krise der Institutionen. Andere sehen darin eher den historischen Normalzustand und argumentieren, dass die Verfassungsväter bewusst ein den Status quo begünstigendes System geschaffen haben, in dem weitreichende Veränderungen nur auf der Grundlage eines breiten gesellschaftlichen Konsenses möglich sind. In jedem Fall erhöht die Polarisierung im Kongress das Risiko von Instabilität, beispielsweise wenn die Legislative tatsächlich einmal die Anhebung der Schuldengrenze verweigert und es zu einer Zahlungsunfähigkeit (*default*) kommt. Doch paradoxerweise scheint die Versuchung, parteipolitische und ideologische Radikalpositionen zu beziehen, umso größer zu sein, je stabiler die Situation ist. Womöglich leisten sich die Mitglieder des Kongresses ihre Ränkespiele, gerade weil die negativen Folgen für die USA noch überschaubar sind. Wenn die Nachteile

der Uneinigkeit für die Position der USA in der Welt zu groß zu werden drohen, könnten die Verantwortlichen sich zusammenraufen und mögliche Krisen durch mehr Kompromissbereitschaft abwehren – so wie ein *default* bisher noch immer durch eine rechtzeitige Einigung vermieden wurde. Aber das ist keineswegs sicher, auch weil die Kosten der Handlungsblockaden sehr unterschiedlich wahrgenommen werden. Selbst die Ansicht, dass ein *default* für die USA ein ernstes Problem darstellen würde, wird nicht von allen Mitgliedern des Kongresses geteilt. Dass die USA als älteste moderne Demokratie bislang noch immer einen Ausweg aus innenpolitischen Krisen gefunden haben, ist jedenfalls keine Garantie dafür, dass dies immer so bleibt. Es ist nicht selbstverständlich, dass wachsender Reformdruck auch zu Reformen führt. Umgekehrt sind die Chancen für grundlegende institutionelle Anpassungen gering, solange dramatische Konsequenzen für die Stabilität des politischen Systems ausbleiben. Dies bedeutet, dass wir mit periodischen Blockaden und der daraus folgenden Unsicherheit leben müssen.

Das bedeutet jedoch nicht, dass die Dysfunktionalität im Inneren zwangsläufig die außenpolitische Handlungsfähigkeit einschränkt. Häufig wird die vermeintliche Führungsschwäche der USA in der Welt auf Probleme im politischen System zurückgeführt. Abseits der offiziellen Diplomatie heißt die Botschaft von Amerikanern an Deutschland und Europa immer öfter: »You are on your own – erwartet nicht zu viel von uns, wir müssen uns um unsere eigenen Probleme kümmern.« Dass die USA bisher im Nahen Osten oder gegenüber Russland eher zurückhaltend agiert haben, ist eine bewusste Entscheidung Obamas, der sich der Grenzen militärischer Gewalt bei der Lösung von Problemen bewusst ist. Noch zu Beginn seiner Amtszeit wurde diese scharfe Abgrenzung gegenüber dem Ansatz seines Vorgängers innerhalb wie außerhalb der USA begrüßt, inzwischen wächst die Kritik. Doch unabhängig von der Bewertung – die Zurückhaltung ist nicht die Folge mangelnder Ressourcen oder innenpolitischer Hindernisse. In der Außenpolitik, insbesondere beim Einsatz des Militärs, hat der Präsident weitgehend freie Hand. Der Militärhaushalt ist von Sparvorgaben weit weniger betroffen als andere Ressortetats. Und die oft angeführte Kriegsmüdigkeit der Bevölkerung sollte man nicht überbewerten. Wie sich nach den ersten medienwirksamen Ermordungen von US-Bürgern durch den sogenannten Islamischen Staat (IS) gezeigt hat, kann sich die öffentliche Meinung schnell drehen. Dazu kommt, dass die moderne Kriegsführung mit einer stark professionalisierten Freiwilligenarmee und unbemannten Systemen weniger öffentlichen Widerstand provoziert. Es ist also durchaus möglich, dass innenpolitische Blockaden und eine eingeschränkte Reform- und Problemlösungsfähigkeit im Inneren einhergehen mit einer aktiven oder sogar aggressiven Außenpolitik. Erste Anzeichen für ein robusteres Engagement gegen den IS gibt es bereits.

Ansätze einer deutschen und europäischen Amerikapolitik

Die deutsche und europäische Politik sollten sich von der Ungewissheit über die Entwicklung der US-Politik nicht lähmen lassen. Zur Erarbeitung

einer eigenen Strategie im Umgang mit den USA ist es nicht nötig, immer Klarheit zu haben, was uns erwartet. Stattdessen sollten wir unsere Annahmen hinterfragen: Sich zu sorgen, ob die USA in Zukunft ihrer Rolle als globale Ordnungsmacht gerecht werden, impliziert, dass sie dies bisher stets getan hätten. In Anbetracht des Verhaltens der USA in den letzten 15 Jahren muss man aber wohl zu einem differenzierteren Ergebnis kommen. Bevor wir darüber spekulieren, ob die USA weiterhin globale Ordnungsmacht bleiben, sollten wir uns selbstkritisch die Frage stellen: Wie viel Führung und welche Politik erwarten wir überhaupt von Washington?

Eine Amerikapolitik, die sich ganz auf gute transatlantische Beziehungen fokussiert, verwechselt Mittel und Zweck. Zwar ist es richtig, dass sich viele Herausforderungen nur bewältigen lassen, wenn die USA und Europa an einem Strang ziehen. Auch erscheint angesichts der aktuellen weltpolitischen Krisen so manche Meinungsverschiedenheit mit Washington unerheblich. Und dennoch können gute transatlantische Beziehungen nicht das Hauptziel deutscher Außenpolitik sein. Entscheidend ist, inwieweit diese Beziehungen dazu beitragen, die eigentlichen Probleme zu lösen – vom Klimawandel bis zum Ordnungszersplitter im Nahen Osten.

Im ersten Schritt sollten Berlin und Brüssel also Positionen erarbeiten, die unabhängig von den aktuellen Machtverhältnissen in Washington gelten. Wie erreichbar diese Ziele sind, kann durchaus davon abhängen, wer gerade im Weißen Haus sitzt, doch das sollte nur ein Aspekt der eigenen Strategie sein. Im zweiten Schritt kann überlegt werden, wie sich verschiedene denkbare Haltungen der USA auswirken würden und wie man mit etwaigen Differenzen umgeht. Dabei sollten auch die Standpunkte der anderen EU-Mitgliedstaaten Berücksichtigung finden. Grundsätzlich ist es hilfreich, in Szenarien zu denken, ohne über deren Eintrittswahrscheinlichkeit zu spekulieren. Nehmen wir das Atomabkommen mit dem Iran: Stellen die Demokraten die nächste US-Präsidentin, ändert sich vermutlich nicht viel. Die meisten der republikanischen Kandidaten indes haben erklärt, im Fall ihrer Wahl das Abkommen aufzukündigen zu wollen. Angenommen, es käme so weit: Wie würden Deutschland und Europa reagieren? Selbst wenn sie sich nicht freiwillig an neuen Wirtschaftssanktionen gegen den Iran beteiligen würden, was wäre, wenn die USA Sekundärsanktionen gegen europäische Unternehmen verhängen, die im Iran Geschäfte machen?

Das Beispiel zeigt das Dilemma auf, das sich immer wieder stellt: Was tun, wenn das Interesse an einem guten Verhältnis zur US-Regierung in Konflikt mit anderen außenpolitischen Interessen gerät? Aus europäischer Sicht zentral werden auch im nächsten Jahr der Bürgerkrieg in Syrien und der Umgang mit Russland sein – Themen, die zunehmend miteinander verwoben sind. Hier ist eine enge Abstimmung zwischen Europa und den USA essentiell. In welchem Maße die transatlantischen Beziehungen Differenzen trotz und jenseits dieser gemeinsamen Interessen aushalten, ist offen. Statt über den Ausgang der Präsidentschaftswahlen zu spekulieren, könnte man das nächste Jahr dazu nutzen, etwas langfristiger, systematischer und strategischer über solche Fragen nachzudenken.

Mit Unterschieden umgehen: Die Rolle von Interdependenz in der Beziehung zu Russland

Alexander Libman / Susan Stewart / Kirsten Westphal

Wirtschaftliche und gesellschaftliche Verflechtung galt noch zu Zeiten des Ost-West-Konflikts als tragende Säule für Frieden, Stabilität und politische Annäherung. Beredte Beispiele für diese Logik waren die Ostpolitik der Bundesrepublik Deutschland und der KSZE-Prozess. Parallel zur politischen Entspannung auf dem europäischen Kontinent dienten der Erdölhandel und die Erdgas-Röhren-Geschäfte mit der Sowjetunion dem Ausgleich wirtschaftlicher Interessen. »Wandel durch Annäherung«, das Prinzip der Ostpolitik vor 1989, wurde in den 2000er Jahren zu »Annäherung durch Verflechtung« sowie zur »Modernisierungspartnerschaft« weiterentwickelt. Doch spätestens seit Russlands Annexion der Krim und seiner Intervention in der Ostukraine 2014 steht das Paradigma von Interdependenz, Annäherung und Sicherheit in Frage. Die politische Annäherung, die Berlin wie Brüssel nach dem Mauerfall und dem Ende der Sowjetunion als dauerhafte Errungenschaft sahen, wich offener Entfremdung. Intensive wirtschaftliche Verflechtung und politische Kontakte zwischen der EU und Russland konnten nicht verhindern, dass sich neue tiefe Gräben auftaten.

Unvereinbare Auffassungen von Interdependenz

Im heutigen Gesamteuropa konkurrieren zwei Auffassungen von Interdependenz, eine »westliche« und eine »russische«. Der Westen sah die wechselseitige Verflechtung nach dem Ende des Ost-West-Konflikts als treibende Kraft für Globalisierung und entstehenden Multilateralismus an, denn sie galt politischer Kooperation und globalen Märkten als zuträglich. In den 1990er Jahren nahmen zwischenstaatlicher, aber auch transnationaler wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Austausch zu. Die EU und Deutschland betrachteten den Prozess der Regimebildung als wichtiges Element, um die grenzüberschreitenden Aktivitäten zu verregeln. Im Wirtschaftsbereich sollten auf diese Weise stabile Rahmen- und gleiche Ausgangsbedingungen für Unternehmen hergestellt werden. Es ging aber auch darum, angesichts wachsender wirtschaftlicher Verflechtung politische Steuerungsfähigkeit zu gewährleisten. Ohne gemeinsame Regeln sei Kooperation zum einen instabil, da immer ein Rückfall in Nichtkooperation oder gar Konflikte drohe, und zum anderen womöglich mit hohen sozialen Kosten verbunden (zum Beispiel weil sie zur Vermachtung der Märkte führen könnte). Deswegen mussten sich die Vertreter partikularer wirtschaftlicher Interessen bisweilen dem Ziel unterordnen, gemeinsame Regeln zu schaffen. Erst diese ermöglichten den Aufbau langfristiger Wirtschaftsbeziehungen, auch wenn dies einzelnen Akteuren zunächst Kosten verursache. Dadurch stärkte Regelbildung die Interdependenz und Interdependenz die Regelbildung.

Russland dagegen hat sich spätestens zu Beginn des neuen Jahrhunderts von diesem regel- und normbasierten Interdependenzverständnis entfernt und bevorzugt interessengeleitete konkrete Projekte. Eher ad hoc wird zum Beispiel auf physische Infrastruktur (Gasleitungen oder Bahnstrecken) oder Investitionsprojekte gesetzt. Diese sorgen zwar für Interessenkonvergenz, etwa weil alle Beteiligten materielle Gewinne zu erwarten haben, unterliegen aber einem Kosten-Nutzen-Kalkül entlang nationaler Interessen oder persönlichen Machterhalts. Aus russischer Sicht ist der Ausbau wirtschaftlicher Interdependenz notwendig und erwünscht. Anders als die EU will Russland diesen aber nicht gemeinsam regulieren. Die russischen Eliten unterstellen, dass Akteure Regelwerke grundsätzlich instrumentalisieren, wie der russische Staat dies mit dem Justizsystem tut. Daher wird das Streben der EU nach Verregelung als Versuch gesehen, eigene Interessen gegen Russland durchzusetzen. In russischer Perspektive torpediert gerade das Beharren der EU auf gemeinsamen Regelwerken die Zusammenarbeit, da es wichtige Projekte hemme oder gar verhindere.

Prägnantes Beispiel: Erdgasbeziehungen

Nirgendwo ist das Auseinanderdriften von EU und Russland so klar zu beobachten wie beim Erdgashandel. In der »alten Gaswelt«, die auf den Erdgas-Röhren-Geschäften der frühen 1970er Jahre aufbaute, dominierten ölpreisgebundene Langfristverträge (nicht nur mit der Sowjetunion, sondern zunächst auch mit den Niederlanden), die feste Abnahme- und Vorhaltungsmengen vorsahen. Die Verträge hegten die mit dem langfristigen Handel verbundenen Risiken ein: Das Gas wurde an der Grenze übergeben, der Exporteur trug das Preisrisiko, der Importeur das Mengenrisiko. Nach Auflösung der Sowjetunion entstanden grenzüberschreitende, vertikal integrierte Unternehmensallianzen, die die gesamte Wertschöpfungskette kontrollierten, vom Bohrloch bis zum Gaszähler beim Endverbraucher. Diese Ausgestaltung von Interdependenz entspricht genau dem Verständnis, dem Russland auch heute noch anhängt.

Es war die EU, die mit diesem Muster der Wirtschaftsbeziehungen brach. Im Zuge der Umsetzung des Dritten Binnenmarktpaketes von 2009 verändern sich sukzessive die Geschäftsgrundlagen, die Wirtschaftlichkeit von Projekten und die Unternehmensbeziehungen. Eine entscheidende Rolle dabei spielen vor allem die Entflechtung der vertikal integrierten Unternehmen und der regulierte Zugang zu den Pipeline-Netzen. Unter den neuen Marktbedingungen von Ölpreisverfall und Begrenzung klimaschädlicher Emissionen wird es für Russland immer schwerer, hohe Renten aus dem Verkauf von Öl und Gas zu erwirtschaften. Die EU-Regelungen dienten dazu, für sämtliche Marktakteure die gleiche Ausgangsbasis zu schaffen und Markteintrittsbarrieren zu senken. Allerdings rückte in der EU nicht nur die russische Marktmacht, sondern vor allem die daraus folgende politische Verwundbarkeit in den Vordergrund. Daher wurde die Binnenmarktregulierung vielfach in Bezug zu Russland allgemein oder etwa Gazprom diskutiert, interpretiert und nachjustiert – beispielsweise bei der

sogenannten »Gazprom-Klausel« des Dritten Binnenmarktpaketes, beim Verfahren um den Zugang zur Ostsee-Pipeline-Anbindungsleitung (OPAL) und beim Umgang mit neuen kommerziellen Infrastrukturprojekten wie South Stream. Das verstärkte in Moskau den Eindruck, die EU politisiere die Energiebeziehungen.

Als größter Gasmarkt in der EU, aber auch als Drehscheibe für russisches Erdgas spielt Deutschland immer mehr eine Sonderrolle zwischen dem westeuropäischen und dem mitteleuropäischen Gasmarkt. Allerdings weichen politische Sichtweisen auf die enge (Energie-) Partnerschaft mit Russland deutlich von den wirtschaftlichen Interessen ab, was auch an den unterschiedlichen Realitäten von Politik und Markt liegt (hier die Sicherheitskrise in und um die Ukraine, dort ein gut versorgter bis überversorgter Öl- und Gasmarkt). Diese Diskrepanz stellt eine große politische und eventuell auch volkswirtschaftliche Herausforderung dar. Außerdem sind Berlins Möglichkeiten, die wechselseitigen Abhängigkeiten zu gestalten, als Folge des Dritten Binnenmarktpakets begrenzt. Dabei hat das Paket bestehende Asymmetrien zwischen dem staatlichen Quasi-Monopolisten und den entflochtenen privaten Energieunternehmen verstärkt. Gazprom ist entlang der gesamten Wertschöpfungskette aktiv und hat seine Position im EU-Markt in einigen Segmenten ausbauen können. Solange das Unternehmen Marktregeln folgt, stärkt das die Bindung an den EU-Markt; falls aber ökonomisches Kalkül geopolitischem untergeordnet wird, kann dies zu Problemen führen. Deutsche Behörden haben zwar regulatorische Hebel, de facto aber nur im Krisenfall und angesichts eines offenkundigen Missbrauchs von Marktmacht, jedoch wiederum nicht, um (politisch bedingten) Versorgungsengpässen vorzubeugen.

