

## Nach der „Zeitenwende“

Der **neue Partner-Atlas** für  
die deutsche Außenpolitik



# Nach der „Zeitenwende“

Der neue **Partner-Atlas** für  
die deutsche Außenpolitik

# Inhaltsverzeichnis

---

|                                                                                                            |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Vorwort</b>                                                                                             | <b>5</b>   |
| <b>Einleitung</b>                                                                                          | <b>6</b>   |
| <b>Teil I: Deutschlands Interessen –<br/>und mit wem sie sich verwirklichen lassen</b>                     | <b>10</b>  |
| <b>Kapitel 1: Die Stärkung einer werte- und regelbasierten Weltordnung</b>                                 | <b>12</b>  |
| Schweiz                                                                                                    | 18         |
| Israel                                                                                                     | 24         |
| Tunesien                                                                                                   | 28         |
| Ghana                                                                                                      | 32         |
| Malawi                                                                                                     | 36         |
| Chile                                                                                                      | 40         |
| Uruguay                                                                                                    | 44         |
| Indien                                                                                                     | 48         |
| Japan                                                                                                      | 54         |
| <b>Kapitel 2: Die Wahrung unseres Wohlstands<br/>durch freien Handel und Innovation</b>                    | <b>60</b>  |
| Schweiz                                                                                                    | 70         |
| Libyen                                                                                                     | 76         |
| Saudi-Arabien                                                                                              | 80         |
| Côte d'Ivoire                                                                                              | 84         |
| Kenia                                                                                                      | 88         |
| Brasilien                                                                                                  | 92         |
| Mexiko                                                                                                     | 96         |
| Taiwan                                                                                                     | 100        |
| Vietnam                                                                                                    | 106        |
| <b>Kapitel 3: Die Sicherheit und Stabilität Europas,<br/>seiner Nachbarschaft und anderer Weltregionen</b> | <b>112</b> |
| Algerien                                                                                                   | 120        |
| Jordanien                                                                                                  | 126        |
| Katar                                                                                                      | 130        |
| Côte d'Ivoire                                                                                              | 134        |
| Nigeria                                                                                                    | 138        |
| Brasilien                                                                                                  | 142        |
| Kolumbien                                                                                                  | 148        |
| Mexiko                                                                                                     | 152        |
| Kasachstan                                                                                                 | 156        |
| Usbekistan                                                                                                 | 160        |

|                                                                                      |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Kapitel 4: Die Sicherung wichtiger Ressourcen und der Schutz des Klimas .....</b> | <b>166</b> |
| Irak .....                                                                           | 176        |
| Marokko .....                                                                        | 180        |
| DR Kongo .....                                                                       | 184        |
| Südafrika .....                                                                      | 188        |
| Costa Rica .....                                                                     | 192        |
| Peru .....                                                                           | 196        |
| VR China .....                                                                       | 202        |
| Japan .....                                                                          | 208        |
| <b>Kapitel 5: Die Regulierung globaler Migrationsströme .....</b>                    | <b>214</b> |
| Serbien .....                                                                        | 224        |
| Marokko .....                                                                        | 228        |
| Niger .....                                                                          | 232        |
| Kolumbien .....                                                                      | 236        |
| Pakistan .....                                                                       | 242        |
| <br>                                                                                 |            |
| <b>Teil II: Potenzielle Partner – und was uns mit ihnen verbindet</b>                | <b>246</b> |
| <hr/>                                                                                |            |
| <b>Kapitel 1: Europa und Nordamerika .....</b>                                       | <b>248</b> |
| <b>Kapitel 2: Naher Osten und Nordafrika .....</b>                                   | <b>254</b> |
| <b>Kapitel 3: Afrika südlich der Sahara .....</b>                                    | <b>264</b> |
| <b>Kapitel 4: Lateinamerika .....</b>                                                | <b>274</b> |
| <b>Kapitel 5: Asien und Pazifik .....</b>                                            | <b>284</b> |



# Vorwort

---

Fünf Weltregionen und fünf außenpolitische Interessen. Das ergab in der ersten Ausgabe unseres Partner-Atlas noch 25 Länderkapitel, verfasst von rund 50 Autorinnen und Autoren. In dieser nun vorliegenden zweiten Ausgabe sind daraus 41 Länderkapitel von fast 70 Autorinnen und Autoren geworden. Die Symmetrie der ersten Ausgabe (jeweils fünf thematische Länderkapitel pro Weltregion) haben wir dabei hinter uns gelassen. Weltpolitik passt eben doch in keine allzu schematische Matrix. Dass für die neue Ausgabe nicht nur neue Partnerländer hinzugekommen sind, sondern uns auch das eine oder andere Partnerland wieder abhandengekommen ist, zeigt, wie dynamisch globale Entwicklungen gerade auch in negativer Hinsicht sein können. Mit Afghanistan, Russland und Belarus ist in 2022 jedenfalls nicht einmal mehr an eine interessengeleitete Zweckpartnerschaft zu denken. Diese Länder tauchen im Partner-Atlas entsprechend auch nicht mehr auf.

Auch die zweite Ausgabe des Partner-Atlas wäre ohne das internationale Netzwerk der Konrad-Adenauer-Stiftung nicht umzusetzen gewesen. Wir möchten uns deshalb an dieser Stelle bei allen Kolleginnen und Kollegen bedanken, die das Projekt weiter vorangetrieben haben: der hauptabteilungsübergreifenden Arbeitsgruppe, die die neuen Länderkapitel redaktionell begleitet hat, allen Autorinnen und Autoren im In- und Ausland, die exzellente Beiträge zugeliefert haben, und natürlich auch all jenen, die diese Beiträge ausgiebig diskutiert, überarbeitet und schließlich in Form gebracht haben.

Allen Leserinnen und Lesern, die mit dem Griff zu dieser Printpublikation gezeigt haben, dass der Buchdruck noch immer nicht obsolet ist, empfehlen wir auch weiterhin, unter [www.partner-atlas.com](http://www.partner-atlas.com) auch einen Blick auf die interaktive Variante dieser Publikation zu werfen.

Wir sind für Ihre Anregungen und Verbesserungsvorschläge dankbar, die wir bei der weiteren Bearbeitung des Partner-Atlas gerne berücksichtigen. Zunächst aber wünschen wir Ihnen eine anregende Lektüre unserer neuen Ausgabe.

Berlin, im Juli 2022

# Einleitung

---

Für Konrad Adenauer war es das große Unglück der deutschen Geschichte, dass Deutschland stets ohne wirkliche Freunde gewesen sei. Mit seiner Politik der europäischen Integration und consequenten Westbindung hat der erste deutsche Bundeskanzler selbst ganz wesentlich dazu beigetragen, dass sich dies in den letzten 70 Jahren grundlegend geändert hat. Heute ist Deutschland integraler Bestandteil von Europäischer Union und NATO. Seine Freiheit, seine Sicherheit und seinen Wohlstand verdankt Deutschland nicht zuletzt einem engmaschigen Netz aus Nachbarn, Freunden und Partnern auf der ganzen Welt. Diese Partnerschaften zu pflegen, die europäische Integration zu vertiefen und die Westbindung zu stärken, ist deshalb heute genauso wichtig wie zu Adenauers Zeiten. Ausreichend ist es jedoch nicht.

In einer Phase, in der die Europäische Union und das transatlantische Verhältnis herausgefordert werden, wieder Krieg in Europa tobt, einer Phase, in der multilaterale Institutionen und Regelwerke infrage gestellt werden, einer Phase, in der die liberale Weltordnung mehr denn je unter Druck steht und vielerorts schon von einer neuen Weltordnung die Rede ist – in einer solchen Phase muss es für die deutsche Außenpolitik ganz besonders darum gehen, Wertepartnerschaften jenseits von EU und NATO zu stärken. Einige dieser Partnerschaften sind bereits heute fest etabliert, andere gilt es auszuloten, neu zu knüpfen und auszubauen. Denn nur wenn es gelingt, genügend Verbündete im Kampf für Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu gewinnen, hat die liberale Weltordnung eine Chance. Ausreichend ist aber auch das nicht.

In einer komplexen, globalisierten Welt mit mannigfachen Verflechtungen ist Deutschland bei der Verwirklichung seiner Interessen in vielen Fällen darauf angewiesen, mit Partnern zusammenzuarbeiten, die weit davon entfernt sind, als Wertepartner oder gar Freunde gelten zu können, sei es beim Klimaschutz mit China, beim Außenhandel mit Saudi-Arabien oder bei Sicherheitsfragen mit Katar. Der im deutschen Außenpolitikdiskurs häufig konstruierte Gegensatz zwischen Werten auf der einen und Interessen auf der anderen Seite ist dabei insofern irreführend, als die Verwirklichung bestimmter Wertvorstellungen selbstverständlich ebenfalls ein Interesse sein kann. Richtig ist aber außerdem, dass sich Deutschlands außenpolitische Interessen nicht auf die Wertedimension beschränken und sich – so wünschenswert das sein mag – auch nicht allein mit einer Allianz aus Wertepartnern und Freunden werden verwirklichen lassen. Neben der Stärkung des transatlantischen Verhältnisses, der Vertiefung der europäischen Integra-

tion und dem Ausloten neuer Wertepartnerschaften muss es für die deutsche Außenpolitik folglich ebenso darum gehen, zu eruieren, welche Interessen sich mit welchen Partnern umsetzen lassen.

Dieses Projekt hat es sich daher zur Aufgabe gemacht, einen Partner-Atlas für die deutsche Außenpolitik zu erstellen, der in Form eines Nachschlagewerkes aufzeigen soll, welche außenpolitischen Interessen sich mit welchen internationalen Partnern verwirklichen lassen. Der Atlas soll Struktur in die Debatte um Deutschlands Partner und Interessen bringen und politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern und ihrem Umfeld ein Werkzeug an die Hand geben, um sich unter diesem Gesichtspunkt möglichst schnell in unterschiedlichen Themenfeldern und Weltregionen zurechtzufinden.

Unabdingbare Voraussetzung für die Suche nach Partnern, mit denen sich wesentliche Interessen deutscher Außenpolitik verwirklichen lassen, ist allerdings die Definition dieser Interessen. Der Partner-Atlas definiert deshalb die folgenden fünf Kerninteressen deutscher Außenpolitik<sup>1</sup>:

- (1.)** *Die Stärkung einer werte- und regelbasierten Weltordnung*
- (2.)** *Die Wahrung unseres Wohlstands durch freien Handel und Innovation*
- (3.)** *Die Sicherheit und Stabilität Europas, seiner Nachbarschaft und anderer Weltregionen*
- (4.)** *Die Sicherung wichtiger Ressourcen und der Schutz des Klimas*
- (5.)** *Die Regulierung globaler Migrationsströme*

Die Herleitung und Definition wesentlicher Interessen deutscher Außenpolitik ist zwar unabdingbare Voraussetzung, um existierende oder potenzielle Partnerschaften auf ihren Nutzen für eines oder mehrere dieser Interessen hin untersuchen zu können, steht aber nicht im Mittelpunkt des Projektes. Bei der hier vorgenommenen Festlegung handelt es sich deshalb auch ganz bewusst um eine möglichst konsens- und anschlussfähige Interessendefinition, die sich stark vereinfacht auf die fünf Schlagworte Werte, Wohlstand, Sicherheit, Ressourcen und Migration herunterbrechen lässt.

Auf Grundlage dieser fünf Interessen soll im Projekt ausgelotet werden, mit wem, das heißt mit welchen Partnerländern sich welche Interessen am ehesten verwirklichen lassen. Staaten, die Mitglied der Europäischen Union und/oder der NATO sind, gelten dabei als „selbstverständliche Partner“ und bleiben bei der Untersuchung ganz bewusst außen vor. Der Fokus des Projektes liegt stattdessen ausschließlich auf Partnerschaften jenseits von EU und NATO.



Der Begriff Partner ist dabei ganz bewusst gewählt. Er soll ein möglichst breites Spektrum bilateraler Beziehungen abdecken: von engen Wertepartnerschaften bis hin zu reinen Zweckbündnissen.

Die Struktur des Projektes orientiert sich an den fünf bereits erwähnten außenpolitischen Interessen und den folgenden fünf Weltregionen:

- (1.) *Europa und Nordamerika*
- (2.) *Naher Osten und Nordafrika*
- (3.) *Afrika südlich der Sahara*
- (4.) *Lateinamerika*
- (5.) *Asien und Pazifik*

Das Projekt ist dabei so angelegt, dass sich die Inhalte sowohl aus einer interessengeleiteten, also thematischen Perspektive als auch aus einer an einzelnen Weltregionen und Ländern orientierten, also regionalen Perspektive erschließen lassen, je nachdem, von welchem spezifischen Interesse die Lektüre im Einzelfall geleitet ist.

Obwohl der Partner-Atlas inzwischen 34 verschiedene Länder umfasst, reklamiert er nach wie vor keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Auch jenseits der bereits behandelten Länder gibt es potenzielle Partnerländer, mit denen sich eine eingehendere Beschäftigung lohnt und die in kommenden Ausgaben möglicherweise noch dazukommen werden. Unsere aktuelle Auswahl ist jedenfalls auch von der Einsicht geprägt, dass ein solches Projekt immer auch von der richtigen Mischung lebt: der richtigen Mischung aus den „üblichen Verdächtigen“ und einigen eher überraschenden Kandidaten genauso wie der richtigen Mischung aus den sogenannten Großen der jeweiligen Weltregionen und den vielen Kleinen, die oft in ihrem Schatten stehen.

Dass der Partner-Atlas 41 Länderkapitel umfasst, aber nur 34 Länder behandelt, ist übrigens dem Umstand geschuldet, dass viele Länder Partnerpotenzial für die Verwirklichung von mehr als einem Interesse haben. Deshalb kommen zum Beispiel Länder wie Kolumbien (Partner sowohl für Migration als auch Sicherheit) und Japan (Partner für Ressourcen als auch Werte) in der neuen Ausgabe mehr als einmal vor.

Abschließend noch ein Wort zur Gegenüberstellung von Wertepartnern auf der einen und Partnerländern zur Verwirklichung der übrigen Interessen auf der anderen Seite. Es geht uns dabei ganz explizit nicht darum, die Welt in Gut und Böse einzuteilen. Ganz im Gegenteil: Ein wesentliches Anliegen des Projektes ist es, deutlich zu machen, wie komplex das Geflecht aus unterschiedlichen Interessen, Werten und infrage kommenden Partnerländern für die deutsche Außenpolitik in Wirklichkeit ist. Die Einordnung einzelner Länder in verschiedene Kategorien hat dabei vor allem heuristischen Wert und ist selbstverständlich nicht als abschließendes Urteil zu verstehen.

Die Tatsache, dass sich der nun vorliegende Partner-Atlas von 2022 nicht unerheblich von der ersten Ausgabe 2020 unterscheidet, macht deutlich, dass die Wirklichkeit internationaler Politik kompliziert und zudem im permanenten Wandel begriffen ist. Insofern sind die folgenden Ausführungen letztlich nicht mehr als eine Momentaufnahme, die sich trotzdem bemüht, ein wenig Licht ins Dickicht deutscher Außenpolitik zwischen Werten, Interessen und potenziellen Partnern zu bringen.

**Dr. Peter Fischer-Bollin** ist Leiter der Hauptabteilung Analyse und Beratung.

**Sebastian Enskat** ist Leiter der Abteilung Demokratie, Recht und Parteien in der Hauptabteilung Analyse und Beratung.

**Magdalena Jetschgo-Morcillo** ist Referentin für Globale Ordnung und Systemwettbewerb in der Hauptabteilung Analyse und Beratung.

---

1 Grundlage für die hier vorgenommene Interessendefinition ist der Diskurs um Deutschlands Außenpolitik seit der Wiedervereinigung, einschließlich einschlägiger Literatur und der wenigen offiziellen Dokumente, die sich explizit mit strategischen Fragen und Deutschlands außenpolitischen Interessen befassen, allen voran die sogenannten Weißbücher der Jahre 1994, 2006 und 2016.





# TEIL I

**Deutschlands Interessen –  
und mit wem sie sich  
verwirklichen lassen**

# Die Stärkung einer werte- und regelbasierten Weltordnung

Sebastian Enskat / Peter Fischer-Bollin



## 1. Relevanz

Dass Werte und Interessen unauflösbar miteinander verbunden sind, ist uns im Zusammenhang mit den Ereignissen in der Ukraine – dem brutalen Angriffskrieg Russlands auf ein freies, demokratisches Nachbarland und der damit verbundenen Energiekrise – zuletzt wieder deutlich vor Augen geführt worden. Dass Werte und Interessen zwei Seiten ein und derselben Medaille sind, gehört allerdings auch zur DNA deutscher Außenpolitik. Schon für Konrad Adenauer war die konsequente Westbindung Deutschlands nicht nur der erfolgversprechendste Weg zu Sicherheit und Wohlstand für eine in Trümmern liegende Nation, sondern vor allem eine Entscheidung für die Freiheit. Die konsequente Integration Deutschlands in die Gemeinschaft der freien Völker wurde zur Grundlage einer jahrzehntelangen Erfolgsgeschichte, die mit der Einheit in Frieden und Freiheit 1990 ihren vorläufigen Höhepunkt fand.

Die deutsche Außenpolitik der letzten 70 Jahre ist insofern untrennbar mit der Erfolgsgeschichte der liberalen Weltordnung verbunden, mit ihren Institutionen und ihren Grundprinzipien. Freiheit, Menschenrechte, multilaterale Kooperation, friedliche Konfliktlösung und Freihandel – das Bekenntnis zu diesen Werten findet seinen Ausdruck nicht nur im Grundgesetz, sondern auch in der Mitgliedschaft Deutschlands in den Vereinten Nationen (VN), der Europäischen Union (EU), der Nordatlantikpakt-Organisation (NATO), der Welthandelsorganisation (WTO) und dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGH), um hier nur einige zu nennen. Es sind diese Prinzipien und Werte, die Deutschland und dem Westen Jahrzehnte des Wohlstands und der Sicherheit beschert haben. Gerade Deutschlands Wohlstand hängt wesentlich von der Freiheit seiner Bürgerinnen und Bürger, dem freien Verkehr von Waren und Dienstleistungen in der EU, freien Handelswegen sowie dem Zugang zu Märkten überall auf der Welt ab. Die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien sichert den gesellschaftlichen Frieden im Inneren und schafft gleichzeitig Planungs- und Verfahrenssicherheit für Investition- und Anlageentscheidungen ausländischer Unternehmen.

Ähnlich verhält es sich mit Deutschlands Sicherheit, die nicht nur durch die nun endlich erfolgenden Investitionen in die Bundeswehr gewährleistet wird, sondern ganz zuvorderst auch dem Umstand zu verdanken ist, dass Deutschland in ein engmaschiges Netz aus gleichgesinnten Partnern eingebunden ist. An der Verbreitung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Freiheit überall auf der Welt mitzuwirken und eine werte- und regelbasierte Weltordnung zu stärken, ist vor diesem Hintergrund alles andere als Selbstzweck, sondern vielmehr ureigenes Interesse deutscher Außenpolitik.

Immer dann, wenn deutsche Wirtschafts- und Sicherheitsinteressen gegen Demokratie, Recht und Freiheit in Stellung gebracht werden – wie es auch jetzt wieder im Hinblick auf die deutsche Solidarität mit der Ukraine passiert –, ist daran zu erinnern, dass auch Werte Interessen sind, dass es die liberale Weltordnung war, die die deutsche Erfolgsgeschichte von Einheit in Frieden, Freiheit, Sicherheit und Wohlstand

überhaupt erst möglich gemacht hat, dass es diese Ordnung ist, von der Deutschland auch heute noch in hohem Maße profitiert und dass wir auf diese Ordnung auch in Zukunft noch dringend angewiesen sein werden. Eine werte- und regelbasierte Weltordnung zu stärken, muss deshalb eines der wichtigsten außenpolitischen Interessen Deutschlands sein – jetzt erst recht.

**Auch Werte sind Interessen.**

## 2. Status quo

Deutschland muss endlich erwachsen werden, zu außenpolitischer Normalität finden und lernen, seine Interessen zu vertreten: Forderungen wie diese sind seit der Wiedervereinigung immer wieder erhoben worden, häufig in Verbindung mit Kritik an einer vermeintlich allzu sehr an Werten und Moral orientierten Außenpolitik.<sup>1</sup>

Richtig ist, dass sich das wiedervereinigte Deutschland nach 1990 erst daran gewöhnen musste, mit dem gewachsenen Handlungsspielraum in einer von heute auf morgen vollkommen veränderten Welt umzugehen, sich dabei seiner eigenen Interessen neu zu vergewissern und diese dann nicht nur klar zu artikulieren, sondern auch noch konsequent zu verfolgen. Dass Bundespräsident Horst Köhler 2010 noch zurücktreten musste, weil er darauf hingewiesen hatte, dass ein Land wie Deutschland im Notfall [sic!] auch zum Einsatz militärischer Mittel bereit sein müsse, um seine Interessen zu wahren<sup>2</sup>, zeigt, wie schwierig ein solcher Anpassungsprozess mitunter sein kann.

Bei aller berechtigten Kritik an der deutschen Außenpolitik nach der Wiedervereinigung führt der häufig konstruierte Gegensatz zwischen vermeintlich harten Sicherheits- und Wirtschaftsinteressen auf der einen und Werten und Moral auf der anderen Seite in die Irre. Der Historiker Heinrich August Winkler spricht deshalb auch lieber von materiellen und immateriellen Interessen.<sup>3</sup>

Tatsächlich zeigen unzählige Beispiele, dass sich Werte und Interessen in der außenpolitischen Praxis so gut wie nie voneinander trennen lassen. Wie stellen wir uns zur Demokratiebewegung in Hongkong, wenn China der größte Absatzmarkt deutscher Industriegüter ist? Wie sichern wir die Versorgung mit Erdöl und Erdgas, wenn Russ-

land als Lieferant wegfällt und die Alternativen von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit mindestens so weit entfernt sind wie der Despot im Kreml? Wie gestalten wir unsere Zusammenarbeit mit der Türkei, wenn die uns zwar in vielerlei Hinsicht verbunden und strategisch wichtig ist, sich aber gleichzeitig immer weiter von den gemeinsamen Werten entfernt?

Dass die liberale Weltordnung derzeit in ihrer vielleicht schwersten Krise steckt, macht die Sache nicht eben einfacher. Hatte Francis Fukuyama Anfang der 1990er Jahre noch den Siegeszug der westlich geprägten, liberalen Demokratie vorausgesagt, ist von dieser Euphorie 30 Jahre später kaum noch etwas zu spüren. Erstmals seit langer Zeit ist der Anteil freier Demokratien auf der Welt wieder rückläufig.<sup>4</sup> Krieg, globaler Terrorismus, Klimawandel und Flüchtlingsbewegungen setzen den Westen unter Druck.

Statt die Lücken zu schließen, die die immer mehr mit sich selbst beschäftigten USA auf der Weltbühne hinterlassen, tut sich die EU nach wie vor schwer, weltpolitisch eine aktivere Rolle zu spielen. Nachdem schon die Euro- und die Flüchtlingskrise erhebliche Belastungen für den europäischen Zusammenhalt mit sich gebracht hatten, der Brexit noch immer nicht richtig verdaut und die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Corona-Pandemie noch deutlich spürbar sind, stellt der Krieg in der Ukraine die EU nun vor die vielleicht größte Herausforderung überhaupt.

Auch wenn Russland durch seinen Angriffskrieg auf die Ukraine derzeit die Schlagzeilen bestimmt, bleibt China die größte Herausforderung für die liberale Weltordnung. Im Schatten des Krieges baut Peking seinen Einfluss überall auf der Welt aus und entwickelt sich zunehmend vom Konkurrenten zum Gegner. Die werte- und regelbasierte Weltordnung zu stärken, fortzuentwickeln und wo nötig zu verteidigen ist daher dringlicher denn je.

### 3. Potenzial

Wenn die deutsche Außenpolitik eine werte- und regelbasierte Weltordnung stärken will, dann muss sie die Wertedimension bei all ihren Entscheidungen mitberücksichtigen und sie in ein angemessenes Gleichgewicht zu anderen Interessen bringen. Dazu ist zunächst eine informierte Debatte in Politik und Gesellschaft vonnöten. Eine Debatte, die keinen irreführenden Gegensatz zwischen vermeintlich harten Sicherheits- und Wirtschaftsinteressen auf der einen und Werten und Moral auf der anderen Seite konstruiert. Eine Debatte, die deutlich macht, dass eine werte- und regelbasierte Weltordnung unabdingbare Voraussetzung für fast alle anderen Interessen deutscher Außenpolitik oder zumindest der beste Weg zu ihrer Verwirk-



lichung ist. Eine Debatte, die sich auch der Frage widmet, welchen Preis wir für die Stärkung und, wo notwendig, Verteidigung einer werte- und regelbasierten Weltordnung zu zahlen bereit sind.

Deutschland hat sich in der Vergangenheit zwar stets als lautstarker Befürworter einer werte- und regelbasierten Weltordnung hervorgetan, war aber nicht immer bereit, seinen Worten auch die entsprechenden Taten folgen zu lassen. Daran, dass sich das jetzt, wo die „Zeitenwende“ zumindest ausgerufen worden ist, auch wirklich ändert, bestehen nach wie vor berechtigte Zweifel. Das birgt die Gefahr eines außenpolitischen Moralismus<sup>5</sup> und muss deshalb dringend mit entsprechendem Handeln unterfüttert werden. Dazu gehören allem voran die notwendigen Investitionen in die eigene Verteidigungsfähigkeit genauso wie ein stärkeres und zielgerichteteres Engagement in internationalen Institutionen. Die Solidarität mit Demokratiebestrebungen überall auf der Welt, der

Einsatz für die politisch und sozial Unterdrückten sowie die Unterstützung bei der Etablierung von Rechtsstaatlichkeit müssen eine angemessene Balance finden.

Wenn die deutsche Außenpolitik eine werte- und regelbasierte Weltordnung stärken will, dann kann sie das aber keineswegs alleine tun. Sie braucht dafür die Unterstützung entsprechender Partner. Das beginnt mit den Staaten der EU und den Vereinigten Staaten von Amerika, für Deutschland trotz allem die „unverzichtbare Nation“. Es geht mit den anderen Partnerländern in der NATO weiter, hört aber da nicht auf. Gerade wenn die USA heute ein weniger verlässlicher – wenn auch immer noch zentraler Partner – sind und die EU mit ihren Mitgliedstaaten allein nicht in der Lage ist, die sich daraus ergebenden Lücken zu schließen, muss der Blick der deutschen Außenpolitik auch über den Tellerrand

hinausgehen: zur Peripherie Europas, in den Nahen Osten, nach Nord- und Subsahara-Afrika, nach Japan, nach Australien und nicht zuletzt nach Lateinamerika. Überall auf der Welt finden sich Partnerländer, die unsere Werte jetzt schon teilen oder zumindest bereit sind, in einen Dialog über jene gemeinsamen Werte einzutreten. Welche Partnerländer das in welchen Weltregionen sein könnten und welche Werte uns mit ihnen verbinden, erläutern die nachfolgenden Kapitel. ♦

**Dr. Peter Fischer-Bollin** ist Leiter der Hauptabteilung Analyse und Beratung. **Sebastian Enskat** ist Leiter der Abteilung Demokratie, Recht und Parteien in der Hauptabteilung Analyse und Beratung.

**Deutschland hat sich in der Vergangenheit zwar stets als lautstarker Befürworter einer werte- und regelbasierten Weltordnung hervorgetan, war aber nicht immer bereit, seinen Worten auch die entsprechenden Taten folgen zu lassen.**

- 1 Bspw. Techau, Jan 2007: Deutschland muss außenpolitisch erwachsen werden, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.10.2007, in: <https://www.faz.net/aktuell/politik/sicherheitskonferenz/als-moralapostel-droht-deutschland-zu-zerreißen-14880255.html> [30.03.2020], oder mit Blick auf die EU einordnend: Hellmann, Gunther 2016: Zwischen Gestaltungsmacht und Hegemoniefalle. Zur neuesten Debatte über eine „neue deutsche Außenpolitik“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 11.07.2016.
- 2 Bspw. dpa/Reuters 2010: Bundespräsident Horst Köhler tritt zurück, in: Die Zeit, 31.05.2010, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2010-05/koehler-ruecktritt> [06.04.2020].
- 3 Winkler, Heinrich August 2019: Ein normatives Projekt in der Krise, 08.05.2019, S. 6, dokumentiert in: [https://www.geschichte.hu-berlin.de/de/bereiche-und-lehrstuehle/emeriti-ehemalige-professor\\_innen/gedeswestens/personen/prof-dr-heinrich-august-winkler/ein-normatives-projekt-in-der-krise\\_8-5.2019](https://www.geschichte.hu-berlin.de/de/bereiche-und-lehrstuehle/emeriti-ehemalige-professor_innen/gedeswestens/personen/prof-dr-heinrich-august-winkler/ein-normatives-projekt-in-der-krise_8-5.2019) [30.03.2020].
- 4 Boese, Vanessa A./Alizada, Nazifa/Lundstedt, Martin/Morrison, Kelly/Natsika, Natalia/Sato, Yuko/Tai, Hugo/Lindberg, Staffan I. 2022: Autocratization Changing Nature? Democracy Report 2022. Varieties of Democracy Institute (V-Dem), in: [https://v-dem.net/media/publications/dr\\_2022.pdf](https://v-dem.net/media/publications/dr_2022.pdf) [30.06.2022].
- 5 Vgl. Lübke, Hermann 1989: Politischer Moralismus. Der Triumph der Gesinnung über die Urteilskraft, Berlin.



## Schweiz

### Olaf Wientzek

**1. Relevanz** Welche Relevanz hat die Schweiz für Deutschland, wenn es darum geht, das Interesse „Die Stärkung einer werte- und regelbasierten Weltordnung“ zu verwirklichen?

Die Schweiz ist in vielerlei Hinsicht eine zentrale Werte- und Interessenpartnerin Deutschlands. Innen- wie Außenpolitik der Schweiz stützen sich auf denselben Wertekanon von Menschenrechten, Demokratie, Freiheit und Rechtsstaatlichkeit.

Dies ist – unbeschadet von der Neutralität der Schweiz<sup>6</sup> – auch auf globaler Ebene sichtbar: Seit 2002 ist sie Mitglied der Vereinten Nationen, erstmals hat sie für die Jahre 2023 und 2024 einen nichtständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat inne. Generell sieht sich die Schweiz als Unterstützerin eines regel- und wertebasierten Multilateralismus. In den VN-Gremien gehört das Land zu den engsten Verbündeten Deutschlands außerhalb der EU. Das zeigte sich



auch während der Corona-Pandemie, in der die Schweiz zu jenen Ländern gehörte, die wie Deutschland für eine starke Rolle multilateraler Organisationen (WHO) und Instrumente (ACT-Accelerator und COVAX-Initiative) bei deren Bekämpfung warben. Durch den multilateralen Standort Genf liegt die Unterstützung der Arbeit der dort beheimateten Organisationen auch im Eigeninteresse der Schweiz.