Der Bau von Infrastruktur und die Ausgestaltung der Wertschöpfungsketten über Grenzen hinweg strukturieren zudem die Räume Eurasiens neu. Umso schwerer wiegt, dass die EU seit etwa 2009 Bemühungen vernachlässigt hat, den Energiecharta-Prozess und das dazugehörige Vertragswerk zu modernisieren. Brüssel bestand nicht mehr auf gemeinsamen, inklusiven internationalen Regeln für Transit, Handel und Investitionen, sondern verlegte sich auf den Export des eigenen Rechtskanons in die Nachbarschaft und seine Umsetzung in nationales Recht in der Energiegemeinschaft, der unter anderem die Ukraine, Moldova und Georgien angehören. Das hat die Fragmentierung des europäisch-asiatischen Energie-raums verstärkt.

Eurasische Wirtschaftsunion und Wirtschaftsraum Lissabon–Wladiwostok?

Der Gegensatz zwischen den Interdependenzauffassungen spiegelt sich auch in den Beziehungen zwischen der EU und der von Russland unterstützten Eurasischen Wirtschaftsunion (EWU) wider. An der EWU lässt sich ablesen, inwieweit Russland bereit ist, sich auf gemeinsame Regelwerke einzulassen. Sie mutet fast wie eine Kopie der EU an. Die Organisation wird von einem supranationalen Gremium geleitet, der Eurasischen Wirt-

schaftskommission. Die EWU sieht einen Souveränitätsverzicht der Mitglieder in einigen Bereichen vor, wie Außenhandelszölle, gemeinsame Standards sowie Freizügigkeit von Arbeitskräften und Kapital. Diese Merkmale scheint die russische Führung aber nicht als Errungenschaften, sondern eher als unvermeidliche Zugeständnisse zu betrachten, um der EWU durch Anlehnung an das Beispiel der europäischen Integration Legitimität zu verschaffen. Darum plädiert Russland auch für direkte Kontakte zwischen EU und EWU. Der wahre Wert der Kooperation liegt aus russischer Sicht darin, in Eurasien Investitions- und Infrastrukturprojekte etwa im Transport- oder Energiebereich zu verwirklichen, von denen staatsnahe und staatliche russische Großkonzerne profitieren würden.

Das bedeutet nicht, dass das EWU-Regelwerk Makulatur ist, sondern nur, dass es für Russland (und die anderen Mitgliedstaaten) einen geringeren Stellenwert hat, als man aus europäischer Sicht erwarten würde. Übergeordnete geopolitische Interessen haben weitaus mehr Bedeutung für Russland. Deswegen führte es im Sommer 2014 einseitig und ohne Zustimmung anderer EWU-Staaten Importverbote für europäische Lebensmittel ein, obwohl dies erhebliche Spannungen in der EWU verursachte. Russland ist aber auch flexibel, wenn andere Mitglieder gegen EWU-Regeln verstoßen – wie im Fall Kasachstans, das im Herbst 2015 im Zuge seines WTO-Beitritts zahlreiche einseitige Maßnahmen beschloss, die vom EWU-Zolltarif abweichen. Für Russland sind gemeinsame Regelwerke also eine taktische Lösung und ein Ansatz, den man in weniger wichtigen Bereichen verfolgt. Dagegen sieht die EU gemeinsame Regeln als strategisches Ziel, das gerade in essentiellen Bereichen besonders energisch anzustreben ist.

Die gegensätzlichen Auffassungen zur Interdependenz bewirkten, dass die EU und Russland bei ihren Dialogversuchen der letzten Jahre in puncto Handel regelmäßig verschiedene Sprachen gesprochen haben. Das trifft vor allem auf das Konzept des gemeinsamen Wirtschaftsraums von Lissabon bis Wladiwostok zu, das zumindest in der Rhetorik sowohl der europäischen als auch der russischen Seite häufig angeführt wird. Für die EU bedeutet ein »gemeinsamer Wirtschaftsraum« eine Freihandelszone, also ein gemeinsames Regelwerk. Russland aber nimmt ein neues Regelwerk nicht als attraktives Angebot wahr. Wenn russische Entscheidungsträger von einem gemeinsamen Wirtschaftsraum sprechen, haben sie vielmehr eine Verflechtung der zahlreichen Investitionsprojekte und Unternehmenskooperationen im Sinn. Hier ist Russland eher an dem Format interessiert, das China im Zuge seiner Seidenstraßeninitiative entwickelt und über dessen Verknüpfung mit der EWU seit Herbst 2015 verhandelt wird. Aus russischer Perspektive sind gemeinsame Regeln in erster Linie ein Kostenfaktor, als dass sie Profit versprechen. Insbesondere eine Freihandelszone wird mit großer Skepsis betrachtet: Freihandel reduziert den Druck auf europäische Unternehmen, Produktionsstätten in Russland zu errichten, um Zollbarrieren zu umgehen. Für Russland sind jedoch gerade diese Investitionen das Wertvollste an der Partnerschaft mit Europa.

Handlungsoptionen in Zeiten von Kooperation und Konflikt

Wie lässt sich trotz gegensätzlicher Auffassungen von Interdependenz ein Minimum an Kooperation im Verhältnis zwischen der EU und Russland sicherstellen, das derzeit von Konflikten geprägt ist? Eine »Politik der kleinen Schritte« erscheint möglich, ohne dass die EU sich von ihrer Präferenz für regelbasierte Zusammenarbeit verabschieden müsste. Allerdings ist es angebracht, das Prinzip »Annäherung durch Verflechtung« der bisherigen Ostpolitik zu revidieren.

Was die Energiebeziehungen anbelangt, wird Russland versuchen, »seinen Raum« eigenständig mit Hilfe seines Vernetzungsmodells zu gestalten. Um einen Antagonismus der (Energie-) Ordnungen zu vermeiden und die Länder außerhalb von EU und EWU einzubinden, wäre es wichtig, den Dialog und die wechselseitige Verflechtung jenseits des Regelexports zu suchen. Auf diese Weise könnten gemeinsame Projekte in die Wege geleitet und Strukturen aufgebaut werden; auch ein international vereinbarter weicher Verhaltenskodex wäre vorstellbar. Dabei sollte neben der EWU auch Asien in den Blick genommen werden, denn mit seiner Seidenstraßeninitiative strukturiert China die Räume neu und legt seinen Schwerpunkt dabei auf Energieinfrastrukturprojekte. Problematisch ist, dass gesamt-europäische Foren nur schwach ausgebildet sind. Deutsche Politik im Rahmen der EU könnte sich aber auf die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) oder bei Energiefragen auch auf den (internationalen) Energiecharta-Prozess stützen. Bei den Handels- und Investitionsbeziehungen ist eine konstruktive Politik zwar möglich, aber nur in wenigen Bereichen. Angesichts der schwierigen aktuellen Situation liegt es nahe, dass die EU sich nicht mehr vorrangig auf Freihandel konzentriert, sondern eher eine Kooperation auf der sachlichen und technischen Ebene anstrebt, etwa beim Aufbau gemeinsamer Infrastruktur oder bei der Vereinfachung grenzüberschreitenden Verkehrs. Gemeinsame Regeln, die Russland akzeptieren würde, sind lediglich bei technischen Fragen denkbar.

Die historischen Analogien zur Ostpolitik tragen nicht mehr weit, denn das Marktumfeld und die Unternehmen haben sich verändert, die Transaktionen beschleunigt. Die unvereinbaren Auffassungen von Interdependenz dürften zur Folge haben, dass positive Spillover-Effekte (die darin bestehen, dass Fortschritte bei der Kooperation in einem Bereich Annäherung in einem anderen ermöglichen) in den kommenden Jahren ausbleiben. Ein gemeinsamer Wirtschaftsraum ist also nicht per se geeignet, politische Annäherung zu befördern. Viel wahrscheinlicher sind negative Spillover-Effekte: dass mithin Konflikte in einem Bereich negative Folgen in anderen verursachen. Das hat die Krise um die Ukraine nur allzu deutlich gezeigt.

Abschreckung neu deklinieren. Die Nato, aber auch die EU und die Staaten sind gefordert

Claudia Major

Abschreckung ist das große Thema der kommenden Debatte in der Nato. Was dieses Konzept aus dem Kalten Krieg wieder attraktiv erscheinen lässt, sind Russlands Aggressionen, aber auch allgemein die Rückkehr militärischer Mittel als Instrument internationaler Politik. Dabei ist fraglich, ob Abschreckung in einer Welt funktionieren kann, in der die Bedrohungslage diffuser geworden ist und Sicherheit anerkanntermaßen von mehr als nur militärischen Optionen abhängt. Ein Rückblick auf die frühere Anwendung des Konzepts mag hilfreich sein. Entscheidend ist jedoch, dass die Staaten für eine moderne Abschreckung deren nukleare und konventionelle Dimension anpassen und zugleich eine zivile Komponente entwickeln.

Abschreckung: Gegner von einem Angriff abhalten

Abschreckung ist eine militärische Strategie; sie bezieht sich auf eine militärische Bedrohung und soll mit militärischen Mitteln wirken. Gewalt wird angedroht, um einen Gegner von einem Angriff abzuhalten. Im Falle der Nato sollen – neben der konventionellen Abschreckung – die Atomwaffen der USA als »absolute Waffe« bewirken, dass potentielle Gegner von vornherein darauf verzichten, Konflikte militärisch auszutragen.

Im Kalten Krieg bestand die Kernidee der Abschreckung darin, den Gegner zu überzeugen, dass die Kosten eines Angriffs größer wären als dessen Nutzen. Der Einsatz von Militär, so die Botschaft, würde nicht zum gewünschten Ergebnis führen und sich deshalb nicht lohnen. Abschreckung ist also eine Kriegsverhinderungsstrategie. Dabei wirkt sie primär psychologisch; sie lässt dem anderen die Möglichkeit der Wahl, zeigt aber die Gefahren auf, die mit einer bestimmten Entscheidung verbunden sind. Neben dem Ansatz, einem Gegner Erfolgsaussichten für seine Ziele zu verweigern (*deterrence by denial*), gibt es die Schule der *deterrence by punishment*, die eine militärische Vergeltung im Falle eines Angriffs vorsieht.

Rationalität und ein wechselseitiges Verständnis von Zielen und Absichten des Gegners sind die Basis für erfolgreiche Abschreckung. Solange alle Parteien ein rationales Kosten-Nutzen-Kalkül verfolgen, können Abschreckungspotentiale die andere Seite von Übergriffen abhalten. Allerdings hat die Vergangenheit gezeigt, dass dieser Mechanismus nicht immer funktioniert und ein großes Potential an Fehlinterpretationen besteht, vor allem in Krisensituationen.

So können Abschreckungsaktivitäten als aggressive Akte verstanden werden und einen Angriff des Gegners überhaupt erst provozieren. Denkbar wäre etwa, dass die Beschaffung einer neuen Waffengeneration von der Gegenseite als Invasionsvorbereitung gedeutet und zum Anlass für einen Präventivschlag genommen wird. Dies ist das klassische Sicherheitsdilemma:

Paradoxerweise führt die Absicht aller Beteiligten, mehr Sicherheit zu schaffen, für alle zu weniger Sicherheit, weil Handlungen vom jeweils anderen als Gefahr betrachtet werden und so Gegenschritte auslösen.

Der japanische Angriff auf Pearl Harbor 1941 und die argentinische Invasion der Falkland-Inseln 1982 sind nur zwei Beispiele für eine militärische Aggression, die sich mit rationalen Kosten-Nutzen-Kalkülen nicht erklären lässt. In beiden Fällen hat ein militärisch unterlegener Gegner einen stärkeren angegriffen. Die Gründe für ein solches Verhalten können vielfältig sein: Zweifel an der Handlungsbereitschaft der Gegenseite, innenpolitische Erwägungen, politische und militärische Fehleinschätzungen. Im Vorfeld des Falkland-Krieges hatte die Abschreckung unter anderem deshalb versagt, weil Großbritannien seine politische Rhetorik nicht militärisch unterlegte. Damit war eine wesentliche Voraussetzung für erfolgreiche Abschreckung nicht erfüllt: Glaubwürdigkeit.

Neue Rahmenbedingungen

Die Annexion der Krim und die Destabilisierung der Ukraine durch Russland haben den Ruf nach Abschreckung laut werden lassen, insbesondere bei den mitteleuropäischen Alliierten. Sie halten die militärische Neuaufstellung der Allianz, wie sie auf dem Nato-Gipfel in Wales 2014 beschlossen wurde, nicht für ausreichend, um Moskau glaubwürdig von konventionellen, nuklearen oder hybriden Angriffen abzuschrecken.

An der Nato-Südflanke wiederum gibt es zwar auch konventionelle Risiken, wie der Syrien-Konflikt zeigt. Hier dominieren jedoch die Folgen von Staatszerfall und Terrorismus. Bedrohungen gehen hier ebenso von nicht- oder pseudostaatlichen Akteuren aus, etwa terroristischen Gruppen wie dem IS. Traditionelle Abschreckung bietet dabei kaum Lösungen.

Fragwürdig ist der neue Ruf nach alter Abschreckung auch deshalb, weil zivile Mittel wie Propaganda, Cyber oder wirtschaftlicher Druck in gewaltförmigen Konflikten an Bedeutung gewinnen. Eine solche hybride Kriegsführung – also der koordinierte Einsatz ziviler und militärischer Mittel – ist zwar keineswegs ein neuartiges Phänomen. Doch die Ausprägung und Intensität dieser Vorgehensweisen sowie der damit einhergehende Einsatz moderner Technik (wie Cyber) treffen Westeuropa weitgehend unvorbereitet. Zivile Mittel erlauben es, einen Konflikt auf nichtmilitärischen Feldern zu eskalieren, etwa um Gesellschaften zu destabilisieren. Dies geschieht unterhalb der Schwelle militärischer Gewalt, auf die die Nato reagieren könnte. Hier dehnt sich der Graubereich aus, der zwischen Krieg und Frieden, militärischen und nichtmilitärischen Mitteln, regulären und irregulären Gewaltakteuren besteht. Gewalt wird eingesetzt, doch kann sie weder eindeutig einer Konfliktpartei zugeordnet werden, noch hat sie einen klaren militärischen Charakter.

Die aktuellen Krisen stellen damit die Bedeutung militärischer Gewalt in Frage, unterstreichen sie paradoxerweise aber auch. Ukraine-Krise und IS sind Beispiele dafür, dass organisierte Gewalt in verschiedenen Formen und durch unterschiedliche Akteure ein Kernbestandteil des anhaltenden

Wandels globaler und regionaler Ordnungen ist, die auch Europa betreffen. Nato-Staaten mögen zwar den Einsatz von Gewalt kritisch sehen – andere Akteure aber zwingen ihnen die Logik des Militärischen auf.

Sechs Eckpunkte einer neuen Debatte: Umfassende Abschreckung

Die Nato-Staaten stehen somit vor der Frage, wie sie feindliche Akteure – staatlicher oder nichtstaatlicher Art – davon abhalten können, Europa mit militärischen und nichtmilitärischen Mitteln zu destabilisieren. Es gilt, sowohl die territoriale Integrität der Staaten als auch die Funktionsfähigkeit der Gesellschaften in sozialer, politischer und infrastruktureller Hinsicht zu verteidigen. Abschreckung im 21. Jahrhundert soll also nicht nur militärische Angriffe verhindern, sondern auch eine Destabilisierung der Gesellschaft.

Militär allein reicht dafür nicht aus. Wenn das Ziel in der Abwendung ungewollter Handlungen besteht, dann ist jedes Mittel, das dazu beiträgt, eine mögliche Form der Abschreckung. Militärische Abschreckung wird nicht ersetzt, sondern erweitert, denn für bestimmte Aktivitäten der Gegenseite ist die Androhung militärischer Vergeltung nicht glaubwürdig. Benötigt wird ein größeres Rahmenwerk, das es erlaubt, zusätzliche Abschreckungsoptionen zu identifizieren. Die Herausforderung ist dabei, einen Rückfall in die Pfadabhängigkeiten alter Debatten zu vermeiden; stattdessen gilt es, Stärken und Schwächen der jeweiligen Ansätze unvoreingenommen zu analysieren und politisch zu diskutieren. Folgende Eckpunkte sollten die neue Abschreckungsdebatte leiten:

1) *Realistische Ziele.* Die Reichweite des Konzepts muss verdeutlicht werden. Abschreckung ist kein Allheilmittel; sie funktioniert nur unter bestimmten Bedingungen, hat eine begrenzte Reichweite und eine hohe Fehlerquote. Was Abschreckungsmaßnahmen tatsächlich leisten können, muss im spezifischen Kontext analysiert werden. Sind sie hilfreich? Oder schaden sie eher, weil sie eine Situation übermäßig eskalieren lassen; weil sie keinen Schutzeffekt haben, während sie zugleich Mittel binden, die anderswo benötigt würden?

2) *Glaubwürdigkeit sichern.* Militärische Abschreckung funktioniert nur dann, wenn kein Zweifel am eigenen Interesse besteht, sich für ein bestimmtes Ziel einzusetzen, und wenn dieses Interesse größer zu sein scheint als das des Gegners. Abschreckung ist glaubhaft, wenn sie politisch *und* materiell unterlegt wird und alle Beteiligten überzeugt sind, dass gegebenenfalls auch tatsächlich Waffen eingesetzt werden.

Mit den Entscheidungen des Wales-Gipfels hat sich die Nato darauf festgelegt, den Fokus auf Einsatzbereitschaft und Reaktionsfähigkeit zu legen, nicht auf eine dauerhafte und substantielle Stationierung von Truppen und Material im Osten. Schutz bietet auch nukleare Abschreckung – aber nur, wenn Russland glaubt, dass die Nato tatsächlich Atomwaffen einsetzen würde. Eine nukleare Drohung ohne konventionelle Untermauerung wiederum würden weder die Nato-Staaten noch ihre Gegner als glaubwürdig empfinden. Wenn die Allianz ihre Mitglieder schützen will, müssen

dafür folgende Voraussetzungen erfüllt sein: Das politische Bekenntnis muss überzeugend sein, es muss militärisch unterlegt werden, und die Entscheidungsfindung im Bündnis zum Einsatz militärischer Mittel muss schnell und effizient erfolgen können.

3) *Die zivile Dimension der Abschreckung entwickeln: »deterrence by resilience«.* Weil Sicherheit mehr ist als nur territoriale Unversehrtheit, muss auch Abschreckung größere Bereiche abdecken. Nato-Staaten sind nicht nur militärisch verwundbar. Ihre Gesellschaften können ebenso von innen destabilisiert werden – indem Cyberattacken durchgeführt, Minderheiten aufgewiegelt oder technische Grundlagen, etwa die Wasser- und Stromversorgung, beschädigt werden.

Ein Angriff oder eine Eskalation lassen sich dadurch abschrecken, dass die zivilen Strukturen westlicher Gesellschaften resilienter werden, also widerstandsfähiger und belastbarer gegen Versuche, ihre Verwundbarkeiten auszunutzen. Resilienz meint aber auch die Fähigkeit, sich im Falle eines Angriffs rasch wieder zu erholen. Die Schwächen, die sich ausnutzen lassen, reichen von wirtschaftlicher Abhängigkeit bis zu unzufriedenen Minderheiten. Schutzmaßnahmen müssen ergriffen werden, bevor es zu Aggressionen auch unterhalb der Angriffsschwelle kommt; Risikovorsorge wird somit eine zentrale Aufgabe. Dafür sind die einzelnen Staaten und die EU mit ihrem breiten Instrumentarium, etwa im Bereich Infrastruktur, deutlich besser aufgestellt als die Nato. Umso notwendiger ist es, die Zusammenarbeit zwischen staatlicher und internationaler Ebene (EU, Nato) und insbesondere die Koordination zwischen EU und Nato zu verbessern.

4) *Die nukleare Dimension definieren.* Aufgrund der potentiellen Folgen von Atomschlägen ist die nukleare Dimension der Abschreckung zu Recht ein hochumstrittenes, sensibles Thema. Dessen ungeachtet gilt, dass die Nato angesichts des nuklearen Säbelrasselns auf russischer Seite den schon begonnenen internen Prozess der Beratung über ihre Nuklearstrategie fortsetzen und die Rolle von Nuklearwaffen in der Militärstrategie definieren sollte.

Gleichzeitig besteht damit das Risiko eines nuklearen Wettrüstens mit Russland, das solche Überlegungen fehlinterpretieren könnte. Abzuwägen sind die möglichen Folgen von Nato-Entscheidungen auch mit Blick auf die Rüstungsdynamik in Asien. Eine neue Nuklearstrategie der Allianz birgt also Risiken. Denn sie könnte Signale aussenden, die sich sehr unterschiedlich deuten lassen. Manche Staaten werden vielleicht schlussfolgern, es lohne sich wieder mehr, eigene Atomwaffen zu besitzen. Die Proliferation könnte zunehmen und so in der Summe die Sicherheit der Nato reduzieren – dies muss ebenfalls gegen den Sicherheitsgewinn abgewogen werden. Auch könnten andere Rationalitäten als die vom Ost-West-Konflikt vertrauten zum Tragen kommen. Das Gleichgewicht ließe sich schwerer berechnen, da es nicht mehr bilateral, sondern von zahlreichen Akteuren abhängig und entsprechend fragiler wäre.

Für Deutschland, das traditionell den Fokus auf Abrüstung und Nichtverbreitung legt, ist diese Debatte besonders schwierig. Es gilt dennoch zu überlegen, inwieweit nukleare Elemente in den Verteidigungsplanungsprozess reintegriert und Teil von Übungen und Training werden sollen.

5) *Unterstützung durch die Bevölkerung sicherstellen.* »Abschreckung« wirkt wie ein Relikt aus dem Kalten Krieg. Weite Teile der Bevölkerung stehen dem Konzept skeptisch gegenüber. Die Regierung kann zwar Rüstungsprojekte beschließen, wenn sie diese für nötig hält, um eine glaubwürdige Abschreckung zu schaffen. Das heißt aber nicht, dass auch die Bevölkerung solche Vorhaben als Beitrag zur eigenen Sicherheit versteht; sie kann darin auch eine gefährliche Eskalation sehen. Möglich ist also, dass die Regierung eine schwierige Abwägung zwischen militärisch notwendigen und politisch zumutbaren Entscheidungen treffen muss. Zugespitzt formuliert könnte sie vor der Wahl stehen, entweder gemäß der Bedrohung oder gemäß öffentlicher Akzeptanz zu handeln.

Zugleich zeigt die Erfahrung, dass sicherheitspolitische Debatten – wie jene, die seit der Münchner Sicherheitskonferenz 2014 über deutsche Verantwortung geführt wird – die öffentliche Akzeptanz sicherheitspolitischer Themen erhöhen können. Dabei gilt es auch zu verdeutlichen, dass Abschreckung kein rein militärisches Konzept mehr ist. Hier hilft der Verweis auf die EU, die mit ihrem umfangreichen zivilen Instrumentarium eine wachsende Rolle in diesem Zusammenhang spielt. Wichtig ist zudem die semantische Dimension. Abschreckung ist militärisch konnotiert; der Ausdruck steht für konfrontative Debatten aus dem Kalten Krieg und »alte« Sicherheitspolitik. Eine neue Terminologie könnte helfen; als alternativ zu wählender Begriff käme etwa »Entmutigung« in Frage.

6) *Abschreckung und Entspannung immer zusammen denken.* Sicherheit ist die Summe von Verteidigung und Entspannung. Daher reicht es nicht, die Verwundbarkeiten der Nato-Staaten zu reduzieren und Angriffe abzuschrecken. Ebenso bedarf es ständiger Dialogangebote, die zur Deeskalation beitragen und einen Weg eröffnen, die künftige Sicherheitsordnung kooperativ zu gestalten.

Dies war die Grundaussage des Harmel-Berichts von 1967; sie bleibt ein zentrales Leitmotiv. Damals sollte die Rolle der Nato beim Aufbau eines dauerhaften Friedens auf zweierlei Weise gestärkt werden. Erstens sollte die Nato durch ausreichende militärische Stärke abschreckend wirken und in der Lage sein, ihre Mitglieder erfolgreich zu verteidigen. Zweitens sollten die Nato-Staaten im Rahmen der militärischen Sicherheit politische Beziehungen zur UdSSR herstellen, um eine Entspannung vorzubereiten. Aus diesem Ansatz folgt, dass militärische Sicherheit und eine Politik der Entspannung kein Widerspruch sind, sondern sich gegenseitig notwendig ergänzen.

Raus aus der Deckung! Rüstungskontrolle als Fundament einer modernen Ordnungspolitik

Marcel Dickow / Oliver Meier

Klassische, intergouvernementale Rüstungskontrolle hatte bisher vor allem zum Ziel, staatlich kontrollierte militärische Fähigkeiten zu regulieren. So sollte die strategische Stabilität verbessert werden.

Drei langfristige Herausforderungen müssen angegangen werden, um Rüstungskontrolle als Fundament einer modernen Ordnungspolitik zu stärken. Erstens sind zahlreiche aktuelle Krisen durch einen Verlust an staatlicher Kontrolle gekennzeichnet. Nichtstaatliche Akteure wie der sogenannte Islamische Staat und paramilitärische Verbände in der Ostukraine heizen regionale Konflikte an. Transnational agierende Hackerbanden gefährden die staatliche Sicherheit. Zweitens – und damit zusammenhängend – rücken innerstaatliche und transnationale Konflikte gerade im Nahen Osten in den Mittelpunkt von Bemühungen um Frieden und Sicherheit. Drittens verbreiten sich militärische Fähigkeiten und solche »dual use«-Technologien, die für unfriedliche Zwecke missbraucht werden können. Einige nichtstaatliche Akteure verfügen heute über Waffensysteme, die sich früher allein unter staatlicher Kontrolle befanden.

Neben diesen strukturellen Entwicklungen wird Rüstungskontrolle – verstanden als internationale Kooperation, um strategische Stabilität zu verbessern und den Missbrauch militärisch relevanter Technologien und Fähigkeiten zu verhindern – durch politische Interessengegensätze erschwert. Der Streit mit Russland blockiert Versuche, europäische Rüstungskontrolle etwa bei der Begrenzung konventioneller Waffen voranzutreiben. Zudem besteht die Gefahr, dass Abkommen wie der Vertrag über die Abrüstung von Mittelstreckenraketen (Intermediate-range Nuclear Forces Treaty, INF) von 1987 aufgekündigt werden.

Trotz dieser schwierigen Ausgangslage haben sich Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung in jüngster Vergangenheit bewährt. Der ordnungspolitische Mehrwert reicht über die Kernfunktionen Vertrauensbildung und überprüfbare Begrenzung militärischer Potentiale hinaus. Auch haben rüstungskontrollpolitische Dialoge die Voraussetzungen für eine politische Bearbeitung regionaler Krisen verbessert.

Die Konvergenz der Interessen Russlands und der USA im Hinblick auf die Vernichtung syrischer Chemiewaffenbestände erlaubte eine intensive Kooperation der internationalen Gemeinschaft. Möglich wurde sie nach dem Beitritt Syriens zum Chemiewaffen-Übereinkommen (CWÜ) mit Hilfe der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OVCW). Der nukleare Nichtverbreitungsvertrag (NVV), um ein anderes Beispiel zu nennen, bildete die Grundlage dafür, dass die E3/EU+3 (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, die EU sowie China, Russland und die USA) und Iran sich am 14. Juli 2015 in Wien auf einen gemeinsamen umfassenden Aktionsplan (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA) einigten, um den Konflikt

über das iranische Atomprogramm zu lösen. Der NVV ebnete den Weg, Iran in Bemühungen um einen Frieden in Syrien einzubinden. Und auch im Ukraine-Konflikt fand Vertrauensbildung zumindest ansatzweise statt, indem auf vertragliche Vereinbarungen wie das Abkommen über den Offenen Himmel und das Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen zurückgegriffen wurde.

Die Versuche, solche Instrumente auch für neue, militärisch nutzbare Technologien zu etablieren, stehen erst am Anfang. Mit ihren bilateralen Gesprächen über die Einschränkung von Angriffen auf zivile Infrastruktur im Cyberraum haben die USA und China einen Prozess der Vertrauensbildung begonnen. Unter dem Dach der Vereinten Nationen (VN) hat sich eine Expertenkommission (Group of Governmental Experts, GGE) aus Vertretern etlicher Staaten auf gemeinsame Normen für Sicherheit im Datenraum (*cyber security*) verständigt. Im Kontext des VN-Waffenübereinkommens (Convention on Certain Conventional Weapons, CCW) diskutieren Staaten zudem über Einsatzbeschränkungen für autonome Waffensysteme (Lethal Autonomous Weapons Systems, LAWS). Allerdings ist hier noch viel Überzeugungsarbeit zu leisten, bis bindende internationale Verträge entstehen.

Damit Rüstungskontrollinstrumente als Pfeiler einer modernen Ordnungspolitik langfristig erhalten bleiben und gestärkt werden, steht in den kommenden Jahren eine Reihe ebenso wichtiger wie schwieriger Entscheidungen an. Um das Risiko eines militärischen Missbrauchs von »dual use«-Technologien zu reduzieren, sollten vor allem zwei Problemfelder bearbeitet werden. So muss für die Nichtverbreitung atomarer, biologischer und chemischer Massenvernichtungswaffen Sorge getragen werden. Außerdem sind internationale Regelungen nötig, um zu verhindern, dass staatliche Akteure Konflikte mit Hilfe ziviler Informationstechnologien austragen und damit kritische Infrastrukturen lahmlegen.

Dabei bleiben völkerrechtlich verbindliche und verifizierbare Verträge das Maß aller Dinge. Doch auch schwächere Instrumente, wie *Codes of Conduct* oder unilaterale Rüstungskontrollschritte, müssen genutzt werden. Je mehr sich die Regelungen ausweiten, desto dringlicher wird es, zivilgesellschaftliche Akteure und die Industrie in Verhandlungen und in die Umsetzung von Rüstungskontrollabkommen einzubeziehen.

Die Kontrolle von Massenvernichtungswaffen

Im Zuge der Bemühungen, aktuelle Krisen und Konflikte zu bewältigen, wurden in den letzten Jahren Verfahren und Instrumente der Nichtverbreitungsregime erheblich gestärkt und ihr Anwendungsbereich vergrößert.

Um eine völkerrechtskonforme Lösung des Nuklearkonflikts mit Iran zu finden, musste die Internationale Atomenergieorganisation (IAEO) ihr Aufgabenspektrum erweitern. Im Zuge der Umsetzung des gemeinsamen umfassenden Aktionsplans wird die IAEO in den nächsten zehn bis fünfzehn Jahren Überwachungsfunktionen in Iran wahrnehmen, die jenseits ihrer traditionellen Aufgaben liegen.

Anpassungsfähig zeigte sich das Chemiewaffenregime, als es darum ging, Einsätze chemischer Kampfstoffe in Syrien aufzuklären sowie deren Beseitigung zu organisieren und zu verifizieren. Welche Chemiewaffen im August 2013 nahe Damaskus verwendet worden waren, konnte eine gemeinsame Mission von VN und OVCW feststellen. Diese gleichberechtigte und neuartige Kooperation zweier internationaler Organisationen soll in Gestalt des Gemeinsamen Untersuchungsmechanismus (Joint Investigative Mission) fortgeführt werden, um auch die Verantwortlichen für die Chemiewaffeneinsätze in Syrien zu ermitteln.

Etablierte multilaterale Abrüstungsformate, wie die Genfer Abrüstungskonferenz und Treffen der NVV-Staaten, sind seit Jahren nicht mehr in der Lage, Normen, Regeln und Verfahrensweisen weiterzuentwickeln. Zu groß sind die Interessengegensätze wichtiger Akteure, zu gering ist die Bereitschaft anderer Staaten, in diese Regime auch politisch zu investieren.

Vor diesem Hintergrund wächst die Bedeutung minilateraler Formate. Seit 2010 etwa versucht die Non-Proliferation and Disarmament Initiative (NPDI), eine Gruppe von zwölf moderaten Staaten, der nuklearen Rüstungskontrolle Anstöße zu geben. Die Iran-Verhandlungen wurden seit 2003 von einer kleinen Gruppe interessierter Staaten geführt. Für die nächsten zehn Jahre sollen diese in einer Gemeinsamen Kommission die Implementierung des JCPOA koordinieren. Die E3/EU+3 werden in der Joint Commission weiterhin mit Iran zusammenarbeiten und sich dabei auch mit IAEO und VN-Sicherheitsrat abstimmen müssen.