Die Schweiz sieht sich als Verteidigerin der UN-Charta und des humanitären Völkerrechts. Zudem ist die Schweiz für ihr starkes humanitäres Engagement bekannt: durch ihre tragende Rolle beim Internationalen Roten Kreuz, aber auch als politische und finanzielle Unterstützerin von anderen wichtigen humanitären Organisationen wie dem Amt der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) oder dem UN-Flüchtlingshilfswerk UNHCR.<sup>7</sup>

Eine natürliche Partnerin ist die Schweiz auch aufgrund der sehr ähnlichen ordnungspolitischen Ausrichtung (Marktwirtschaft, Freihandel, Subsidiaritätsprinzip, Bedeutung des Schutzes von Urheberrechten) sowie der kompatiblen Vorstellungen zur Rolle und Reform der Welt Handelsorganisation (WTO). Die Schweiz gehört in der WTO auch zu den Staaten, die sich für eine starke WTO, die Stärkung des Freihandels und den Abbau von Handelshemmnissen einsetzen.

Durch Reformen des Finanzsektors sowie den Beschluss des Schweizer Bundesrats, die von der OECD und den G20-Staaten vereinbarte Mindeststeuer mit einer Verfassungsänderung umzusetzen, sind die Divergenzen in internationalen finanz- und fiskalpolitischen Fragen mit Deutschland geringer geworden.

Die Schweiz ist bekannt für ihre sogenannten guten Dienste: Sie bietet Konfliktparteien

Dialog- und Mediationsplattformen an. Durch ihr internationales Image als Vermittlerin ist sie eine wichtige Partnerin im Bereich der Konfliktprävention und Konfliktlösung. Seit dem 19. Jahrhundert ist die Schweiz international als Schutzmacht anerkannt. In dieser Rolle übernimmt die Schweiz einen Teil der diplomatischen Aufgaben, wenn zwei Staaten ihre Beziehungen ganz oder teilweise abbrechen. So vertritt die Schweiz seit 1979 die iranischen Interessen in Ägypten und in Kanada, die Interessen der USA im Iran. Eine ähnliche Rolle nimmt sie zwischen Russland und Georgien sowie zwischen dem Iran und Saudi-Arabien ein.

**Die Schweiz gilt im Menschenrechtsrat, in der WHO sowie der WTO als verlässlicher Partner Deutschlands.**

Aufgrund verschiedener Faktoren (Neutralität, aber auch wirtschaftliche Verflechtungen) unterhält die Schweiz mitunter engere politische und wirtschaftliche Beziehungen mit einigen autokratischen Ländern und schloss sich in der Vergangenheit von europäischen Ländern verhängten Sanktionen nicht an.

**2. Bereitschaft** *Wie groß ist die Bereitschaft der Schweiz, mit Deutschland zur Verwirklichung dieses Interesses zusammenzuarbeiten?*

Die Bereitschaft zur Zusammenarbeit auf globaler Ebene und in multilateralen Organisationen ist grundsätzlich sehr stark ausgeprägt, eine Vertiefung der Kooperation wird als erstrebenswert angesehen. Mitunter wird von Schweizer Vertreterinnen und Vertretern der Wunsch nach einer schnelleren und frühzeitigen Koordinierung mit Deutschland und der EU geäußert – als Nicht-EU-Land ist die Schweiz nicht in die EU-internen Abstimmungsprozesse eingebunden. Aufgrund ihrer spezifischen Position im internationalen Sys-

tem (Neutralität, Schutzmachtstatus) wählt die Schweiz zur Erreichung der gemeinsamen Ziele mitunter andere Instrumente als Deutschland: Dazu gehören ihre „guten Dienste“, ihre Mediations- und Schutzmachtrolle sowie eine deutlich stärker ausgeprägte Zurückhaltung gegenüber der Anwendung von Sanktionen.<sup>8</sup> Auf der anderen Seite ist die Beteiligung an militärischen Missionen begrenzt, Schwerpunkte sind hier unter anderem Kapazitätsaufbau und humanitäre Minenräumung. Die Schweiz kann sich allerdings durchaus an GSVP-Missionen (Gemeinsame Sicherheits- und Ver-

teidigungspolitik) beteiligen und tat dies beispielsweise im Rahmen der zivilen Missionen EUCAP Sahel Mali und EUAM Ukraine.

**3. Status quo** *Wie eng ist die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und der Schweiz aktuell in diesem Bereich?*

Die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Deutschland ist an internationalen Standorten wie Genf und New York sehr eng. Die Schweiz gilt im Menschenrechtsrat, in der WHO, aber auch bei humanitären und digitalen Fragen (etwa in den Standardisierungsforen) als verlässliche Partnerin Deutschlands und der EU. In der Welthandelsorganisation gibt es starke Überschneidungen bei den Positionen. So unterstützt die Schweiz wesentliche deutsche Reformvorstellungen zur WTO, spricht sich für eine Wiederherstellung der Streitbeilegung aus, nimmt an zahlreichen plurilateralen Initiativen aktiv teil, in denen auch Deutschland Mitglied ist, und gehörte auch zu den Skeptikern eines sogenannten TRIPS Waivers.<sup>9</sup> Generell gibt es auch sehr ähnliche Positionen im Bereich der globalen Gesundheit:

zur Rolle, Reform und Finanzierung der WHO wie zur Reform der Pandemieprävention.

Das Bestreben der Schweiz, enge Beziehungen mit Ländern aufrechtzuerhalten, mit denen Deutschland und die EU in einer Systemrivalität stehen, hat bisher zwar für den ein oder anderen Misston, aber nicht für bedeutsame Friktionen bei der Zusammenarbeit auf globaler Ebene gesorgt.

Im Zuge des Ukraine-Kriegs erweist sich die Schweiz trotz ihrer Neutralität und der daraus resultierenden Unterschiede im Großen und Ganzen als verlässliche internationale Partnerin: Nicht nur wurden die EU-Sanktionen weitgehend übernommen (weshalb die Schweiz von Russland als feindlich gesinnter Staat eingestuft wurde), auch in den multilateralen Organisationen trägt die Schweiz die Verurteilungen der russischen Aggression und ihrer Folgen bislang mit. Leichte Unterschiede zeigen sich bei der Frage einer Isolierung Russlands in den Vereinten Nationen. Während Konsens herrscht, dass es auch nach einem Waffenstillstand kein business as usual mit einem Russland unter Wladimir Putin geben kann, ist in der Schweiz die Sorge hinsichtlich eines Abbruchs aller Gesprächskanäle stark ausgeprägt. Divergenzen kommen auf, wenn es um Fragen der militärischen Unterstützung der Ukraine geht. Hier zeigt sich die Schweiz mit Verweis auf ihre Neutralität sehr zurückhaltend – allerdings hat diese Positionierung im Land selbst inzwischen eine Diskussion über die Frage einer Neudefinition der Neutralität angestoßen.

**Durch die erstmalige Wahl der Schweiz in den UN-Sicherheitsrat für 2023/24 gewinnt eine engere Abstimmung mit der Schweiz an Bedeutung.**

#### **4. Potenzial** *Wie groß ist das Potenzial, die Partnerschaft zwischen Deutschland und der Schweiz in diesem Bereich zu intensivieren?*

Die durch den Abbruch der Verhandlungen zum Rahmenabkommen mit der EU durch die Schweiz entstehenden Reibungen beeinträchtigen die enge Beziehung zwischen Deutschland und der Schweiz auf globaler Ebene bislang nicht. Dennoch wäre eine Einigung auf eine neue Basis für die langfristigen EU-Schweiz-Beziehungen auch in globalen Foren vorteilhaft.

Durch die erstmalige Wahl der Schweiz in den UN-Sicherheitsrat für 2023/2024 im Juni 2022 gewinnt eine engere Abstimmung mit der Schweiz für Deutschland an Bedeutung.

Die Schweiz kann eine wesentliche Partnerin zur Reform verschiedener internationaler Foren, etwa WHO und WTO, sein. Auch aufgrund ihrer sehr ähnlichen ordnungspolitischen Ausrichtung kann sie gemeinsam mit Deutschland und der EU dazu beitragen, dass Nachhaltigkeitsfragen stärker in gesundheitlichen, wirtschafts- und handelspolitischen Organisationen verankert werden – die Diskussion aber unter Beachtung marktwirtschaftlicher Prinzipien geführt wird. Gleichzeitig ist die Schweiz eine wichtige Verbündete im Kampf gegen wachsenden Protektionismus. Generell sollte die Schweiz als zentrale Verbündete gegen die Versuche autokratischer Länder angesehen werden, Prinzipien und Paradigmen multilateraler Zusammenarbeit in ihrem Sinne umzudeuten.

## 5. Politikempfehlung

*Was muss sich in der deutschen Außenpolitik ändern, damit dieses Potenzial vollumfänglich ausgeschöpft werden kann?*

Die bereits jetzt enge Abstimmung mit der Schweiz zu multilateralen Fragen sollte aufrechterhalten und – wo möglich – punktuell intensiviert werden.

Generell sollten sich Berlin und Brüssel auch um eine frühzeitigere Abstimmung und engere Einbindung der Schweiz bei globalen Positionierungen bemühen; insbesondere 2023 und 2024 sollte eine Einladung zum Treffen der EU-Außenministerinnen und EU-Außenminister erwogen werden.

Bei der Vorlage von Reforminitiativen in verschiedenen internationalen Organisationen wie WHO oder WTO sollten gemeinsame Initiativen nicht nur mit Frankreich und anderen EU-Ländern, sondern auch mit der Schweiz eingebracht werden.

Gleichzeitig kann eine gut abgestimmte Rollenverteilung zwischen Deutschland und der Schweiz – gerade mit Blick auf ihre Sonderstellung, ihre anerkannte Mittlerrolle und ihre starke Reputation auf globaler Ebene – zu einem erfolgreicherem Verfolgen der gemeinsamen Ziele und Interessen beitragen. Dies gilt insbesondere auch mit Blick auf aktuelle und künftige sogenannte eingefrorene Konflikte. ♦

**Dr. Olaf Wientzek** leitet das KAS-Auslandsbüro Multilateraler Dialog in Genf.

- 
- 6 Schweizer Diplomaten betonen regelmäßig, dass Neutralität nicht Gesinnungsfreiheit bedeutet.
  - 7 Mit 41,6 Millionen Euro gehörte die Schweiz 2021 zu den Top-20-Gebern für das UNHCR.
  - 8 Wobei die Schweiz durchaus Sanktionsmaßnahmen – jenseits des Kriegs Russlands in der Ukraine – erwirkt, siehe auch: Staatssekretariat für Wirtschaft SECO 2022: Sanktionsmaßnahmen, in: [https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik\\_Wirtschaftliche\\_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/exportkontrollen-und-sanktionen/sanktionen-embargos/sanktionsmassnahmen.html](https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/exportkontrollen-und-sanktionen/sanktionen-embargos/sanktionsmassnahmen.html) [22.04.2022].
  - 9 Beim TRIPS Waiver handelt es sich um eine Aussetzung von Patenten für Corona-Impfstoffe und -Medikamente.



# Israel

**Beatrice Gorawantschy /  
Philipp Paul Burkhardt**

**1. Relevanz** *Welche Relevanz hat Israel für Deutschland, wenn es darum geht, das Interesse „Die Stärkung einer werte- und regelbasierten Weltordnung“ zu verwirklichen?*

Deutschland und Israel pflegen eine intensive Partnerschaft, die sowohl auf gemeinsamen Interessen als auch auf geteilten Werten beruht. Den Ausgangspunkt der besonderen Beziehungen bilden die Shoa und die davon abgeleitete historische Verantwortung. Dass zwei Staatsmänner, Konrad Adenauer und David Ben-Gurion, den Grundstein dafür legten, bezeichnete der frühere Bundestagspräsident Norbert Lammert in einer Rede vor der Knesset im Jahr 2015 als „doppelten Glücksfall der Geschichte“.<sup>10</sup>

Zum Ausdruck von Israels größter Relevanz für Deutschland wurde die Äußerung der früheren Bundeskanzlerin Angela Merkel, die die Sicherheit Israels zur „deutschen Staatsräson“ erhob. Die besonderen Beziehungen – und die Verbun-



denheit über gemeinsame Werte – drücken sich ferner in einer Zusammenarbeit auf verschiedenen nationalen, regionalen und lokalen Ebenen sowie zwischen Politik, Unternehmen, Zivilgesellschaften, Wissenschaft und Kultur oder in unzähligen Begegnungen der Menschen aus. Beide treten Antisemitismus, Xenophobie und Fremdenhass in Europa und der Welt entgegen. Einen Meilenstein jüdisch-deutscher Geschichte markierte das 1.700-jährige Jubiläum nachweislich dokumentierten jüdischen Lebens auf deutschem Boden im Jahr 2021.

**2. Bereitschaft** *Wie groß ist die Bereitschaft Israels, mit Deutschland zur Verwirklichung dieses Interesses zusammenzuarbeiten?*

Eine Dauerbelastung hinsichtlich der Partnerschaft für eine regel- und wertebasierte Weltordnung stellt der Nahostkonflikt zwischen Israelis und Palästinensern dar. Berlin fordert

die Einhaltung völkerrechtlicher Normen und tritt aktiv für eine verhandelte Zweistaatenlösung auf Basis der Oslo-Verträge ein. Diese Position ist in weiten Teilen Israels nicht mehrheitsfähig, was immer wieder zu Spannungen zwischen beiden Ländern, vor allem in den Regierungsjahren Benjamin Netanjahus, führte.

Gleichwohl war gerade die Ära Merkel von einem engen, partnerschaftlichen Verhältnis geprägt – bis zuletzt: Bei ihrem letzten Israelbesuch wurde die damalige Bundeskanzlerin vom damaligen israelischen Premierminister Naftali Bennett als „moralischer Kompass Europas“<sup>11</sup> bezeichnet. Bennett sandte so auch ein Signal an ihren Amtsnachfolger, es ihr nachzutun.

Unter Übergangspremierminister Jair Lapid gelang es im Oktober 2022 den EU-Israel-Assoziierungsrat nach zehnjähriger Pause wiederzubeleben. Die EU muss sich in Israel Vorwürfe gefallen lassen, sie würde die Interessen

und die Sicherheit Israels gerade auch gegenüber den Palästinensern und den gewaltbereiten und terroristischen Gruppen nicht ausreichend berücksichtigen. Umso mehr erhofft sich Israel von Berlin Einfluss auf Brüssel. Deutschland wiederum ist stets bemüht, als Partner in der EU Impulse für den Friedensprozess zwischen Israelis und Palästinensern zu setzen, es tritt in internationalen Organisationen für einen fairen Umgang mit den Konfliktparteien im Nahen Osten ein.<sup>12</sup>

**3. Status quo** *Wie eng ist die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Israel aktuell in diesem Bereich?*

Anlässlich des 60. Jahrestages der Staatsgründung Israels wurden 2008 die regelmäßigen bilateralen Regierungskonsultationen ins Leben gerufen. Damit ist ein Instrument geschaffen worden, das beide Länder in mannigfaltigen Arbeitsbereichen eng verbindet.

Die bestehende Wertepartnerschaft zwischen Deutschland und Israel schlägt sich in zahlreichen Feldern nieder. Beide Länder sind gefestigte Demokratien und teilen das Bekenntnis zu Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft. Sie arbeiten eng in den Bereichen der demokratischen Resilienz, Innovation und Digitalisierung, Bildung und Wissenschaft sowie im Cyberbereich zusammen. Ferner treten sie für liberale Kultur und Medien als Ausdruck freiheitlicher und pluralistischer Gesellschaften ein. Das Bekenntnis Deutschlands zur Sicherheit Israels findet auch in einer sich intensivierenden Sicherheitskooperation Ausdruck. Vor allem im Bereich von Hightech-Rüstungsprojekten kam es zur Zusammenarbeit. Für Deutschland ist Israel zudem eine zentrale Säule der Außenpolitik und ein Dreh- und Angelpunkt deutscher

**Deutschland und die EU sollten Annäherungssignale aus Israel nutzen, um eine größere Verantwortung in der Region zu übernehmen und als Vermittler bei Konflikten aufzutreten.**

Regionalpolitik. Deutschland tritt für Israels Sicherheit über Diplomatie und Dialogformate ein und setzt sich eine regionale Friedensfindung zum Ziel.

**4. Potenzial** *Wie groß ist das Potenzial, die Partnerschaft zwischen Deutschland und Israel in diesem Bereich zu intensivieren?*

Der Regierungswechsel in Israel 2021 und die Annäherungssignale Israels an Deutschland und die EU zeigen, dass sich auf hochrangiger politischer Ebene neue Kooperationspotenziale erschließen lassen, diese jedoch auch immer abhängig von teilweise volatilen innenpolitischen Entwicklungen sind. Für den 1. November 2022 sind

bereits Neuwahlen terminiert.

Im Feld der Demokratieförderung bietet sich eine noch engere Kooperation im Bereich der Rechtsstaatlichkeit an. Bei Innovation und Digitalisierung kann Deutschland viel von Israel lernen. Unter den Schlagworten „Big Data“ und „Industrie 4.0“ ist viel israelisches Know-how vorhanden, das auch für Deutschland fruchtbar gemacht werden kann. Das gilt auch für die florierende Start-up-Kultur in Israel. In den Bereichen Handel und Technologie können durch verstärkte Kooperationen beide Seiten profitieren. Neben der bereits bestehenden engen Kooperation in Bildung und Wissenschaft bietet sich auch im Bereich des Jugendaustauschs eine engere Zusammenarbeit an.

Sicherheitspolitisch bleibt Israel eine Konstante der deutschen Nahostpolitik. Nicht zuletzt besteht eine große Interessenkongruenz zwischen beiden Staaten, die nuklearen Ambitionen des Iran einzudämmen – wenngleich ein Dissens über den Weg der Zielerreichung zu bestehen scheint.

## 5. Politikempfehlung *Was muss sich in der deutschen Außenpolitik ändern, damit dieses Potenzial vollumfänglich ausgeschöpft werden kann?*

Eine wertegebundene Außenpolitik steht grundsätzlich für Frieden, Sicherheit, Stabilität und nachhaltige Entwicklung. Mit Bezug auf Israel sollte daher weiterhin an einer verhandelten Zweistaatenlösung festgehalten und eine Erosion des Friedensprozesses verhindert werden (weitere Initiativen des sogenannten Kleeblatt-Formats und des Nahost-Quartetts, Eintreten für Reformen der Oslo-Vereinbarungen, Kampf für Demokratie und Reformen in den Palästinensischen Gebieten). Solange keine unmittelbare Lösung in Sicht ist, sollten pragmatische Ansätze in der Zusammenarbeit – alternative Projekte, die friedensstiftend, ausgleichend und stabilisierend wirken können – und die aktive Förderung der Friedensinitiativen mit den regionalen Nachbarn fortgesetzt werden. Berlin muss dazu konsequent und präzise seine Interessen in der Region definieren und sein internationales Standing dazu nutzen, auf Frieden zwischen Israel und seinen Nachbarn hinzuwirken. Die eher abwartende Beobachterrolle wie im Falle der Abraham-Accords sollte zukünftig einer Rolle des aktiven und konsequenten Gesprächspartners und Vermittlers weichen. Dazu sind gleichwohl stets ein enger Schulterschluss mit den USA sowie ein weiterer Vertrauensaufbau zwischen Israel und der EU nötig. Dass auch realpolitische Interessen Richtschnur der israelischen Außenpolitik sein können, zeigen die zurückhaltenden Reaktionen Israels auf die russische Invasion in der Ukraine. Israel ist auf eine umfassende Sicherheitskoordination mit Russland angewiesen und hielt sich deswegen mit scharfen Sanktionen zurück.

Die deutsche Außenpolitik mit Bezug auf die Region wird weiterhin vom Thema Iran dominiert, die internationalen Versuche zur Wiederbelebung des Atomabkommens von 2015 wurden in Israel kritisch kommentiert. Die Krisenherde im Nahen Osten werden bleiben und (militärische) Regionalallianzen zunehmen. Hier wäre Deutschland gut beraten, die lange geforderte „größere Verantwortung“ mit Blick auf Konfliktbewältigung oder Mediation einzunehmen. Diesbezüglich bieten sich auch gemeinsame Initiativen und neue Dialogformate in Abstimmung mit dem Wertepartner Frankreich an.

Ein für Deutschland attraktives Vehikel zur regionalen Integration könnte die Klima- und Umweltpolitik sein. Die Unterzeichnung einer Absichtserklärung zwischen Jordanien und Israel im November 2021 (sogenannter Water-Energy-Deal) hat gezeigt, dass Umwelt- und Klimaprobleme nur gemeinsam gelöst werden können und dies friedensfördernd wirken kann. Deutschland, das eine Vorreiterrolle im Kampf gegen den Klimawandel einnehmen möchte, kann dieses Potenzial zur regionalen Integration und Normalisierung erschließen und fördern.

Insbesondere die politischen Stiftungen und andere deutsche Mittlerorganisationen vor Ort sollten zukünftig stärker als komplementäre Instrumente der Außen-, Wirtschafts- und Kulturpolitik wahrgenommen werden. ♦

**Dr. Beatrice Gorawantschy** leitet das KAS-Auslandsbüro Israel. **Philipp Paul Burkhardt** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Auslandsbüro Israel.

10 Deutscher Bundestag 2015: Lammert würdigt deutsch-israelische Freundschaft, in: [https://www.bundestag.de/webarchiv/textarchiv/2015/kw26\\_lammert\\_kneset-380042](https://www.bundestag.de/webarchiv/textarchiv/2015/kw26_lammert_kneset-380042) [16.01.2022].

11 ZEIT ONLINE: Premierminister Bennett nennt Merkel „moralischen Kompass Europas“, 10.10.2021, in: <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2021-10/israel-angela-merkel-naftali-bennet-besuch-deutschland-europa> [16.01.2022].

12 Serr, Marcel 2015: Zur Geschichte der deutsch-israelischen Rüstungskoooperation, Bundeszentrale für politische Bildung, 30.01.2015, in: <https://www.bpb.de/apuz/199900/zur-geschichte-der-ruestungskoooperation?p=all> [16.01.2022].



# Tunesien

**Malte Gaier / Michael Bauer /  
Holger Dix**

**1. Relevanz** *Welche Relevanz hat Tunesien für Deutschland, wenn es darum geht, das Interesse „Die Stärkung einer werte- und regelbasierten Weltordnung“ zu verwirklichen?*

In vielerlei Hinsicht nimmt Tunesien in der MENA-Region eine Sonderrolle ein. Als direkter Nachbar Europas haben Handel, Gastarbeiter und enge politische Beziehungen Tunesiens Gesellschaft stark europäisch geprägt. Säkularisierung und Modernisierung haben die Politik des Landes nach der Unabhängigkeit bestimmt und entfalten ihre Wirkung bis heute. Tunesien schlug als einziges Land in der arabischen Welt nach den Protesten von 2011 mittelfristig einen Weg in Richtung Demokratisierung ein.

Seit dem Staatsstreich von Präsident Kais Saied am 25. Juli 2021 wurden schrittweise die Gewaltenteilung, der Rechtsstaat und die Verfassung aufgehoben sowie zentrale staatliche Institutionen entmachtet oder der Kontrolle des Präsi-



denten unterstellt. Ferner droht dieser entscheidenden Zäsur in der tunesischen Zeitgeschichte nun die Konsolidierungsphase zu folgen, in der die autoritären Einschnitte in Form zweifelhafter Referenden die langfristige Legitimationsbasis für eine „neue Republik“ und damit die Festigung des gegenwärtigen Status quo gewährleisten sollen. Der systematische Abbau demokratischer Errungenschaften hat nicht nur den Weg in ein präsidentiell-autokratisches Regierungssystem geebnet, sondern auch antidemokratische Einstellungen, Populismus und generell die Zweifel an der Umsetzbarkeit der Demokratie in der gesamten arabischen Welt bestätigt. Begleitet werden die innenpolitischen Entwicklungen von einer Zunahme der Europa- und Westskepsis unter vielen Tunesierinnen und Tunesiern sowie einer zunehmend kritischen Haltung der Staatsführung gegenüber dem Ausland und seinen Akteuren in Tunesien. Obgleich die tunesische Regierung unter den Vorzeichen einer schweren Wirtschafts- und Finanzkrise mehr denn je auf

eine multilaterale Zusammenarbeit mit dem Ausland angewiesen ist, macht sich eine gegenüber westlichen Grundwerten ambivalente, inkonsistente Haltung bemerkbar.

**2. Bereitschaft** *Wie groß ist die Bereitschaft Tunesiens, mit Deutschland zur Verwirklichung dieses Interesses zusammenzuarbeiten?*

Als frankofones Land gilt das Interesse zunächst Frankreich mit der größten tunesischen Diaspora. Frankreich haftet aber weiterhin der Makel der ehemaligen Kolonialmacht an, während Deutschland, in dem nach Frankreich und Italien die drittgrößte tunesische Diaspora lebt, diesbezüglich als eher unverdächtig Partner wahrgenommen wird. Dazu tragen die beinahe omnipräsente deutsche Entwicklungszusammenarbeit und das Engagement deutscher Unternehmen in Tunesien bei, die das Land auch in Krisenzeiten nicht verlassen haben. Diese positive Einstellung

gegenüber Deutschland besteht insbesondere innerhalb der gebildeten älteren Bevölkerungsgruppe, junge Tunesierinnen und Tunesier sehen die Beziehungen häufig skeptischer. Das Interesse der Regierung an einer Kooperation mit Deutschland und Europa ist ungebrochen hoch, jedoch hat sich die traditionell enge Zusammenarbeit im Zuge des autoritären Kurses Präsident Saieds merklich verändert und die zum Teil harschen Töne gegenüber auch den wichtigsten internationalen Partnern Tunesiens wie Europa und den USA bei gleichzeitiger verstärkter Ost-Orientierung in Richtung Ägypten, Golfstaaten, Russland und China tragen nicht zu einer Festigung der Beziehungen zum Westen bei.

**Die bestehenden Beziehungen können noch stärker für einen Dialog zu Werten und Ordnungskonzepten genutzt werden. Dieser darf allerdings nicht als Angriff auf die Souveränität Tunesiens erscheinen.**

**3. Status quo** *Wie eng ist die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Tunesien aktuell in diesem Bereich?*

Die wirtschaftliche Verflechtung mit Europa und Deutschland ist hoch. Rund zwei Drittel des tunesischen Außenhandels werden mit der Europäischen Union abgewickelt, der Großteil der ausländischen Investitionen kommt von dort. Deutschland zählt zu den größten ausländischen Investoren in Tunesien. Die deutsche Außenpolitik bewertet Tunesien als das bedeutendste Zielland der Transformationspartnerschaft der Bundesregierung mit der arabischen Welt. Tunesien hat 1995 ein Assoziationsabkommen mit der EU abgeschlossen, gefolgt vom Status einer privilegierten Partnerschaft (2012), einem Freihandelsabkommen (2015) und der Reformpartnerschaft (2017). Schwerpunkte deutscher Entwicklungszusammenarbeit umfassen derzeit berufliche Bildung, Privatsektor- und Finanzsystementwicklung, gute Regierungsführung und Reformen des öffentlichen

Sektors, Initiativen im Bereich der erneuerbaren Energie und Energieeffizienz sowie Umweltschutz und Ressourcensicherheit. Unter dem Eindruck der sich vertiefenden Wirtschaftskrise, der exorbitanten Staatsverschuldung Tunesiens und der innenpolitischen Entwicklungen droht die Zusammenarbeit jedoch in einigen Bereichen zu stagnieren.

**4. Potenzial** *Wie groß ist das Potenzial, die Partnerschaft zwischen Deutschland und Tunesien in diesem Bereich zu intensivieren?*

Tunesiens außenpolitische Strategie, die zuletzt in Fragen der Nähe zu den internationalen Großmächten auf eine traditionelle Neutralität pocht, befindet sich noch in der konstitutiven Phase: Unter anderem geht es bei diesbezüglichen Debatten um den Ausbau der Kooperation im Maghreb, den Umgang mit Akteuren wie China, Russland, Türkei, Iran oder auch Katar, die zunehmendes Engagement in Tunesien zeigen und umgekehrt für Tunesien als finanzielle und wirtschaftliche Partner wichtiger denn je sind, aber auch um die weitere Ausgestaltung der Beziehungen zu Europa. Das Potenzial der Partnerschaft mit Deutschland muss vor dem Hintergrund dieser Diversifizierung der Beziehungen bewertet werden. Die wirtschaftliche Verflechtung der Länder wird weiter hoch sein, zumal Tunesien für die bereits ansässigen deutschen Unternehmen als Standort noch vergleichsweise attraktiv bleibt, wenngleich viele Firmen für Investitionen auf Marokko oder Ägypten ausweichen. Die gesellschaftliche Verflechtung wird nicht zuletzt wegen des von Deutschland angestrebten Zustroms tunesischer Fachkräfte weiter zunehmen. Dennoch muss das Potenzial einer Intensivierung der Wertepartnerschaft realistisch gesehen als derzeit ferner rückendes

Ziel gesehen werden: Gründe hierfür sind die seit Jahren stagnierenden Reformbemühungen, die desaströse Wirtschafts- und Finanzlage Tunesiens, politische und gesellschaftliche Instabilität sowie die jüngsten innenpolitischen Entwicklungen, im Rahmen derer die meisten der mit großen Opfern errungenen demokratischen Erfolge vorerst von autoritären Elementen abgelöst wurden.

**5. Politikempfehlung** *Was muss sich in der deutschen Außenpolitik ändern, damit dieses Potenzial vollumfänglich ausgeschöpft werden kann?*

Im Interesse einer Aufrechterhaltung und Vertiefung der deutsch-tunesischen Zusammenarbeit ergibt sich angesichts des derzeitigen Negativtrends ein akuter Handlungsbedarf. Die bestehenden Beziehungen müssen noch stärker für einen Dialog zu Werten und Ordnungskonzepten genutzt werden. Dieser Dialog muss transparent, „auf Augenhöhe“ aber auch bestimmt geführt werden: Dabei sollten neben der Außenpolitik und der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit auch die Softpower deutscher und tunesischer Organisationen genutzt werden, um einen solchen Dialog – vor allem aber auch das im Rahmen der bilateralen Kooperation von Deutschland Geleistete – nicht als Angriff auf die Souveränität des Landes erscheinen zu lassen. Der zunehmenden kritischen Einstellung junger Tunesierinnen und Tunesier gegenüber Deutschland muss durch mehr Transparenz bei politischen Entscheidungen und einer stärkeren Ausrichtung der Zusammenarbeit auf diese Bevölkerungsgruppe begegnet werden. Hierbei sollte auch gezielt die wachsende (junge) tunesische Diaspora mit gelebtem Deutschlandbezug und positiven Erfahrungen adressiert werden, um demokratische Werte zu vermitteln und Brücken zwischen Deutschland und Tunesien als zusätzliche Pfeiler einer Wertepartnerschaft zu bauen.

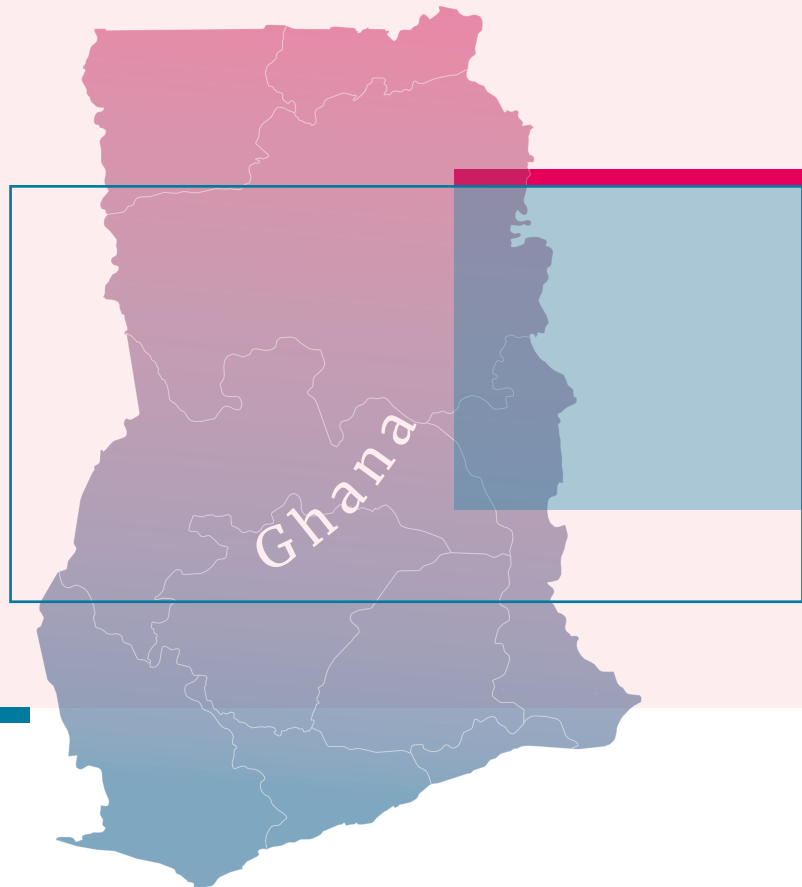
Der Dialog zu Wertefragen sollte zudem nicht zu stark auf Themen basieren, die insbesondere die konservativ-religiösen Kräfte überfordern könnten und populistischen Kräften in die Hände spielen. Die Vermittlung eines im Kern (europäisch) einheitlichen Werteverständnisses, dessen Grundpfeiler – Demokratie, Freiheit, Rechtsstaatlichkeit – nicht verhandelbar sind, sollte und kann nicht getrennt von den umfangreichen Leistungen europäischer und deutscher Zusammenarbeit mit Tunesien gedacht werden. Im Kontext einer möglichen Neuaufstellung der bilateralen Kooperation, sollte das Instrument der Konditionalität nicht per se verworfen, sondern vielmehr sorgfältig geprüft werden.

Die neuen innenpolitischen Rahmenbedingungen erfordern eine deutliche Identifikation und langfristige Stärkung jener Akteure, die als verbleibende „Wertepartner“ trotz aller (persönlichen) Risiken weiterhin am liberalen Wertefundament festhalten und dieses verteidigen. Sie agieren als Widerstandskräfte gegen den autoritären Trend. Dabei gilt es, ein glaubwürdiges Gegennarrativ aufzubauen zum bestehenden populistischen Narrativ eines dem Ausland zuarbeitenden und von diesem gesteuerten homogenen Oppositionsblock. Angesichts der steigenden Zahl von internationalen Akteuren in Tunesien, die andere als freiheitliche Werte und Regelwerke vertreten, sollten die komparativen Vorteile guter Beziehungen zu Deutschland in der tunesischen Öffentlichkeit stärker herausgearbeitet und kommuniziert werden. ♦

**Dr. Malte Gaier** leitet seit August 2021 das KAS-Auslandsbüro Tunesien. **Michael Bauer** war Referent für den Nahen Osten und Nordafrika in der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit und leitet seit August 2021 das KAS-Auslandsbüro im Libanon. **Dr. Holger Dix** leitete von Januar 2017 bis Juli 2021 das KAS-Auslandsbüro Tunesien-Algerien und leitet seit August 2021 das Regionalprogramm Politischer Dialog Subsahara-Afrika.



# Ghana



**Burkhardt Hellemann**

**1. Relevanz** *Welche Relevanz hat Ghana für Deutschland, wenn es darum geht, das Interesse „Die Stärkung einer werte- und regelbasierten Weltordnung“ zu verwirklichen?*

Gemessen an seiner relativ geringen Größe von circa 28 Millionen Einwohnern hat Ghana eine immer größer werdende Relevanz für Deutschland. Das lässt sich nicht zuletzt daran ablesen, dass Ghana seit dem Jahr 2017 in den Kreis Compact with Africa aufgenommen wurde sowie im selben Jahr eines der Reformpartnerländer Deutschlands geworden ist. Nicht nur die Bereitschaft Ghanas, sich auf Reformen im wirtschafts- und finanzpolitischen Sektor einzulassen, auch die vor allem im Vergleich zu vielen anderen Subsahara-Afrika-Ländern relativ stabilen Rahmenbedingungen ließen aus Sicht der G20 und speziell Deutschlands (bei der Reformpartnerschaft) Ghana zu einem interessanten Partner werden.



Wenngleich die ghanaische Demokratie durchaus ihre Herausforderungen zu bewältigen hat, so hat sie durch mehrere Regierungs- und Präsidentenwechsel bei weitestgehend friedlichen und fairen Wahlen eine inzwischen 28 Jahre währende demokratische Stabilität erlangt, auf die die Ghanaerinnen und Ghanaer stolz sein können. Hinsichtlich der Rechtsstaatlichkeit rangiert Ghana laut dem Ibrahim Index leicht verbessert auf Rang 6 im Jahr 2018 unter den Ländern Subsahara-Afrikas. In diese Bewertung fließen Indikatoren wie Korruption, Menschenrechte oder Justiz hinein. Wirtschaftspolitisch könnte Ghana eine noch interessantere Rolle auch für deutsche Unternehmen spielen, gäbe es einerseits einen Abbau protektionistischer Maßnahmen sowie sicherere Investitionsmöglichkeiten, würde andererseits die Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) mit grenzenlosem Handel tatsächlich funktionieren. Ein Zeichen des wirtschaftlichen Engagements

sendet die derzeitige Regierung unter Akufo-Addo aus, indem sie es erreicht hat, das Sekretariat der African Continental Free Trade Area der Afrikanischen Union nach Ghana zu holen.

Auch im Umgang mit der Corona-Pandemie, die offiziell seit Mitte März 2020 das Land in Atem hält, sticht Ghana im Vergleich zu anderen afrikanischen Ländern hervor. Eine enge Kooperation mit der Weltgesundheitsorganisation, eine offensive Kommunikation über die Ausweitung des Virus sowie die Maßnahmen der Regierung zur Eindämmung weisen auf eine professionelle Handhabung hin.

All diese einzelnen Elemente lassen Ghana für Deutschland zum Stabilitätsanker in der Region werden. Gleichwohl sei darauf hingewiesen, dass eine große Mehrheit der ghanaischen Bevölkerung gesellschaftliche Wertvorstellungen und Lebenspraktiken Europas

beziehungsweise Deutschlands (wie Homosexualität) nicht nur nicht mitträgt, sondern vielmehr entschieden zurückweist. Die Zugehörigkeit zu religiösen Institutionen ist weiterhin stark ausgeprägt und bestimmt den Wertekanon der Einzelnen und der Gesellschaft.

## **2. Bereitschaft** *Wie groß ist die Bereitschaft Ghanas, mit Deutschland zur Verwirklichung dieses Interesses zusammenzuarbeiten?*

Die oben skizzierten Bereiche betreffend, ist vielen bewusst, dass die ghanaische Demokratie einer Weiterentwicklung bedarf. In Ghana besteht mit der Vierten Republik seit 1993 eine Präsidialdemokratie, sicherlich beeinflusst durch die wichtigen Partner Großbritannien und die Vereinigten Staaten. Die Bedeutung dieser Länder ist in den vergangenen Jahren jedoch aus verschiedenen Gründen gesunken, China hat diesen Raum (noch) nicht für sich einnehmen können.

Im wirtschaftlichen Sektor besteht seit dem Jahr 2019 eine deutsch-ghanaische, gemischte Wirtschaftskommission auf ministerieller Ebene, die sich regelmäßig zu Fragen von Handel und Investitionen in den jeweiligen Ländern austauschen will. Ghana hat erkannt, wie wichtig der regelmäßige Austausch mit Handelspartnern ist. Gleichzeitig wird diese Initiative von der deutschen Wirtschaft als ermutigendes Zeichen gedeutet, dass Ghana wirtschaftliche Reformen anstoßen will. Über diese Kooperation hinaus engagiert sich Deutschland durch diverse Institutionen in der Wirtschaftsförderung von (Jung-) Unternehmerinnen und Unternehmern sowie der beruflichen Bildung, die das zuständige ghanaische Ministerium mehr am deutschen dualen Modell ausrichten möchte.

**Ghana bringt sich nicht nur auf Ebene der UN, sondern auch in der ECOWAS wie in der AU erstaunlich stark ein und versucht, Friedensprozesse voranzutreiben.**

Erwähnt sei auch die Bereitschaft Ghanas, sich international im Rahmen der Vereinten Nationen zu engagieren, und so für die Werte und Regeln dieser Staatengemeinschaft einzutreten. So haben sich sowohl Präsident Mahama seit 2015 als auch Präsident Akufo-Addo seit 2017 als Mitvorsitzende der SDG Advocate Group eingebracht. Darüber hinaus beteiligt sich Ghana mit circa 3.000 Soldaten an diversen UN-Friedensmissionen weltweit. Positiv hervorzuheben ist, dass sich Ghana nicht nur auf Ebene der UN, sondern auch in der ECOWAS wie auch der Afrikanischen Union (AU) für ein eher kleines Land erstaunlich stark einbringt und versucht, Friedensprozesse voranzutreiben.

## **3. Status quo** *Wie eng ist die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Ghana aktuell in diesem Bereich?*

Wortwörtlich sticht die Deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit Ghana ins Auge. Die deutschen staatlichen Institutionen haben in den vergangenen Jahren vor allem wegen des besonderen Status Ghanas für Deutschland ihre Programme erheblich ausgebaut; ein gegenläufiger Trend zu anderen europäischen Nationen, die ihr Engagement eher verringern oder auslaufen lassen.

Besonders geschätzt wird in Ghana die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands, von der man gerne lernen und (mehr) profitieren würde. Vor allem unter dem derzeitigen Präsidenten sind gegenseitige Besuche hochrangiger Politikerinnen und Politiker sowie Unternehmerinnen und Unternehmer häufig geworden; Akufo-Addo selbst ist seit seinem Amtsantritt im Januar 2017 fünf Mal nach Deutschland gereist, Alt-Bundeskanzlerin Merkel kam 2018 nach Ghana. Eine inzwischen zehnjährige Partnerschaft zwischen

dem Bundesland Nordrhein-Westfalen und Ghana erlebt ebenfalls neuen Schwung unter der neuen Landesregierung.

Nicht selten hört man von ghanaischen Politikerinnen und Politikern man würde anstatt mit den Chinesen viel lieber mit den Deutschen zusammenarbeiten – doch entweder seien die finanziellen Mittel von deutscher Seite zu gering oder die administrativen Prozesse zur Umsetzung eines Projekts viel zu lang.

**4. Potenzial** *Wie groß ist das Potenzial, die Partnerschaft zwischen Deutschland und Ghana in diesem Bereich zu intensivieren?*

Deutschland hat es im letzten Jahrzehnt geschafft, ein wichtiger Partner Ghanas zu werden. Nicht nur Alt-Kanzlerin Merkel und Präsident Akufo-Addo haben jenseits einer guten Arbeitsbeziehung freundschaftliche Verbindungen geknüpft, auch in anderen Bereichen wie Politik, Wirtschaft oder Zivilgesellschaft ist das zu spüren. In der Bekämpfung der Corona-Pandemie-Folgen unterstützt Deutschland Ghana in Millionenhöhe.

Gelingt es, mehr und mehr Win-win-Situationen zwischen den beiden Ländern zu schaffen, so kann diese Partnerschaft als Vorbild auch für andere afrikanische Staaten gelten. Ghanas Ruf in der Region ist sehr gut, viele Nachbarländer blicken mit Bewunderung allein schon auf die mittlerweile drei Jahrzehnte anhaltende, friedvolle Demokratieentwicklung. Das mag dazu führen, dass Ghana nicht nur Stabilitätsanker ist und bleibt, sondern auch positiv in Nachbarländer ausstrahlt.

**Die deutsch-ghanaische Partnerschaft könnte als Vorbild für andere afrikanische Staaten gelten.**

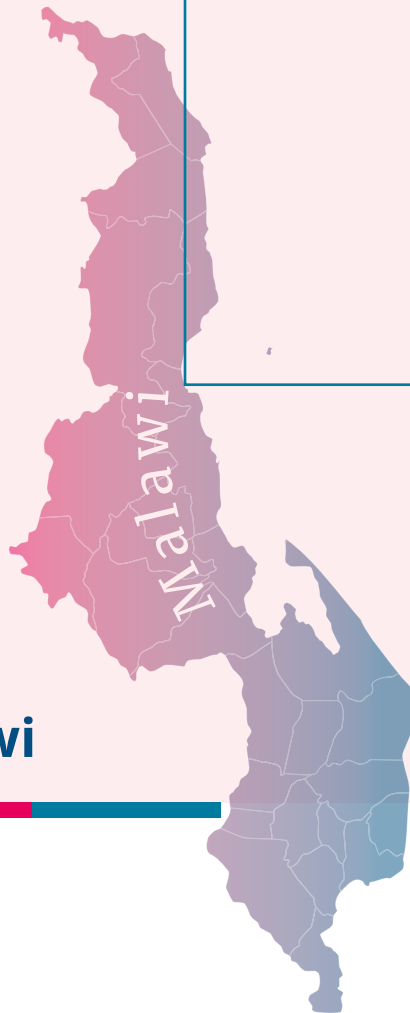
**5. Politikempfehlung** *Was muss sich in der deutschen Außenpolitik ändern, damit dieses Potenzial vollumfänglich ausgeschöpft werden kann?*

Deutschland gilt Ghanaerinnen und Ghanaern als das erfolgreichste europäische Land, wird nicht nur als wirtschaftlicher, sondern auch als politischer Motor in und für Europa wahrgenommen – ein starker Partner, mit dem man eine gute Beziehung aufbauen möchte. Diese wurde etwa durch den Compact with Africa und die Reformpartnerschaft auf eine qualitativ neue Stufe gehoben, die es zu sichern gilt. Gleichzeitig liegt es am Verbund der Europäer, echte Alternativen zu beispielsweise chinesischen Engagements zu präsentieren.

Über den entwicklungspolitischen Bereich hinaus sollte darüber nachgedacht werden, wie unternehmerisches Engagement zwischen den Ländern gefördert werden kann. Das kann durch kreative Erweiterungen bisheriger Instrumentarien bei Investitionen im Ausland erfolgen, sollte aber ebenfalls eine erhebliche Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den betroffenen Ländern umfassen. Dabei gilt es von

deutscher Seite aktiv und entschieden mitzuarbeiten, sich wesentlich offensiver für diese Verbesserungen auf politischer Ebene einzusetzen. Hier ist vor allem auch eine entschlossenerere deutsche Interessenpolitik gefragt, die partnerschaftlich ausgerichtet sein sollte. ♦

**Burkhardt Hellemann** leitete das KAS-Auslandsbüro Ghana von November 2015 bis März 2021.



## Malawi

**Anna Hoffmann-Kwanga**

**1. Relevanz** *Welche Relevanz hat Malawi für Deutschland, wenn es darum geht, das Interesse „Die Stärkung einer werte- und regelbasierten Weltordnung“ zu verwirklichen?*

Malawi hat bewiesen, dass es als Beispiel für eine funktionierende Demokratie in Afrika gelten und ein Partner für Deutschland sein kann, wenn es um die Verteidigung einer demokratischen, wertebasierten Weltordnung geht. 2020 schrieb Malawi Geschichte, als die von Unregelmäßigkeiten überschatteten Wahlen vom Mai 2019 erfolgreich durch die Opposition angefochten wurden. Die gerichtlich angeordneten Neuwahlen unter den Bedingungen der Corona-Pandemie wurden innerhalb von 150 Tagen frei und fair durchgeführt. Ein Bündnis von Oppositionsparteien – die Tonse-Allianz – gewann die Wahlen mit einer absoluten Mehrheit. Seitdem verfolgt der neue Präsident Lazarus Chakwera das Ziel, die weitverbreitete Korruption zu beseitigen und das Land auf einen wirtschaftlichen Erfolgskurs zu führen.





Auf multilateraler Ebene setzt sich Malawi in der Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika (SADC) für regionale, wirtschaftliche und politische Integration ein. Während seiner Präsidentschaft setzte Malawi ein Zeichen, indem es eine Deklaration verabschiedete, welche den Zusammenhang zwischen regionalem Frieden, Sicherheit, der Achtung und dem Schutz demokratischer Normen und der Menschenrechte herstellte.

**2. Bereitschaft** *Wie groß ist die Bereitschaft Malawis, mit Deutschland zur Verwirklichung dieses Interesses zusammenzuarbeiten?*

Dem stark auf internationale Partnerschaft ausgerichteten Kurs der neuen Regierung entsprechend, besteht auf Seiten Malawis eine große Offenheit zur Kooperation mit Partnern wie Deutschland. Besonders ist dabei das

Engagement für demokratische Reformen zu nennen, das nach fast zwei Jahren seit dem Regierungswechsel weiter – und besonders in der grundlegenden Aufgabe der Korruptionsbekämpfung – zu verzeichnen ist.

Aufgrund des umfangreichen Unterfangens der internen Korruptionsbekämpfung sowie der Bearbeitung von dringenden sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungsrückständen, wird die Erwartung an eine Kooperation mit Deutschland auch eine starke finanzielle und entwicklungsbezogene Komponente haben. Trotzdem besteht – über eine Erwartung von einfachen Hilfen hinaus – ein klares Interesse an Kooperation auf der Basis der Würdigung von gemeinsamen Werten und Idealen, um den Kurs der neuen Regierung zu unterstreichen und die nachhaltige Glaubwürdigkeit der Reformagenda zu stärken.

**3. Status quo** *Wie eng ist die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Malawi aktuell in diesem Bereich?*

Deutschland und Malawi pflegen seit dem Jahr der malawischen Unabhängigkeit 1964 diplomatische Beziehungen. Im Jahr 1998 eröffnete die GIZ ein Büro in der Hauptstadt Lilongwe und begründete die lange Kooperation der Entwicklungszusammenarbeit zwischen Deutschland und Malawi, deren aktuelle Schwerpunktthemen Gesundheit, Bildung und Privatsektorentwicklung im ländlichen Raum sind. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass Malawi eines der ärmsten und am wenigsten entwickelten Länder der Welt ist und im Länderindex für menschliche Entwicklung der Vereinten Nationen Platz 174 von 189 (Stand 2019) belegt. Der letzte diplomatische Besuch von deutscher Seite fand 2019 durch den damaligen Entwicklungsminister Gerd Müller statt. Dies zeigt, dass Malawi in der deutschen Außenpolitik nur eine geringe Bedeutung zukommt. Die offizielle Kooperation ist bisher auf klassische Entwicklungszusammenarbeit beschränkt.

**Die Verankerung der positiven Entwicklungen in Malawi haben das Potenzial, auch in die Region auszustrahlen.**

härtere wirtschaftliche oder sicherheitspolitische Interessen – die Möglichkeit eines klaren Zeichens von deutscher Seite gegeben.

Die Verankerung der positiven Entwicklungen in Malawi hat weiter das Potenzial, auch in die direkte Region auszustrahlen und im Kontext von SADC wie in der besonderen Beziehung, die Malawi historisch mit Ländern wie Simbabwe hat, einen lokalen Akteur zur Verteidigung von

Demokratie und Menschenrechten zu stabilisieren. Eine starke Stimme Malawis innerhalb von SADC zu aktuellen und zukünftigen Fragen interner Konflikte und friedlicher Lösungsansätze sowie zu Fragen der Wahrung von Menschenrechten und rechtsstaatlichen Prinzipien stellt in diesem Kontext einen großen potenziellen Gewinn im globalen Eintreten für eine regel- und wertebasierte Weltordnung dar.

#### **5. Politikempfehlung**

*Was muss sich in der deutschen Außenpolitik ändern, damit dieses Potenzial vollumfänglich ausgeschöpft werden kann?*

**4. Potenzial** *Wie groß ist das Potenzial, die Partnerschaft zwischen Deutschland und Malawi in diesem Bereich zu intensivieren?*

Für erfolgreiche Partnerschaften in Bezug auf die Durchsetzung und Promotion einer regel- und wertebasierten Weltordnung ist besonders ein ernst zu nehmendes Engagement für diese Werte auf beiden Seiten nötig. Entsprechend ist Malawi aktuell ein auf dem afrikanischen Kontinent eher seltener glaubhafter Partner. Hier ist also besonders – vor der schnellen Überschattung wertebasierter Partnerschaften durch

In der deutschen Außenpolitik spielt Malawi aktuell eine geringe Rolle, die Veränderungen im Land seit dem Regierungswechsel 2019 wurden bislang kaum kommentiert. Wo dies als Vorsicht hinsichtlich der oftmals schnellen ernüchternden Rückschritte nach ersten demokratischen Vorstößen auf dem afrikanischen Kontinent verstanden werden kann, ist es dennoch ein Risiko, den sich abzeichnenden Gesinnungswandel im Land mittelfristig zu ignorieren und auf Festigung des Kurses zu warten. Denn eine klare Positionierung zur positiven demokratischen Entwicklung des Landes und daran geknüpfte Angebote der vertieften Partnerschaft können wichtige Beiträge zur erfolgrei-

chen Umsetzung und Festigung des aktuellen Kurses sein.

Eine vertiefte Zusammenarbeit und neues Engagement von deutscher Seite in die malawischen Beziehungen wären sowohl für die interne Entwicklung Malawis und die Verankerung des Landes als demokratischer Leuchtturm der Region als auch als externes Zeichen für die Aufrichtigkeit der deutschen Wertschätzung wertebasierter Partnerschaften wertvolle Schritte.

Konkret müsste es ein Bekenntnis zur vertieften Partnerschaft mit Malawi auf mehreren Ebenen geben. Die Beziehung zu Malawi könnte in der politischen Kommunikation Deutschlands – insbesondere im afrikanischen Kontext – mehr Raum einnehmen bei Hervorhebung des gemeinsamen demokratischen Grundgedankens. Weiter muss ein solches Bekenntnis auch durch klare Taten flankiert werden in Form von Investitionen in Projekte, besonders zur Unterstützung des Anti-Korruption-Reformkurses der Regie-

**Die Beziehung zu Malawi könnte in der politischen Kommunikation Deutschlands – insbesondere im afrikanischen Kontext – mehr Raum einnehmen bei Hervorhebung des gemeinsamen demokratischen Grundgedankens.**

fizieren und entsprechende Positionierungen vorzunehmen. ♦

**Anna Hoffmann-Kwanga** leitet das KAS-Auslandsbüro Simbabwe.

rung, aber auch in Programme zur Bearbeitung von Krisenthemen der malawischen Politik wie Bildung und Gesundheit. Des Weiteren wären auf Austausch fokussierte Projekte mit Strahlkraft – besonders im Bereich politischer Nachwuchs und institutionelle Partnerschaften – zwischen Malawi und Deutschland effektive Mittel, um den Wert der Partnerschaft auch im Bewusstsein der deutschen Bevölkerung zu verankern und die öffentliche Wirksamkeit der Beziehung zu stärken.

Insgesamt ist dabei klar zu kommunizieren und eng zu beobachten, inwiefern die Partnerschaften und Projekte zum weiteren demokratischen Fortschritt beitragen, um eventuelle Rückschritte schnell zu identi-





Chile

Chile

Andreas Klein

**1. Relevanz** Welche Relevanz hat Chile für Deutschland, wenn es darum geht, das Interesse „Die Stärkung einer werte- und regelbasierten Weltordnung“ zu verwirklichen?

Im Rahmen des ersten EU-Lateinamerika-Gipfels im Juni 1999 wurde die strategische Partnerschaft zwischen der EU und Lateinamerika begründet. Grundlage der Strategie und der folgenden Assoziierungs- und Partnerschaftsabkommen mit einzelnen Ländern und Regionen des südamerikanischen Kontinents war die Annahme, dass die EU und die Länder Lateinamerikas zahlreiche Werte und Interessen verbinden. Die Bundesregierung hat auf Basis dieser Partnerschaft 2019 die Lateinamerika-und-Karibik-Initiative des Auswärtigen Amtes ins Leben gerufen. Diese soll Kooperationen zwischen Deutschland und den Ländern der Region, insbesondere im Hinblick auf Wirtschaft, Wissenschaft, Klimapolitik und Rechtsstaatszusammenarbeit sowie den Themen Digitalisierung und Künstliche Intelligenz, stärken.



Chile zählt nicht zu den bevölkerungsstärksten Ländern Lateinamerikas, nimmt aber dennoch für Deutschland aufgrund der 150-jährigen deutschen Einwanderungsgeschichte einen besonderen Stellenwert ein. Innerhalb der EU ist Deutschland der wichtigste Handelspartner Chiles. Nach der innenpolitischen Zäsur und der weitgehend außenpolitischen Isolation während der Zeit der Militärdiktatur kehrten die demokratischen Regierungen Chiles seit 1990 in die außenpolitische Tradition „multilateraler Verhandlungen“<sup>13</sup> ihres Landes mit einem zusätzlichen Augenmerk auf den Schutz der Menschenrechte in die Weltgemeinschaft zurück. Seitdem bringt sich die Andenrepublik engagiert in multilateralen Organisationen zur Förderung von Frieden, Menschenrechten und Demokratie sowie an friedenserhaltenden Maßnahmen unter dem Schirm der Vereinten Nationen (VN) ein. Der multilaterale Ansatz gehört heute zur DNA chilenischer Außenpolitik.<sup>14</sup>

Darüber hinaus zählt das Rohstoffland Chile zu den Ländern, die eine strategische Bedeutung für die deutsche Rohstoffsicherheit haben. Unter anderem verfügt das Land weltweit über das größte Kupfer- sowie große Lithium-Vorkommen. Wie in vielen Teilen der Welt steht Deutschlands Interesse an der Rohstoffabschöpfung in Chile in Konkurrenz zum aggressiveren Auftreten Chinas in der Region. Eine enge Einbindung Chiles und Konsultationen zu politischen, wirtschaftlichen und sozialen Fragen sind nicht nur vom Partner gewünscht, sondern liegen im fundamentalen Interesse Chiles wie Deutschlands.

**2. Bereitschaft** *Wie groß ist die Bereitschaft Chiles, mit Deutschland zur Verwirklichung dieses Interesses zusammenzuarbeiten?*

Relativ neu auf der außenpolitischen Agenda Chiles sind die Themen Klimaschutz und Energiesicherheit. Chile ist aufgrund seiner Topografie

und geografischen Beschaffenheit besonders anfällig für die Folgen des Klimawandels. Ein deutliches Bekenntnis, als Akteur in internationalen Foren sich in Zukunft noch stärker gegen die Auswirkungen des Klimawandels zu engagieren, war die Entscheidung der chilenischen Regierung, die Weltklimakonferenz COP25 im Jahr 2019 auszurichten.

In der politischen und gesellschaftlichen Debatte Chiles über den Klimawandel und Energiesicherheit wird ein starker Bezug auf die Energiewende in Deutschland genommen und nicht zuletzt auf die Zusammenarbeit mit deutschen Partnern vertraut. Seit 2004 berät die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) diesbezüglich die chilenische Regierung sowie regionale und lokale Autoritäten. Chile hat seinen Kohleausstieg bis zum Jahr 2040 angekündigt. Seitdem steigt kontinuierlich der Anteil erneuerbarer Energiequellen.

**Chiles Rolle in der Allianz für Multilateralismus ist ein starkes Signal an Regierung und Bevölkerung, dass Deutschland die demokratische Entwicklung der Andenrepublik hoch schätzt.**

seine Treibhausgasemissionen bis 2030 zu reduzieren.<sup>16</sup>

Eine weitere Zusammenarbeit Deutschlands mit Chile besteht auf dem Gebiet der inneren Sicherheit. Angesichts der sozialen Unruhen im Oktober/November 2019 und der sichtlich überforderten Sicherheitskräfte hat die chilenische Regierung „ihr Interesse an deutscher Expertise zur Unterstützung eines Reformprozesses der Polizei, insbesondere mit Blick auf gesellschaftliche Akzeptanz sowie polizeiliche Maßnahmen der Kommunikation und Deeskalation, zum Ausdruck gebracht“.<sup>17</sup> Seitdem haben verschiedene Polizeidelegationen aus Deutschland Führungskräfte der Polizei sowie des Innenministeriums in Chile

beraten. Inwieweit die Zusammenarbeit nach dem Regierungswechsel vom bürgerlichen Präsidenten Sebastián Piñera zum linksgerichteten Präsidenten Gabriel Boric Bestand haben wird, ist offen.

**3. Status quo** *Wie eng ist die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Chile aktuell in diesem Bereich?*

Der ehemalige Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier (CDU) schloss am Rande des Berlin Energy Transition Dialogue (BETD) im April 2019 eine bilaterale Energiepartnerschaft mit Chile.<sup>15</sup> Folglich ist eine engere Zusammenarbeit in den Bereichen erneuerbare Energien und Energieeffizienz, aber auch Wasserstoff und Digitalisierung geplant. Im April 2020 war Chile das erste lateinamerikanische Land, das der durch das Pariser Abkommen begründeten Verpflichtung nachkam, den nationalen Beitrag (*National Determined Contribution*, NDC) zum Rahmenübereinkommen der VN über Klimaänderungen (UNFCCC) regelmäßig anzupassen, um

**4. Potenzial** *Wie groß ist das Potenzial, die Partnerschaft zwischen Deutschland und Chile in diesem Bereich zu intensivieren?*

Allen Regierungswechseln zum Trotz und über Parteigrenzen hinweg sind das Zusammenwirken und Kooperieren in multilateralen Foren fest in der außenpolitischen Doktrin des Landes verankert. Als logische Konsequenz schloss sich Chile der Allianz für den Multilateralismus als Co-Host an.<sup>18</sup> Der damalige Außenminister Teodoro Ribera betonte Chiles Bereitschaft, „die Modernisierung der internationalen Organisationen voranzutreiben und sie der Zeit und den aktuellen Erfordernissen anzupassen“.<sup>19</sup> Bereits jetzt stimmen sich Chile und Deutschland bei der Behandlung verschiedener multilateraler Themen ab und bündeln ihre Bemühungen in

Bereichen wie Armutsbekämpfung, Demokratieentwicklung, Schutz und Nutzen der Antarktis, Umweltschutz, Rüstungskontrolle, Bekämpfung des Drogenhandels sowie Sicherheitspolitik. Übereinstimmend ist die Position beider Länder in Bezug auf die Reform des VN-Sicherheitsrates mit dem Ziel, ein Gremium mit nicht mehr als 25 Mitgliedern zu bilden, wobei die Zahl der ständigen und nichtständigen Mitglieder erhöht werden soll. Chile unterstützt das Bestreben Deutschlands, ständiges Mitglied des Sicherheitsrates zu werden.