Die Regulierung der friedlichen Nutzung neuer Technologien

Aufgrund der digitalen Revolution der vergangenen Jahrzehnte rücken neue Technologien immer stärker ins Blickfeld der Rüstungskontrolle. Zwar existiert ein internationaler Minimalkonsens, dass die Regeln des humanitären Völkerrechts auch auf die militärische Robotik und »Angriffe im Datenraum« (*offensive cyber capabilities*) angewendet werden können. Bei der militärischen Robotik aber fehlen gemeinsame Definitionen der Systeme und eine Übereinkunft, welche Autonomie-Funktionen gerade noch mit dem humanitären Völkerrecht vereinbar sind.

Bei diesen Technologien versagen die Konzepte klassischer Rüstungskontrolle, da sie auf quantitative Begrenzungen ausgerichtet sind. Eine sinnvolle Kontrolle müsste jedoch qualitative militärische Fähigkeiten statt Quantitäten beschränken. Deswegen bedarf es neuer Instrumente, die auch in der Lage sein müssen, bekannte Konzeptionen aufzugreifen. Vertrauensbildung und Informationsaustausch können dabei helfen.

Militärische robotische Systeme werden schon bald die Schwelle zum autonomen Funktionieren erreichen, das heißt die Maschinen treffen Entscheidungen zusehends selbständiger. Die Politik ist gefordert, dies zu regulieren. Im Mittelpunkt der internationalen Diskussion steht zurzeit die Frage, wie viel »bedeutende menschliche Steuerung« (*meaningful human control*) benötigt wird, um Roboter noch als klassische Waffensysteme einordnen zu können. Technologieexperten bezweifeln jedoch, dass ein solcher kon-

servativer Ansatz der neuen Qualität der Technologie gerecht werden kann, insbesondere beim Einsatz künstlicher Intelligenz.

Zudem bilden heute zivile Unternehmen die technologische Speerspitze, denn im zivilen Bereich liegt größeres Marktpotential für die Robotik als im militärischen. Und wo Roboter Einzug in die Streitkräfte halten, werden sie von zivilem Servicepersonal begleitet. Bei der Regulierung des Einsatzes sind die Staaten deshalb genauso auf die Technologie- bzw. Rüstungsunternehmen angewiesen wie bei der Entwicklung und Beschaffung für ihre Streitkräfte. Erste Unternehmen wie Clearpath Robotics aus Kanada sympathisieren mittlerweile mit der Begrenzungskampagne »Stop Killer Robots« zahlreicher NGOs, darunter Human Rights Watch, und übernehmen damit Verantwortung für ihre Entwicklungen. Ähnlich wie in der Verwaltung des Internet (Internet Governance) könnte Deutschland eine solche Einbindung unterstützen und ein Netzwerk betroffener Firmen aufbauen, die sich auf dieser Ebene über Standards austauschen, etwa für die Verifikation des Einsatzes von Robotern.

Auch bei Aufbau und Nutzung digitaler Infrastruktur ist der Staat von kommerziellen Unternehmen abhängig. Sie liefern die Hard- und Software und sind für deren Sicherheit verantwortlich. Unternehmen bringen zudem ihre eigenen Interessen in den politischen Prozess ein, so wie auch die User, also die Bürger. Daraus resultierende Interessenkonvergenzen eröffnen neue rüstungskontrollpolitische Chancen, denn die relevanten Akteure legen Wert auf mehr Sicherheit im Datenraum, während Staaten wie Großbritannien der Überwachung das Wort reden und gezielt Schwachstellen einbauen möchten, zum Beispiel Hintertüren in Soft- und Hardware. Zivilgesellschaftliche Akteure können Druck auf Regierungen ausüben und sitzen oft selbst mit am Verhandlungstisch, etwa bei der Internet Governance. Mit gemeinsamen technischen Standards, beispielsweise für die Verschlüsselung der Kommunikation, können die Unternehmen das Sicherheitsniveau heben.

Empfehlungen

In den nächsten Jahren sollte Deutschland für eine Rüstungskontrollpolitik eintreten, die multilaterale Ordnungsstrukturen stärkt und regional zur Vertrauensbildung beiträgt. Dafür braucht man ein modernes Rüstungskontrollkonzept, die richtigen Partner und möglichst hohe Glaubwürdigkeit. Kurz gesagt: Deutschland muss aus der Deckung treten und offensiv auf einen Ausbau multilateraler Rüstungskontrollinstrumente drängen.

Das Konzept: Basis einer modernen Rüstungskontrollpolitik sollte sein, vorhandene Verträge zu bewahren sowie neu geschaffene Kapazitäten und Kompetenzen von Nichtverbreitungsorganisationen zu verstetigen. Dafür müssen die jeweiligen Behörden finanziell besser ausgestattet werden. So benötigt die IAEO nach eigenen Angaben zusätzlich ungefähr neun Millionen Euro pro Jahr, um den JCPOA umzusetzen. Daher sollte Deutschland seinen Grundsatz, dass der Haushalt der IAEO und anderer internationaler Behörden nominell nicht wachsen soll, flexibler handhaben.

Angesichts der zivilen Bedeutung der Robotik ist ihre ethisch vertretbare Begrenzung eine gesellschaftliche Frage. Die EU investiert viel Geld in ihre Forschungsförderprogramme, hat aber noch nicht Stellung bezogen, ob der militärische Einsatz dieser Technologie beschränkt werden sollte. Für eine Verregelung der militärischen Nutzung sind anerkannte Definitionen notwendig, welche die EU als Wertegemeinschaft entwickeln kann. Zudem könnten die Mitgliedstaaten gemeinsame Verhaltensregeln für den Einsatz militärischer Robotik aufstellen, ähnlich dem Ansatz für Weltraumaktivitäten (EU Code of Conduct for Outer Space Activities).

Neue Ansätze der Multi-Stakeholder-Diplomatie für eine gemeinsame Verantwortung im Cyberspace sind inklusiv und bilden die Realität des Netzes besser ab als zum Beispiel rein intergouvernementale Formate. Deutschland sollte sich in der EU dafür starkmachen, solche Ansätze weiterzuentwickeln. Die große Herausforderung lautet, neue rüstungskontrollpolitische Normen, Regeln und Verfahren für den Datenraum zu vereinbaren und zu etablieren. Eine moderne Rüstungskontrolle könnte damit beginnen, den Handel mit Softwareschwachstellen als Geschäftsmodell kommerzieller Anbieter zu verbieten oder stark zu regulieren. Beispielsweise könnten Staaten sich darauf einigen, Informationen über solche Schwachstellen nur zu kaufen, um diese zu beseitigen.

Partner: Deutschland wird auch Partner außerhalb Europas brauchen. Schwellenländer wie Brasilien, China und Indien sind mittlerweile in vielen Bereichen treibende Kräfte der technologischen Entwicklung. Zudem dürften multilaterale Formate wie die NPDI und die E3+3 weiter an Bedeutung gewinnen. Die Aufgabe vor allem für Mittelmächte wie Deutschland wird darin bestehen, diese Entwicklung abzusichern, indem sie multilaterale Institutionen stärken.

Glaubwürdigkeit: Doppelstandards unterminieren Bemühungen um effektivere Rüstungskontrollregime. Deutschland sollte daher Versuchen entgegenzutreten, die Rolle von Atomwaffen in der Nato aufzuwerten. Eine solche Entwicklung würde nicht nur dem Vorhaben der nuklearen Abrüstung zuwiderlaufen, sie könnte auch globale Nichtverbreitungsregeln schwächen. Außenpolitisches Ziel sollte die Verregelung neuer Technologien und ihrer militärischen Nutzung bleiben. Auch deshalb sollte Deutschland keine offensiven Cyberfähigkeiten entwickeln. Die Bundesregierung sollte außerdem von Beschaffung und Einsatz militärischer Robotik Abstand nehmen, sofern diese mit autonomen Teilfunktionen ausgestattet ist und Waffengewalt ausüben kann. Das gilt in erster Linie für die nächste Generation bewaffneter unbemannter Flugzeuge. Dafür müssen neue Pfade beschritten werden. Doch ohne mutige Initiativen dürfte Rüstungskontrolle als Basis einer erfolgreichen Ordnungspolitik weiter Schaden nehmen. Und daran können gerade Mittelmächte wie Deutschland kein Interesse haben.

Chinas Vision einer globalen Seidenstraße

Nadine Godehardt

Visionen sind in Chinas Politik allgegenwärtig. Wenn von ihnen die Rede ist, denkt man in Europa an große Slogans wie »friedliche Entwicklung«, »harmonische Gesellschaft« oder Xi Jinpings »Chinesischen Traum«. Diese Formulierungen sind gerade für westliche Beobachter schwer greifbar und werden häufig als leere Floskeln betrachtet. Dabei unterschätzt man jedoch die Bedeutung von Visionen für das Nachdenken über Politik.

Chinas Projekt der Neuen Seidenstraße (»One Belt, One Road«) ist eine Vision, mit der eine Ordnungsvorstellung für das internationale System entwickelt wird, die nur bedingt auf schon bestehende Normen, Regeln oder Strukturen zurückgreift. So bleibt diese Vision imaginär und diffus, und dennoch – oder gerade deshalb – stellt sie einen wichtigen Orientierungspunkt für chinesische Entscheidungsträger dar.

Die Führung des Landes war in den letzten Jahren mit einer Vielzahl innenpolitischer Probleme konfrontiert – dem Rückgang des Wirtschaftswachstums, der Unruhe an den Börsen, der hohen Smogbelastung in den Städten oder der Kritik nach der Explosionskatastrophe von Tianjin. Ungeachtet dieser krisenhaften Entwicklungen vermochte es Staats- und Parteichef Xi Jinping, eine politische Vision zu formulieren, die aus chinesischer Warte eine proaktive Antwort auf die neue Komplexität der Welt darstellt.

Im September und Oktober 2013 kündigte Xi Jinping an, China werde eine Seidenstraße zu Land und zu Wasser – die »Neue Seidenstraße« – schaffen. Daraus hat sich seither ein zentrales Narrativ der chinesischen Politik entwickelt. Es gab in dem Land zahlreiche Seidenstraßen-Veranstaltungen, auf denen Wissenschaftler, Journalisten, Unternehmer und Vertreter von Provinzregierungen die Ausrichtung der Initiative diskutierten und konkretisierten. Viele der Ergebnisse fanden Eingang in den offiziellen Bericht der Regierung von März 2015 über die »Visionen und Maßnahmen zum gemeinsamen Aufbau der Seidenstraße zu Land und zu Wasser« – das Kerndokument der Seidenstraßen-Vision.

Drei Aspekte sind besonders hervorzuheben. Erstens betonen die Autoren des Berichts die Inklusivität der Neuen Seidenstraße – das heißt, China hat diese Vision zwar initiiert, wird sie aber nicht allein umsetzen können. Somit ist die Neue Seidenstraße offen für alle Staaten, die am Ausbau von Infrastruktur (Energie, Kommunikation, Transport), an Handel und einer stärkeren Integration der Finanzmärkte interessiert sind. Es geht laut Xi Jinping darum, »Win-win«-Situationen für alle Seiten zu schaffen. In diesem Zusammenhang ist davon auszugehen, dass die chinesische Regierung künftig auch im Ausland themenbezogene Veranstaltungen, Workshops oder Foren finanziell unterstützen wird. Zweitens macht der Bericht deutlich, welche Kooperationsformate im Rahmen der Vision einer Neuen Seidenstraße verortet werden, etwa die verschiedenen Wirtschaftskorridore, in die China massiv investiert, um langfristig neue Handelsrouten zu eta-

blieren – zwischen China und Pakistan sowie zwischen Bangladesch, China, Indien und Myanmar.

Dabei werden auch verschiedene Finanzierungsinstrumente für die Seidenstraße genannt, wie die Asiatische Infrastruktur-Investmentbank (AIIB), die Neue Entwicklungsbank (zuvor BRICS-Entwicklungsbank) oder der Seidenstraßenfonds. Ebenso von Bedeutung sind multilaterale Formate wie die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ), der sogenannte 16+1-Mechanismus zwischen China und 16 zentral- und osteuropäischen Staaten und sogar die von Russland initiierte Eurasische Wirtschaftsunion (EWU). Neben multilateralen Kooperationsformaten will China im Rahmen der Neuen Seidenstraße aber auch weiter auf bilaterale Zusammenarbeit setzen. In Europa schließt dies etwa verstärkte Kooperationen mit Griechenland (Seehafen von Piräus), Polen oder Ungarn ein.

Drittens hat die Neue Seidenstraße auch eine klare innenpolitische und binnenwirtschaftliche Dimension, vor allem durch die wirtschaftliche Förderung bestimmter Schlüssel- und Grenzprovinzen wie Xinjiang, Fujian, Guangxi oder Yunnan, die Ausgangspunkt bzw. Drehscheibe für die grenzüberschreitende Kooperation sein sollen.

Das Ziel: Ein wirtschaftliches, politisches und kulturelles Netzwerk mit globaler Ausdehnung

Die Vision der Neuen Seidenstraße ist noch keine ausgeklügelte *Grand Strategy*, die genau vorgeben würde, was von wem wann wie umgesetzt werden soll. Sie repräsentiert ein flexibles Konzept, das ganz verschiedene Kooperationsformate zusammenfassen kann. Im Zentrum steht die Stärkung der Kooperation zwischen China und den Staaten entlang der Seidenstraße. Nach welchen Regeln oder Standards dies geschehen soll, bleibt – absichtsvoll – ebenso unklar wie die geographische Ausdehnung des Projekts. Dass es bislang keine offizielle Karte der Neuen Seidenstraße gibt, ist Teil des Konzepts und unterstreicht die Flexibilität, die Inklusivität und die Offenheit der Vision – und damit auch deren globales Potential. Die in Europa oft artikulierte Frage nach Regeln oder Kooperationsstandards stellt sich folglich nur für spezifische institutionelle Mechanismen wie die AIIB oder konkrete bilaterale Absprachen, die aus chinesischer Sicht sämtlich in Zusammenhang mit der Neuen Seidenstraße stehen.

Grundsätzlich ist es zielführender, die Seidenstraßen-Vision als eine Vision zum Aufbau eines umfangreichen globalen Netzwerks zu betrachten. In Chinas Kultur ist jeder Mensch in zahlreiche Netzwerke eingefasst, die nicht kategorisch voneinander abgegrenzt sind, sondern sich überlappen. Jeder Akteur ist das Zentrum seines Netzwerks; er hat starke und schwache Beziehungen mit sehr unterschiedlichen Pflichten, die sich aus den einzelnen Kontexten ergeben. Die Bedeutung der Person ist also abhängig von ihrer Stellung im jeweiligen Netzwerk. Daher muss sich die Person auch nicht für oder gegen ein Netzwerk (etwa wegen unterschiedlicher Interessen) entscheiden. Netzwerke können nebeneinander existieren, in ihnen ändert sich allenfalls die jeweilige Rolle der Person.

Mit Blick auf Chinas Neue Seidenstraße bedeutet dies, dass hier ein wirtschaftliches, politisches und kulturelles Netzwerk von globaler Ausdehnung aufgebaut wird. Im Rahmen dieses Netzwerks sind neben der chinesischen Regierung eine Vielzahl von Akteuren außenpolitisch aktiv, etwa Provinz- und Stadtregierungen, Banken, Unternehmen oder Universitäten. Der Austausch findet in verschiedensten Formaten und auf unterschiedlichsten Ebenen statt. Entscheidend ist, dass sowohl bereits länger existierende als auch eigens gegründete Kooperationsformate – multilateraler wie bilateraler Art – als Bestandteil der Neuen Seidenstraße angesehen werden. Dabei ist es aus chinesischer Sicht kein Problem, wenn sich die Zugehörigkeiten einzelner Akteure überlappen. So wird eine Situation wie etwa im Fall der Ukraine vermieden, die sich zwischen EU und EWU entscheiden musste. Ein solcher Wahlzwang soll gerade nicht am Anfang der Kooperation stehen, vielmehr soll sich die Beziehung idealerweise über ihre Intensität und Qualität selbst regulieren.

Das ist zum Beispiel auch ein Argument dafür, dass die chinesische Regierung die Beziehungen mit der EU sowie einzelnen EU-Staaten ausbaut, aber parallel auch den 16+1-Mechanismus aufrechterhält. Aus Chinas Sicht ist dies kein Widerspruch, sondern sogar notwendig für die Etablierung eines Netzwerks. So wird von chinesischer Seite kein Akteur von der Teilnahme an der Neuen Seidenstraße ausgeschlossen. Allerdings gibt es in diesem Netzwerk auch einen klaren sinozentrischen Kern, von dem aus Bedeutung und Position der anderen Akteure im und für das chinesische Netzwerk bestimmt werden.