Angesichts der aktuellen Gesundheitskrise fordert die chilenische Regierung eine konzertierte Aktion der Weltgemeinschaft zur Überwindung der Pandemie. In einer jüngst vorgetragenen Initiative fordert Chile Deutschland und andere Mitstreiter über die Gremien der Weltgesundheitsorganisation (WHO) auf, gemeinsam Instrumente und Maßnahmen zu entwickeln, um frühzeitig und kooperativ auf zukünftige Pandemien zu reagieren.

Trotz der nach wie vor bestehenden Defizite in der praktischen Umsetzung der nationalen Umwelt- und Energiepolitik, nimmt Chile bereits jetzt bei Klimaschutz und Energieeffizienz/-sicherheit eine Vorreiterrolle in der Region ein. In diesem Zusammenhang ist die chilenische Regierung von VN-Generalsekretär António Guterres gebeten worden, die Koalition „Mitigation stra-

tegy“ im Rahmen des Climate Action Summit in New York im September 2019 zu leiten.

### 5. Politikempfehlung *Was muss sich in der deutschen Außenpolitik ändern, damit dieses Potenzial vollumfänglich ausgeschöpft werden kann?*

Die Bereitschaft, sich eng mit Deutschland in multilateralen Fragen abzustimmen, ist vorhanden, allerdings mangelt es oftmals am direkten Austausch hochrangiger deutscher Politikerinnen und Politiker mit Chile. Die letzten Staatsbesuche liegen Jahre zurück.

Chiles Rolle in der Allianz für Multilateralismus ist ein starkes Signal an Regierung und Bevölkerung, dass Deutschland die demokratische Entwicklung der Andenrepublik hoch schätzt. Dennoch ist auch in Chile gegenwärtig die politische Stabilität durch die Unwägbarkeiten des Verfassungsprozesses gefährdet. Eine noch stärkere Hinwendung zu diesem Partner würde daher nochmals die Bedeutung Chiles als Leuchtturm der Stabilität in der Region sowie als geschätzter Wertepartner zur Bewältigung der globalen Herausforderungen unterstreichen. ♦

**Andreas Klein** leitete das KAS-Auslandsbüro Chile von September 2016 bis März 2022.

- 13 Barrios, Harald: Die Außenpolitik junger Demokratien in Südamerika, Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay, Opladen 1999, S. 126.
- 14 Der ehemalige chilenische Außenminister Roberto Ampuero betonte: „El Multilateralismo es un imperativo de la Política Exterior de Chile [...]“, zit. nach: Somavía, Juan / Oyarce, Pedro (Hrsg.): Chile Actor del Sistema multilateral, Una tradición nacional, Santiago 2018, S. 15.
- 15 Siehe <https://www.energypartnership.cl/home/> [31.05.2022].
- 16 Ministerio del Medio Ambiente 2020: Gobierno entrega la actualización de su compromiso de reducción de emisiones y medidas para enfrentar el cambio climático, 09.04.2020, in: <https://mma.gob.cl/gobierno-entrega-la-actualizacion-de-su-compromiso-de-reduccion-de-emisiones-y-medidas-para-enfrentar-el-cambio-climatico/> [16.02.2022].
- 17 Deutscher Bundestag 2022: Drucksache 19/19388, Antwort der Bundesregierung auf Drucksache 19/18414, 22.05.2022, in: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/193/1919388.pdf> [31.05.2022].
- 18 Alliance for Multilateralism 2022: What is the „Alliance for Multilateralism“?, in: <https://multilateralism.org/the-alliance/> [31.05.2022].
- 19 Ministerio de Relaciones Exteriores 2019: Canciller Ribera participa en encuentro ministerial de la Alianza por el Multilateralismo, 26.09.2019, in: <https://minrel.gob.cl/canciller-ribera-participa-en-encuentro-ministerial-de-la-alianza-por-el-minrel/2019-09-26/175209.html> [16.02.2022].

# Uruguay



**1. Relevanz** Welche Relevanz hat Uruguay für Deutschland, wenn es darum geht, das Interesse „Die Stärkung einer werte- und regelbasierten Weltordnung“ zu verwirklichen?

Trotz der bescheidenen Größe hat Uruguay mit seiner beeindruckenden politischen und sozio-ökonomischen Verfasstheit im lateinamerikanischen Vergleich Modellcharakter. In einer nicht immer stabilen Region blickt das Land auf eine lange demokratisch-republikanische Tradition mit funktionierenden Institutionen und einer vielfältigen Medienlandschaft zurück. Laut der jüngsten Ausgabe des Democracy Index des Magazins *The Economist* ist Uruguay derzeit das demokratischste Land Lateinamerikas, während es weltweit Platz 15 belegt.

Laut Transparency International ist Uruguay zudem das am wenigsten korrupte Land Lateinamerikas und belegt weltweit Rang 21 (von 168). Uruguay verfügt über eine relativ breite und

wohlhabende Mittelschicht, niedrige Armutsraten und ein hohes Maß an gesellschaftlichem Zusammenhalt. Bemerkenswert sind auch eine konsensorientierte politische Kultur, ein vergleichsweise hoch entwickeltes Bildungswesen sowie ein stabiles Parteiensystem.

Das schon seit einigen Jahren mit e-Learning-Konzepten operierende Schulwesen hat die Corona-bedingte Umstellung auf Homeschooling relativ problemlos ermöglicht. Während der Pandemie erwies sich das uruguayische Gesundheitswesens als stabil und belastbar. Das rasche Vorankommen der Impfkampagne half dabei.

Montevideo ist wichtiger Umschlagplatz für lateinamerikanische Güter auf ihrem Weg nach Europa und Finanzzentrum der Region. Die wirtschaftliche Bedeutung sowie Uruguays regionale Rolle als Vermittler (vor allem zwischen Brasilien und Argentinien) sind Gründe



dafür, dass Montevideo Sitz der Handelsbündnisse Mercosur und ALADI ist.

Der hohe formelle Anteil am Arbeitssektor, die hohe Kaufkraft des Landes sowie insgesamt günstige Investitionsmöglichkeiten bieten viele Anknüpfungspunkte auch für deutsche Unternehmen. Vor allem im Bereich nachhaltige Energiequellen und digitale Infrastruktur ist Uruguay ein attraktiver Partner für Deutschland und wurde erst kürzlich von Volkswagen für ein Pilotprojekt im Bereich Elektromobilität in Lateinamerika ausgewählt.

**2. Bereitschaft** *Wie groß ist die Bereitschaft Uruguays, mit Deutschland zur Verwirklichung dieses Interesses zusammenzuarbeiten?*

Uruguay ist auf eine funktionale regionale sowie internationale Einbettung angewiesen und in hohem Maße bereit, sich aktiv für die

Stärkung einer werte- und regelbasierten Weltordnung einzusetzen. Dies zeigt sich etwa darin, dass Uruguay zu den 15 UN-Mitgliedstaaten gehört, die sich in der letzten Dekade am stärksten in UN-Friedensmissionen engagiert haben. Außerdem gehört es aktuell dem UN-Menschenrechtsrat an. Regional setzt sich Uruguay für eine Flexibilisierung des Mercosur sowie für eine rasche Ratifizierung des Assoziierungsabkommens mit der EU ein.

Uruguay pflegt traditionell in außenpolitischen Belangen mit verschiedenen Staaten der Welt enge Beziehungen, international bekennt sich das Land zu Multilateralismus und Freihandel. Nach 15 Jahren Regierung einer heterogenen Linkskoalition führt seit dem 1. März 2020 eine bürgerliche Regierung unter Präsident Luis Lacalle Pou die Regierungsgeschäfte, die sich klar gegenüber linksautoritären Staaten der Region wie Venezuela, Kuba und Nicaragua abgrenzt. Auch haben ideologische Gegensätze

zu Argentinien Präsidenten Alberto Fernández die Zusammenarbeit der Bruderstaaten zuletzt belastet. Uruguay bekennt sich klar zu westlichen Werten und ist an einer engen Zusammenarbeit mit Europa und den USA interessiert. Gleichwohl nehmen die ökonomischen Verflechtungen mit China stetig zu, was auch mit einer vertieften politischen Kooperation einhergeht, was nicht zuletzt im Rahmen der Impfkampagne deutlich wurde.

Uruguay ist aufgrund seiner Einwanderungsgeschichte stark mit dem Süden Europas verbunden. Aber auch Deutschland ist ein wichtiger Partner. Deutschland ist in Uruguay hinsichtlich seiner internationalen Rolle hoch angesehen und hat in vielerlei Hinsicht Vorbildcharakter. Ein Beispiel ist etwa die duale Ausbildung, ein anderes die Nachhaltigkeitsagenda, bei der Uruguay vielversprechende Politikkonzepte, beispielsweise im Bereich Kreislaufwirtschaft und Wasserstofftechnologie, vorweisen kann. Außerdem ist Uruguay weltweit führend im Bereich erneuerbare Energien. Bei der Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele im Rahmen der Agenda 2030 der Vereinten Nationen schneidet Uruguay im südamerikanischen Vergleich gut ab (Platz 2 hinter Chile, weltweit Platz 43).

### **3. Status quo** *Wie eng ist die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Uruguay aktuell in diesem Bereich?*

Deutschland und Uruguay verbinden mehr als 160 Jahre diplomatische Beziehungen. Vor allem während der Gründerzeit kam es zu größeren deutschen Einwanderungswellen. Einrichtungen wie die Deutsche Schule genießen im Land hohes Ansehen; die Deutsch-Uruguayische Industrie- und Handelskammer wurde intensiv bei dem Aufbau eines dualen Ausbildungssystems nach deutschem Vorbild eingebunden. Auch im Bereich erneuerbare Energien spielt Know-how aus Deutschland eine wichtige Rolle: ein Umstand, der Uruguays Affinität zu klima- und nachhaltigkeitsfreundlicher Politik unterstreicht.

Deutschland seinerseits unterstützte mit parlamentarischen Delegationen den Transitionsprozess des Landes von der Diktatur (1973 bis 1985) zur Demokratie. Aktuelle Impulse für die bilateralen Beziehungen stellen die Lateinamerika-Karibik-Initiative des Auswärtigen Amts aus dem vergangenen Jahr sowie das EU-Mercosur-Abkommen dar, dessen Ratifizierung Uruguay nachdrücklich unterstützt.

### **4. Potenzial** *Wie groß ist das Potenzial, die Partnerschaft zwischen Deutschland und Uruguay in diesem Bereich zu intensivieren?*

Aufgrund der beschriebenen Relevanz und der bisherigen Erfahrungen, die die Beziehungen zwischen Deutschland und Uruguay geprägt haben, ist Uruguay ein idealer Verbündeter für die Stärkung des Multilateralismus sowie Freihandels. Das Land bietet sich auch dafür an, die regionale Integration Lateinamerikas zu fördern und den Kontinent näher an Europa zu rücken – beispielsweise durch eine Ratifizierung des EU-Mercosur-Abkommens.

Die Sympathie der neuen Regierung für die Lima-Gruppe, ein multilaterales Bündnis 14 amerikanischer Staaten zur Wiederherstellung der Demokratie in Venezuela, sowie die Annäherung an die Pazifik-Allianz bezeugen Uruguays Interesse an Freihandel, Menschenrechten und der Stärkung einer multilateralen Weltordnung.

Kooperationspotenzial besteht weiterhin im Bereich der internationalen Verbrechensbekämpfung. Uruguay wurde in den letzten Jahren von lateinamerikanischen Drogenkartellen als Transitland und Ausfuhrweg nach Europa entdeckt. Um zu verhindern, dass Uruguay sich mehr und mehr zur Drehscheibe des global vernetzten Drogenhandels entwickelt, könnten ein Erfahrungsaustausch der Zollbehörden, ein Technologietransfer sowie nachrichtendienstliche Ausbildung in Erwägung gezogen werden.

**5. Politikempfehlung** *Was muss sich in der deutschen Außenpolitik ändern, damit dieses Potenzial vollumfänglich ausgeschöpft werden kann?*

Deutschland sollte in EU-Kreisen darauf drängen, die Ratifizierung des EU-Mercosur-Abkommens entschlossen voranzutreiben. Dies ist nicht nur von geökonomischem Interesse für Europa, sondern treibt auch die wirtschaftliche Integration Südamerikas entscheidend voran.

Deutschland sollte Uruguay ferner mehr Rückendeckung bei der institutionellen Stärkung sowie Flexibilisierung des Mercosur zukommen lassen, ebenso wie der Annäherung des Bündnisses an die Pazifik-Allianz. Es ist wichtig, Uruguay noch mehr als politischen Verbündeten und nicht nur als sympathisches Urlaubsland und „kleinen Bruder“ Argentiniens wahrzunehmen.

China hat seinen Einfluss in Lateinamerika in den letzten Jahren massiv ausgebaut – auch in Uruguay. China ist der größte Abnehmer uruguayischer Produkte, investiert in strategische Infrastrukturprojekte und baut seine Zusammenarbeit mit den Parteien Uruguays aus. Gleichzeitig wird die Rolle Chinas und die Gefahr von einseitigen Abhängigkeitsverhältnissen auf dem Kontinent wenig problematisiert. Deutschland sollte hier ansetzen und für eine selbstbewusstere, eigenständige Position der EU in der Region eintreten.

Einen Beitrag dazu könnten konkrete Infrastruktur- und Kooperationsprojekte im Bereich duale Ausbildung, Nachhaltigkeit, Digitalisierung und Logistik leisten. Initiativen der Deutsch-Uruguayischen Handelskammer sollten mit dem Ziel unterstützt werden, deutsche Investoren ins Land zu locken und das wirtschaftliche Potenzial des Landes voll auszuschöpfen. Diese zu nutzen, ist vor allem angesichts der Wiederankurbelung der Wirtschaft und Abfederung der sozialen Folgen der Corona-Pandemie wichtig. Ein weiterhin

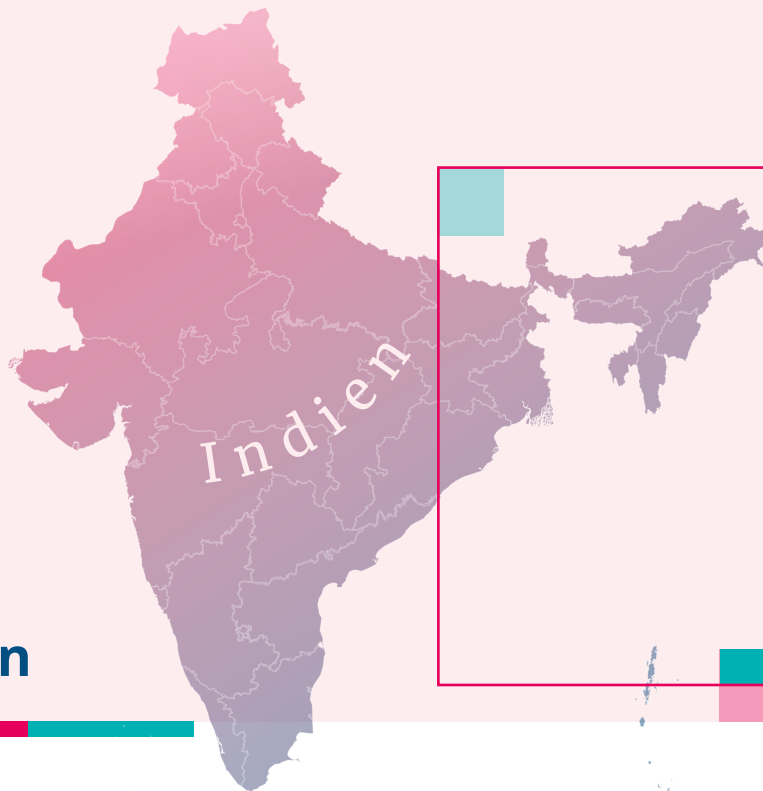
wirtschaftlich vitales sowie politisch stabiles Uruguay ist von großem Interesse für Deutschland, auch und vor allem im Kontext der Stärkung einer werte- und regelbasierten Weltordnung. ♦

**Sebastian Grundberger** leitet das KAS-Auslandsbüro Uruguay. **Thomas Schaumberg** war Trainee im KAS-Auslandsbüro Uruguay.

**Die Sympathie der neuen Regierung für die Lima-Gruppe lässt vermuten, dass sich Uruguay intensiver für die Stärkung des multilateralen Systems einsetzen wird.**



# Indien



## Lewe Paul

**1. Relevanz** *Welche Relevanz hat Indien für Deutschland, wenn es darum geht, das Interesse „Die Stärkung einer werte- und regelbasierten Weltordnung“ zu verwirklichen?*

Deutschland hat ein vitales Interesse daran, eine Weltordnung, die auf den Werten der liberalen Demokratie und der Zentralität der Vereinten Nationen (VN) beruht, zu bewahren und zu festigen. Auch wenn die USA unter Präsident Biden wieder eine führende Rolle auf der Weltbühne einnehmen, hat die Vernachlässigung internationaler Foren unter der Trump-Regierung eines deutlich gemacht: Deutschland muss proaktiv mit anderen internationalen Partnern dieses Ziel verfolgen. Mit den im September 2020 veröffentlichten Leitlinien zum Indo-Pazifik widmet sich die Bundesregierung ebendieser Aufgabe in der Region, die im 21. Jahrhundert in den Mittelpunkt der globalen Dynamik rückt. Indiens Bedeutung ist



dabei kaum zu überschätzen: Bereits jetzt ist Indien die größte Demokratie der Welt – und innerhalb der 2020er Jahre wird es China als bevölkerungsreichstes Land ablösen. Der Subkontinent an der Schnittstelle des Indo-Pazifiks ist wie Deutschland auf eine solide Sicherheitsarchitektur, ein offenes Handelssystem sowie freie Schifffahrt in internationalen Gewässern angewiesen. Von den Folgen der Erderwärmung ist Indien durch sein komplexes Klima besonders stark betroffen und setzt auf multilaterale Ansätze zur Lösung dieses globalen Problems.

So sinnvoll eine vertiefte deutsch-indische Kooperation zur Stärkung der Weltordnung ist, muss die Bundesregierung dabei auch Indiens innenpolitischer Entwicklung Rechnung tragen. Eine wertebasierte Zusammenarbeit kann den ausgeprägten Hindu-Nationalismus und die mitunter diskriminierende Gesetzgebung der

Modi-Regierung nicht ausblenden. Auch muss festgehalten werden, dass Indien gegenüber Russland mit Blick auf dessen Krieg gegen die Ukraine eine gedämpfte Politik verfolgt, die von seinen eigenen sicherheitspolitischen und strategischen Interessen geleitet ist und die in Deutschland und anderen Demokratien auf Kritik stößt. Für Deutschland und die internationale Gemeinschaft ist ein wichtiger Aspekt der Zusammenarbeit daher, das säkulare System der Vielfalt und Toleranz, aus dem Indien seine große Stärke gezogen hat, nach Kräften zu unterstützen. Das Potenzial für eine gemeinsame Stärkung der werte- und regelbasierten Weltordnung hängt in entscheidender Weise davon ab, inwieweit Indien im eigenen Land und auf internationaler Ebene für die liberalen Werte eintritt, auf deren Grundlage es zur größten Demokratie geworden ist.

**2. Bereitschaft** *Wie groß ist die Bereitschaft Indiens, mit Deutschland zur Verwirklichung dieses Interesses zusammenzuarbeiten?*

Die indische Außenpolitik unter Modi und seinem Außenminister Jaishankar unterscheidet sich in ihrer Dynamik und in ihren Ambitionen erheblich von der Zurückhaltung, die Indien seit seiner Unabhängigkeit in weiten Teilen prägte. Neu-Delhi arbeitet auf eine multipolare Weltordnung hin, in der es pragmatisch und mit erklärter Risikobereitschaft die strategische Annäherung mit internationalen Partnern sucht.

In Indiens Nachbarschaft tritt China zunehmend offensiv auf und schmiedet dabei auch strategische Koalitionen. Mit seiner Belt-and-Road-Initiative errichtet Peking nicht nur Schienen, Pipelines und Häfen rings um Indien herum, sondern zieht auch die Regierungen der Abnehmerländer in eine politische Abhängigkeit. Auch sieht Indien in China eine militärische Bedrohung, die sich erst 2020 in mehreren tödlichen Zusammenstößen am Rande des Himalaya manifestierte. Indiens Militär wiederum ist in weiten Teilen mit Waffen aus russischer Produktion ausgestattet, wodurch ein Bruch der Beziehungen mit Moskau für Neu-Delhi trotz dessen Aggression gegen die Ukraine derzeit nicht infrage kommt.

Indien will unbedingt verhindern, bei der globalen Gestaltung abgehängt zu werden. Es setzt daher auf unterschiedliche Karten und zeigt dabei nicht zuletzt eine dezidierte Bereitschaft, mit Deutschland zur Stärkung der Weltordnung zu kooperieren. So erklärte der indische Außenminister bei einem Treffen der Allianz für den Multilateralismus im September 2019 in New York, dass sein Land „mit Freude“ dieser Allianz beitrete, da Multilateralismus von größter

**Die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Indien muss als Ziel haben, weitere Partner für multilaterale Allianzen zu gewinnen.**

Bedeutung sei und weltweit durch Nationalismus und Merkantilismus unter Druck gerate.

**3. Status quo** *Wie eng ist die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Indien aktuell in diesem Bereich?*

Bei den sechsten deutsch-indischen Regierungskonsultationen im Mai 2022 in Berlin unterzeichneten Bundeskanzler Scholz und Premierminister Modi eine Absichtserklärung über eine Partnerschaft für grüne und nachhaltige Entwicklung. In diesem Themenbereich haben beide Regierungen große Interessensübereinstimmungen identifiziert und streben an, auch gemeinsam in Drittländern Unterstützung zu leisten.

Das Format der Regierungskonsultationen an sich ist Zeugnis dafür, dass beide Länder einer tiefen Zusammenarbeit große Bedeutung beimessen. Der gemeinsame Einsatz beider Länder zur Stärkung der internationalen regelbasierten Ordnung gehört explizit zum Fundament dieses zweijährlichen Austausches.

Auf dieser Vertrauensbasis tasten sich Deutschland und Indien zunehmend in jüngeren multilateralen Initiativen vor. Neben der deutsch-französischen Allianz für den Multilateralismus gilt dies auch für themenspezifische Formate, die von Indien ins Leben gerufen wurden. Deutschland ist Mitglied der von Indien geführten Coalition for Disaster Resilient Infrastructure (CDRI), die weltweit den Schaden durch Naturkatastrophen begrenzen will. Zudem ist die Bundesregierung der International Solar Alliance (ISA) beigetreten, um gemeinsam mit Indien umweltfreundliche und nachhaltige Energiegewinnung zu fördern.

Am Rande der vorherigen Regierungskonsultationen in Indien im Jahr 2019 wurden allerdings auch Meinungsverschiedenheiten deutlich, die im Rahmen einer wertebasierten Zusammenarbeit diskutiert werden müssen. Während sich die damalige Bundeskanzlerin Merkel auf die harten Maßnahmen der indischen Regierung in der Provinz Kaschmir bezog, wird die Diskussion auf Arbeitsebene zweifellos auch zu kontroversen Fragen der Staatsbürgerschaft und ethnischer beziehungsweise religiöser Diskriminierung fortgesetzt.

#### 4. Potenzial *Wie groß ist das Potenzial, die Partnerschaft zwischen Deutschland und Indien in diesem Bereich zu intensivieren?*

Angesichts der Polarisierung zwischen autoritären und demokratischen Staaten, die sich durch die Corona-Pandemie und durch den Krieg in der Ukraine zuspitzt, ist das Potenzial für eine stärkere deutsch-indische Partnerschaft zum Erhalt der regelbasierten Weltordnung enorm. Die Kooperation in den bereits genannten multilateralen Formaten hat gerade erst begonnen und wird von den unzähligen Facetten der bestehenden strategischen Partnerschaft untermauert. Durch die Vertrauensbildung, die mit einer konstruktiven Zusammenarbeit in jeder dieser Initiativen einhergeht, wächst das Potenzial für deutsch-indische Gestaltungspolitik. Dabei muss das Ziel sein, durch die Zusammenarbeit dieser zwei außenpolitisch einflussreichen Staaten eine Hebelwirkung zu entfalten und weitere Partner für multilaterale Allianzen zu gewinnen.

Die Zurückhaltung Neu-Delhis hinsichtlich einer Verurteilung des russischen Kriegs gegen die Ukraine und das Fernhalten von damit einhergehenden Sanktio-

nen sind aus deutscher Sicht ein Hindernis für ein stärkeres Verständnis zwischen den beiden Staaten. Hier müssen die indischen Interessen nüchtern betrachtet werden: Indien kann die Abhängigkeit von Russland im Rüstungsbereich nicht zeitnah abschütteln, es sieht sich von dem Krieg nicht in gleicher Weise bedroht wie Europa und zudem ist es nicht daran interessiert, durch eine Konfrontation mit Russland die Achse zwischen Moskau und Peking noch weiter zu stärken. Deutschland muss sich daher fragen, ob und welche Angebote es an Indien machen kann, die seine Interessensabwägung gegenüber Russland ändern würden.

Erhebliches Potenzial besteht hier nicht zuletzt im Bereich der Sicherheitspolitik. Die Bundesregierung gestand gegenüber ihren indischen Partnern ein, dass für eine Machtbalance in der indo-pazifischen Region auch „hard security“ nötig sei, also militärische Kapazitäten. Um das deutsch-indische Kooperationspotenzial auch für den gemeinsamen Bau und Erhalt einer Sicherheitsarchitektur zu nutzen, wäre eine größere Vertrauensbildung im Bereich der militärischen Kooperation dringend nötig, auch um längerfristig die Rüstungskooperation zwischen NATO und Indien ausbauen zu können.

**Die deutsche Außenpolitik ist in der Pflicht, ihren Blick auf jenes Land zu schärfen, welches über Potenzial für die Stärkung der werte- und regelbasierten Ordnung verfügt.**

#### 5. Politikempfehlung

*Was muss sich in der deutschen Außenpolitik ändern, damit dieses Potenzial vollumfänglich ausgeschöpft werden kann?*

Um mit Indien die regelbasierte Weltordnung zu stärken, muss die deutsche Außenpolitik zielstrebig und mutiger, aber auch flexibler werden. In der Vergangenheit wurde bereits an vielen Stellen klar, dass Indien kein einfacher Partner ist; auch Indiens Bekenntnis zu der Allianz für den Multilateralismus erfolgte nicht im ersten Anlauf. Da dieser Schritt

inzwischen getan ist, müssen die Partner ihre multilaterale Kooperation jetzt mit Leben füllen. Es wird sich für Deutschland auszahlen, konkrete Vorhaben selbstbewusst und konsequent zu verfolgen. Im Sinne einer Zusammenarbeit basierend auf gemeinsamen Werten sollte Deutschland – auch zusammen mit der EU – konsequent an Indien appellieren, seine Stärke gerade aus der Pluralität zu schöpfen, für die es weltweit Anerkennung genießt.

Gleichzeitig sollte sich Deutschland mit Überzeugung und der nötigen Flexibilität in den von Indien angestoßenen multilateralen Initiativen engagieren. Zur Bekämpfung der Corona-Pandemie sollten die beiden Staaten entschlossen für langfristige globale Lösungen bei der medizinischen Versorgung sowie in der Bildung von Resilienz eintreten. Graduell sollten im Feld der Sicherheitspolitik kleinere Kooperationsformate gestärkt werden, um die Grundlage für vertiefte Zusammenarbeit zu schaffen. Beide Seiten müssen einander beweisen, dass sie für stärkere Kooperation Kompromisse eingehen können.

Die wohl wichtigste Änderung wäre jedoch ein grundlegendes Umdenken. Die Bundesregierung muss auf ihre Leitlinien auch Handlungen im Indo-Pazifik folgen lassen. Zu Recht bringt Deutschland enorme Ressourcen für die Bewältigung von Krisen und akuten strategischen Herausforderungen auf. Doch gleichzeitig stehen die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in der Außenpolitik und Diplomatie in der Pflicht, sich mit einem langfristigen Blick auf Indien zu konzentrieren und dafür auch entsprechende Kapazitäten aufzubauen. Denn kein anderes Land hat im Indo-Pazifik, der zukunftsweisenden Weltregion, eine größere Bedeutung, wenn es um die Lösung globaler Probleme und damit um die Stärkung der werte- und regelbasierten internationalen Ordnung geht. ♦

**Lewe Paul** ist Referent für Südasien in der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit.



# Japan



**Rabea Brauer**

**1. Relevanz** Welche Relevanz hat Japan für Deutschland, wenn es darum geht, das Interesse „Die Stärkung einer werte- und regelbasierten Weltordnung“ zu verwirklichen?

Für Deutschland ist Japan einer der wichtigsten Wertepartner in der Region Asien-Pazifik. Beide Länder sind politisch, wirtschaftlich und gesellschaftlich eng miteinander verbunden. Neben dem Willen, gemeinsam die multilaterale, regelbasierte Ordnung zu erhalten und weiterzuentwickeln, steht der Wunsch nach einer noch engeren Zusammenarbeit im Bereich Sicherheitspolitik. Zu den bis dato wichtigsten multilateralen Foren für die Zusammenarbeit mit Japan gehören neben G7 und G20 die Vereinten Nationen und die Europäisch-Asiatischen Gipfeltreffen (ASEM) sowie (mit Japan als Kooperationspartner) OSZE und NATO.

Im Jahr 2020 verabschiedete die Bundesregierung die Indo-Pazifik-Leitlinien. Damit wurden



wesentliche Weichen für die deutsche Außenpolitik in einer zunehmend geopolitisch an Bedeutung gewinnenden Region gestellt. Die Intensivierung der Zusammenarbeit mit Japan ist ein zentrales Element dieser Strategie.

Angesichts der multiplen Bedrohungslagen im Indo-Pazifik, deren politische, wirtschaftliche und humanitäre Auswirkungen bis nach Europa reichen würden, ist der institutionalisierte Austausch in beiderseitigem Interesse. Im Ergebnis sollen zukünftig regelmäßige Regierungskonsultationen abgehalten werden.

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine zeigt aktuell, wie wichtig vertrauensvolle und wertegebundene Partnerschaften für robuste Reaktionen sind. Japan und Deutschland sind gemeinsam mit den G7-Staaten tragende Säulen der Sanktionen, der humanitären Hilfe, aber auch der Lieferung von Schutzausrüstung und Waffen an die Ukraine. Beide Länder tragen

ob ihrer Kriegsvorgangheit eine besondere Verantwortung, zu Frieden, Abrüstung und Verständigung aktiv beizutragen.