Eine Alternative zur bestehenden internationalen Ordnung?

Chinas Seidenstraßen-Vision ist kein ausgearbeitetes Gegenmodell zu den bestehenden internationalen Ordnungsstrukturen. Die chinesische Regierung will keine antagonistische Parallelstruktur schaffen. Vielmehr basiert die Vision auch auf Mechanismen der heutigen Ordnung, wie der Rückgriff auf vorhandene multilaterale Institutionen oder etablierte bilaterale Beziehungen zeigt. Ganz im Sinne des Netzwerkgedankens ist auch der Kern (China) selbst in andere, darunter globale, Netzwerke eingebunden. Es geht nicht um die Abschaffung, sondern um die Transformation der vorhandenen Ordnung. Aus chinesischer Perspektive ist dabei entscheidend, dass die Instrumente der heutigen Ordnung nicht mehr ausreichen, um den neuen Herausforderungen in der Weltpolitik zu begegnen.

Der Aufbau des Seidenstraßen-Netzwerks zielt also darauf ab, eine alternative Herangehensweise zu etablieren, bei der sich die Akteure zunächst nur auf eine sehr vage Zielvorstellung (z.B. Stärkung von Kooperation und Konnektivität entlang der Seidenstraße) einigen, ohne dass Normen, Regeln oder Werte vorab definiert wären. Erst wenn konkrete Projekte und Formate institutionalisiert oder realisiert werden, ist es nötig, die erforderlichen Instrumente und Standards auszuhandeln und festzulegen. Folglich wird es nicht *die* Regeln für die Neue Seidenstraße geben, sondern jeweils *spezifische* Regeln für verschiedene Kooperationsmechanismen.

Deutschland und Europa müssen ihre Politik besser koordinieren und aktiv gestalten

China ist Initiator der Neuen Seidenstraße und wird einen Großteil der künftigen Projekte finanzieren oder teilfinanzieren. Allerdings kann das Land die Vision nicht allein umsetzen. Die chinesische Regierung braucht nicht nur finanzkräftige Partner, sondern ist auch bei der Festlegung von gemeinsamen Regeln und Standards auf die Unterstützung (und Erfahrung) anderer Staaten und Akteure angewiesen. Hier ergeben sich Einflussmöglichkeiten für die deutsche und europäische Politik.

Allerdings besteht ein großes Risiko darin, dass Deutschland und die EU sich weiter nur auf einzelne Initiativen oder Formate der Neuen Seidenstraße (etwa die AIIB oder bilaterale Kooperation) konzentrieren. Dies bestärkt die chinesische Seite darin, einzelne europäische Staaten gegen die EU, aber auch Bund gegen Länder usw. auszuspielen. Zugleich wird wegen der Fokussierung der Aktivitäten übersehen, dass viele der betreffenden Projekte Teil einer chinesischen Ordnungsvision sind.

Daher ist es in Berlin wie Brüssel von zentraler Bedeutung, Informationen über die Neue Seidenstraße zu sammeln. Nur so können deutsche und europäische Entscheidungsträger im Austausch mit chinesischen Partnern klar definieren, was sie im Rahmen dieser Vision wollen und was nicht. Auf Basis der eigenen Werte, Normen und Regeln können Deutschland und Europa dann – zusammen mit China – die Kooperationsmechanismen und Projekte der Neuen Seidenstraße aktiv gestalten.

Für die deutsche Politik empfiehlt sich, eine zentrale Informations- und Anlaufstelle zu chinesischen Aktivitäten in Deutschland zu schaffen. Koordiniert werden könnte eine solche Stelle vom Auswärtigen Amt. Entscheidend sind vor allem Informationen darüber, welche chinesischen Akteure mit welchen Kooperationsangeboten an Bund, Länder, Städte oder Ministerien herantreten. Denn eine zielorientierte, gewinnbringende Reaktion ist nur möglich, wenn man etwa weiß, an wen solche Anfragen noch gerichtet werden. Von Bedeutung ist dies unter anderem für mögliche Kooperationen im Bereich Industrie 4.0 und bei Cyberfragen, aber auch mit Blick auf den Ausbau der Stromnetze, die China und Europa verbinden.

Die EU-Konnektivitätsplattform, die Ende Juni 2015 auf dem EU-China-Gipfel beschlossen wurde, ist ein erster Schritt in Richtung einer aktiven Auseinandersetzung der EU mit Chinas Neuer Seidenstraße. Diese Plattform sollte nicht nur zur Identifizierung konkreter Infrastrukturprojekte dienen, sondern auch als eine Art EU-Koordinationsstelle für die Neue Seidenstraße fungieren. Dies ist vor allem deshalb wichtig, weil China auch weiterhin bilaterale Projekte mit einzelnen europäischen Staaten forcieren wird. Der Mehrwert einer EU-Konnektivitätsplattform dürfte daher nur zum Tragen kommen, wenn sie tatsächlich zu einer zentralen Anlaufstelle für chinesische Akteure wird, die im Rahmen der Neuen Seidenstraße entweder in der EU oder zusammen mit der EU in Drittstaaten aktiv werden wollen.

Transformationspartnerschaften neu ausrichten: Weichenstellungen statt Gießkannenprinzip

Muriel Asseburg / Isabelle Werenfels / Heiko Wimmen

Im Zuge der Umbrüche in der arabischen Welt 2011 hat sich Deutschland erstmals mit einem eigenständigen Ansatz einer bilateralen Politik gegenüber den arabischen Ländern des südlichen Mittelmeerraums vorgewagt. Mit den »Transformationspartnerschaften« sollte in einem flexiblen und über klassische Entwicklungszusammenarbeit hinausgehenden Rahmen das Momentum des sogenannten Arabischen Frühlings genutzt werden, um in den Umbruchländern Demokratie und Rechtsstaatlichkeit institutionell wie auch gesellschaftlich zu verankern. Die Proteste und Aufstände von 2011 haben dort indes nicht zu einer umfassenden Transformation geführt. Auch hatten die Transformationspartnerschaften keinen erkennbaren Einfluss auf die politischen Aushandlungsprozesse vor Ort – und die entstehenden politischen Ordnungen. Folglich müssen deutsche Zielsetzungen, Prioritäten und Instrumente auf den Prüfstand. Übergeordnetes Ziel muss die Stabilisierung der Region bleiben. Denn wie die Flüchtlingskrise zeigt, ist es nicht möglich, sich von dieser Nachbarschaft abzuschotten. Dazu sind aber für die unterschiedlichen Situationen – zerfallende Staaten bzw. Bürgerkriegsländer, autoritäre Regime, reformbereite Führungen – jeweils angemessene Ansätze zu entwickeln. Transformationspartnerschaften sind nur dann ein sinnvolles Instrument, wenn erstens die Führungen der Partnerländer Reformen wollen und zweitens die Partnerschaften auf strategische Weichenstellungen in Schlüsselbereichen fokussiert sind und nicht wie bisher nach dem Gießkannenprinzip verfahren.

Schwachpunkte identifizieren

Transformationspartnerschaften wurden nach 2011 mit Ägypten, Marokko und Tunesien vereinbart. Gelder flossen zudem in Projekte im Jemen, in Jordanien und Libyen. Dabei wurde eine Vielzahl sinnvoller Einzelprojekte unterstützt – etwa zur Förderung von NGOs, die über Regierungshandeln wachen, oder zur Vermittlung von Erfahrungen und vorbildlichen Praktiken bei der Aufarbeitung politischer Verfolgung bzw. der Reform von Wahlsystemen. Eine rein wirkungsorientierte Bewertung der Transformationspartnerschaften griffe insofern zu kurz, als viele Maßnahmen in Bereichen wie Ausbildung, Hochschulkooperation, Training von Zivilgesellschaft oder Medienvertretern erst langfristig Wirkung entfalten. Es liegt zudem auf der Hand, dass unter den Bedingungen eskalierender bewaffneter Auseinandersetzungen (Libyen, Jemen) oder autoritärer Restauration (Ägypten) das vorhandene Instrumentarium wenig Einfluss ausüben konnte.

Doch auch in jenen Ländern, die als Erfolgsfälle gelten – allen voran Tunesien –, blieb der Einfluss gering. Denn erstens wurde (mit insgesamt rund 50 Millionen Euro pro Jahr für alle sechs Länder) gekleckert statt geklotzt, zweitens wurde eine sehr breite Palette von Vorhaben gefördert («Gießkannenprinzip») und drittens wurden sinnvolle Projekte oft nicht fortgeführt. Kurzum: Es fehlten sowohl die nötigen Ressourcen als auch eine klare Prioritätensetzung und politische Steuerung, die zwischen Einzelprojekten Synergien hergestellt hätten und durch konsistente Botschaften die Kosten-Nutzen-Kalküle der handelnden Eliten zumindest in einem bestimmten Sektor hätten beeinflussen können. Im Ergebnis sind in keinem Bereich strategische Weichenstellungen gefördert worden.

Mut zur Fokussierung

In den Protestbewegungen 2010/2011 forderten die Demonstrierenden politische, wirtschaftliche und soziale Ordnungen, die ein Leben in Würde ermöglichen, konkret: ein Ende von staatlicher Willkür, Polizeigewalt und Diskriminierung ethnischer oder konfessioneller Gruppen, die Eindämmung von Korruption und Vetternwirtschaft sowie die Möglichkeit, den eigenen Lebensunterhalt (auch in peripheren Regionen) zu verdienen. Diesen Zielen ist man in keinem der Länder entscheidend näher gekommen. Als Folgen drohen erneute Unruhen; verstärken dürfte sich auch der Wunsch der jungen Bevölkerungen, ihr Lebensglück in Europa zu suchen. Nicht zuletzt besteht die Gefahr, dass sich die Rekrutierungsbasis jihadistischer Gruppierungen weiter vergrößert. Schon heute stammt ein erheblicher Teil der Kämpfer des »Islamischen Staates« aus Jordanien, Marokko und Tunesien.

Ein sinnvoller Ausgangspunkt für eine Neuausrichtung der Transformationspartnerschaften wäre die Rückbesinnung auf die Hintergründe der Aufstände in den verkrusteten autokratischen Systemen. Für die Länder der Region ist es entscheidend, in zentralen Politikfeldern Weichen zu stellen, indem sie Strukturreformen einleiten, die Grundsätze guter Regierungsführung sowie Kontrollmechanismen etablieren und den notwendigen ökonomischen Umbau sozial abfedern. Dabei sind die Reform von Sicherheitsapparaten, Justiz, Bankenwesen, von Sozialversicherungs- und Bildungssystemen ebenso wichtig wie die Entflechtung von Politik und Wirtschaft.

Ziel deutscher Politik sollte folglich sein, im Rahmen einer Transformationspartnerschaft den jeweiligen Staat darin zu unterstützen, einen oder zwei der genannten Bereiche tief und nachhaltig zu reformieren. Dies würde etwa für Tunesien – angesichts der aktuellen terroristischen Bedrohung und der wünschenswerten Konsolidierung der Demokratie – bedeuten, der Regierung dabei zu helfen, einen effektiveren und demokratischen Sicherheitsapparat zu schaffen. Dies lässt sich durch reine Ausstattungshilfe und Menschenrechtstrainings allein nicht erreichen. Nötig wären vielmehr grundlegende Weichenstellungen. So müsste eine nationale Sicherheitsstrategie erarbeitet und ein gesetzlicher Rahmen verabschiedet werden, der Aufgaben, Kompetenzen, Hierarchien und Verantwortlichkeiten einzelner Apparate und Dienste festlegt und parlamentarische Aufsichts-

strukturen etabliert. Zusätzlich wären interne Mechanismen einzurichten, die Menschenrechtsverletzungen und Kompetenzüberschreitungen sanktionieren. Auch gälte es, Maßnahmen zu entwickeln, die zwischen Sicherheitsapparat und Bevölkerung Vertrauen herstellen. Überdies müsste ein solch umfassender Reformansatz durch Budgethilfen unterfüttert werden, um Militär und Polizei besser zu entlohnen und dadurch deren Anfälligkeit für Korruption zu reduzieren. Vor allem aber müsste dieser Ansatz den Dialog zwischen Polizeigewerkschaften und der Regierung fördern und sicherstellen, dass zivilgesellschaftliche Perspektiven im Reformprozess zur Geltung kommen. Dabei geht es auch darum, ein neues Miteinander zu etablieren, in dem der Sicherheitsapparat nicht mehr als Repressionsinstrument eines autoritären Regimes, sondern als Einrichtung wahrgenommen wird, die der Sicherheit des Einzelnen dient.

In jedem Partnerland sollten wenige zentrale Bereiche für strategische Weichenstellungen dieser Art identifiziert werden. Darauf aufbauende umfassende und tiefgreifende Reformen würden Effizienz und Effektivität der Institutionen in diesen Bereichen substantiell verbessern und das Vertrauen der Bevölkerung in sie stärken. Schließlich würden sie den Transformationspartnerschaften auch eine größere Sichtbarkeit verleihen.

Eine derartige Neuausrichtung der Transformationspartnerschaften würde auf deutscher Seite eine klare Fokussierung, Prioritätensetzung sowie Bündelung und Aufstockung von Ressourcen voraussetzen. Dabei wären nur solche Projekte zu unterstützen, die im Sinne der Weichenstellung im festgelegten Bereich sind. Soll dieser Ansatz Erfolg haben, müssten mit der politischen Führung des Partnerlandes genau definierte Ziele und Wegmarken abgesprochen werden. Zugleich sollten Vertreter aller relevanten gesellschaftlichen Gruppen gemeinsam mit offiziellen Akteuren in die Diskussion über die strategische Ausrichtung eingebunden werden, damit ihre Bedürfnisse Berücksichtigung finden. Dies würde auch der um sich greifenden politischen Enttäuschung von Teilen der Bevölkerung entgegenwirken, die sich unter anderem in geringer Wahlbeteiligung manifestiert. Es ginge also keineswegs darum, den Gesellschaften westliche Wertvorstellungen überzustülpen, wie dies Vertreter einer »pragmatischen Kooperation« häufig kritisieren. Zugleich wäre die Messlatte für den Erfolg der Implementierung höher anzulegen als bislang. Das Urteil dürfte dabei nicht durch anderweitige Erwägungen verzerrt werden, etwa die geostrategische Bedeutung des Partnerlandes oder außenwirtschaftliche Interessen. Und es müsste eine Option für den Ausstieg geschaffen werden, wenn begründete Zweifel an der Bereitschaft der Partner aufkommen, die vereinbarten Ziele umzusetzen. Darauf gerichtete Absprachen und eine Arbeitsteilung mit gleichgesinnten Drittländern würden die Erfolgsaussichten weiter erhöhen.

Wer sind die Partner?

Nur in wenigen arabischen Ländern – Jordanien, Marokko und Tunesien – sind die Führungen derzeit bereit, nennenswerte Reformen in Betracht zu

ziehen. Obwohl die Transformationspartnerschaften für nationale Eliten dieser Staaten teilweise unliebsame Reformimplikationen haben, dürften sie sich dennoch darauf einlassen, wenn auch mit deutlich unterschiedlicher Tiefe und Reichweite. Wichtiger Grund dafür ist, dass diese drei Länder in hohem Maße von externer Unterstützung und enger Kooperation mit europäischen Partnern abhängig sind. Überdies böten solch neu ausgerichtete Transformationspartnerschaften den Eliten eine Möglichkeit, sich mit erfolgreichen Reformen zu profilieren und so an Legitimität und Ansehen zu gewinnen. Mit den Führungen dieser Länder lohnt es sich daher auszuloten, ob und in welchem Politikfeld eine derartige Kooperation möglich ist.

Für die restlichen arabischen Länder kommen Transformationspartnerschaften nicht in Frage. Denn entweder handelt es sich um zerfallende Staaten, wie der Jemen, Libyen und Syrien, in denen keine handlungsfähige Zentralregierung existiert, die Weichen stellen könnte. In diesen Fällen ist in erster Linie ein inklusives Krisenmanagement gefragt; außerdem gilt es, Maßnahmen zu vermeiden, die negative Konfliktdynamiken verstärken. Oder aber es handelt sich um Staaten, die in derlei Partnerschaften keinen Anreiz sehen, weil sie reich an Ressourcen sind, von anderen externen Akteuren (etwa den arabischen Golfmonarchien) unterstützt werden bzw. einen hohen Grad an Souveränität beanspruchen. Dies trifft etwa für Ägypten und Algerien zu. Hier lässt sich der Wille, Reformen durchzuführen, auch durch Konditionalisierung nicht hervorrufen.