**2. Bereitschaft** *Wie groß ist die Bereitschaft Japans, mit Deutschland zur Verwirklichung dieses Interesses zusammenzuarbeiten?*

In Zeiten zunehmender geopolitischer Unsicherheiten stellt Japan seine Sicherheits- und Verteidigungspolitik auf drei Säulen: Diplomatie, die bilaterale Sicherheitspartnerschaft mit den USA sowie eine auf glaubwürdige Abschreckung, rasche Reaktionsfähigkeit und hohen Vernetzungsgrad ausgerichtete Reform der Selbstverteidigungsstreitkräfte. Japan verfolgt diese Ziele unter der doppelten Beschränkung einer streng pazifistisch ausgerichteten Sicherheits- und Verteidigungspolitik, beabsichtigt jedoch die Anhebung des Verteidigungsetats auf mehr als zwei Prozent des Bruttoinlands-



produkts. Als rohstoffarme, hochindustrialisierte Inselnation mit exportorientierter Wertschöpfung ist Japan elementar auf freie Seewege angewiesen.

An erster Stelle der Bedrohungsperzeption Japans steht daher die militärische Expansion der Volksrepublik China im Ost- und Südchinesischen Meer, insbesondere im Kontext hoher Intransparenz der chinesischen Militärstrategie, des stetig wachsenden Verteidigungsbudgets der Volksrepublik sowie der in den vergangenen Jahren erzielten technologischen Fortschritte in elektronischer Kampfführung. Eine zweite gravierende Bedrohung für Japan stellt Nordkoreas aktiver Ausbau der Raketenprogramme dar. Eine dritte Bedrohungsperzeption besteht hinsichtlich der zunehmenden militärischen Aktivitäten Russlands an der nördlichen Peripherie Japans. Russland hat die Verhandlungen um den Friedensvertrag mit Japan auf unbestimmte Zeit ausgesetzt. Damit ist der territoriale Streit um die Kurilen wieder hochaktuell. Mehr noch: Russland hat angekündigt, einen Teil der Inseln zu besetzen und auszubauen. Das gesamte Gebiet um das Süd- und Ostchinesische Meer ist somit eine potenzielle Quelle militärischer Auseinandersetzungen.

Aus diesen Gründen ist Japan stark auf verlässliche Sicherheits- und Bündnispartner angewiesen. Neben den engen verteidigungspolitischen Kooperationen mit den USA und Australien rückt die EU – und somit auch Deutschland – in den Blick Japans. Mit den Indo-Pazifik-Leitlinien hat sich Deutschland als ein Schlüsselpartner empfohlen. In der Folge fanden die ersten 2+2-Gespräche zwischen Japan und Deutschland statt, außerdem erfolgte die Entsendung der Fregatte Bayern für gemeinsame Manöver und Überwachung der UN-Sanktionen gegen Nordkorea. Der Anfang für eine ver-

stärkte Zusammenarbeit ist folglich auf beiden Seiten gemacht. Darüber hinaus hat Japan in den 2+2-Gesprächen den Wunsch geäußert, Deutschland in künftige Seemanöver einzubeziehen.

Zusätzlich unterzeichneten Japan und Deutschland im März 2021 das japanisch-deutsche Geheimschutzabkommen. Dieses Abkommen erlaubt den Austausch von vertraulichen Informationen zwischen Behörden und Unternehmen der Partnerländer. Zusätzlich ermöglicht das Abkommen eine verstärkte Zusammenarbeit in der Wehrtechnik sowie in den Fragen der Cybersicherheit und des Weltraums.

### **3. Status quo** *Wie eng ist die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Japan aktuell in diesem Bereich?*

Noch fehlt es zwischen Deutschland und Japan an institutionalisierten hochrangigen Formaten. Die 2+2-Gespräche haben bisher einmal stattgefunden, Regierungskonsultationen auf Ministerienebene sind lediglich angedacht. Die Reise des Bundeskanzlers nach Japan im April 2022 sowie der Besuch der Außenministerin im Juli 2022 haben gezeigt, dass Japan weit oben auf der

außenpolitischen Agenda der Bundesrepublik steht. Japan wird nun sehr genau beobachtet, wie entschlossen die neue Bundesregierung die vielversprechenden Initiativen fortführt. Die russischen Aggressionen gegenüber der Ukraine zeigen, wie wichtig verlässliche wertebasierte Partnerschaften sind. Das ausgerufene „neue Zeitalter“ der Bundesrepublik kann nur in Zusammenarbeit mit starken gleichgesinnten Nationen beginnen.

Mit dem zwischen Japan und der EU geschlossenen strategischen Partnerschaftsab-

**Um für Japan als Sicherheitspartner relevant zu sein, muss sich Deutschland der indo-pazifischen Region ernstlich verpflichtet fühlen.**

kommen (SPA), dem Wirtschaftsabkommen (EPA) sowie der Konnektivitätspartnerschaft sind abseits der Indo-Pazifik-Leitlinien klare Kooperationsparameter und -ziele gegeben. Die Umsetzung dieser Abkommen steht – auch coronabedingt – zum Teil erst am Anfang.

**4. Potenzial** *Wie groß ist das Potenzial, die Partnerschaft zwischen Deutschland und Japan in diesem Bereich zu intensivieren?*

Das Potenzial auf japanischer Seite ist groß, die Notwendigkeit aufgrund der eingangs beschriebenen Bedrohungsszenarien auch. Die Voraussetzungen für intensivere Beziehungen sind auf beiden Seiten durch Absichtserklärungen und geschlossene Abkommen gegeben. Zusätzlich hatte das Kabinett Merkel mit den Indo-Pazifik-Leitlinien die Weichen für das deutsche Engagement im Indo-Pazifik gestellt. Japan erwartet, dass die neue Bundesregierung ihre Schlüsselrolle im Indo-Pazifik beibehalten wird. Aus Sicht Japans haben beide Länder einen besonderen Platz in der freien Welt und Japan ist bereit für stärkere bilaterale Beziehungen.

Neben Russland stellt China eine wachsende Herausforderung für Japan und Deutschland dar. Die ökonomischen Verflechtungen beider exportgetriebenen Volkswirtschaften mit China sind ähnlich eng und ähnlich fatal, käme es zu regionalen Konflikten. Das sogenannte Entkoppeln ist für Japan und Deutschland gleichermaßen ein Ziel. Zu den sicherheitspolitischen Notwendigkeiten gesellen sich somit Chancen für vertiefte wirtschaftliche Zusammenarbeit. Beide Länder haben sich der Nachhaltigkeit und Klimaneutralität verpflichtet, forschen intensiv an alternativen, grünen Energien und können –

zum Beispiel – im Bereich Wasserstoff nur gemeinsam der Innovationskraft Chinas erfolgreich begegnen. Auch wirtschaftsstrategisch wird Japan ein wichtiges Partnerland, um die Disruptionen in den Lieferketten der Schlüsseltechnologien besser zu kompensieren.

Die Indo-Pazifik-Leitlinien sind explizit für breite Kooperationen ausgelegt, etwa in den Bereichen Digitalisierung, Vernetzung, Cyber-Sicherheit oder für visionäre Zukunftstechnologien.

**Die Indo-Pazifik-Leitlinien sollten jetzt mit konkreten langfristigen Projekten unterlegt werden.**

#### **5. Politikempfehlung**

*Was muss sich in der deutschen Außenpolitik ändern, damit dieses Potenzial vollumfänglich ausgeschöpft werden kann?*

Die politischen wie wirtschaftlichen Entwicklungen in Asien bestimmen Wachstum, Wohlstand und Fortschritt für uns alle. Der zukunftsfähigste Kontinent sollte demnach einen noch größeren Raum in der deutschen Außen-, Sicherheits- und Wirtschaftspolitik einnehmen. Deutschland und auch die EU konkurrieren mit China, den USA, Australien und Indien um Handelsabkommen, Talente, Innovation und Investitionen. Dem tragen die Indo-

Pazifik-Leitlinien zwar Rechnung, sollten jetzt jedoch mit konkreten langfristigen Projekten unterlegt werden.

Um für Japan als Sicherheitspartner relevant zu sein, muss sich Deutschland der indo-pazifischen Region ernstlich verpflichtet fühlen. Einzelne Bereiche der sehr breit gefächerten Strategie sollten prioritär behandelt und darüber ein regelmäßiger Austausch auf verschiedenen Ebenen mit verschiedenen Akteuren initiiert werden. Die verteidigungspolitische „Zeitenwende“ in Deutschland wurde sehr positiv in Japan aufgenommen. So sind zum Beispiel die

Aufrüstung der Bundeswehr, die Erhöhung des Verteidigungsetats sowie die anvisierte Energieunabhängigkeit durchaus Blaupausen für Japan, die viel Anerkennung finden. Hier lohnen sich ein eng verzahnter Austausch der relevanten Regierungsressorts und Gesprächsangebote in Richtung Japan.

Letztlich sind sowohl Japan als auch Deutschland sogenannte mittelgroße Mächte mit einem gewissen, aber nicht entscheidenden Einfluss auf die globalen Entwicklungen. Ihren Erfolg verdanken beide Länder dem strategischen (wie pragmatischen) Interessen- und Zielausgleich zwischen unterschiedlichen Partnern. In Zeiten der systemischen Rivalitäten und der wachsenden Bipolaritäten ist es umso notwendiger

für die mittelgroßen Mächte, sich strategisch zusammenzuschließen. Das transatlantische Verhältnis kann sich je nach zukünftigem Präsidenten schlechter oder besser gestalten. Die pragmatischen Beziehungen zu China können dann kippen, wenn Taiwan gewaltsam eine Provinz von China würde. Mit diesen Folgen muss sich Deutschland – im besten Fall gemeinsam mit dem Wertepartner Japan – konkret auseinandersetzen und die eigene Führungsverantwortung innerhalb Europas anerkennen und ihr gerecht werden. ♦

**Rabea Brauer** leitet das KAS-Länderprogramm Japan und das Regionalprogramm Soziale Ordnungspolitik in Asien mit Sitz in Tokio.



# Die Wahrung unseres Wohlstands durch freien Handel und Innovation

David Gregosz / Jan Cernicky



## 1. Relevanz

Freier Handel und Innovation sind für das rohstoffarme Deutschland essenziell. Zur Stärkung dieses Kerninteresses deutscher Außenpolitik bedarf es enger, strategischer Partnerschaften. Solche Partnerschaften über die vorhandenen Handelsbeziehungen hinaus zu intensivieren, ob zu Exportmärkten in Lateinamerika (zum Beispiel Brasilien) oder Asien (zum Beispiel Vietnam) sowie zu Exporteuren wichtiger Rohstoffe (zum Beispiel Saudi-Arabien oder die Elfenbeinküste), und innovationspolitische Impulse von ähnlich aufgestellten Volkswirtschaften (zum Beispiel Schweiz) aufzunehmen, sollte handlungsleitend für eine zukunftsweisende Wirtschafts- und Innovationspolitik sein. Gerade im Nachgang der Corona-Pandemie und der russischen Invasion in der Ukraine wird es notwendig werden, sich neuen Chancen und Potenzialen zu widmen. Denn es besteht derzeit die konkrete Gefahr, dass unsere globalisierte Welt auseinanderdriftet, Transport- und Lieferketten unter Druck geraten und etablierte Verbindungen zwischen Europa und dem Rest der Welt gekappt werden.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass nur wenige Länder die Globalisierung in ähnlich erfolgreicher Weise wie Deutschland nutzen konnten – und gleichzeitig eine sukzessive Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Ressourcenverbrauch stattfand. Dies führte zu positiven ökonomischen Nachrichten vom Arbeitsmarkt, soliden Wachstumszahlen, steigenden Löhnen und Renten sowie stabilen Steuereinnahmen. Auch aus ökologischer Perspektive gab es Erfolge zu vermelden: Die zum Einsatz gebrachte Primärenergie für die Erzeugung einer Gütereinheit ging zurück, die Ressourcenproduktivität stieg, Treibhausgas-Emissionen gingen zurück. Diese Situationsbeschreibung ist durch die Corona-Pandemie wackelig geworden und wurde durch die Folgen des Krieges in der Ukraine in den Grundfesten erschüttert. Noch ist nicht klar, ob sich die Welthandelsordnung langfristig grundlegend ändert oder ob es bei graduellen Verschiebungen bleibt.

Unstrittig ist aber, dass sich auch abseits des Krieges in Osteuropa, welcher aus Sicht der Wirtschaft vor allem die Handelsströme im Energiebereich völlig verändert, die externen Risiken für das deutsche, exportorientierte Wirtschaftsmodell vervielfachen. Dazu zählen ein weltweit zunehmender Protektionismus (der schon vor der Corona-Pandemie einsetzte), die zunehmend als geopolitisches Mittel genutzte Wirtschafts- und Finanzpolitik, der weiter schwelende Wirtschaftskonflikt zwischen China und den USA, überstrapazierte Ökosysteme und labile Finanzmärkte. Man muss konstatieren, dass Deutschland überdies in einer komplizierten geopolitischen Lage steckt: Handelspolitisch ist man weiterhin enorm mit China vernetzt, energiepolitisch immer noch auf Russland angewiesen und sicherheitspolitisch ohne die USA kaum handlungsfähig.

Damit steht Deutschland zwischen den um Deutungshoheit ringenden Gestaltungsmächten und muss, vielleicht stärker als zu früheren Zeiten, eigene Interessen formulieren und sich bewusst machen, dass ökonomischer Erfolg kein Selbstläufer ist. Vielmehr muss er durch eine kluge Wirtschafts- und Innovationspolitik immer wieder neu gewonnen

**Der europäische Binnenmarkt und der Freihandel mit Drittstaaten kann zukünftigen Wohlstand durch Wettbewerb sichern.**

werden. Eine solche Politik zeichnet sich durch eine solide Konzeption aus und fokussiert in besonderer Weise auf marktwirtschaftliche Elemente, die Deutschlands zukünftigen Wohlstand sichern. Zum einen gehört dazu der Einsatz für offene Märkte, freien Welthandel und eine globalisierungszugewandte Agenda. Zum anderen betrifft es die Etablierung einer Innovationskultur, die technische und soziale Veränderungen als notwendige Bedingungen begreift, um Wohlstand für alle im Sinne Ludwig Erhards zu mehren.

## 2. Status quo

Ein beachtlicher Teil der deutschen Wirtschaftsleistung hängt von offenen Märkten ab, und zwar gleichermaßen von der Einfuhr von Rohstoffen, Dienstleistungen und Vorprodukten wie von der Ausfuhr deutscher Güter und Dienstleistungen. Die wesentlichen Handelspartner sind hierbei die Staaten der EU, die Vereinigten Staaten und China. Es ist empirisch gut belegt, dass der europäische Binnenmarkt und der Freihandel mit Drittstaaten zukünftigen Wohlstand durch Wettbewerb sichern können. Für diesen Zusammenhang immer wieder politisch zu werben, bleibt eine große Aufgabe, um gesellschaftliche Widerstände zu überwinden und Ängste im Hinblick auf zukünftige Handelsabkommen zu nehmen.

Aufgrund des hohen Offenheitsgrades der deutschen Volkswirtschaft und der Verflechtung in internationale Wertschöpfungsketten ist ein funktionierendes, regelgebundenes Freihandelsregime für Deutschlands Arbeitsplätze, Steuereinnahmen und Wirtschaftskraft von überragendem Interesse. Konkret bedeutet das, dass sich die deutsche Volkswirtschaft dem weltweiten unternehmerischen Wettbewerb stellt und die deutschen Unternehmen durch diese „Produktivitätspeitsche“ gefordert sind, innovativ zu bleiben. Es setzt auch voraus, dass Deutschland sich dem Import von Waren unserer Handelspartner nicht verweigert beziehungsweise diese durch protektionistische Maßnahmen wie Zölle oder nichttarifäre Handelshemmnisse nicht erschwert, wenn die Herkunftsländer gleichfalls auf solche Maßnahmen verzichten. Fairer grenzüberschreitender Wettbewerb zwischen Unternehmen erfordert allerdings, dass ökologische und soziale Mindeststandards eingehalten

werden. Der politische Einsatz muss folglich fairen Wettbewerbsregeln gelten (Einhaltung von Standards, keine Subventionen, Beachtung geistigen Eigentums, keine Marktzutrittsbarrieren) und sich protektionistischer Tendenzen erwehren.

Als Mitglied der EU hat Deutschland die Kompetenzen für internationale Handels- und Investitionspolitik übertragen, weil die Verhandlungsmacht des Staatenverbundes weit größer ist als einzelner Mitgliedstaaten. Die EU kann mit einem Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 17,4 Billionen US-Dollar besser mit Wirtschaftsgrößmächten wie den USA (BIP: 18,6 Billionen US-Dollar) und China (BIP: 11,2 Billionen US-Dollar) verhandeln und hat in handelspolitischen Fragen in den vergangenen Jahren bemerkenswerte Erfolge zum Nutzen Deutschlands erzielt. Das erste umfassende Freihandelsabkommen der EU war jenes mit Südkorea (seit 2011 in Kraft). 2019 traten die Abkommen mit Japan und Singapur in Kraft, 2020 dasjenige mit Vietnam. Auch sind Freihandelsabkommen mit der Ukraine und Kanada (CETA) abgeschlossen worden, welche bisher aber nur provisorisch in Kraft treten konnten. Dies gilt auch für die Investitionsschutzkapitel in den Abkommen mit Vietnam und Singapur, welche noch nicht von allen EU-Mitgliedstaaten ratifiziert wurden. Die zunehmende Schwierigkeit der EU, Freihandelsabkommen nicht nur abzuschließen, sondern auch in Kraft zu setzen, zeigt sich exemplarisch am Abkommen mit dem Gemeinsamen Markt Südamerikas (Mercosur). Die Verhandlungen zu dem Abkommen sind seit 2019 im Prinzip abgeschlossen. Aufgrund von erheblichen gesellschaftlichen Widerständen wegen der Brandrodungen im Amazonas und den politischen Prioritäten des brasilianischen Präsidenten Bolsonaro gab es bisher aber keine politischen Mehrheiten, um das Abkommen in Kraft zu setzen. Diese Lage scheint sich aber unter dem Eindruck der russischen Invasion in der Ukraine und der sich hieraus ergebenden Veränderungen geopolitischer Prioritäten zu ändern. Es scheint sich ein Fenster für neue Freihandelsabkommen zu öffnen. Dies mag sich positiv auf die weiteren Freihandelsbemühungen der EU (etwa mit Indonesien, Malaysia, Indien, USA) auswirken, die sich bisher als sehr zäh erwiesen.

Zumindest gelang es, Ende 2020 nach zähem Ringen ein Handels- und Kooperationsabkommen mit dem Vereinigten Königreich abzuschließen. Aus deutscher Perspektive ist diese Übereinkunft wichtig, denn das Ausscheiden des Vereinigten Königreichs aus der EU betrifft die deutsche Industrie sehr stark. Großbritannien ist der fünfgrößte Partner im deutschen Außenhandel und nun einer der wichtigsten Märkte außerhalb der EU. Schon deshalb gilt es, eine möglichst enge Anbindung an die EU aufrechtzuerhalten und die Verhandlungen als Chance zu sehen. Das politische Design dieser Übereinkunft könnte beispielgebend für zukünftige Assoziierungsabkommen werden.



Die weiterhin ambitionierte Freihandelsagenda der Europäer steht seit einigen Jahren in starkem Kontrast zu den Prioritäten der amerikanischen Administrationen. Dies galt in besonderer Weise für die nationalistisch-protektionistische Politik in der Trump-Ära, aber auch der Demokrat und jetzige US-Präsident Joe Biden ist aufgrund der innenpolitischen Gemengelage kein Freihandelsbefürworter. China erfährt diese Form der handelspolitischen Schwerpunktsetzung seit einiger Zeit, was zu einem veritablen Wirtschaftskonflikt zwischen beiden Mächte führte. Insgesamt versuchen die USA über verschiedene Maßnahmen, langfristig ihre Wirtschaft von der chinesischen Volkswirtschaft zu entkoppeln.

Die Unsicherheit über das künftige Verhältnis der beiden größten Volkswirtschaften USA und China geht nicht spurlos an der Weltwirtschaft vorbei, da der Konflikt dazu beitragen mag, globale Wertschöpfungsketten zu verändern. Die Corona-Pandemie wird hier zusätzlich als Beschleuniger einer sinoamerikanischen Entkopplung wirksam werden. Deutschland ist unmittelbar betroffen. Es muss die transatlantischen Beziehungen nach den verlorenen Regierungsjahren der Ära Trump wieder aufrichten und in Bezug auf China – gemeinsam mit europäischen Partnern – zu einer neuen wirtschaftspolitischen Linie kommen, da die Kritik der US-Präsidenten Trump und Biden an Chinas weltwirtschaftlichem Gebaren einen wahren Kern hat. Das Regime in Peking greift lenkend in die Wirtschaft ein, schützt und entwickelt mittels industriepolitischer Eingriffe mächtige Unternehmen und hat als Trittbrettfahrer des globalen Handelsregimes seit seinem Beitritt zur Welthandelsorganisation (WTO) mächtig profitiert. Die chinesischen Entscheidungen in der Handels- und Außenpolitik (etwa die Made-in-China-2025-Strategie, die Belt-and-Road-Initiative (BRI), ein neues Cybersicherheitsgesetz und ein sogenanntes Sozialkreditsystem) haben den Europäern deutlich gezeigt, dass China gewillt ist, einen eigenen Weg zu gehen und eine Integration in das Weltwirtschaftsgefüge – wenn überhaupt – nur nach eigenen Regeln anstrebt.

Um trotz dessen ein gemeinsames Level Playing Field für die Weltwirtschaft herzustellen, Zugangsbeschränkungen abzubauen und mehr Fairness und Gegenseitigkeit im Waren- und Dienstleistungsaustausch herzustellen, hat sich die EU Ende 2020 zu einem bilateralen Investitionsabkommen (Comprehensive Agreement on Investment, CAI) mit China durchgerungen. Aufgrund der aktuellen Entwicklungen in China (Xinjiang, Hongkong) erscheint eine Ratifizierung des Abkommens im Europäischen Rat und im Parlament aktuell als weitgehend ausgeschlossen. Bei den seit Jahren hervorgebrachten ökonomischen Kritikpunkten gegenüber China (Marktzugang, Subventionen, erzwungener Technologietransfer) wird sich daher kurzfristig vermutlich wenig bewegen, was zu einer Neubewertung im China-Geschäft führen sollte.

Von immenser Bedeutung für die Exportnation Deutschland ist nicht nur das Verhältnis zu etablierten Handelspartnern und die Anbahnung neuer ökonomischer Beziehungen, sondern auch ein globales Handelsregime, das den reibungslosen grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungsaustausch sicherstellt. Diese Aufgabe kommt der WTO zu. Sie soll durch den Abbau von Zöllen und Handelsschranken die multilaterale Zusammenarbeit vorantreiben. Doch immer öfter schließen Staaten bilaterale Freihandelsabkommen und umgehen damit die WTO, auch weil die Organisation als mitglieder-

getriebene Institution oft zu schwerfällig agiert. US-Präsident Biden hat zwar auf diesem Feld zumindest die Scherben aufgekehrt, die sein Vorgänger hinterließ. Eine aktive Agenda zur notwendigen Ertüchtigung der WTO treibt er jedoch nicht voran. Doch als Schiedsrichterin in einer verflochtenen Weltwirtschaft wird die WTO auch zukünftig gebraucht, gerade damit Schwellen- und Entwicklungsländer ihre Positionen einbringen können. Deutschland hat kein Interesse an einer Weltwirtschaftsunordnung und muss gerade in einer Situation, in der die USA sich passiv verhalten, mit anderen Partnern wie etwa Brasilien, Mexiko oder der Schweiz energisch an der Reform und Stärkung der WTO arbeiten.

**Der Aufstieg neuer industrieller Wettbewerber hat der industriepolitischen Debatte in Deutschland neuen Schwung verliehen.**

Ebenso bedeutsam wie die Handelspolitik ist für Deutschland die Fähigkeit, sich der Zukunft mit kreativen Antworten

zu stellen. Innovationspolitik und der systematische Ausbau nationaler Innovationssysteme stehen auf den Agenden der führenden Wirtschaftsnationen weit oben. Auch die Entwicklungs- und Schwellenländer verfolgen immer mehr eine innovationsorientierte Entwicklungsstrategie und setzen auf die Stärkung von Potenzialen im Bereich von Wissenschaft, Innovation und Humankapital. Insbesondere das Beispiel Chinas zeigt, dass ein strategischer Mittel- und Langfristplan hin zu einer Innovations- und Wissensgesellschaft – zumindest unter chinesischen Bedingungen – funktionieren kann. Ähnlich dynamisch stellen sich aber auch die Entwicklungen etwa in Saudi-Arabien oder Vietnam dar.

Der Aufstieg neuer industrieller Wettbewerber hat der industriepolitischen Debatte in Deutschland neuen Schwung verliehen und setzt politische Kräfte und finanzielle Ressourcen frei, um die Rahmenbedingungen und die Infrastruktur für Forschung und Innovation weiter zu optimieren. Grundsätzlich ist allen Beteiligten klar, dass

Deutschland sich langfristig nicht nur auf die kontinuierliche Verbesserung in klassischen Sektoren (Kraftfahrzeugen, Maschinenbau, Chemie) beschränken kann. Vielmehr gilt es, einen neuen gesellschaftlichen Gröndergeist zu entfachen und veränderungsbereit sowie technologieoffen zu bleiben. In alternden, saturierten, eher risikoaversen Gesellschaften ist dies wohl eine der schwierigsten Aufgaben für staatliches Handeln.

Gleichwohl ist die deutsche Hightech-Strategie 2025 mit ihren zahlreichen innovationspolitischen Initiativen von diesem Ansinnen geprägt. Sie benennt sechs Herausforderungen, die von besonderer Relevanz für wirtschaftliches Wachstum und gesellschaftlichen Wohlstand in Deutschland sind und in denen innovationspolitische Impulse gesetzt werden sollen: Wirtschaft und Arbeit 4.0; Sicherheit; Stadt und Land; Mobilität; Nachhaltigkeit, Energie und Klima; Gesundheit und Pflege. Allerdings liegt es auf der Hand, dass der Staat nur ein begrenztes Instrumentarium hat, um vielversprechende Technologien in diesen Bereichen zu fördern oder den Transfer von der Forschung in die Anwendung zu beschleunigen.

Wichtiger als solche diskretionären Programme und Förderinitiativen ist daher das langfristige staatliche Bekenntnis, der Bildungs-, Innovations- und Forschungspolitik höchste Aufmerksamkeit zu widmen und erforderliche Finanzmittel bereitzustellen. Derzeit wendet Deutschland etwa drei Prozent seines BIP für Forschung und Entwicklung auf, strebt mit Blick auf führende Wettbewerber wie der Schweiz oder Südkorea mittelfristig aber ein Ziel von 3,5 Prozent an. Freilich müssen solche Steigerungen im Gleichschritt von öffentlicher Hand und Privatwirtschaft erfolgen.

Um den Strukturwandel hin zu technologieintensiven Branchen zu fördern, wird dieses Zusammenspiel entscheidend sein und könnte auch zu einem Wettbewerbsvorteil werden, der im kooperativen Ansatz der Sozialen Marktwirtschaft bereits angelegt ist. In einer Marktwirtschaft sind es eben private Akteure (Mittelstand, Familien- und Großunternehmen), die verwertbare Innovationen erzeugen – wenn die Rahmenbedingungen stimmen. Dazu gehören Unternehmenssteuern, die in der Höhe und Ausgestaltung deutsche Unternehmen im Wettbewerb der Industriestandorte nicht benachteiligen, weniger Bürokratie, eine zukunftsfähige Infrastruktur, ein leistungsfähiges Bildungssystem, qualifizierte Fachkräfte, der Digitalisierung angemessene Regulierungen im Wettbewerbs- und Datenrecht sowie Verbesserungen bei der Innovationsfinanzierung.

In all diesen Bereichen zeigen Kennziffern, dass es Verbesserungsbedarf gibt. Richtig ist aber auch, dass internationale Indizes Deutschlands innovationspolitische Anstrengungen durchaus würdigen. So kommt Deutschland im Bloomberg Innovation Index 2021 auf den vierten Rang, nachdem es im Vorjahr sogar zum innovativsten Land weltweit gekürt

wurde. Für die Rangliste werden diverse Kriterien angegeben, aus denen ein Gesamtsieger hervorgeht. Deutschland punktet demnach vor allem bei Patentanmeldungen, der Dichte von Hightech-Unternehmen und der Wertschöpfung in den hiesigen Fabriken. Im tertiären Bildungssektor, also bei Universitäten und weiteren Hochschulen, liegt die Bundesrepublik international hingegen nur im Mittelfeld. Bei aller Vorsicht, mit der man internationalen Rankings begegnen sollte, zeigen sie auf, dass die stete Debatte über wirtschafts- und innovationspolitische Herausforderungen in der langen Frist durchaus zu bemerkenswerten politischen Entwicklungen führen kann. Dies sollte Ansporn sein, nicht erschöpfte Potenziale zu heben.

### 3. Potenzial

Allein die moderate Größe der deutschen Volkswirtschaft für sich allein und das Fehlen von nennenswerten Ressourcen begründet, warum die strategische Auseinandersetzung mit Innovationen eine notwendige Bedingung für den Erhalt und den Ausbau des deutschen Wohlstands ist. In Zukunft wird es für die Entwicklung und Nutzung von Innovationen von zentraler Bedeutung sein, mit verschiedenen innovativen Partnern wie zum Beispiel Vietnam, Kenia, Saudi-Arabien, Brasilien oder der Schweiz zusammen zu arbeiten. Im Nachgang der Corona-Pandemie wird sich die Aufgabe sogar noch dringlicher stellen. Aus der Beschäftigung mit den Themen im vorherigen Abschnitt lassen sich zwei Grundsätze ableiten, um die volkswirtschaftliche Dynamik in Deutschland aufrechtzuerhalten und der krisenbedingten globalen Konjunkturertrübung etwas entgegenzustellen.

Erstens: Beim internationalen Handel ist auf ein Gleichgewicht zwischen Versorgungssicherheit und einem Level Playing Field zu achten, welches durch eine reformierte WTO überwacht und in seiner Bedeutung durch die G20 gewürdigt werden sollte. Dies setzt den kritischen Dialog mit wichtigen Handelspartnern voraus, damit die Globalisierung zum Wohl aller Menschen wirken kann. Der Abschluss von neuen beziehungsweise die Modernisierung bestehender Freihandels- und Doppelbesteuerungsabkommen kann dabei wichtige Impulse geben, weil angemessene Standards und faire Marktzugangsregelungen inkorporiert werden können. Im Rahmen der wieder an Fahrt gewinnenden EU-Mercosur-Verhandlungen käme Brasilien eine Schlüsselrolle zu, um die Verbindungen zu Südamerika zu intensivieren. Gleichzeitig ist das Abkommen ein Lackmustest für die Überführung der Pariser Klimabeschlüsse in rechtsverbindliche Normen. Das bereits ratifizierte Handels- und Investitionsschutzabkommen zwischen der EU und Vietnam, von dem gerade Deutschland besonders profitieren dürfte, stößt die Tür wieder ein Stück weiter nach Asien auf.