Die Alternative zu Transformationspartnerschaften kann indes nicht sein, autoritäre Führungen bedingungslos zu unterstützen, da sie vermeintlich Stabilität garantieren. Der Arabische Frühling hat gezeigt, dass Unrechtssysteme dies auf Dauer nicht leisten. Und solange es nicht gelingt, sich mit der jeweiligen Führung auf umfassende Reformpakete zu einigen, ist deutsche Unterstützung einer genuinen Stabilisierung eher abträglich. Denn unter diesen Umständen läuft sie Gefahr, zur Stärkung von Repressions- und Patronageapparaten beizutragen, vor allem wenn sie in Form von Budget- und Ausstattungshilfe gewährt wird. Auch die Einschränkung der Kooperation auf den weniger heiklen Kulturbereich oder klassische Entwicklungspolitik ist wenig zielführend. Die langjährige euro-mediterrane Kooperation hat gezeigt, dass sich nachhaltige Entwicklung nicht anstoßen lässt, solange die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen (insbesondere Korruption, Vetternwirtschaft und Rechtsunsicherheit) unangetastet bleiben. Daher lohnt es sich nicht, in solchen Ländern Maßnahmen zu unterstützen, die keinen transformatorischen Charakter haben. Vielmehr ist es besonders wichtig, dort zivilgesellschaftliche Akteure zu fördern, selbst wenn dafür unkonventionelle Vorgehensweisen nötig sind. Neben Menschenrechtsgruppen sollte sich Deutschland dabei vor allem auf diejenigen konzentrieren, die sich zum Ziel gesetzt haben, mit inklusiven Ansätzen politisch-gesellschaftliche Polarisierung zu überwinden.

Deutschland würde sich mit den neu ausgerichteten Transformationspartnerschaften zweifellos politisch stärker exponieren. Dafür stünden aber die Chancen, zu nachhaltiger Stabilisierung beizutragen, wesentlich besser, als wenn am bisherigen Ansatz festgehalten würde.

Fluchtursachenbekämpfung: Ein entwicklungspolitisches Mantra ohne Inhalt?

Steffen Angenendt / Anne Koch

Seit dem starken Anstieg der Flüchtlingszahlen wird in der EU die Forderung lauter, Fluchtursachen zu bekämpfen. Viele EU-Staaten stellen dafür nun erhebliche Mittel aus der Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung. Dabei ist offensichtlich, dass die Bekämpfung von Fluchtursachen nicht allein Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit sein kann, sondern auch die Instrumente der Diplomatie, der Sicherheitspolitik sowie des europäischen und internationalen Krisenmanagements erfordert.

Entwicklungspolitisches Engagement zur Prävention von Flüchtlingskrisen ist wichtig. Nicht hilfreich ist aber, dass der Begriff »Fluchtursachenbekämpfung« inzwischen inflationär verwendet wird und oft einem inhaltsleeren Mantra gleicht. Zu bedenken gilt auch, dass die Industrieländer ihre Aufmerksamkeit unter den Vorzeichen der »Fluchtursachenbekämpfung« vor allem auf Flüchtlinge richten, die ihr Land verlassen haben. Unbeachtet bleibt häufig, dass der Großteil der weltweit anzutreffenden Flüchtlinge als Binnenvertriebene im eigenen Land lebt. Obwohl ebenso schutzbedürftig, werden diese Menschen weniger wahrgenommen als jene, die in ein anderes Land geflohen sind.

Die Begriffsverwirrung und die unterschiedlichen Zielsetzungen bergen Gefahren. Erstens ist es problematisch, wenn entwicklungspolitische Mittel nicht primär – wie es ihrer eigentlichen Zielsetzung entspräche – zur nachhaltigen Verbesserung der Lebensverhältnisse in den Partnerländern eingesetzt werden, sondern dazu, unerwünschte Zuwanderung in die Industriestaaten zu verhindern. Zweitens kann das Mantra der Fluchtursachenbekämpfung überzogene Erwartungen an die Entwicklungszusammenarbeit wecken, die zwangsläufig enttäuscht werden. Und drittens droht eine auf Fluchtursachenbekämpfung gerichtete Debatte von der Notwendigkeit abzulenken, asylpolitische Reformen anzugehen und eine größere Teilung der Verantwortung auf europäischer Ebene zu erreichen.

Die Entwicklungszusammenarbeit ist grundsätzlich wertegeleitet und soll ein Leben in Freiheit, Würde und Sicherheit für alle Menschen fördern. Eine in diesem Sinne breiter konzipierte fluchtbezogene Entwicklungszusammenarbeit muss viele Handlungsfelder umfassen. Dazu gehören vor allem die Unterstützung von Erstaufnahmeländern in ärmeren Weltregionen und die Förderung der freiwilligen Rückkehr und der Reintegration von Flüchtlingen in das Herkunftsland, wenn dort keine Vertreibung und Verfolgung mehr drohen und wieder Lebensperspektiven bestehen.

Hauptaufgabe: Strukturelle Fluchtursachen bekämpfen

Grundsätzlich ist zwischen strukturellen und akuten Fluchtursachen zu unterscheiden. Strukturelle Fluchtursachen umfassen ein breites Spektrum an

politischen, wirtschaftlichen und sozialen Fehlentwicklungen. In politischer Hinsicht gehören dazu schlechte Regierungsführung, Marginalisierung und Diskriminierung von Minderheiten, aber auch Armut, Ungleichheit und Umweltzerstörung. Zu den akuten Ursachen zählen Kriege, Bürgerkriege und andere Formen generalisierter Gewalt. Auch Menschenrechtsverletzungen können Fluchtbewegungen auslösen.

Die deutsche und europäische Entwicklungspolitik verfügt über viele Werkzeuge, um strukturelle Fluchtursachen zu bekämpfen. Zu deren Reduzierung beitragen können entwicklungspolitische Programme zugunsten von Gesundheit, Bildung, Rohstoff-Governance oder Korruptionsbekämpfung, wenn sie auf einer sorgfältigen Analyse der Konflikt- und Fluchtursachen beruhen und entsprechend ausgerichtet sind. Zunehmend wichtiger werden Hilfen zur Anpassung an den Klimawandel, insbesondere in Form verbesserter landwirtschaftlicher Anbaumethoden und geeigneter Bau- und Siedlungsformen. Das gilt auch für die Förderung von Rechtssicherheit sowie wirtschaftlicher Entwicklung und die Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen. Diese vielfältigen entwicklungspolitischen Aktionsfelder wurden bisher nur selten unter dem Schlagwort Fluchtursachenbekämpfung betrachtet, obwohl sie der Krisenprävention dienen. Darüber hinaus können die Erfahrungen von Durchführungs- und Mittlerorganisationen der Entwicklungszusammenarbeit sowie von Stiftungen, Unternehmen und Verbänden helfen, Konfliktlagen vor Ort frühzeitig zu erfassen, und so zu einem Frühwarnsystem beitragen.

Während also bei der Krisenprävention durchaus entwicklungspolitische Handlungsmöglichkeiten bestehen – die es auszuweiten gilt –, stößt die Entwicklungszusammenarbeit bei bereits ausgebrochener Gewalt an Grenzen. Akute Fluchtursachen wie gewaltsame Konflikte und politische Verfolgung kann die Entwicklungspolitik nur in geringem Maße beeinflussen. Diese Szenarien erfordern in erster Linie die Mittel der Diplomatie, der humanitären Hilfe sowie des regionalen und internationalen Konfliktmanagements. In solchen Fällen wird auch ein verstärktes entwicklungspolitisches Engagement künftige Fluchtbewegungen nicht verhindern können. Eine umfassende fluchtbezogene Entwicklungszusammenarbeit muss daher weitere Handlungsfelder einschließen.

Ergänzende Handlungsfelder

Auch wenn die Versorgung und Integration der Flüchtlinge die EU-Staaten vor große Herausforderungen stellen, darf nicht vergessen werden, dass viele Entwicklungsländer bei der Flüchtlingsaufnahme noch weitaus größere Lasten schultern. Vor allem für die ärmsten Staaten birgt dies beträchtliche Risiken, etwa wenn Flüchtlinge mit der einheimischen Bevölkerung um Arbeitsplätze und knappe Ressourcen wie Wohnungen und Gesundheitsversorgung konkurrieren. Anfängliche Hilfsbereitschaft der Menschen vor Ort kann so in Ablehnung umschlagen. Dadurch entsteht die Gefahr neuer Konflikte und Vertreibungen.

Größere Flüchtlingsbewegungen können sich zudem auf die innere Sicherheit von Staaten auswirken. Einige Länder befürchten, dass die Aufnahme von Flüchtlingen politischen Extremismus und Terrorismus fördert. Tatsächlich gibt es Beispiele, unter anderem aus Pakistan, dem Sahel und aus Ostafrika, dass militante Gruppen sich als Helfer für Flüchtlinge betätigen und diese für ihre Ziele zu mobilisieren suchen. So werden die Dadaab-Camps in Kenia von der somalischen Al-Shabaab genutzt, um Kämpfer zu rekrutieren. Besonders gefährdet sind hier junge Menschen, die meist die Mehrheit der Flüchtlinge stellen.

Eine wichtige Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit ist daher die Unterstützung von Ländern, die bereits viele Flüchtlinge aufgenommen haben. Unverzichtbar ist zunächst einmal humanitäre Hilfe, um Flüchtlinge zu registrieren und die Grundversorgung mit Wasser, Lebensmitteln, Unterkunft und Gesundheitsleistungen zu organisieren. Allerdings schaffen diese Maßnahmen keine langfristigen Perspektiven. Flüchtlinge, die längere Zeit in einem Lager leben, bleiben von Hilfsleistungen abhängig und haben kaum Chancen auf ein selbstbestimmtes Leben. In solchen Situationen kann es mittelfristig zu Weiterwanderungen kommen.

Hier können entwicklungspolitische Maßnahmen den Flüchtlingen eine Perspektive vor Ort bieten. Gerade in anhaltenden Flüchtlingskrisen muss ein Schwerpunkt auf Bildung liegen, denn es gilt zu verhindern, dass eine verlorene Generation heranwächst. Überdies ist die Integration in den Arbeitsmarkt entscheidend. Entwicklungspolitische Akteure können sich bei den Regierungen für die Schaffung der notwendigen rechtlichen Rahmenbedingungen einsetzen – neben dem Recht, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, sind Freizügigkeit und das Recht auf Landerwerb zentral. Die lokale Bevölkerung darf dabei gegenüber den Flüchtlingen nicht benachteiligt werden, sondern muss ebenfalls von der Unterstützung profitieren.

Schließlich kann die Entwicklungszusammenarbeit Flüchtlinge bei der freiwilligen Rückkehr und der Reintegration in ihre Heimatländer unterstützen, wenn dort keine Vertreibung und Verfolgung mehr drohen. Rückkehr und Reintegration sind grundsätzlich Bestandteile des internationalen Flüchtlingsschutzes, werden aber bisher oftmals nicht in einer Weise entwicklungspolitisch begleitet, dass dies für die Rückkehrer und die Heimatländer positive Wirkungen hätte.

Insbesondere bei größeren Gruppen muss die Rückkehr durch friedensfördernde Maßnahmen begleitet werden. Bei längerer Abwesenheit steigt die Wahrscheinlichkeit späterer Landkonflikte, die durch Gerichte oder zivile Schlichtungsmechanismen gelöst werden müssen. Kehren Flüchtlinge in ehemalige Kriegsgebiete zurück, ist eine umfassende Unterstützung beim Wiederaufbau materieller und sozialer Strukturen erforderlich. In der Praxis zeigt sich immer wieder, wie wichtig die Freiwilligkeit für eine nachhaltige Rückkehr ist. Dabei gilt es vor allem auch, ehemalige Kämpfer einzubeziehen, die häufig stigmatisiert und ausgegrenzt werden.

Für den Einzelnen ist zugleich von zentraler Bedeutung, eine Existenzgrundlage aufzubauen und den beruflichen Wiedereinstieg zu schaffen. Im Idealfall können ganze Gemeinschaften von den Kenntnissen, Fähigkei-

ten und Kontakten der Rückkehrer profitieren, etwa indem neue Handelsbeziehungen entstehen. Die Entwicklungszusammenarbeit kann unter anderem durch Programme zur beruflichen Wiedereingliederung dazu beitragen, dass im Ausland erworbene Potentiale genutzt werden.

Fazit

Angesichts der hohen Zahl von Flüchtlingen gibt es derzeit in vielen europäischen Ländern einen Konsens für ein größeres entwicklungspolitisches Engagement. Die jetzt so häufig erhobene Forderung nach Fluchtursachenbekämpfung ist insofern hilfreich, als mehr finanzielle Mittel für entwicklungsfördernde Projekte in Herkunftsländern zur Verfügung gestellt werden. Solche Projekte können dann wirkungsvoll sein, wenn Klarheit über die entwicklungspolitischen Ziele, Möglichkeiten und Grenzen besteht.

Gleichwohl birgt die Fokussierung auf Fluchtursachenbekämpfung auch Risiken. Es besteht die Gefahr, dass bewährte und auf langfristige Wirkung angelegte strukturbildende Programme durch kurzfristige Projekte zur Eindämmung akuter Fluchtbewegungen ersetzt werden. Dies wäre etwa der Fall, wenn Entwicklungsgelder, die zum Ausbau von Schulen vorgesehen sind, in die Förderung der polizeilichen Zusammenarbeit fließen.

Entscheidend für die Bekämpfung von Fluchtursachen ist der jeweilige Kontext. Es gibt keine Modelllösungen, die immer passen. Das gilt insbesondere für die Rolle von Politikfeldern jenseits der Entwicklungszusammenarbeit. Bei der Bekämpfung von Fluchtursachen wie den Gewaltkonflikten in Syrien, Irak, Südsudan oder im Gebiet der Großen Seen in Afrika kann die Entwicklungszusammenarbeit nur einen partiellen Beitrag leisten. Gefragt sind hier in erster Linie die Außen-, Sicherheits-, Handels- und Wirtschaftspolitik. Nur so können regionale Interessen ausgeglichen, Machtkonflikte eingedämmt und Kriegsökonomien überwunden werden.

Eine umfassende fluchtbezogene Entwicklungszusammenarbeit betrifft auch die Asyl- und Flüchtlingspolitik der Industriestaaten. Entwicklungspolitik darf nicht gegen Flüchtlingsaufnahme ausgespielt werden. Die Aufnahme von Flüchtlingen auch aus Erstaufnahmeländern kann dazu beitragen, Destabilisierung und etwaige weitere Fluchtbewegungen vor Ort zu verhindern, insbesondere im Rahmen humanitärer Übernahmeprogramme (Resettlement). Damit sich ein wirksamer Flüchtlingsschutz unter den Bedingungen der globalen Zunahme von Flucht und Vertreibung aufrechterhalten lässt, sind in der EU weitere asylpolitische Reformen nötig. Dazu zählt neben der Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems mit guten Schutzstandards und einer fairen Verantwortungsteilung auch die Öffnung legaler Zuwanderungswege, insbesondere im Rahmen der EU-Mobilitätspartnerschaften. Diese wurden bisher kaum genutzt.

Global Governance in der Klimapolitik – Auferstanden aus Ruinen

Susanne Dröge

Die internationale Klimapolitik unter der Rahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC) benötigte einen Neustart – aufgrund der offenkundigen Schwächen des Governance-Ansatzes, wie er im Kyoto-Protokoll von 1997 verfolgt wurde. Allerdings scheiterte der erste Anlauf 2009 in Kopenhagen. Der Klimagipfel dort hatte nicht nur aus Sicht der Europäischen Union einen diplomatischen Scherbenhaufen hinterlassen. Im Dezember 2015 ist mit dem Pariser Abkommen ein Neubeginn gelungen, weil für die Zeit nach 2020 nicht nur die Industrieländer, sondern auch große Schwellenländer Klimaschutzzusagen gemacht haben. Zudem haben die Anpassung an den Klimawandel und die Unterstützung für arme Länder denselben Stellenwert erlangt wie die Emissionsreduktion. Entscheidend für globales Regieren in diesem Politikfeld ist die umfassende Beteiligung der 195 Vertragsstaaten an dem neuen Regime. Aber wird mehr Global Governance im komplexen Feld der Klimapolitik auch mehr Erfolge zeitigen? Oder wird Klimapolitik ungeachtet globaler Absprachen rasch wieder entlang nationaler Interessen betrieben werden? Welche Prioritäten müssen 2016 gesetzt werden, um das neue Klimaregime zu festigen?