Zweitens: Deutschland muss offen sein für technologischen Fortschritt, weshalb nicht nur die ethischen und technologischen Risiken, sondern speziell auch die Chancen von Innovationen beachtet werden sollten. Dabei ist klar, dass Innovationen den Menschen zu einem besseren Leben verhelfen sollen. Es braucht eine Kultur, die Zukunftsoptimismus, Mut und Bereitschaft zu Innovationen (statt Fortschrittspessimismus) fördert. Hier lässt sich gerade in der Ausgestaltung unternehmerischer Rahmenbedingungen eine Menge von anderen Ländern lernen. So gilt etwa das ostafrikanische Kenia aufgrund seiner Start-up-Kultur und seines Digitalisierungseifers als Vorzeigeland unseres Nachbarkontinents. Auch in Saudi-Arabien nimmt man sich einiges vor, um der Öl-Abhängigkeit zu entkommen. Mit einem reformorientierten, aber unumstrittenen Kronprinzen könnte das Land zu einem Laboratorium deutscher Ingenieurskunst beziehungsweise zum Testfeld deutscher Dienstleistungen werden. Allerdings nur, wenn es sichtbare Fortschritte im Bereich der Menschenrechte gibt.

Wenn sich die beiden akzentuierten Grundsätze in praktischer Politik niederschlagen, kann Deutschland sich in Europa als wichtiger Akteur einbringen, so seine Versorgungssicherheit und Wettbewerbsfähigkeit stärken – und damit schließlich seinen Wohlstand mehren. ♦

**David Gregosz** war Referent für Wirtschaft und Handel in der Hauptabteilung Analyse und Beratung und leitet heute das KAS-Auslandsbüro Polen. **Dr. Jan Cernicky** leitete bis August 2020 die KAS-Auslandsbüros in Kenia und der DR Kongo und ist seitdem Referent für Internationale Wirtschaft und Handel in der Hauptabteilung Analyse und Beratung.





## Olaf Wientzek

**1. Relevanz** Welche Relevanz hat die Schweiz für Deutschland, wenn es darum geht, das Interesse „Die Wahrung unseres Wohlstands durch freien Handel und Innovation“ zu verwirklichen?

Die Schweiz ist in vielerlei Hinsicht eine zentrale Werte- und Interessenspartnerin Deutschlands, dies gilt besonders für den Bereich Handel und Innovation. Die Wirtschaften beider Länder sind eng miteinander verquickt: Für die Schweiz war Deutschland mit mehr als 22 Prozent des Außenhandels der wichtigste Handelspartner. Doch auch umgekehrt ist die Schweiz eine zentrale Wirtschaftspartnerin für Deutschland: So war sie 2020 auf Platz 8 der deutschen Außenhandelspartner (und damit nach den USA, China, dem Vereinigten Königreich das viertgrößte Nicht-EU-Land).

Der Gesamtbestand der schweizerischen Direktinvestitionen in Deutschland Ende 2019



lag bei 62,8 Milliarden Franken. Schweizerische Unternehmen beschäftigten 2019 in Deutschland rund 263.000 Personen. Die deutschen Direktinvestitionen in der Schweiz beliefen sich Ende 2019 auf 51,7 Milliarden Franken. Im selben Jahr beschäftigten deutsche Firmen rund 123.000 Personen in der Schweiz. Ende 2020 lebten 95.899 Schweizerinnen und Schweizer in Deutschland. Die deutschen Staatsangehörigen stellten 2019 mit über 300.000 Personen nach den italienischen Staatsbürgern die zweitgrößte ausländische Gruppe in der Schweiz.<sup>1</sup>

Ähnlich wichtig ist die Partnerschaft im Bereich Innovation. Weltweit ist die Schweiz einer der innovativsten Staaten überhaupt. Für die Schweiz ist Deutschland der mit Abstand wichtigste Partner im Bereich Forschung und Innovation (vor allem Informations- und Kommunikationstechnologien, Gesundheitswissenschaften, Nanotechnologie). Dies läuft häufig

über das EU-Forschungsrahmenprogramm Horizon 2020. Die Assoziierung am Forschungsrahmenprogramm ist jedoch seit Ende 2021 – als nicht unumstrittene Folge des Scheiterns der Gespräche zu einem Schweiz-EU-Rahmenabkommen zur Regelung der beiderseitigen Beziehungen – ausgesetzt.

Genauso wichtig wie die oben genannten Zahlen sind gerade im globalen Kontext die ähnliche ordnungspolitische Ausrichtung (Marktwirtschaft, starke Exportorientierung, Innovationspotenzial) sowie die kompatiblen Vorstellungen zur Rolle und zur Reform der Welthandelsorganisation (WTO).



## 2. Bereitschaft *Wie groß ist die Bereitschaft der Schweiz, mit Deutschland zur Verwirklichung dieses Interesses zusammenzuarbeiten?*

Die Bereitschaft der Zusammenarbeit ist grundsätzlich sehr stark ausgeprägt. Das zeigen auch zahlreiche Treffen aller Regierungsebenen: So gibt es jährliche Zusammenkünfte zwischen dem Schweizer Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) und dem deutschen Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF).

Nicht spannungsfrei ist die Diskussion, wenn es um Modalitäten der Kooperation geht, beispielsweise über die Personenfreizügigkeit von deutschen und europäischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in der Schweiz. Stattdessen: Ein Referendum über die von der nationalkonservativ-europakritischen SVP eingebrachte Kündigungsinitiative, deren Annahme ein Ende der Personenfreizügigkeit bedeutet hätte, wurde im September 2020 mit 61,7 Prozent deutlich abgelehnt. Damit blieb den bilateralen Beziehungen zu Deutschland

und zur EU eine schwere Krise erspart. Allerdings erklärte der Schweizer Bundesrat im Mai 2021 auch nach sieben Jahren die Gespräche zu einem gemeinsamen Rahmenabkommen mit der EU für beendet – bevor das Parlament oder das Stimmvolk die Gelegenheit erhielten, über das Abkommen abzustimmen. Damit wurde vorerst die Chance verpasst, die bislang auf bilateralen Vereinbarungen beruhende Zusammenarbeit auf eine langfristige stabile Basis zu setzen.

Nun droht das schrittweise Auseinanderleben beider Rechtsräume, das bereits für verschiedene Wirtschaftsbereiche spürbar wird (Strommarkt, Medizintechnik etc.). Für Unverständnis

sorgt in der Schweiz der Ausschluss aus dem EU-Forschungsprogramm Horizon 2020. Die Kritik stößt in Deutschland in Forschung und Politik zumindest teilweise auf Verständnis (unter anderem bei den Forschungsministerinnen Anja Karliczek (unter der letzten Regierung) und Bettina Stark-Watzinger). Grundsätzlich ist die Bereitschaft der Schweiz zur Zusammenarbeit sehr hoch, doch steht sie immer wieder

in einem Spannungsverhältnis zwischen wirtschaftspolitischem Pragmatismus und sehr ausgeprägten Bedenken über mögliche Einschränkungen der eigenen Souveränität.

## 3. Status quo *Wie eng ist die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und der Schweiz aktuell in diesem Bereich?*

Die Schweiz und Deutschland verbindet ein enges Geflecht von Partnerschaften nicht nur auf Bundesebene, sondern auch zwischen Bundesländern, Kantonen (Euregio Bodensee, RegioTriRhena, Internationale Bodenseekonferenz) und Kommunen.

**Die deutsch-schweizerischen Beziehungen können im Handelsbereich nicht ohne die europäische Ebene gedacht werden.**

Die deutsch-schweizerischen Beziehungen können gerade im Handelsbereich allerdings nicht ohne die europäische Ebene gedacht werden. So hat die Schweiz durch sieben bilaterale Abkommen seit 1999 einen weitgehenden Zugang zum EU-Binnenmarkt. Gemäß einer Studie der Bertelsmann-Stiftung ist die Schweiz das Land, das am meisten vom Binnenmarkt profitiert.<sup>2</sup> Noch ist offen, wie sehr sich das Scheitern des Rahmenabkommens auf die bilateralen Beziehungen auswirken wird. Bereits jetzt ist dieses für verschiedene Sektoren spürbar, weshalb der Druck insbesondere wirtschaftlicher Akteure auf die Schweizer Politik wächst, nach dem einseitigen Abbruch der Gespräche über ein Rahmenabkommen Brüssel einen klaren

Alternativplan für die Zukunft der Beziehungen vorzulegen. Gleichwohl sind wesentliche politische Parteien noch nicht einig, wie ein solcher Plan aussehen könnte.

Im Rahmen der Corona-Krise arbeiten die Schweiz und die EU eng zusammen; die Schweiz strebt nicht nur deshalb ein bilaterales Gesundheitsabkommen mit der EU an.

**4. Potenzial** *Wie groß ist das Potenzial, die Partnerschaft zwischen Deutschland und der Schweiz in diesem Bereich zu intensivieren?*

Angesichts der hohen Dichte der bestehenden Zusammenarbeit im Bereich Handel und Innovation bedarf es keiner fundamentalen Veränderung. Gerade im Bereich Digitalisierung gibt es jedoch noch enormes Potenzial der Kooperation und des gegenseitigen Lernens. Ähnliches gilt für die Frage der Zukunft des Datenschutzes. Der Mehrwert einer engeren Zusammenarbeit im Gesundheitsbereich wurde in der Corona-Krise überdeutlich.

Eine wichtige Gelegenheit, das Potenzial im europäischen Kontext voll auszuschöpfen, wurde mit der Beendigung der Gespräche über das Rahmenabkommen durch den Schweizer Bundesrat vorerst verpasst. Nun wird es darum gehen, pragmatische Lösungen zu finden, um einige bilaterale Verträge aufzudatieren und gleichzeitig einen neuen Anlauf für die Gespräche über die künftige Ausgestaltung der Beziehungen zu nehmen.

Kurz- und mittelfristig geht es darum, die drohende schleichende Erosion der Beziehungen aufzuhalten und das Verständnis für Befindlichkeiten der anderen Seite zu verbessern. Dabei kann auch ein engerer Austausch auf

**Die Schweiz ist auch als eine zentrale Verbündete bei der Stärkung einer regel- und wertebasierten multilateralen Weltordnung zu verstehen.**

parteilichter Ebene eine wichtige Rolle spielen: Der fehlende Rückhalt in den meisten moderaten politischen Parteien war ein wesentlicher Grund für das Scheitern des Rahmenabkommens.

## 5. Politikempfehlung

*Was muss sich in der deutschen Außenpolitik ändern, damit dieses Potenzial vollumfänglich ausgeschöpft werden kann?*

Die Beziehungen Deutschlands zur Schweiz sind ein vielschichtiges Netz, das von der kommunalen bis auf die europäische Ebene gespannt ist. Entsprechend muss die

deutsche Außenpolitik gegenüber der Schweiz auch von der europäischen, kommunalen oder regionalen Ebene gedacht werden.

Verbesserungsfähig ist das Verständnis für Schweizer Sensibilitäten. Als von großen Nachbarn umgebenes Land gibt es immer wieder eine leise Furcht vor Benachteiligung und Dominanz. Fragen, die aus deutscher oder europäischer Sicht technisch erscheinen, werden in der Schweiz bisweilen sehr politisch ausgelegt. Auch wenn sich Deutschland und die EU substantiell beim Rahmenabkommen kaum etwas vorwerfen lassen müssen, müsste bei Diskussionen über die künftigen Beziehungen wohl noch mehr Rücksicht auf Schweizer Befindlichkeiten (Verzicht auf unnötige Nadelstiche) und Besonderheiten (begrenzte Rolle des Bundesrats, Einbezug von Parteien und Verbänden) genommen werden.

Wichtig wäre darüber hinaus, die Schweiz als Teil des globalen Westens und als zentrale Verbündete bei der Stärkung einer regel- und wertebasierten multilateralen Weltordnung zu verstehen. Denn die Schweiz ist deutlich mehr als nur eine Partnerin im Bereich Han-

del und Innovation. Sie bietet (begründet auf ihrem Image als ehrliche Maklerin) Dialog- und Mediationsplattformen – nicht zuletzt durch den internationalen Standort Genf. Zudem macht ihre Positionierung in Gremien der Vereinten Nationen klar deutlich, dass sie zu den Partnern gehört, mit denen Deutschland sehr starke Werte- und Interessensüberschneidungen aufweist. Das zeigte sich auch während der Corona-Krise: In der WTO wandte sich die Schweiz gegen protektionistische Tendenzen. Gleichzeitig stellte sie sich – ebenso wie Deutschland – demonstrativ vor die in der Kritik stehende Weltgesundheitsorganisation.

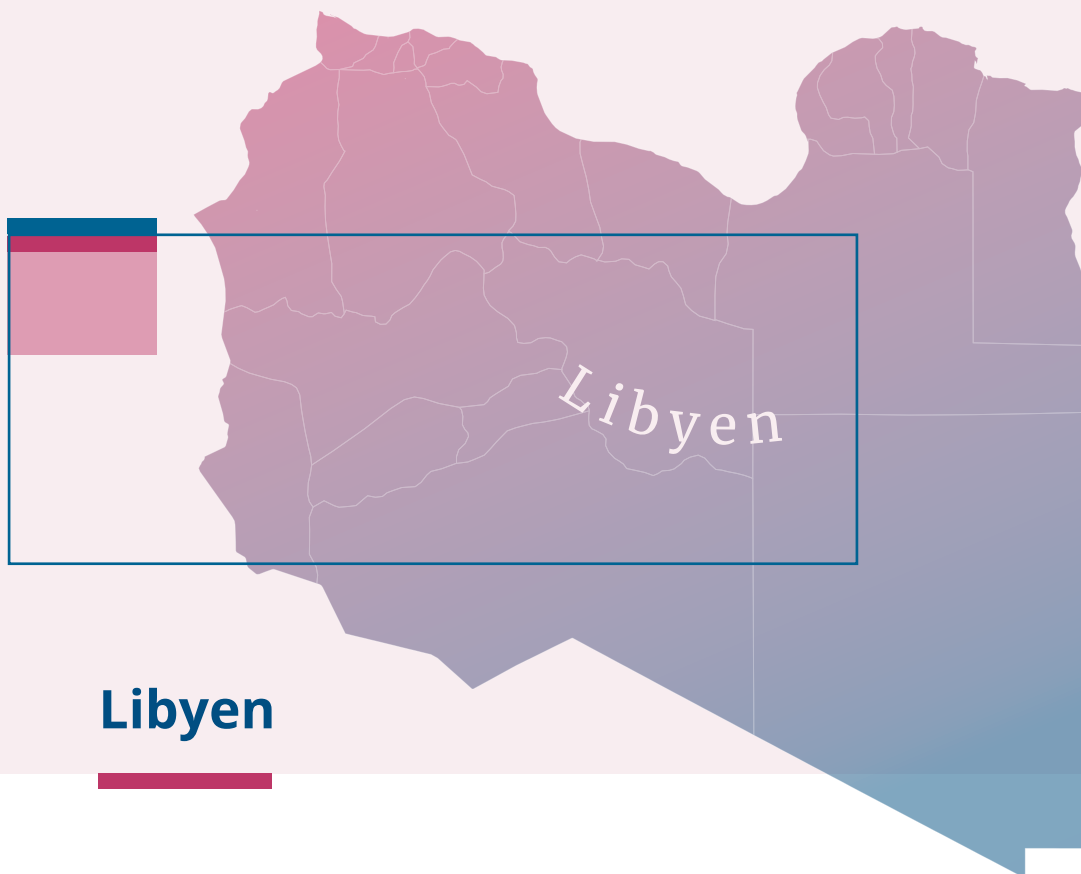
Gerade die Jahre 2023 und 2024 – wenn die Schweiz erstmals einen Sitz im UN-Sicherheitsrat innehaben wird – könnten eine Gelegenheit bieten, diese enge Zusammenarbeit mit noch

früherem Einbezug der Schweiz in europäische Abstimmungsprozesse zu vertiefen.

Selbst in der Sicherheitspolitik ist die Schweiz somit eine wichtige Partnerin Deutschlands – trotz Neutralität und Nicht-Mitgliedschaft in der NATO. Das Land beteiligt sich an mehreren UN- und (zivilen) EU-Missionen und ist ein Partner im Bereich der Terrorismusabwehr.<sup>3</sup> Eine engere Kooperation im Bereich der Cybersicherheit wäre für beide Seiten von Mehrwert. Insgesamt gehört die Schweiz zweifelsohne zum engsten Kreis der Handels-, Wirtschafts- und Wertepartner Deutschlands in der Welt. ♦

**Dr. Olaf Wientzek** leitet das KAS-Auslandsbüro Multilateraler Dialog in Genf.

- 
- 1 <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/vertretungen-und-reisehinweise/deutschland/bilatereale-beziehungen-schweizdeutschland.html> [18.07.2022].
  - 2 [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSSt/Publikationen/GrauePublikationen/EZ\\_Study\\_Single-Market.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSSt/Publikationen/GrauePublikationen/EZ_Study_Single-Market.pdf) [08.01.2020].
  - 3 Lago, Pascal 2019: Switzerland – Perspectives for a More Transnational Swiss Security Policy, in: Avenir Suisse – An International Think Tank Report on Security in Europe, in: <https://www.avenir-suisse.ch/publication/security-in-europe/> [30.01.2020]



## Libyen

Lukas Kupfernagel /  
Thomas Volk

**1. Relevanz** Welche Relevanz hat Libyen für Deutschland, wenn es darum geht, das Interesse „Die Wahrung unseres Wohlstands durch freien Handel und Innovation“ zu verwirklichen?

Libyen ist zwar das viertgrößte Land auf dem afrikanischen Kontinent, liegt in direkter Nachbarschaft zu Europa und ist reich an Bodenschätzen, spielte aber abseits der üppigen Erdölimporte<sup>4</sup> Deutschlands bislang als deutscher Handelspartner eine eher untergeordnete Rolle. Dies ist verständlich. Die Machtkämpfe verschiedener Fraktionen, die das Land nach dem Sturz Muammar Al-Gaddafis 2011 ins Chaos stürzten und in verschiedenen Bürgerkriegen mündeten, zerstörten nahezu alle Wirtschaftszweige im Land. Die unsichere Lage und fragile Staatlichkeit vor Ort sorgen bislang auch dafür, dass sich nur begrenzt ausländische Investoren fanden, die das Risiko eingehen wollten, in Libyen zu investieren oder Handel mit libyschen Firmen zu treiben. Trotz bestehender Herausforderungen von fragiler



Staatlichkeit bietet Libyen als direkter Nachbar Europas jedoch Potenziale und Möglichkeiten, die es langfristig auch abseits des Erdölhandels zu einem wichtigen Handelspartner machen können.

## **2. Bereitschaft** *Wie groß ist die Bereitschaft Libyens, mit Deutschland zur Verwirklichung dieses Interesses zusammenzuarbeiten?*

Deutschland wird, wie in der gesamten arabischen Welt, auch in Libyen hoch angesehen. Insbesondere Deutschlands Rolle im Berliner Prozess<sup>5</sup> wurde von allen Konfliktparteien als positiv bewertet und hat seine Position in Libyen nachhaltig gestärkt. Darüber hinaus herrscht auch in Libyen sowohl die Bereitschaft als auch das Interesse an vertieften Beziehungen zu Deutschland, gerade im Handelsbereich.

Klar ist jedoch auch, dass das Land derzeit global nach Partnern sucht, die bereit sind, in den Wie-

deraufbau zu investieren, libysche Firmen mit Fachwissen zu unterstützen und sich dahingehend zu engen Handelspartnern zu entwickeln. Vorauszusetzen ist dennoch: Bevor Handel betrieben werden kann, muss vor allem in den Wiederaufbau der libyschen Wirtschaft investiert werden. Es sollte daher nicht irritieren, dass Libyen auch mit systemischen Konkurrenten Europas wie Russland oder China Handel treibt. Derzeit dominieren Ägypten und die Türkei den Handel mit Libyen, wobei vor allem die Türkei mit ambitionierten Infrastrukturprojekten eine Nische besetzt, die auch für Deutschland von Interesse sein kann.

Um langfristig die Handelsbeziehungen zu Libyen zu vertiefen, bedarf es eines bilateralen Handelsabkommens zwischen der EU und Libyen, um den Import von Gütern aus der EU für libysche Unternehmen zu erleichtern, und einer Revision des unklaren Embargo- und Sanktionsregimes, welches derzeit europäische Investitionen, vor allem

aus dem Mittelstand, abschreckt. Sollten diese Schranken abgebaut werden, wird die gute Reputation Deutschlands als neutraler, attraktiver und vertrauenswürdiger Partner dazu führen, dass gemeinsame Handelsprojekte die beiden Staaten noch enger miteinander verbinden.

### **3. Status quo** *Wie eng ist die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Libyen aktuell in diesem Bereich?*

Der Internationale Währungsfonds (IWF) erwartet für Libyen 2022 ein Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von 5,3 Prozent, nachdem es bereits 2021 signifikant anstieg. Abhängig von der politischen Stabilität des Landes könnte davon auch Deutschland profitieren. In den vergangenen Jahren nahm Libyen bei den Importen von Waren im Außenhandel nach Deutschland Rang 66 und im Exportbereich Deutschlands Rang 87 von 100 aufgelisteten Ländern ein.<sup>6</sup> 97,4 Prozent der Einfuhren aus Libyen sind Erdöl, 2,4 Prozent machten 2020 Petrochemie-Einfuhren aus. Bei den Ausfuhren nach Libyen handelte es sich insbesondere um Maschinen (23 Prozent) und Nahrungsmittel (15,3 Prozent). Im ersten Halbjahr 2021 waren die Einfuhren aus Libyen fünfmal höher als die Ausfuhren und betragen 1,2 Milliarden Euro.<sup>7</sup>

Die derzeitige Handelsbilanz ist daher ausbaufähig, insbesondere da andere EU-Mitgliedsländer deutlich stärker vom Handel mit Libyen profitieren. Italien, das traditionell enge politische und wirtschaftliche Beziehungen zu Libyen unterhält, zählte in den vergangenen Jahren zu den wichtigsten Abnehmerländern von libyschen Gütern. Auch Spanien und Frankreich lagen vor Deutschland.<sup>8</sup>

Noch spielt Libyen keine große Rolle in der chinesischen Mittelmeer- und Afrikapolitik. Dies sollte

**Um langfristig die Handelsbeziehungen zu Libyen zu vertiefen, bedarf es eines bilateralen Handelsabkommens zwischen der EU und Libyen und einer Revision des unklaren Embargo- und Sanktionsregimes.**

durch klar europäisch dominierte Handelsbeziehungen auch so bleiben.

### **4. Potenzial** *Wie groß ist das Potenzial, die Partnerschaft zwischen Deutschland und Libyen in diesem Bereich zu intensivieren?*

Libyen verfügt aufgrund seiner strategischen Position als Bindeglied zwischen Europa und Subsahara-Afrika, seiner jungen Bevölkerung und Beschäftigungsmöglichkeiten von Gastarbeiterinnen und Gastarbeitern aus den Nachbarländern über Potenziale, die es derzeit noch nicht ausschöpfen kann. Das Momentum der deutsch-libyschen Beziehungen aufgrund der hervorgehobenen Rolle der Bundesrepublik im

Berliner Prozess kann genutzt werden, um Wettbewerbsvorteile im Energiesektor, dem Gesundheitswesen und der Baubranche zu erhalten.

Derzeit finanziert Libyen seinen Staatshaushalt fast ausschließlich durch den Ölhandel. Mit der Energiewende wird sich auch Libyen diversifizieren müssen. Energietechnisch bietet das Land ebenso wie andere Flächenstaaten der Region das Potenzial, Wasserstoff und Solarenergie zu produzieren. Hier ist Deutschland ein geeigneter Partner, der Expertise und Infrastruktur zur Verfügung stellen kann und als Abnehmer der erneuerbaren Energie Interesse zeigen wird.

Neben der zerstörten medizinischen Infrastruktur benötigt Libyen einen personellen Wiederaufbau des Gesundheitssektors. Hier sollte Deutschland proaktiv und frühzeitig seine Hilfe anbieten. Es genießt sowohl auf der technischen als auch auf der personellen Seite einen exzellenten Ruf in der Region und könnte mit attraktiven Ausbildungsmodellen auch den eigenen Fachkräftemangel bekämpfen, ohne einen Brain drain zu verursachen.

Das offensichtlichste Potenzial hat die Bau- und Infrastrukturbranche. Hier konkurriert Deutschland mit anderen Staaten, die sich als Gestaltungsmächte in Libyen sehen. Daher wird es politisches Geschick und eine intelligente Vermarktung des Labels *Engineered in Germany* benötigen, um beispielsweise Straßenbauprojekte oder die kommerzielle Modernisierung der internationalen Flughäfen von Mitiga, Tripolis oder Benghazi übernehmen zu können.

Ein wirtschaftlich stabiles Libyen bringt zweifelsohne auch das Potenzial mit, positiv in die Nachbarstaaten auszustrahlen. Vor 2011 beherbergte es mehr als drei Millionen Gastarbeiterinnen und -arbeiter aus den Nachbarländern Ägypten und Tunesien und ist als Zielland auch für Arbeitssuchende aus dem Sahel von Interesse. Darüber hinaus würde sich Libyen bei einer dauerhaften Stabilisierung auch für andere Branchen wie die Agrarbranche oder die Textilindustrie anbieten.

### 5. Politikempfehlung *Was muss sich in der deutschen Außenpolitik ändern, damit dieses Potenzial vollumfänglich ausgeschöpft werden kann?*

Die größten Hemmnisse für intensivierte Handelsbeziehungen zwischen Deutschland und Libyen stellen die politische Instabilität und die fragile Gesamtlage in dem nordafrikanischen Land dar. Politische, wirtschaftliche und institutionelle Fragmentierungen können nur innerlibysch adressiert werden. Die zahlreichen Potenziale des ressourcenreichen Landes mit einer jungen Bevölkerung und seiner strategischen Lage als Mittelmeeranrainer in Europas direkter südlicher

Nachbarschaft mit engen Kontakten nach Subsahara-Afrika und in die arabische Welt könnten auch die deutsch-libyschen Wirtschaftsbeziehungen bereichern. Dafür wäre es jedoch notwendig, durch folgende Schritte zu mehr politischer Stabilität und einer weniger fragilen Gesamtlage beizutragen und somit für bessere Rahmenbedingungen für Handel und Investitionen zu sorgen:

- › Fortsetzung des politischen Dialogs im Geiste des von der damaligen Bundeskanzlerin Merkel mitinitiierten Berliner Libyen-Prozesses und die zeitnahe Abhaltung von Präsidentschafts- und Parlamentswahlen zur Wiederherstellung politischer Legitimität von Handlungsakteuren
- › Abzug aller ausländischen Söldner und eine von den Vereinten Nationen und/oder der EU begleitete Sicherheitssektorreform
- › Gewährleistung von Planungssicherheit für Investoren durch die Stärkung rechtsstaatlicher Prinzipien und die Funktionalität von Verwaltung und Justiz
- › Stärkung ortsansässiger Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner (etwa der deutschen Botschaft) zur Anbahnung und Begleitung von Wirtschaftskontakten für Unternehmen aus Deutschland ♦

**Lukas Kupfernagel** ist Referent für den Nahen Osten und Nordafrika in der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit. **Dr. Thomas Volk** leitet das KAS-Regionalprogramm Politischer Dialog und Regionale Integration im Südlichen Mittelmeerraum in Tunis.

4 In den vergangenen Jahren war Libyen trotz Bürgerkriege noch immer die dritt wichtigste Bezugsquelle Deutschlands.

5 Friedensprozess unter deutscher Schirmherrschaft.

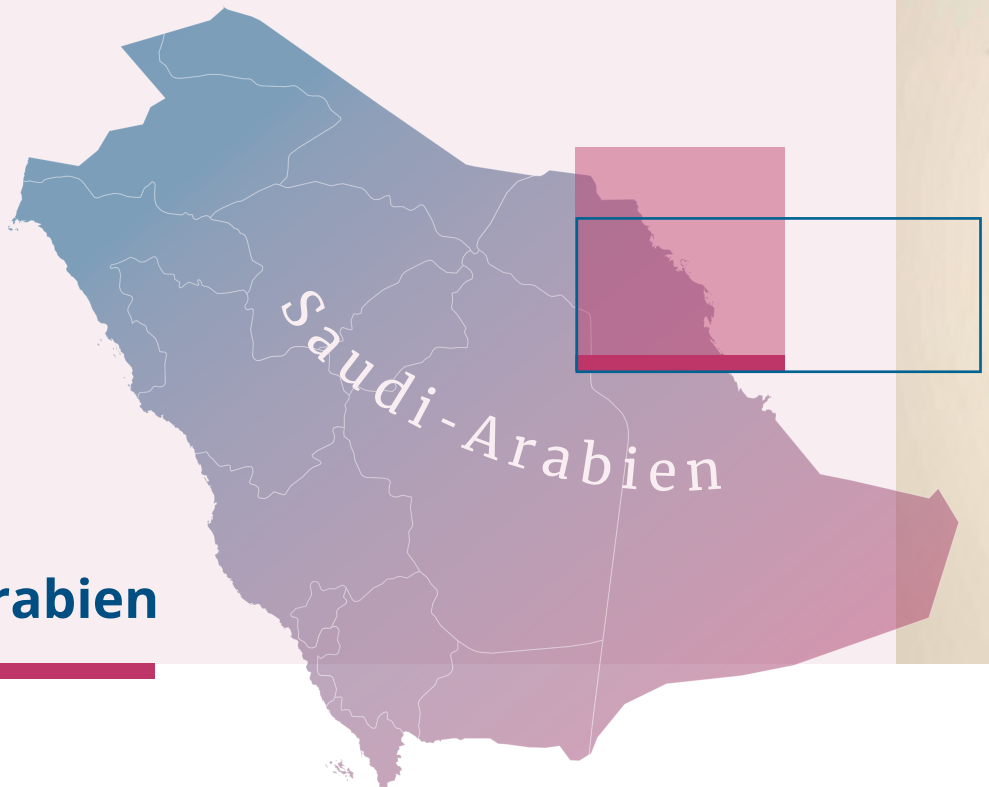
6 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2021: Fakten zum deutschen Außenhandel, Juli 2021, in: [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Aussenwirtschaft/fakten-zum-deutschen-aussenhandel.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=20](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Aussenwirtschaft/fakten-zum-deutschen-aussenhandel.pdf?__blob=publicationFile&v=20), S. 13–14 [08.02.2022].

7 Germany Trade & Invest 2021: Wirtschaftsdaten kompakt, Libyen, November 2021, in: [https://www.gtai.de/resource/blob/18366/5298c5bc120da3ec671a9ccb5c3c3eb/GTAI-Wirtschaftsdaten\\_November\\_2021\\_Libyen.pdf](https://www.gtai.de/resource/blob/18366/5298c5bc120da3ec671a9ccb5c3c3eb/GTAI-Wirtschaftsdaten_November_2021_Libyen.pdf), S. 4 [08.02.2022].

8 Ebd., S. 3 [08.02.2022].



## Saudi-Arabien



Edmund Ratka /  
Simon Engelkes

**1. Relevanz** Welche Relevanz hat Saudi-Arabien für Deutschland, wenn es darum geht, das Interesse „Die Wahrung unseres Wohlstands durch freien Handel und Innovation“ zu verwirklichen?

Die Relevanz Saudi-Arabiens für Deutschlands Wirtschaftsinteressen ergibt sich aus der grundsätzlichen Bedeutung des Landes für Stabilität und Entwicklung im Nahen und Mittleren Osten, den Bestrebungen zur Modernisierung und Diversifizierung seiner Wirtschaft sowie seinem Ölreichtum.

Das seit seiner Gründung 1932 von der Familie der Al-Saud beherrschte Königreich ist mit seinen über 35 Millionen Einwohnern (davon 20 Millionen saudische Staatsbürger) der bevölkerungsreichste der sunnitischen Golfstaaten. Als Heimat der beiden Heiligen Städte des Islam, Mekka und Medina, hat Saudi-Arabien auch einen ideellen Führungsanspruch in der arabisch-muslimischen Welt. In der politischen



Umbruchphase, welche die Region seit dem sogenannten Arabischen Frühling 2011 durchlebt, konnte sich Saudi-Arabien zudem als Stabilitätsanker profilieren.

Die auch mit der Verengung politischer Spielräume einhergehende Machtkonzentration des Regimes ist dabei genauso umstritten wie die zunehmend robustere saudische Außenpolitik der letzten Jahre, wie sie sich etwa in der militärischen Intervention im Jemen zeigt. Dennoch ist Saudi-Arabien heute und absehbar für die kommenden Jahre eine der wenigen arabischen Gestaltungsmächte, die einen Beitrag zur Stabilisierung der Region (und damit der Sicherung von Handelswegen, Rohstoffversorgung und Absatzmärkten) leisten könnte.

Mit dem Entwicklungsplan „Vision 2030“, den der junge Kronprinz Mohammed bin Salman (MbS) seit 2016 vorantreibt, soll – neben gesellschaftlichen Reformen und einer Anpassung

des saudischen Gesellschaftsvertrags – die saudische Wirtschaft stärker geöffnet und diversifiziert werden. Ein damit erhoffter Effekt: die Abhängigkeit des Landes vom Öl zu reduzieren. Auch mit groß angelegten Infrastrukturvorhaben – wie dem futuristischen Stadtprojekt Neom am Roten Meer – will der Kronprinz Saudi-Arabien erneuern und private internationale Investoren anziehen.

Dadurch ergeben sich – trotz fortbestehender rechtsstaatlicher und politischer Unsicherheiten – Chancen für die deutsche Wirtschaft. Der von Saudi-Arabien angestrebte Umbau einer auf Rohstoffeinnahmen gestützten Rentenökonomie hin zu einem investitions- und innovationsbasierten Wirtschaftssystem ist auch in anderen Ländern der Region notwendig. Eine Partnerschaft mit Saudi-Arabien und deutsche Wirtschaftsprojekte in diesem Bereich könnten eine entsprechende Ausstrahlung im Nahen und Mittleren Osten insgesamt entfalten.

Insbesondere mit Blick auf die Energiewende (Erneuerbare Energien, blauer und grüner Wasserstoff etc.) bietet Saudi-Arabien hohes Anknüpfungspotenzial für deutsche Unternehmen und könnte auch für Deutschland eine energiepolitische Vorreiterrolle einnehmen. Fraglich bleibt indes, wie nachhaltig die saudische Modernisierung auch ohne bedeutende politische Reformen wirklich sein kann.

Saudi-Arabien gehört zu den drei größten Erdölproduzenten weltweit. Kein anderes Land exportiert so viel Öl wie der Golfstaat, der (gemeinsam mit Venezuela) zudem über die größten derzeit bekannten Vorkommen verfügt. Wenngleich das meiste davon nach Asien geliefert wird und Deutschland kaum saudisches Öl bezieht, nimmt das Königreich damit für die Weltwirtschaft (und das Ölförderkartell OPEC) eine Schlüsselrolle ein – jedenfalls solange das postfossile Zeitalter noch nicht erreicht ist.

**2. Bereitschaft** *Wie groß ist die Bereitschaft Saudi-Arabiens, mit Deutschland zur Verwirklichung dieses Interesses zusammenzuarbeiten?*

Riads traditionelles Bündnis mit Washington, das während der Ära von Präsident Donald Trump eindrücklich gestärkt wurde, besteht auch unter Präsident Biden weiter fort – auch wenn es aufgrund dessen harter Kritik insbesondere gegenüber Kronprinz MbS und der Deklassifizierung des Khashoggi-Geheimdienstberichts Risse erhalten hat. Gleichwohl setzen die Saudis seit dem vergangenen Jahrzehnt zunehmend auf eine Diversifizierung ihrer internationalen Beziehungen; zu groß war die Enttäuschung über einen vermeintlich zu revolutions- und iranfreundlichen Obama und zu groß die Sorge über Trumps Unberechenbarkeit und Bidens härtere Linie bezüglich Menschenrechtsverletzungen. Die

saudische Führung richtet hierbei den Blick vor allem gen Osten auf Länder wie China, Indien und Südkorea – und sicherheitspolitisch auch nach Russland.

Dennoch besteht grundsätzlich die Bereitschaft zu einer engeren Zusammenarbeit mit Europa und gerade auch Deutschland, dessen Wirtschaft und Kultur in Saudi-Arabien hohes Ansehen genießen. Zwar ist sich das Deutschland-Bild in Saudi-Arabien, wo man sich zu Unrecht übermäßig von der deutschen Politik und Öffentlichkeit kritisiert fühlt, in den letzten Jahren etwas eingetrübt. Doch die saudische Führung weiß, dass sie auch westliche Partner braucht, um ihre ambitionierten Pläne der wirtschaftlichen Transformation und der gesellschaftlichen Öffnung umzusetzen. Vor dem Hintergrund einer langfristig global angestrebten Dekarbonisierung der Weltwirtschaft verschärft sich dieser Reformdruck.

**3. Status quo** *Wie eng ist die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Saudi-Arabien aktuell in diesem Bereich?*

Deutschland ist (nach China, den USA und den VAE) das viertwichtigste Lieferland für Saudi-Arabien. Die deutschen Importe haben indes – mit seit 2016 rückläufiger Tendenz – ein eher geringes Volumen: circa 6,5 Mil-

liarden Euro für 2020 im Vergleich zu 25,5 Milliarden Euro aus China. Zwar sind deutsche Großunternehmen wie Siemens, Bayer oder Allianz seit Jahrzehnten im Königreich aktiv, doch viele Mittelständler scheuen nach wie vor das Risiko von Investments. Saudi-Arabien wiederum ist nach den VAE Deutschlands zweitwichtigster Handelspartner im arabischen Raum. Nach der diplomatischen Krise zwischen 2017 und 2018 angesichts deutscher Kritik an der saudischen Außenpolitik, besteht auf politischer Ebene nun wieder ein stabiler Dialog.

**Die saudische Führung braucht westliche Partner, um ihre wirtschaftliche Transformation umzusetzen.**

**4. Potenzial** *Wie groß ist das Potenzial, die Partnerschaft zwischen Deutschland und Saudi-Arabien in diesem Bereich zu intensivieren?*

Die Transformation der saudischen Wirtschaft, die junge und für die arabische Halbinsel große Bevölkerung, die Öffnung der Gesellschaft im Verbund mit eigenem Kapital – das sich daraus ergebende Potenzial hat die deutsche Wirtschaft noch lange nicht ausgeschöpft. Im Verkehrs- und Gesundheitssektor etwa ist deutsches Know-how ausdrücklich nachgefragt. Daneben können weitere Felder mit Blick auf das Post-Öl-Zeitalter, für das sich Saudi-Arabien vorbereitet, besser erschlossen werden, beispielsweise im Bereich der erneuerbaren Energien und Wasserstoff. Mit der gesellschaftlichen Öffnung wird das Land außerdem noch mehr zu einer Konsumgesellschaft mit neuen Geschäftsmöglichkeiten, zum Beispiel in der Unterhaltungsindustrie.

Die Sicherheit der Seewege rund um die Arabische Halbinsel (einschließlich der Straße von Hormus) ist für die deutsche Exportwirtschaft essenziell – genauso wie für Saudi-Arabien, das für seinen Ölexport darauf angewiesen ist. Hier besteht Raum für gemeinsame Initiativen, die – bestenfalls in eine europäisch-golfarabische Zusammenarbeit eingebettet – auch zu einer Deeskalation in der Region beitragen und ein Baustein für eine regionale Sicherheitsarchitektur sein können.

**5. Politikempfehlung** *Was muss sich in der deutschen Außenpolitik ändern, damit dieses Potenzial vollumfänglich ausgeschöpft werden kann?*

Die Bundesregierung sollte über Bürgschaften und andere Förderprogramme insbesondere den Mittelstand darin unterstützen, sich bei der

**Deutschland muss sich darum bemühen, gemeinsam mit Saudi-Arabien an einer Stabilisierung der Region zu arbeiten.**

ökonomischen Transformation Saudi-Arabiens stärker einzubringen. Im Bereich der Wissenschaft können private und öffentliche Träger Initiativen wie einen gemeinsamen Tech- oder MINT-Campus entwickeln. Gesellschaftliche Austauschprogramme, auch im Bildungs-, Kultur- oder Sportbereich, können dazu beitragen, die nötige Kenntnis und Vertrauensbasis für deutsch-saudische Wirtschaftszusammenarbeit zu stärken.

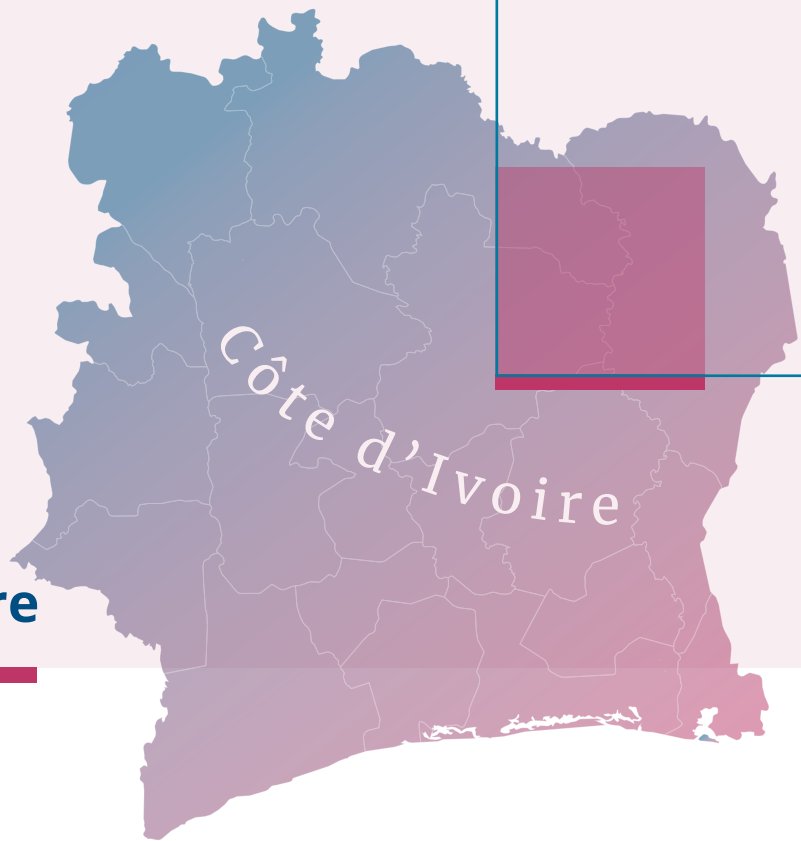
Dabei – und im politischen Diskurs insgesamt – muss es um einen konsistenten und ehrlichen Dialog gehen. In

vielen Fragen, etwa Regierungsführung und Bürgerrechte, haben Deutschland und Saudi-Arabien unterschiedliche Vorstellungen, die im passenden Rahmen kritisch diskutiert werden können. Dies schließt aber Zusammenarbeit und spezifische Projekte in sozioökonomischen und technologischen Feldern nicht aus.

Auf der politischen Ebene muss Deutschland sich darum bemühen, gemeinsam mit Saudi-Arabien an einer Stabilisierung der Region zu arbeiten. Dafür sollte das Königreich zum einen regionalpolitisch darin bestärkt werden, sich einer Konfliktdeeskalation und -beilegung im Jemen zu verpflichten und den bereits begonnenen direkten Dialog mit dem Iran auszuweiten. Zum anderen sollte Deutschland die Sicherheitsbedenken Saudi-Arabiens ernst nehmen und gemeinsame Initiativen vorschlagen und unterstützen, beispielsweise im Bereich der maritimen Sicherheit. ♦

**Dr. Edmund Ratka** ist Leiter des KAS-Auslandsbüros in Jordanien. **Simon Engelkes** ist Referent für den Nahen Osten und Nordafrika in der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit.

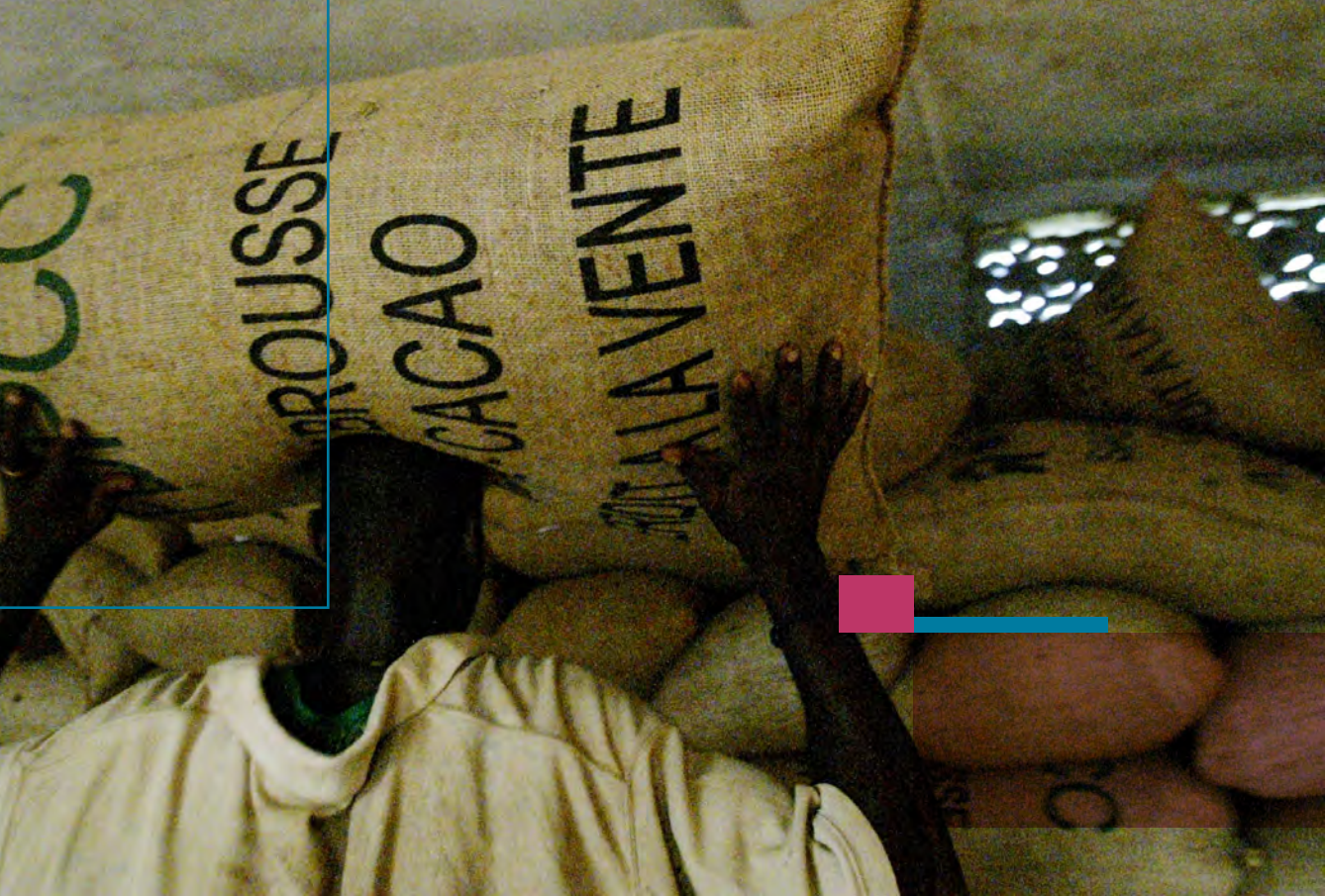
## Côte d'Ivoire



**Stefanie Brinkel /  
Gunter Rieck Moncayo**

**1. Relevanz** *Welche Relevanz hat Côte d'Ivoire für Deutschland, wenn es darum geht, das Interesse „Die Wahrung unseres Wohlstands durch freien Handel und Innovation“ zu verwirklichen?*

Côte d'Ivoire gilt als politischer und wirtschaftlicher Stabilitätsanker in Westafrika. Während es ab Mai 2021 innerhalb von nur acht Monaten zu drei Militärputschen in den Nachbarstaaten Guinea, Mali und Burkina Faso kam, ist es in Côte d'Ivoire ruhig geblieben. Der rohstoffreiche Hub am Golf von Guinea verzeichnet seit 2012 ein anhaltend starkes Wirtschaftswachstum, das mit regelmäßigen Werten von mehr als sechs Prozent deutlich über dem ebenfalls hohen Bevölkerungswachstum von etwa 2,5 Prozent pro Jahr liegt. Lebten im Jahr 2000 noch 16,5 Millionen Menschen in Côte d'Ivoire, so waren es 20 Jahre später bereits 26 Millionen. Gleichzeitig stieg das BIP pro Kopf von 920 auf 2.271 US-Dollar. Selbst im Pandemie-



jahr 2020, als der afrikanische Kontinent erstmals seit 25 Jahren eine Rezession durchlebte, stieg die ivorische Wirtschaftsleistung immerhin noch um zwei Prozent. Im Ergebnis verfügt das Land über eine wachsende Mittelschicht als tragendes gesellschaftliches Fundament, auch wenn weiterhin eine Vielzahl von Herausforderungen besteht. So erhielten bereits vor der Corona-Pandemie mehr als 30 Prozent der 15- bis 24-Jährigen weder eine schulische beziehungsweise berufliche Ausbildung noch hatten sie ein Beschäftigungsverhältnis. Für viele Ivorerinnen und Ivorer stellt der informelle Sektor die vorrangige Möglichkeit zur Existenzsicherung dar.

Die größte Volkswirtschaft in der Westafrikanischen Wirtschafts- und Währungsunion (UEMOA) bietet als Tor zum frankophonen Westafrika Zugang zu einer Region mit mehr als 110 Millionen Menschen. Auch wenn Côte

d'Ivoire – wie viele andere afrikanische Staaten auch – seine Wirtschaft dringend stärker diversifizieren muss, um resilienter zu werden, ist das Land im regionalen Vergleich verhältnismäßig breit aufgestellt. Unter den insgesamt 15 Mitgliedstaaten der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) nimmt Côte d'Ivoire daher auch eine bedeutende Rolle ein. Das Land verfügt über einen gut entwickelten Dienstleistungssektor und über ein wachsendes verarbeitendes Gewerbe. Das Investitionsklima gilt ebenfalls als gut.

**2. Bereitschaft** *Wie groß ist die Bereitschaft Côte d'Ivoires, mit Deutschland zur Verwirklichung dieses Interesses zusammenzuarbeiten?*

Côte d'Ivoire zeichnet sich durch eine globalisierungszugewandte Agenda seitens der Regierung und eine Innovationskultur aus, die

technische Veränderungen als notwendige Bedingung begreift. Zu beobachten ist eine verstärkte Bemühung um eine Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen mit Deutschland, die sich auch in der 2017 vereinbarten Reformpartnerschaft widerspiegelt. Unterstützung findet die deutsche Wirtschaft unter anderem durch das im Jahr 2017 eröffnete Büro der KfW in Abidjan. 2022 wurde in der ivoirischen Wirtschaftsmetropole zudem ein Regionalbüro des Import Promotion Desk (IPD) eröffnet.

**3. Status quo** *Wie eng ist die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Côte d'Ivoire aktuell in diesem Bereich?*

2019 exportierte Deutschland Waren im Wert von 280 Millionen US-Dollar nach Côte d'Ivoire und importierte Waren im Wert von 592 Millionen US-Dollar, hauptsächlich Rohkakao für die deutsche kakaoverarbeitende Industrie.

Bereits seit 2014 ist ein Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPA) zwischen der EU und 16 westafrikanischen Staaten ausverhandelt. Da Nigeria dieses Abkommen jedoch bis heute nicht ratifiziert hat, kann es nicht in Kraft treten. Neben Ghana ist Côte d'Ivoire das einzige westafrikanische Land, das zur Überbrückung ein Interim-Abkommen zur Förderung des Handels mit der EU abgeschlossen hat, das bereits zur vorläufigen Anwendung kommt.

Im Rahmen der G20-Initiative Compact with Africa besteht seit 2017 zudem die sogenannte Reformpartnerschaft zwischen Deutschland und Côte d'Ivoire. Ziel ist es, das Umfeld für private Investitionen attraktiver zu machen und die Aus- und Weiterbildung dringend benötigter Fachkräfte zu unterstützen. Im Juni 2021 sagte die Bundesregierung Côte d'Ivoire

**Das Land steht vor der Herausforderung, neben der Landwirtschaft auch andere Wirtschaftsbereiche zu stärken und in der Landwirtschaft eine höhere Produktivität zu erreichen.**

rund 73 Millionen Euro neu zu und stellte weitere Zusagen in Aussicht. Als Kernthemen für die künftige Zusammenarbeit wurden festgelegt: (1.) Klima und Energie, (2.) Ausbildung und nachhaltiges Wachstum für gute Jobs sowie (3.) Umwelt und natürliche Ressourcen.

**4. Potenzial** *Wie groß ist das Potenzial, die Partnerschaft zwischen Deutschland und Côte d'Ivoire in diesem Bereich zu intensivieren?*

In Côte d'Ivoire gilt die Landwirtschaft hinsichtlich Beschäftigung und Exporteinnahmen als der wichtigste Wirtschaftssektor.

Das Land ist der weltweit größte Kakao-Produzent mit einem Marktanteil von rund 40 Prozent sowie ein wichtiger Produzent von unverarbeiteten Cashewkernen, Kaffee, Palmöl und Kautschuk. Dass Kakao rund die Hälfte des ivoirischen Exportvolumens ausmacht, unterstreicht jedoch zwei zentrale Problemlagen: Zum einen führt die geringe Diversifikation zu einer hohen Anfälligkeit für externe Schocks, zum anderen findet nur ein sehr geringer Teil der Wertschöpfungskette im Land selber statt.

Das Land steht also vor der Herausforderung, neben der Landwirtschaft auch andere Wirtschaftsbereiche zu stärken und in der Landwirtschaft eine höhere Produktivität zu erreichen. Beide Seiten bieten Möglichkeiten für Deutschland, um die Partnerschaft mit Côte d'Ivoire zu intensivieren. Der Export deutscher Agrartechnik kann eine Intensivierung konventioneller wie ökologischer Landwirtschaft befördern und somit auch zur Förderung der sozioökonomischen Entwicklung vor Ort beitragen. Bereits heute werden innovative Technologien eingesetzt, um Erträge zu steigern, beispielsweise durch den Einsatz von Drohnen zur Produktionsüberwachung.

Gut ausgebildete Ivorerinnen und Ivorer, die Jahr für Jahr auf den Arbeitsmarkt strömen und keine formelle Beschäftigung finden, begründen darüber hinaus eine lebhaftere Start-up-Szene. Das Netzwerk „Canaan Land“ zielt etwa auf die Förderung nachhaltiger Landwirtschaft und die Stärkung von Kleinbäuerinnen ab. Mittels „PASS SANTE MOUSSO“ und „COLIBA“ werden Dienstleistungsangebote im Gesundheits- und Abfallwirtschaftssektor bereitgestellt. Damit verbunden ist eine große Innovations- und Technologieoffenheit. Dies eröffnet auch innovativen Unternehmen aus Deutschland Potenziale, um Geschäftsmodelle auszuweiten oder zu pilotieren. Zahlreiche internationale Akteure bieten bereits sehr erfolgreich digitale Dienstleistungen an, sei es in den Bereichen FinTech, Quick-Commerce oder Mobilität. Der Markt ist aber bei weitem nicht gesättigt – und die Kooperationsbereitschaft auf ivorischer Seite ist hoch.

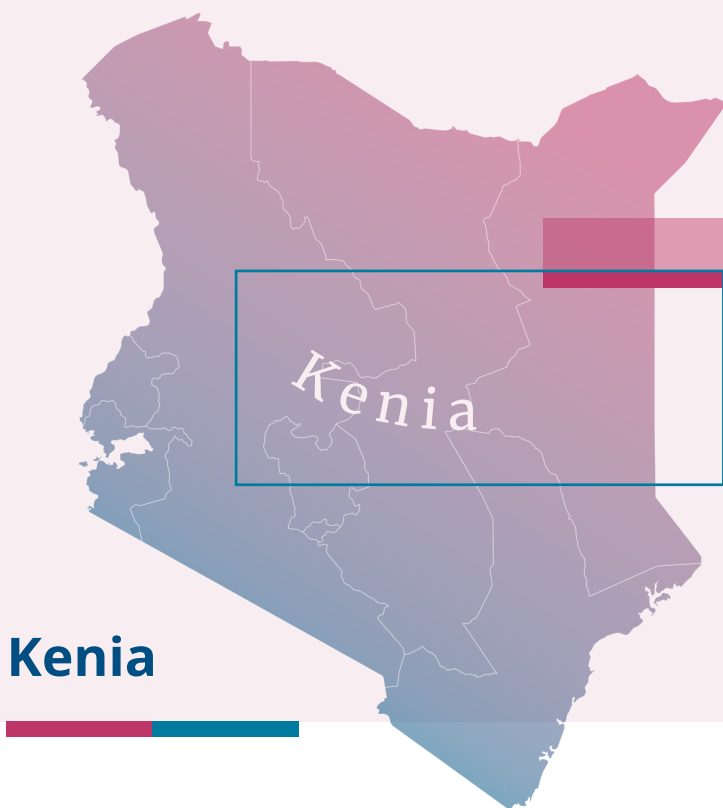
Nicht zuletzt eröffnet auch die Zusammenarbeit im Rahmen der Reformpartnerschaft Möglichkeiten für deutsche Unternehmen. Konkret betrifft dies zum Beispiel den angestrebten Ausbau und die Modernisierung des ivorischen Stromnetzes inklusive der Erzeugung zusätzlichen Stroms durch privat betriebene Solarkraftwerke.

### 5. Politikempfehlung *Was muss sich in der deutschen Außenpolitik ändern, damit dieses Potenzial vollumfänglich ausgeschöpft werden kann?*

- › Deutschland ist einer von insgesamt sieben Mitgliedstaaten der EU, die das Interim-EPA mit Côte d'Ivoire noch nicht ratifiziert haben. Um den wirtschaftlichen Austausch zu stärken, sollte Deutschland das Abkommen schnellstmöglich ratifizieren und bei seinen europäischen Partnern ebenfalls auf eine baldige Ratifizierung hinwirken. Erst dann ist die vollständige Anwendung des Abkommens möglich und eröffnet somit sein volles Potenzial.
- › Darüber hinaus sollte Deutschland den weiteren Integrationsprozess Côte d'Ivoires im Rahmen der ECOWAS konstruktiv begleiten. Als regionaler Integrationsmechanismus ist die ECOWAS ein wichtiger Baustein bei der erfolgreichen Weiterentwicklung und Implementierung des Afrikanischen Freihandelsabkommens (AfCFTA). Langfristig sollte sich Deutschland auf europäischer Ebene für ein umfassendes Handelsabkommen zwischen der EU und der AfCFTA einsetzen.
- › Um eine zukunftsweisende Innovationspartnerschaft zu etablieren, ist es notwendig, die Rahmenbedingungen für private Unternehmen vor Ort zu verbessern. Dazu gehören insbesondere die Eindämmung von Korruption sowie eine Stärkung von Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit. Im Rahmen der bestehenden Reformpartnerschaft mit Côte d'Ivoire kann Deutschland zukünftige Zusagen an konkrete Fortschritte in diesen Bereichen knüpfen.
- › Eine verstärkte Zusammenarbeit hängt auch davon ab, in welchem Umfang ivorische Unternehmen auf gut ausgebildete Fachkräfte zurückgreifen können. Um die Hochschulbildung stärker an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes auszurichten, sollte das Modell des dualen Studiums durch Kooperationen deutscher Hochschulen mit ivorischen Pendanten gestärkt werden.
- › Mit einer gezielten Förderung von Frauenrechten könnte die strukturelle Benachteiligung von Frauen im Bereich der Landeigentumsrechte bekämpft werden. Diese Benachteiligung blockiert bisher Effizienzsteigerungen und den Ausbau landwirtschaftlicher Aktivitäten. ♦

**Dr. Stefanie Brinkel** leitet das KAS-Regionalprogramm Politischer Dialog Westafrika mit Sitz in Abidjan. **Gunter Rieck Moncayo** ist Referent für Wirtschaft und Handel in Subsahara-Afrika in der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit.





**Annette Schwandner /  
Miriam Siemes**

**1. Relevanz** *Welche Relevanz hat Kenia für Deutschland, wenn es darum geht, das Interesse „Die Wahrung unseres Wohlstands durch freien Handel und Innovation“ zu verwirklichen?*

Kenia ist einer der stabilsten Staaten Ostafrikas und eine international ausgerichtete Marktwirtschaft. Als größte Volkswirtschaft in Ostafrika ist Kenia ein Wachstumsmotor für die Region. Auch dank der Häfen Mombasa und Lamu sowie des Flughafens in Nairobi ist das Land ein wichtiger regionaler Hub im Handel, im Finanzwesen und Transport. Viele internationale Unternehmen und Organisationen haben Kenia als Sitz ihrer (Ost-)Afrika-Niederlassungen gewählt.