Global Governance in der Klimapolitik – wenig effektiv?

Die internationale Klimapolitik befasst sich mit der Verringerung der Treibhausgasemissionen und dem Umgang mit den Folgen des unvermeidlichen Klimawandels. Als konzeptionelle Basis für die Klimapolitik bietet sich der Ansatz der Global Governance an. Er definiert globales Regieren als kontinuierlichen Prozess des Interessenausgleichs, der kooperatives Handeln auf verschiedenen Akteursebenen ermöglichen soll. Der Institutionenbegriff der Global Governance ist weit gefasst und beinhaltet sowohl formale Institutionen als auch informelle Regelungen.

Gerade beim Klimaproblem ist verlässliche und langfristige Steuerung durch Institutionen außerordentlich wichtig, und zwar aus zwei Gründen. Erstens gibt es keine Triebfeder freiwilliger Kooperation, denn da Treibhausgase ihre Wirkung weltweit und erst im Laufe der Zeit entfalten, fallen die Kosten des Klimaschutzes weder räumlich noch zeitlich mit dem Nutzen daraus zusammen. Anreize, »freiwillig« Klimaschutz zu betreiben, müssen also durch Verhandlungen erst gesetzt werden. Zweitens ist ein langfristiges Lösungskonzept notwendig, zum Beispiel der sukzessive Ausstieg aus der Nutzung fossiler Energieträger (Dekarbonisierung) oder dauerhaft verlässliche Finanztransfers. In vielen Staaten aber scheint sich ein solches Konzept nicht mit kurzfristigen politischen Interessen zu vertragen.

Schon früh wurde deshalb über die These debattiert, nur ein wohlmeinender Diktator (*benevolent dictator*) oder eine mit starken Sanktions-

instrumenten ausgestattete Weltregierung könne das Klimaproblem angehen. Ein anderer Vorschlag lautete, eine Weltumweltorganisation unter dem Dach der Vereinten Nationen zu gründen, zum Beispiel durch eine Aufwertung des VN-Umweltprogramms (UNEP).

In den Klimaverhandlungen ließ sich eine derart zentralisierte und starke Steuerung jedoch nicht durchsetzen. Die Konflikte in der Klimapolitik, die aus divergierenden nationalen Interessen entstanden, haben sich seit Gründung der UNFCCC im Jahre 1992 stetig zugespitzt. Auch stiegen die Emissionen weltweit dynamisch an, obwohl gemäß dem 2005 in Kraft getretenen Kyoto-Protokoll ein »top-down«-Regime global verhandelter Senkung von Treibhausgasen installiert worden war. Die USA verabschiedeten sich 2001 wieder aus dem Protokoll, weil es keine Klimaschutzverpflichtungen für China und andere aufstrebende Volkswirtschaften enthielt. Zudem wurden in der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts die Forderungen nach einer Anpassung an die Klimafolgen immer lauter, die im Kyoto-Protokoll nicht geregelt war. Im Jahre 2011 stieg auch Kanada aus dem Protokoll aus und weitere Staaten weigerten sich, erneut Klimaschutzziele zu benennen, die sie bis 2020 anstreben wollen.

Die EU hatte viel politische Energie in die Vorbereitungen der Kopenhagener Konferenz 2009 gesteckt, um das internationale Klimaregime auf das Erreichen des Zwei-Grad-Ziels auszurichten. Die Vorstellungen anderer Protagonisten, vor allem der USA, Chinas und Indiens, gingen aber in die entgegengesetzte Richtung: Nur mit Hilfe freiwilliger Angebote und flexibler institutioneller Strukturen lasse sich ein Klimaregime mit den jeweiligen nationalen Interessen in Einklang bringen. Die EU-Unterhändler mussten sich eingestehen, dass es unter der UNFCCC klare Grenzen dafür gibt, sich im Konsens auf starke Institutionen und Vertragswerke zu einigen, und dass deshalb vor allem die vereinbarten Prozesse, Regeln und Prinzipien ausschlaggebend für einen fortwährenden Interessenausgleich sind. Kopenhagen bildete damit auch den Schlussstrich für das Drängen der EU auf einen »top-down«-Ansatz zur Eindämmung des Klimawandels.

Revival der Global Governance durch die Pariser Ergebnisse

Das Paris-Abkommen beruht auf einem veränderten Global-Governance-Ansatz, für den in Kopenhagen die Weichen gestellt wurden. Die politische Bearbeitung des Klimaproblems soll ab 2020 auf zwei Anreizen basieren, die für eine Kooperation vorliegen müssen. Der erste Anreiz ist die freiwillige Zusage von Klimazielen, die auf nationale Interessen vor allem bei der Energieversorgung zurückgehen. In ihren »beabsichtigten national festgelegten Beiträgen« (NDCs), die sie 2015 gemeldet haben, benennen viele Staaten zudem die Instrumente, die sie für die Klimapolitik wählen werden, zum Beispiel Förderprogramme für erneuerbare Energien, Emissionshandel, Regulierungen oder Besteuerung. Der zweite Anreiz für eine breite globale Kooperation besteht in verlässlichen Finanzausgaben für arme Länder, die sowohl ihre Entwicklungsprobleme als auch die Anpassung an die Folgen des Klimawandels bewältigen müssen. Damit diese Mit-

tel langfristig fließen, wurde 2010 der Green Climate Fund gegründet. Als VN-Institution verwaltet er die zugesagten Gelder, die aus öffentlichen und privaten Quellen stammen und eine Höhe von bis zu 100 Milliarden US-Dollar jährlich erreichen sollen, nach 2020 auch mehr. Globales Regieren in diesem Politikfeld funktioniert also zunehmend über Finanztransfers. Das neue Regime unterfüttert die Kooperation der Staaten mit Hilfe von Prozessen beim künftigen Klimaschutz (denn die INDCs sollen regelmäßig überprüft und erneuert werden) und mit einer institutionalisierten Stärkung des finanziellen Interessenausgleichs.

Neuaustrichtung der Global Governance: klimapolitischer Multilateralismus als globaler Wettstreit?

Eine weitere Komponente in den multilateralen Beziehungen hat sich während der Klimaverhandlungen entwickelt und könnte die neue Governance-Struktur effektiver machen. Die großen Emittenten USA, EU und China, aber auch weitere Staaten haben sich in den letzten Monaten vor dem Klimagipfel in eine Art Wettstreit begeben, wer die meisten Vorteile aus der nationalen Klimaschutzagenda gezogen hat und noch ziehen wird. In diesem Wettbewerb kann die EU ihre langjährige Position als Vorreiter bei klimapolitischer Gesetzgebung und grünen Technologien nutzen, die USA ihre ambitionierte Regulierungsoffensive und das heimische Schiefergas, China seinen rapiden Ausbau erneuerbarer Energien. Das Angebot an möglichen Gewinnen aus dem neuen Regime umfasst zudem Entwicklungsprogramme, Energieeinsparungen, Technologietransfers, Steuereinnahmen, Standortvorteile – alles Punkte, die auf die wirtschaftspolitische Agenda vieler Staaten gehören und um die es sich deshalb zu kämpfen lohnt. Auch bietet das Regime Kompensationsmöglichkeiten für jene Staaten, die wegen der Klimapolitik oder der Folgen des Klimawandels ihre wirtschaftlichen Entwicklungspotentiale bedroht sehen oder unsicher sind, ob sie beim Wettlauf um Technologien und Energiesicherheit mithalten können.

Der Wettbewerb um die größte Ausbeute ist allerdings kein Automatismus. Zwar wird er durch Ressourcenverknappung und die Folgen des Klimawandels angeheizt, kann aber nur funktionieren, wenn nationale Regierungen ihre Energie- und Klimaagenda voranbringen. Treibende Kräfte sind also jene Staaten mit großer Wirtschaftsleistung, die Technologieführer beim Klimaschutz sind oder dies anstreben. Russland, Saudi-Arabien und weitere ölfreiche Staaten gehören derzeit nicht dazu.

Kleine und große Unternehmen auf der Suche nach Investitionsmöglichkeiten vergleichen die nationalen Strategien. Sie möchten ihr Risiko minimieren und wägen die längerfristigen Strategien ab, so wie diese in den INDCs aufscheinen. Kann dieser Wettbewerb verstetigt werden, wird auch globales Regieren effektiver. Noch gibt es aber viele Bremser, allen voran Staaten und Unternehmen, deren Geschäftsmodell auf hohem fossilem Energieverbrauch und entsprechenden Investitionen beruht.

2016: kontinuierliches Engagement vonnöten

Im Jahr 2015 hatten die EU und die USA, aber auch China wesentlichen Anteil an dem Erfolg in Paris. Es ist jedoch keineswegs gesichert, dass die großen Verhandlungsmächte auch weiterhin willens oder in der Lage sein werden, die klimapolitische Kooperation auf globaler Ebene voranzubringen, indem sie die im Paris-Abkommen entworfene neue Governance-Struktur stärken. Ein Nachlassen wäre fatal, weil diese Struktur ein Konzept der Global Governance vorsieht, das auf fortwährendes Engagement der wichtigsten Verhandlungspartner angewiesen ist, wenn es Erfolg haben soll.

Für die EU und Deutschland geht es auch 2016 nicht nur um Investitionen in neue Technologien oder Energieeinsparungen und Zusammenarbeit mit strategisch wichtigen Partnerländern. Im Blickpunkt steht auch die internationale klimapolitische Glaubwürdigkeit Deutschlands und der EU, vor allem bei Staaten, die vom Klimawandel besonders betroffen sind. 2016 sollte die Bundesregierung ihr klimapolitisches Engagement aber zunächst im europäischen Rahmen verorten, nicht zuletzt weil die EU in der internationalen Klimapolitik nicht nur als Vorreiter, sondern auch als Vorbild für einen gelungenen internen Interessenausgleich gesehen wird. Um die EU-Klimapolitik auf Kurs zu halten, werden wohl erhebliche Zugeständnisse an die Mittelosteuropäer nötig sein. Daran wird die Bundesregierung (unter anderem im Verbund mit Frankreich) nicht vorbeikommen, vor allem bei der Festlegung mitgliedstaatlicher Klimaziele in den Sektoren jenseits des Emissionshandels.

Auf der internationalen Ebene dürften die USA wegen des Präsidentschaftswahlkampfes 2016 als klimapolitischer Akteur weitgehend ausfallen, und wohl auch darüber hinaus, sofern ein Republikaner Obama nachfolgt. Anders verhält es sich mit China. Allein die lokale Luftverschmutzung hat den Druck auf die Regierung in einem Maße erhöht, dass eine spürbare Begrenzung der Emissionen unumgänglich erscheint. China hat für 2017 einen nationalen Emissionshandel angekündigt. Dies wäre für alle Handelspartner der Volksrepublik ein deutlicher Impuls, denn damit entfielen ein Argument vieler Wirtschaftsvertreter in EU und USA, dem zufolge im Wettbewerb mit chinesischen Unternehmen nicht dieselben klimapolitischen Ausgangsbedingungen herrschen. Genauso groß wäre aber auch der Rückschlag, sollte das chinesische Vorhaben misslingen. Daher braucht dieser Prozess Unterstützung aus der EU. Gelegenheit für die Setzung weiterer klimapolitischer Akzente bietet die G20-Präsidentschaft Deutschlands im Jahr 2017. Beispielsweise besteht die Chance auf eine breitere und konkretere Dekarbonisierungs-Agenda, denn sie könnte gemeinsam mit der chinesischen Präsidentschaft 2016 vorbereitet werden.

Über den Tag hinaus: Deutsche Außenpolitik jenseits des Krisenmodus

Günther Maihold

Deutschlands Platz in der Welt ist immer weniger in statischen Kategorien zu fassen. Gedankliche Landkarten und strategische Orientierung sind für erfolgreiches Handeln daher unerlässlich. Grundsätzliche Richtungsbestimmungen lassen sich angesichts der Fragmentierung von Politik und Akteurslandschaft aber immer schwerer vornehmen, so dass der Abstimmungsbedarf national und international kontinuierlich größer wird. Wer hier an Gewicht gewinnen will, muss eigene Positionen beziehen und sie mehrheitsfähig vertreten. Dafür wurden mit der Review 2014 zur deutschen Außenpolitik erste Ansätze formuliert. Diese sind zu vertiefen und operativ mit Leben zu erfüllen. Ansatzpunkte gibt es also; nun geht es um die schwierige Aufgabe, substantielle inhaltliche Impulse und operative Wege miteinander zu verbinden. Es gilt, ein Anforderungsprofil für die deutsche Außenpolitik zu formulieren, dem sie entsprechen will und kann. Dies bedeutet vor allem, den Versuch zu wagen, über die tägliche Praxis hinauszublicken und mittleren Horizonten größere Aufmerksamkeit zu widmen.

Befreiung aus dem Krisenmodus

Wie kann die deutsche Außenpolitik vor »die Lage« kommen und damit besser vor außenpolitischen Überraschungen gefeit sein? Die Häufung politischer Krisen in letzter Zeit hat deutlich gemacht, dass eine zurückhaltende Einstellung nicht tragfähig ist, denn die Krisen machen nicht an nationalen Grenzen Halt. Von Deutschland wird umfassenderes Engagement erwartet, und das Land hat sich auch selbst zu einer aktiveren Rolle in der internationalen Politik bekannt. Die entscheidende Herausforderung für die deutsche Außenpolitik besteht darin, sich für Gestaltungsziele einzusetzen und das eigene Handeln nicht zu sehr von der Bewältigung akuter Konflikte absorbieren zu lassen. Zum einen gilt es, die Gefahr einer Überlastung des diplomatischen Apparates angesichts der Krisenhäufung zu vermeiden. Zum anderen muss man sich immer wieder verdeutlichen, dass die Prävention von Krisen mittel- und langfristiges Handeln voraussetzt. Es besteht die Gefahr, unter dem Eindruck aktueller geopolitischer Überlegungen die grundsätzlichen Aspekte einer deutschen und europäischen Neuaufstellung in Fragen der Global Governance aus dem Auge zu verlieren. Die als Folge des wachsenden Gewichts aufsteigender Mächte anstehende Neuordnung der internationalen Beziehungen muss auf der Tagesordnung bleiben, auch wenn die gegenwärtige Agenda (Flüchtlingspolitik, Terrorgefahr) eher auf eine Rückkehr von Krisenbewältigungsmechanismen unter Führung der alten Großmächte verweisen mag.

Ein Prozess der Selbstverständigung über Deutschlands auswärtiges Handeln muss sich zunächst mit der Frage befassen, wie die in rascher

Folge aufgelaufenen Krisen (Ukraine, Ebola, Iran, Syrien etc.) abgearbeitet werden sollen. Dabei ist auch zu entscheiden, in welcher Weise das auswärtige Handeln Deutschlands auf der Weltbühne angelegt sein soll – als Gesamtengagement oder als Summe von partiellen, problem- oder sektorbezogenen Beteiligungsformen. Wenn sich Außenpolitik nicht mehr vom Stil einer nacheilenden Reaktion befreien kann, läuft sie Gefahr, ihre eigenen Gestaltungsziele aus dem Auge zu verlieren. Für diese Ziele ist nicht nur der Grad des bestehenden Interesses ein wichtiges Kriterium; auch der erforderliche Zeiteinsatz und die verfügbaren Ressourcen sind wichtige Rahmenbedingungen. Ein rein situativer Entscheidungsmodus droht die strategischen Leitlinien zu überlagern, die für Orientierung im auswärtigen Handeln sorgen und dieses für andere berechenbar machen. Darunter leidet auch die Effektivität deutscher Präsenz in der internationalen Politik.

Eine Folge ist, dass Negativkampagnen gegen Deutschland im Ausland die gewünschte Wirkung haben und nachhaltigen Imageschaden verursachen können, wie dies in Spanien und Griechenland zu beobachten ist. Es fehlt ein verbindendes Narrativ, das die deutsche Außen-, Verteidigungs- und Entwicklungspolitik international einordnet, und zwar jenseits des im Krisenmodus betriebenen Tagesgeschäfts. Leitmotiv dafür könnte das Interesse an einer angemessenen Positionierung Deutschlands als Mittelmacht in der Weltpolitik sein. Es bedarf eines Narrativs, das nicht nur in Brüssel verstanden wird, sondern auch für Weltsichten und Wahrnehmungen außerhalb Europas anschlussfähig ist. Nur so kann sich Deutschland außenpolitische Chancen erarbeiten, die ihm Vorteile und Gestaltungsspielräume eröffnen. Dies gilt etwa für das Zusammenspiel mit aufsteigenden Mächten in Fragen einer neuen entwicklungspolitischen Agenda, mit der sich die traditionellen Geber-Nehmer-Beziehungen im Rahmen des Development Assistance Committee (DAC) der OECD überwinden lassen. Es gilt ebenso für ein belastbares Muster der Beziehungen mit dem afrikanischen Kontinent, das über akute Notwendigkeiten der Kooperation zur Regulierung der Migration hinausreicht.