Kenias Hauptstadt Nairobi ist ein Innovationszentrum in Afrika mit Anziehungskraft. Google wird 2022 hier sein erstes afrikanisches Entwicklungszentrum eröffnen und folgt damit Microsoft. Mit dem 2007 eingeführten Bezahlungssystem M-Pesa zahlen heute 49 Millionen Nut-



zer via SMS. Fast alle Haushalte in Kenia besitzen ein Mobile-Money-Konto (96 Prozent). Durch diesen Erfolg konnte in Kenia ein professioneller Technologiesektor entstehen. Die Start-up-Szene und der Markt für mobiles Geld profitieren von einer vergleichsweise gut ausgebauten (digitalen) Infrastruktur: 3G- und 4G-Netze decken etwas mehr als 96 Prozent des Landes ab. Ein 5G-Netzwerk ist in der Pipeline. Der Zugang zum Internet ist noch nicht auf einem vergleichbaren Level. Nur 23 Prozent der kenianischen Bevölkerung benutzt das Internet. Die mobile Internetdurchdringung nimmt rapide zu, hier gibt es ein enormes, nicht ausgeschöpftes Marktpotenzial.

**2. Bereitschaft** *Wie groß ist die Bereitschaft Kenias, mit Deutschland zur Verwirklichung dieses Interesses zusammenzuarbeiten?*

Die Technologie- und Gründerszene Kenias hat es bisher nicht geschafft, den großen Erfolg von

M-Pesa an anderer Stelle zu wiederholen. Eine enge Partnerschaft mit Deutschland, das 2020 von Bloomberg zur innovativsten Volkswirtschaft der Welt gekürt wurde, könnte hilfreich sein.

Kenia ist als regionaler Hub an Stabilität in seinem Umfeld interessiert und engagiert sich in multilateralen Foren, so wie der Friedensmission der Afrikanischen Union (AU) in Somalia, die eine der weltweit wichtigsten Handelsrouten am Horn von Afrika sichert. Anders als viele afrikanische Staaten hat Kenia als nichtständiges Mitglied des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen eine deutliche Position im Ukraine-Krieg bezogen, indem es die Verletzung der ukrainischen territorialen Integrität und Russlands Verstöße gegen das Völkerrecht verurteilt hat.

Die exponentiell angestiegenen Investitionen Chinas haben die westliche Orientierung Kenias abgeschwächt, das Land ist aber bei weitem kein „Vasall“ Chinas. Im Gegenteil wägt Kenia

zwischen potenziellen Partnern ab. China ist Kenias größter bilateraler Gläubiger, doch hat Japan in den letzten zwei Jahren die meisten neuen Kredite an Kenia vergeben. Kenia arbeitet auch eng mit dem Internationalen Währungsfond (IMF) zusammen.

### **3. Status quo** *Wie eng ist die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Kenia aktuell in diesem Bereich?*

Kenia hat als einziges Land der Ostafrikanischen Gemeinschaft (EAC) das 2014 mit der EU ausgehandelte Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPA) ratifiziert. Das EPA ist entscheidend für die zukünftigen Handelsbeziehungen Deutschlands mit der EAC. Das Cotonou-Abkommen, das den meisten Staaten Subsahara-Afrikas einseitigen präferenziellen Zugang zum europäischen Markt ermöglicht hat, ist zum 30. November 2021 ausgelaufen. Kenia zählt als einziger EAC-Staat nicht zu den am wenigsten entwickelten Ländern, die dank der europäischen Initiative „Alles außer Waffen“ zoll- und quotenfreien Zugang zum europäischen Markt erhalten. Nur ein gegenseitiges Abkommen wie das EPA ermöglicht Kenia weiterhin WTO-konformen bevorzugten Zugang zum europäischen Markt. Unterschiedliche Interessen der Nachbarstaaten machen die zeitnahe Umsetzung des EAC-EPA unwahrscheinlich.

Die EU hat reagiert, damit Kenia nicht den präferenziellen Zugang verliert. Nach Gesprächen mit der EU haben die EAC-Mitglieder auf ihrem Gipfeltreffen am 27. Februar 2021 beschlossen, dass das EPA auch zwischen der EU und einzelnen Ländern der EAC umgesetzt werden kann. Die EU und Kenia haben einen strategischen Dialog eingeleitet. Der Spitzendiplomat der EU, Josep Borell, bezeichnet Kenia als einen strategischen Partner, mit dem man an gemeinsamen Problemen arbeiten will, unter anderem die regionale Sicherheit, die Bekämpfung des Klimawandels und Armutsbekämpfung durch Handel und Investitionen. Am 17. Februar 2022 haben die EU und Kenia eine gemeinsame Erklärung veröffentlicht. In dieser geben sie

ihre Absicht bekannt, ein vorübergehendes Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (interim Economic Partnership Agreement, iEPA) zu verhandeln und zu vereinbaren. Das iEPA wird mit dem EAC-EPA vereinbar sein.

Es gibt widerstrebende handelspolitische Interessen in Kenia. Auf der einen Seite schützen einflussreiche Gruppen ihre Partikularinteressen durch Zölle und nicht-tarifäre Handelshemmnisse. Im Schatten der Corona-Pandemie verfassen verstärkt Argumente gegen eine weitere Marktöffnung. Gleichzeitig verhandelt Kenia bilateral Freihandelsabkommen mit den USA und dem Vereinigten Königreich, was das große internationale Interesse am kenianischen Markt bezeugt.

Auf der anderen Seite gibt es Interesse an mehr Handel mit Deutschland und Europa, insbesondere in der auf den Export ausgerichteten Agrarindustrie und der Start-up-Szene, die auf Investoren aus dem Westen angewiesen ist.

### **4. Potenzial** *Wie groß ist das Potenzial, die Partnerschaft zwischen Deutschland und Kenia in diesem Bereich zu intensivieren?*

Großes Potenzial besteht in der Agrarindustrie. Moderne Agrartechnik und innovative Anbaumethoden sind nachgefragt. Europa nimmt momentan nur Produkte im größeren Umfang ab, die nicht mit subventionierten europäischen Produkten konkurrieren, insbesondere Schnittblumen, Kaffee und Tee. Die globalen Transporteinschränkungen infolge der Corona-Pandemie haben den Agrarexport Kenias zeitweise völlig zusammenbrechen lassen. Es ist unklar, ob die ursprünglichen Strukturen wiederhergestellt werden können. Dieser Prozess könnte zur Diversifizierung der Exporte führen.

In Kenia gibt es viele kleine Betriebe der Leichtindustrie, die dank einer vergleichsweise guten Infrastruktur in Wertschöpfungsketten der deutschen Industrie eingebunden werden könnten. Kenias Potenzial lässt sich erst dann kom-

plett ausschöpfen, wenn regionaler Freihandel erreicht wäre. Eine Integration im Rahmen der AfCFTA würde die Bedeutung Kenias als Investitions- und Technologiestandort weiter stärken.

### 5. Politikempfehlung *Was muss sich in der deutschen Außenpolitik ändern, damit dieses Potenzial vollumfänglich ausgeschöpft werden kann?*

Deutschland sollte sich auf EU-Ebene weiter für Handelsabkommen einsetzen und das iEPA stärken. Es ist die Antwort auf die anhaltende Blockade durch die anderen EAC-Mitgliedstaaten und die Verhandlungen Kenias mit den USA und dem UK. Sollten diese zuerst abgeschlossen werden, könnten sie zu Wettbewerbsnachteilen für deutsche Unternehmen führen.

Die Umsetzung der AfCFTA, die zum 1. Januar 2021 offiziell in Kraft trat, sollte mit langem Atem begleitet werden. Für Kenia und deutsche Firmen, die aus Kenia heraus den Kontinent bedienen könnten, wäre eine rasche Umsetzung ein Segen. Diese ist wegen der gegenläufigen Interessen der afrikanischen Eliten (auch kenianischer) nicht zu erwarten. Bei erfolgreicher Implementierung sollte sich Deutschland für Verhandlungen eines EU-AU-Abkommens starkmachen.

Es braucht ein radikales Umdenken in der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU. Ein zoll- und quotenfreier Zugang Kenias und anderer Staaten Subsahara-Afrikas zum EU-Markt ist wenig wert, wenn der Wettbewerb durch die Subventionierung europäischer Produzentinnen und Produzenten verzerrt wird. Im Bereich der Milch- und Fleischproduktion sowie bei Obst- und Gemüsesorten, die auch in Europa erzeugt werden, hätte Kenia großes Potenzial als Lieferant.

Im Agrarbereich sollten Investitionen in eine stärkere Technisierung und Intensivierung der

konventionellen und ökologischen Landwirtschaft gefördert werden, nicht in die Festigung kleinräumiger und auf Subsistenz ausgerichteter Strukturen. Deutschland mit seinen Stärken in Landwirtschaft, Nahrungsmittelindustrie und Landmaschinenbau könnte in allen Phasen der Wertschöpfungskette profitieren.

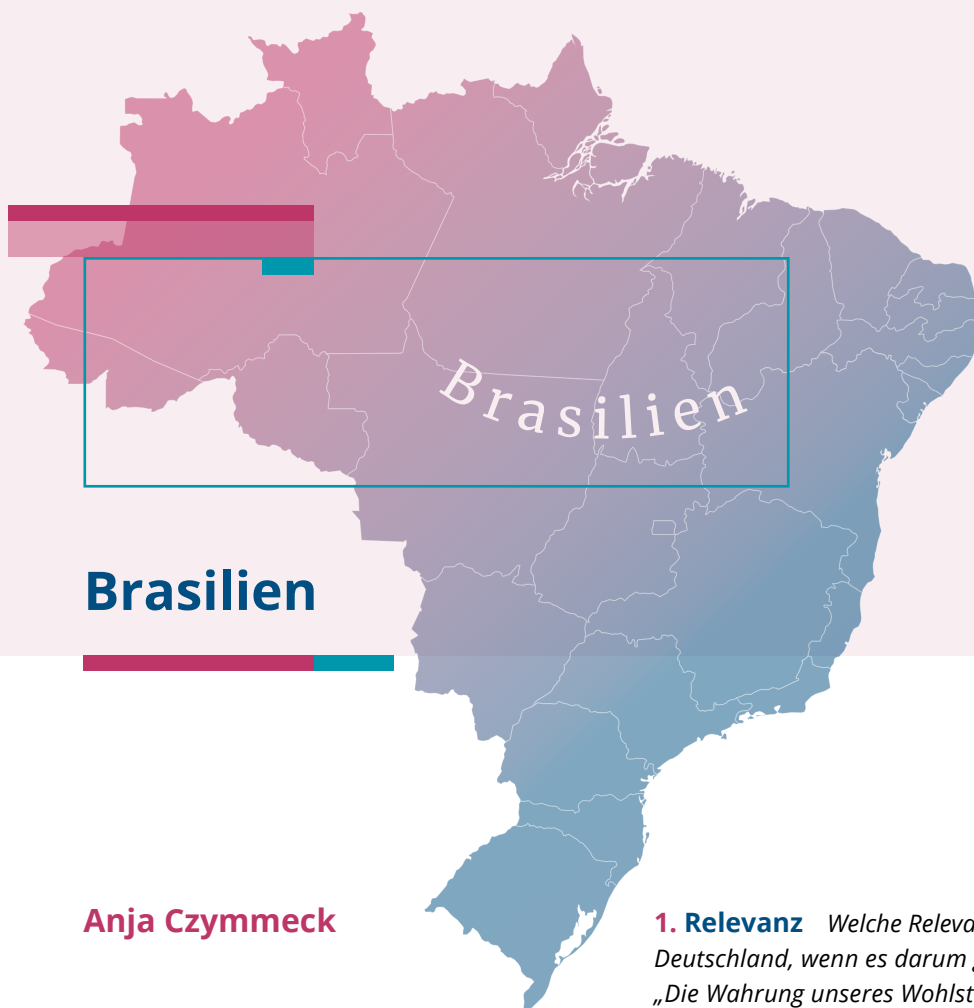
Im Technologiebereich hat Kenia trotz beeindruckender Entwicklungen noch große Baustellen zu bewältigen. Zwar schneidet Kenia im 2019 Global Competitiveness Report des World Economic Forums im regionalen Vergleich gut ab. In der Kategorie „Business dynamics“ liegt Kenia sogar auf Platz 51 aus 140, insbesondere Dank einer guten Unternehmenskultur. Verbesserungsbedarf sieht der Report hingegen bei den Indikatoren „Administrative requirements“, denn die Kosten und Zeitaufwand für die Unternehmensgründung bleiben ein Hindernis. Auch

**Es gibt Interesse an mehr Handel mit Deutschland und Europa, insbesondere in der Agrarindustrie oder der investitionsbedürftigen Start-up-Szene.**

in den Kategorien „Infrastructure“ und „ICT adoption“ gibt es Aufholbedarf. Innovationen und Handelsmöglichkeiten werden so im Keim erstickt. Über deutsche und europäische Förderbanken könnten zusätzliche Zugänge zu Kapital geschaffen werden. Korruption auf allen Ebenen des Staates ist der zentrale Bremsen für Innovation und Investitionen. Hier muss die deutsche Außen- und Entwicklungspolitik konsequent gegensteuern.

Ergänzend sollten Strukturen für den Wissensaustausch zwischen Deutschland und Kenia geschaffen werden wie die geplante deutsch-ostafrikanische Fachhochschule. Der Austausch mit der jungen Bevölkerung Kenias würde die Innovationsfähigkeit Deutschlands fördern. ♦

**Dr. Annette Schwandner** leitet das KAS-Auslandsbüro in Kenia. **Miriam Siemes** ist Trainee im KAS-Auslandsbüro Kenia.



## Brasilien

Anja Czymmeck

**1. Relevanz** *Welche Relevanz hat Brasilien für Deutschland, wenn es darum geht, das Interesse „Die Wahrung unseres Wohlstands durch freien Handel und Innovation“ zu verwirklichen?*

Brasilien ist die größte Volkswirtschaft Lateinamerikas und zählt mit einem BIP von knapp 1,5 Billionen US-Dollar zu den wichtigsten Schwellenländern der Welt. Das Land verfügt über einen Binnenmarkt von 214 Millionen Einwohnern und ist reich an natürlichen Ressourcen.

Die brasilianische Wirtschaft konnte sich mit Hilfe von Exporten, insbesondere im Agrarsektor, von den Einschnitten der COVID-19-Pandemie leicht erholen. Dennoch sind die Konstruktion einer neuen Verkehrsinfrastruktur, die Modernisierung der Industrie und der Ausbau der erneuerbaren Energien sowie die Bekämpfung der Korruption wichtige Punkte, um das enorme Potenzial des Landes auszuschöpfen. Sektorüber-



greifend gibt es eine hohe Nachfrage nach innovativen und nachhaltigen Lösungen und neuen Technologien. Zusätzlich gewinnt das Thema Industrie 4.0 und Finanzdienstleistungen auch in Brasilien immer mehr an Bedeutung. Darüber hinaus entsteht insbesondere in den Megastädten São Paulo und Rio de Janeiro eine moderne aufstrebende Start-up-Kultur.

Für Deutschland ist Brasilien traditionell der wichtigste Handelspartner in Südamerika und das einzige Land Lateinamerikas, mit dem seit 2008 eine strategische Partnerschaft besteht. Im Jahr 2019 betrug das deutsch-brasilianische Handelsvolumen über 17 Milliarden Euro, wobei die Importe deutscher Produkte die Summe von 10,2 Milliarden Euro erreichten. Damit steht Deutschland auf Platz vier der wichtigsten Lieferländer.

Außerdem hatten die in Brasilien tätigen deutschen Unternehmen trotz der Pandemie einen

hohen Umsatz. Mit dem Krieg zwischen Russland und der Ukraine und dem Anstieg der internationalen Rohstoffpreise, nimmt das geopolitische Gewicht Brasiliens in der sich zunehmend polarisierenden Welt zu. Das Land tendiert dazu, sich den Importmächten von Nahrungsmitteln und Energieträgern anzunähern.

## **2. Bereitschaft** *Wie groß ist die Bereitschaft Brasiliens, mit Deutschland zur Verwirklichung dieses Interesses zusammenzuarbeiten?*

Laut offiziellem Diskurs ist die brasilianische Regierung bestrebt, Brasilien stärker in produktive Wertschöpfungsketten zu integrieren, Strukturreformen im Steuer- und Arbeitsrecht durchzuführen sowie Bürokratie abzubauen. Doch bis dato wurden die versprochenen Reformen nicht durchgeführt. Diese könnten ein attraktiveres Klima für internationale Investoren schaffen. Vertiefte Kooperationen mit

deutschen Unternehmen und Institutionen böte Brasilien einen Mehrwert im Bereich des Umwelt- und Klimaschutzes, der nachhaltigen Energiegewinnung, beispielsweise durch grünen Wasserstoff, oder bei der Erarbeitung von Industrie 4.0-Konzepten.

Brasilien steht der internationalen Zusammenarbeit in multilateralen Formaten und dem Freihandel traditionell positiv gegenüber, wenngleich es auch versucht, Industrieprodukte vor Wettbewerb zu schützen. Die Rolle des Landes innerhalb der WTO in der Vergangenheit war wenig konstruktiv. Das Ausbleiben europäischer und deutscher Kapitalanlagen hat zudem dazu geführt, dass Brasilien sehr empfänglich für chinesische Investitionen und Anliegen geworden ist und sich bereits zu Beginn des Jahrtausends nach anderen multilateralen Foren wie den BRICS-Staaten umgesehen hat.

### **3. Status quo** *Wie eng ist die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Brasilien aktuell in diesem Bereich?*

Der Austausch, zum Beispiel zu Themen wie Umwelt, Klima und Biodiversität, Energie, Wissenschaft und Technologie sowie Verteidigung, wurde in den letzten Jahren vertieft. Auch innovativeren Themen wie Cybersicherheit, Urbanisierung, Kreislaufwirtschaft und Wasserstofftechnologie möchte man sich gemeinsam stärker annehmen.

Mit Mitteln des BMZ und der Internationalen Klimainitiative des BMU kooperieren Deutschland und Brasilien insbesondere beim Schutz der Tropenwälder. In dem Land, das 60 Prozent des größten Regenwaldes der Erde auf seinem Staatsgebiet beherbergt, muss allerdings noch dafür geworben werden, dass sich ökonomische und ökologische Interessen nicht zwingend ausschließen. Die Regierung Bolsonaro

**Brasilien wird nicht nur zur Lösung regionaler, sondern auch globaler Fragestellungen gebraucht.**

setzt hier primär auf weitere wirtschaftliche Exploration des Amazonasgebiets.

Brasilien und Deutschland haben auch mehrere bilaterale Kooperationsprogramme in den Bereichen Energiesicherheit (deutsch-brasilianische Energiepartnerschaft) sowie Ernährung und wissenschaftliche Entwicklung (Deutsches Wissenschafts- und Innovationshaus DWIH). Initiativen wie diese haben ein Umfeld für den Erfahrungsaustausch gefördert

und stehen im Einklang mit den von der UN in der Agenda 2030 vorgeschlagenen Zielen für nachhaltige Entwicklung.

Im Bereich Handel und Wirtschaft hat sich Brasilien um eine verstärkte Teilnahme an globalen Foren bemüht, an denen auch Deutschland aktiv beteiligt ist (OECD, G20, UN). Ein entscheidender Erfolg ist der nach nahezu 20-jähriger Verhandlungsdauer historische Abschluss des Abkommens zwischen der EU und dem südamerikanischen Handelsbündnis MERCOSUR, dessen Ratifizierung allerdings nach wie vor aussteht. Angesichts des Krieges zwischen Russland und der Ukraine ist die Förderung des Abkommens mit den südamerikanischen Ländern im Hinblick auf den Zugang zum Energie-, Nahrungsmittel- und Rohstoffsektor noch dringlicher.

### **4. Potenzial** *Wie groß ist das Potenzial, die Partnerschaft zwischen Deutschland und Brasilien in diesem Bereich zu intensivieren?*

Das MERCOSUR-EU-Abkommen würde, mit mehr als 780 Millionen Einwohnern und circa 25 Prozent des weltlichen BIP, die größte Freihandelszone der Welt entstehen lassen. Der geplante Wegfall von 91 Prozent der Zölle auf die gehandelten Waren könnte allein seitens der europäischen Exporteure jährliche Ein-

sparungen in Höhe von vier Milliarden Euro zur Folge haben. Für Brasilien bietet das Abkommen vor allem Chancen im Bereich der Agrarindustrie. Über die handelspolitische Bedeutung hinaus ist das Abkommen zweifelsohne ein (geo-)politisches Zeichen für Freihandel, speziell in Richtung der beiden teils protektionistisch agierenden Weltmächte USA und China. Auch über die Handelspolitik hinaus ist das Potenzial für eine Intensivierung der Partnerschaft zwischen Brasilien und Deutschland erheblich. Die großen Entfernungen und die fehlende Infrastruktur erschweren die Produktion und die Konzentration des größten Teils des Industrie- und Logistikparks im Süden und Südosten des Landes. Ein Beispiel dafür ist die geringe Auslastung des brasilianischen Flussverkehrs sowie das inexistente Eisenbahnnetz. Die Lösungen zur Überwindung dieses Infrastrukturmangels und zur vollständigen Integration der anderen Regionen müssen ihrerseits den Anforderungen an geringe Kosten und minimale Umweltbelastung entsprechen. Hier könnte die in vielen Technologien führende deutsche Industrie passgenaue Lösungen bereitstellen.

Die deutsch-brasilianische Wissenschaftskooperation kann auch ein weiteres strukturelles Problem in beiden Ländern lösen, nämlich den Mangel an qualifizierten Arbeitskräften als signifikantes Innovationshemmnis. Eine gemeinsame Aus- und Weiterbildung kann dazu beitragen, die Zahl der Fachkräfte zu erhöhen.

Das Potenzial der Digitalisierung von Produktionsprozessen liegt im Ausbau der Konnektivität und der Breitbandinfrastruktur des Landes. Es geht nicht nur um die Bereitstellung von Mechanismen zur Informationsübertragung, sondern auch darum, die entferntesten Regionen in den nationalen brasilianischen Produktionsmarkt einzubeziehen. Deutschland kann den Mangel an Investitions- und Technologiekapazitäten ausgleichen, indem es Ressourcen und Know-how einbringt und seine Beteiligung an der brasilianischen Wirtschaftsentwicklung ausbaut.

## 5. Politikempfehlung *Was muss sich in der deutschen Außenpolitik ändern, damit dieses Potenzial vollumfänglich ausgeschöpft werden kann?*

Für beide Länder wäre es interessant, neben den traditionellen diplomatischen Kanälen auch andere außenpolitische Instrumente zu nutzen. So böte zum Beispiel die Intensivierung der Arbeit in den deutsch-brasilianischen Handelskammern die Möglichkeit, die Präsenz deutscher Unternehmen in potenziellen, in Brasilien noch wenig erforschten Zentren weiter auszubauen.

Die Gemeinsamkeiten in der Außenpolitik, die Vertiefung des regelbasierten Freihandels und das Engagement für die Gewährleistung der individuellen Freiheiten sollten genutzt werden, um auch den Dialog über sensible Themen wie Umweltschutz und Klimawandel, aber auch Energie- und Ernährungssicherheit zu fördern. Weiterhin sind Kooperationen im Bereich der Sicherheitspolitik erforderlich, insbesondere im Kampf gegen das organisierte Verbrechen.

Grundsätzlich ist es wichtig, Brasilien nicht zu isolieren, und in eine langfristige Beziehung zu investieren. Nur so können nicht nur regionale Probleme, sondern vor allem auch globale Herausforderungen gemeinsam gelöst werden. In diesem Sinne wäre, abgesehen von den Regierungskonsultationen, eine engere und tiefere Beziehung zu subnationalen Einheiten (Staaten) wichtig. Obwohl der brasilianische Föderalismus sehr zentralisiert ist, haben einige Bundesstaaten und Gemeinden Sekretariate für internationale Beziehungen, die als Kanäle für die Umsetzung neuer Kooperationsabkommen dienen können. Die sogenannte Paradiplomatie stellt somit ein mögliches Instrument zur Vertiefung der Beziehungen zwischen Brasilien und Deutschland dar. ♦

**Anja Czymmeck** leitet das KAS-Auslandsbüro Brasilien.





## Mexiko

**Hans-Hartwig Blomeier /  
Laura Philipps**

**1. Relevanz** *Welche Relevanz hat Mexiko für Deutschland, wenn es darum geht, das Interesse „Die Wahrung unseres Wohlstands durch freien Handel und Innovation“ zu verwirklichen?*

Mexiko ist die zweitgrößte Volkswirtschaft in Lateinamerika, Mitglied der G20, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) sowie der Welthandelsorganisation (WTO).

Die Europäische Union ist nach den USA und China sein drittwichtigster Handelspartner. Wegen der geografischen Nähe zu den USA sowie den wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Verflechtungen beider Länder, insbesondere im Rahmen des im Juli 2020 in Kraft getretenen Nachfolgers von NAFTA – dem nord-amerikanischen Freihandelsabkommen (Tratado comercial entre México, Estados Unidos y Canadá, T-MEC) – spielt Mexiko eine Sonderrolle in diesem wirtschaftlichen Kontext. Außerdem



pflegen Mexiko und die EU eine enge Handelsbeziehung im Rahmen des Mexiko-EU-Abkommens, welches im Jahr 2000 in Kraft getreten ist und momentan einen Modernisierungsprozess durchläuft. Unter den EU-Mitgliedstaaten ist Deutschland sowohl der größte Importeur als auch der größte Exporteur von Waren aus und nach Mexiko. Vor diesem Hintergrund ist hier die starke deutsche Industriepräsenz mit rund 2.000 deutschen Unternehmen in Mexiko hervorzuheben.

Mit rund 80 Prozent an Exporten und 50 Prozent an Importen sind die USA deutlich der größte Handelspartner Mexikos. Diese wirtschaftliche Integration und Abhängigkeit sind zu berücksichtigen, wenn sich die Relevanz Mexikos für Deutschland bei der Wahrung unseres Wohlstands durch freien Handel und Innovation vor Augen geführt wird. Mexiko ist geografisch, wirtschaftlich, sozial und politisch Teil Nordamerikas und sollte somit in die trans-

atlantische Perspektive unbedingt mitgedacht und eingebunden werden.

Mexiko ist ebenfalls Mitglied des staatlichen Handelsbündnisses der Pazifik-Allianz. Durch diese Mitgliedschaft hat sich das Land eindeutig dem Multilateralismus und dem freien Welt-handel verschrieben, wobei dies hinsichtlich der jetzigen Regierung des Präsidenten Andrés Manuel López Obrador nuanciert zu betrachten ist, da dieser kein offensichtliches Bekenntnis für internationale Belange abgibt und dem marktoffenen Weltwirtschaftsmodell ablehnend gegenübersteht.

**2. Bereitschaft** *Wie groß ist die Bereitschaft Mexikos, mit Deutschland zur Verwirklichung dieses Interesses zusammenzuarbeiten?*

Mexiko ist ebenso wie Deutschland ein föderal strukturiertes Land mit unterschiedlichen

Zuständigkeiten und Befugnissen zwischen Nationalregierung und Bundesstaaten. Es ist dementsprechend zwischen der Politik der mexikanischen Nationalregierung und den von den Bundesstaaten durchgeführten Politiken zu differenzieren, da diese zum Teil erhebliche Unterschiede und andere Akzentsetzungen aufweisen und somit verschiedene Grade an Kooperationsbereitschaft widerspiegeln. So haben in Mexiko verschiedene Bundesstaaten ihre Diskrepanz mit den von Präsident López Obrador verfolgten Politiken deutlich gemacht.

Insbesondere die von ihm geförderte Strategie, das bisherige Modell der Investitionsförderung hin zu einer auf globalen Märkten wettbewerbsfähigen Wirtschaft beiseitezulassen und sich in Richtung eines assistenzialistischen Modells zu bewegen, hat in den Bundesstaaten des Bajío (Aguascalientes, Jalisco, Guanajuato, San Luis Potosí und Querétaro) und den dort ansässigen Unternehmen für Bedenken gesorgt. Die Regierungen der Allianz Centro-Bajío-Occidente haben deshalb beispielsweise eine Technologie-Plattform lanciert, durch die Exporte und Investitionen gefördert werden sollen. Dadurch sollen die durch den Handelsaustausch mit den USA und Kanada entstandenen Produktionsketten weiter gestärkt werden, was auch für die europäischen und deutschen Wirtschaftsbeziehungen von großer Bedeutung ist, da dies einen kontinuierlichen Marktzugang für ihre Produkte sicherstellt.

**3. Status quo** *Wie eng ist die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Mexiko aktuell in diesem Bereich?*

Durch die Wirtschaftsbeziehung mit den T-MEC-Partnern USA und Kanada ist Mexiko zu einem

global bedeutenden Exporteur von Fertigprodukten geworden (die Automobil-, Elektronik- und Raumfahrtindustrie sind an erster Stelle zu nennen). Hier muss berücksichtigt werden, dass die mexikanischen Fertigungskapazitäten in hohem Maße von ausländischen Direktinvestitionen (ADI) abhängen und von Unternehmen, die sich im Land niederlassen, um in diese Exportketten für den nordamerikanischen Markt einzusteigen.

Zudem ist Deutschland zweitgrößter Investor in Mexiko, lediglich die USA verzeichneten im Jahr 2020 mehr ADIs in Mexiko. Mexiko ist somit als Markt und Investitionsstandort für deutsche Unternehmen immer bedeutsamer geworden. Diese Investitionen sind allerdings nicht über das ganze Land gleichmäßig verteilt, sondern rund um regionale Cluster. Vor allem im Zentrum und Westen des Landes sind unter anderem gewichtige deutsche Unternehmen der Automobilindustrie wie Audi, Mercedes, VW und BMW ansässig.

**Ein langfristiges Ziel sollte es sein, eine effektivere Integration der Region Centro-Bajío in globale Lieferketten zu fördern und das Potenzial mexikanischer Produzenten als Glied von Wertschöpfungsketten deutscher Unternehmen zu sehen.**

Als Folge dieser starken wirtschaftlichen Verflechtungen kamen in den vergangenen Jahren einige gemeinsame Initiativen zustande, welche die Bedeutung des Industriestandortes Mexiko für Deutschland verstärkte. Nennenswert ist hier vor allem die Partnerschaft mit der Deutschen Messe AG, welche 2016 die Tochtergesellschaft Hannover Fairs Mexico gegründet hat und seitdem ein breites Portfolio an Veranstaltungen anbietet, darunter die Industrial Transformation Mexico (ITM), welche jährlich im Rahmen einer Messe Politik, Wirtschaft und Wissenschaft rund um die Themen der digitalen Transformation und Innovation in Mexiko zusammenbringt.

#### 4. Potenzial *Wie groß ist das Potenzial, die Partnerschaft zwischen Deutschland und Mexiko in diesem Bereich zu intensivieren?*

Wird das modernisierte EU-Mexiko-Abkommen, das im April 2020 fertig verhandelt wurde, stärker in den Blick genommen, ist festzustellen, dass dieses in Bezug auf Werte und Transparenz eines der umfangreichsten ist, was die EU im Bereich des Handels bislang hat. Es beinhaltet ein sehr fortgeschrittenes Kapitel über nachhaltige Entwicklung, welches an die Umsetzung des Pariser Klimaschutz-Abkommens anknüpft, sowie eine Antikorruptionsklausel, was es bisher in keinem anderen EU-Handelsabkommen gab