Außenpolitischer Aktionismus ist an die Stelle strategischer Positionsbestimmung und innenpolitischer Aushandlung getreten. Beide Elemente sind für eine erfolgreiche Außenpolitik jenseits der spezifischen Ressortverantwortung aber unerlässlich. Zu klären ist: In welchen Foren soll welcher außenpolitische Akteur Deutschlands (von den einzelnen Ressorts über das Parlament bis zu Mittler- und Durchführungsorganisationen) mit welchen Partnern an gemeinsamen Perspektiven arbeiten? Wie können kurzfristige Perzeptions- und Verständigungsprobleme aufgefangen werden? Wo und mit wem sind mittelfristig Dialogprozesse anzusetzen, die eine neue Handlungsgrundlage schaffen können? Nur auf der Basis solcher Entscheidungen lassen sich strategische Gegengewichte zur krisengetriebenen Praxis außenpolitischen Handelns setzen. Externe Beobachter der außenpolitischen Community in Berlin diagnostizieren immer wieder einen Mangel an Strategiefähigkeit oder fehlenden Willen zu strategischem Handeln. Dies sollte nicht als lästiges Monitum verstanden werden, sondern als positiver Anstoß, sich aus einer bloß reaktiven Handlungslogik zu

befreien. Dabei gilt es, neue Muster und Strukturen internationaler Politik zu verankern – nicht nur um Krisen präventiv begegnen oder sie im Zweifel besser bewältigen zu können, sondern auch um belastbare Grundlagen von Vertrauen und Verständnis zu entwickeln.

Formwandel der Außenpolitik – von der institutionellen Bindung zur Schnittstellengestaltung

In der Vergangenheit wurde deutsche Außenpolitik vor allem vor dem Hintergrund ihrer Einbindung in westliche Bündnisse formuliert und von den Partnern durch die Linse der tragenden Institutionen wie Nato und EU gelesen. Mit dem Übergang zu einer multipolaren Ordnung hat sich dies grundsätzlich gewandelt. Die genannten Institutionen sind selbst Orte der Krise oder Verursacher von Krisen geworden; der Problemhaushalt dieser Organisationen und Gemeinschaften scheint über das Maß ihrer Bindungswirkung hinauszuwachsen. Damit verändern sich auch die Konstellationen auswärtigen Handelns.

Deutsche Außenpolitik öffnet sich immer mehr neuen Interaktionsmustern, die nicht an Institutionen gebunden sind, etwa im Rahmen der 5+1-Gespräche zur Beilegung des Atomkonflikts mit Iran oder in variablen Konfigurationen in der Krise um die Ukraine. Sie vollzieht sich damit zunehmend jenseits des etablierten institutionellen Netzes. Dieses bildet zwar weiterhin einen wichtigen Bezugsrahmen, um Krisen der jeweiligen Gemeinschaft einzuhegen, aber nicht mehr den Ort des Anspruchs auf aktive Gestaltung im weltpolitischen Maßstab. Wenn die institutionelle Gebundenheit dieser »alten« Welt kein Garant mehr für die Sicherung von Ordnung ist, muss sich Außenpolitik jenseits des OECD-Rahmens und der eingeführten Gipfelroutinen der G-Formate (G7, G20) bewegen. Sie muss sich im Geflecht überlappender, multipler und auch widersprüchlicher Zugehörigkeiten behaupten, flexible politikfeldbezogene Allianzen eingehen und sich neuen Kräfteverhältnissen anpassen. Anders lassen sich globale öffentliche Güter heute nicht mehr herstellen. Sicherheit und Wohlfahrt sind in Teilordnungen organisiert, die mit variierenden Partnerstrukturen und Verpflichtungsbereitschaften arbeiten müssen und sich daher jenseits der Pole von Ordnung und Krise bewegen.

Damit müssen Deutschland und die EU sich in einem politischen Kontext behaupten, der nicht mehr durch den US-Schirm vorgegeben ist, und eigene Muster der Kooperation entfalten, die nicht in der Zwangsjacke strategischer Partnerschaften steckenbleiben. Gefragt ist also die Fähigkeit, verschiedene politische Arenen zu managen, sie voneinander zu trennen oder aber bewusst zu verkoppeln, um Problemlösungen zu ermöglichen. Eine solche Gestaltung von Schnittstellen (etwa zwischen nationalen Initiativen und internationalen Verpflichtungen, staatlicher Verantwortung und zivilgesellschaftlichen Impulsen) verlangt ein hohes Maß an Abstimmung sowie interaktives Wissens- und Kompetenzmanagement in einem ressortübergreifenden Design. Diese Anforderungen erfüllen sich nicht von allein, es bedarf

vielmehr des politischen Anreizes zur Prioritätensetzung und der inhaltlichen Anregung durch Gestaltungsziele.

Ein erster Schritt könnte darin bestehen, das vielgestaltige Kooperationshandeln mit einzelnen Ländern oder Staatengruppen, nichtstaatlichen wie multilateralen Akteuren in Begriffe zu kleiden und mit Inhalten sowie einer verlässlichen Agenda zu füllen, um den eigenen Gestaltungsinteressen gerecht werden zu können. Dies erfordert eine Analyse konkreter Formen der Zusammenarbeit jenseits bloßer »Andockpunkte«. Vor allem bedarf es der Bereitschaft, unter dem Gesichtspunkt qualitativ besserer Problemlösungen die jeweiligen Strukturen zu durchleuchten und in ihrem Gesamtzusammenhang zu beurteilen.

Wertedivergenz und Belastungsgrenzen berücksichtigen

Verantwortung und Verantwortlichkeit sind zwei nicht deckungsgleiche Dimensionen außenpolitischen Handelns. Reine Handlungsbereitschaft ist unzureichend; vielmehr gilt es, über die international zugewiesenen Anforderungen hinauszugehen, wenn außenpolitisch eine größere Wirksamkeit erreicht werden soll. Wie dieser Anspruch inhaltlich zu füllen ist, wird weltweit im Rahmen einer Grundsatzdebatte über globale öffentliche Güter, Schutzverantwortung und Verteilungsgerechtigkeit diskutiert. Hier prallen alternative Weltansichten aufeinander (wenn man etwa an die umfassenden Divergenzen zum Thema Global Governance denkt), wobei sich immer wieder offenbart, dass die Verhandelbarkeit von Grundsatzpositionen begrenzt ist, ebenso die Bereitschaft, der anderen Seite Anerkennung und Respekt zu zollen. Einerseits lehnen aufsteigende Mächte »westlich« geprägte Normen ab, andererseits weisen die etablierten G7-Staaten alternative Ordnungsmuster zurück. Die Folge ist eine Blockade in der Weltordnungspolitik, die immer stärker in den Bann einer globalen Aushandlung von Belastungsgrenzen gerät, nicht zuletzt bezogen auf die Zukunft der Klimapolitik, die Folgen internationaler Wirtschafts- und Finanzkrisen oder die Auswirkungen transnationaler Migration.

Entsprechend liegt die Herausforderung für außenpolitisches Handeln darin, Übergänge zwischen verschiedenen (internationalen oder globalen) Ordnungsmodellen sowie Verbindungen zwischen neuen Ordnungsmustern (nationaler oder transnationaler Art) zu finden. Die aktuelle Debatte über die Zusammenführung von multiplen Handlungssträngen in der (internationalen) Flüchtlingspolitik ist dafür ein prägendes Beispiel. Wichtige Gestaltungsfragen stehen zur Klärung an. Wie kann die Erschöpfung des westlichen Global-Governance-Diskurses aufgefangen werden, wenn der Dialog mit Partnern geführt wird, die weniger an regelgebundenen Mustern in den internationalen Beziehungen oder an einem institutionellen Multilateralismus interessiert sind? Dies bedeutet etwa, weniger starre und souveränitätsschonende Alternativformen für Internet-Governance, die Kontrolle von Waffensystemen oder Katastrophenbewältigung zu finden, die dem Bedarf aufsteigender Mächte an flexiblen, lastengerechten und durch Konsens legitimierten Regelungen entsprechen. Solche Kriterien gilt es nicht zu-

letzt aufgrund globaler Machtverschiebungen immer wieder neu zu bestimmen, sei es in Formaten der Club-Governance oder solchen (sub-) regionalen Zuschnitts. Größere Komplexität sollte daher nicht als Last gesehen werden, sondern als Potential. Es zu nutzen setzt aber entsprechende Kompetenzen und leistungsfähige Strukturen bei den außenpolitischen Akteuren voraus, etwa die Verbindung von Instrumenten verschiedener Ressorts bei solchen Verhandlungen.

Ähnliches lässt sich anführen für Konzepte wie den Partnerschaftsdiskurs, der reich an Varianten ist – Modernisierungs-, Innovations-, Transformations- oder strategische Partnerschaft. Hier wird ein abgenutzter Begriff weiter kultiviert, der eine Gleichberechtigung vortäuscht, die es bei Lichte besehen nicht gibt und auch nie gegeben hat – ein Sachverhalt, der den Adressaten dieser Partnerschaften zunehmend bewusst geworden ist. Entsprechend wächst die Unzufriedenheit, wenn nicht sogar der Widerstand gegen eine Kooperationsformel, der nicht nur die innenpolitische Dimension fehlt (was ihre Wirkung stark begrenzt), sondern die auch außenpolitisch nicht das nötige Gewicht entwickelt, um für den Partner handlungsleitend zu werden. Die von diesem erwartete »Auszeichnung« bleibt nämlich aus, da keine substantielle Statuserhöhung durch ein höherwertiges Kooperationsangebot stattfindet. Im Falle der Partnerschaftsbeziehungen mit Südafrika etwa gibt es zwar eine binationale Kommission, im Falle Brasiliens existieren sogar gemeinsame Kabinettskonsultationen. Welcher Mehrwert daraus für die beiderseitigen Beziehungen erwachsen soll, wird jedoch nicht erkennbar. Selbst in Wirtschaftskreisen zweifelt man daran, dass diese Anstrengungen substantiell unterfüttert sind.

Außerdem sind Verdoppelungen solcher Beziehungsmuster im europäischen Kontext an der Tagesordnung, was die Bedeutung der angestrebten Präferenzverhältnisse zusätzlich mindert. Innovative Allianzen, also Formen der Zusammenarbeit, die beiden Partnern durch gemeinsame Initiativen mehr internationales Gewicht verleihen, sind für eine nachhaltige Präsenz Deutschlands in der Weltpolitik unverzichtbar. Sie müssen aber durch innenpolitische Interessen und Akteure abgesichert werden und einen so hohen Stellenwert erhalten, dass sie für die strategische Aufstellung der Außenpolitik wirklich von Bedeutung sind. Hier gilt es, die konkreten Beiträge zu benennen, die aus der jeweiligen Zusammenarbeit entspringen sollen, damit diese Akzentsetzung systematisch vertieft und nicht nur konjunkturell fortgeschrieben wird.

Deutschlands außenpolitischer Apparat bedarf hierzu tragfähiger Ressortallianzen, die über bloße interministerielle Zusammenarbeit hinausgehen und nicht durch medienorientierte Konkurrenzen und Inszenierungen gefährdet werden. Bei internationalen Verhandlungen reichen in Fachfragen die für die Koordination zwischen den zuständigen Ressorts bestehenden Instanzen nicht aus, um starke Positionen zu generieren. Erst aus der Zusammenführung von derzeit verteilten Kompetenzen und Ressourcen in gemeinsamen Handlungssträngen kann eine gestärkte außenpolitische Präsenz erwachsen, die sich den Herausforderungen jenseits etablierter Politikmuster zu stellen vermag, sei es in der Rolle des Vorreiters

oder jener des hilfreichen Vermittlers. Das gilt beispielsweise dort, wo beim Thema erneuerbare Energien umwelt-, entwicklungs- und außenpolitische Zuständigkeiten ineinandergreifen. Eine »mittellose Außenpolitik«, die ihr internationales Handeln nicht durch entsprechende Programme und Initiativen begleiten kann, wird kaum erfolgreich sein.

Außenpolitische Innovation durch einen deutschen »whole-of-government«-Beitrag

Die deutsche und europäische Politik muss sich von Aktionismus und Krisenmodus lösen, und sie muss überkommene Vorstellungen von der Welt abstreifen, da sich die Struktur des internationalen Systems verändert hat. Viele Akteure verharren in Handlungs- und Interaktionsmustern, die durch traditionelle institutionelle Einbettungen vorgegeben sind, obwohl sich daraus kaum Gestaltungskraft gewinnen lässt. Gefragt ist heute ein flexibler und variabler Ansatz, der die vielfältigen Optionen von bilateralen Formaten sowie neuen Formen des Multilateralismus und internationaler Regime zu nutzen weiß. Funktionierende regionale und thematische Teilordnungen mit ihren unterschiedlichen Beteiligungsmodi können deutschen Interessen eher entsprechen und für die deutsche Außenpolitik effektiver sein. Ein solches außenpolitisches Design erfordert allerdings, eine klare Marschroute festzulegen und Schwerpunkte zu formulieren. Strategiefähigkeit heißt vor allem Prioritätensetzung. Nötig ist eine deutliche Abgrenzung zentraler Aufgabenbereiche, denen besonderes Augenmerk gelten soll, von solchen Bereichen, die nachgeordneten Charakter haben oder in anderer Kompetenz besser angesiedelt sind. Dies gilt zumal im Kontext der europäischen Einbindung außenpolitischen Handelns und der Vermeidung von Doppelungen.

Doch es geht um mehr: Es kommt darauf an, mit Blick auf die strukturellen Veränderungen der Weltpolitik und über Ressortgrenzen hinweg jene Gestaltungsprioritäten nachhaltiger Entwicklung in den Blick zu nehmen, die zu einem neuen Verständnis von Grundbegriffen der Sicherheit und des zwischenstaatlichen Zusammenlebens führen können. Jenseits des politischen Willens dazu bedarf es der Überprüfung und Erweiterung von Konzepten, Handlungsstrukturen und traditionellen Ressortgrenzen. Deutschland ist außenpolitisch gefordert, sein zerstreutes Potential zu bündeln, international sichtbar und fähig zum Diskurs mit gewichtigen Partnern zu werden und auf diesem Wege seine generelle Route zu beschreiben. Eine solche Grundausrichtung vorzunehmen ist – nach innen wie außen – Teil der außenpolitischen Verantwortung eines Landes, das darauf setzt, neue tragfähige Ordnungsmuster regionaler und funktionaler Art zu erarbeiten.

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

Dr. Steffen Angenendt

Leiter, Forschungsgruppe Globale Fragen

Dr. Muriel Asseburg

Senior Fellow, Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika

Dr. Marcel Dickow

Leiter, Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

Dr. Susanne Dröge

Senior Fellow, Forschungsgruppe Globale Fragen

Dr. Nadine Godehardt

Stellvertretende Leiterin, Forschungsgruppe Asien

Dr. Anne Koch

Wissenschaftlerin, Forschungsgruppe Globale Fragen

Dr. Alexander Libman

Wissenschaftler, Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien

Dr. Barbara Lippert

Forschungsdirektorin der SWP, Institutsleitung

Prof. Dr. Günther Maihold

Stellvertretender Direktor (Internationalisierung, Evaluation und Methoden)

Dr. Claudia Major

Wissenschaftlerin, Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

Dr. Oliver Meier

Stellvertretender Leiter, Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

Dr. Nicolai von Ondarza

Stellvertretender Leiter, Forschungsgruppe EU / Europa

Prof. Dr. Volker Perthes

Direktor der SWP

Dr. Susan Stewart

Stellvertretende Leiterin, Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien

Dr. Johannes Thimm

Stellvertretender Leiter, Forschungsgruppe Amerika

Dr. Isabelle Werenfels

Leiterin, Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika

Dr. Kirsten Westphal

Wissenschaftlerin, Forschungsgruppe Globale Fragen

Heiko Wimmen

Wissenschaftler, Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika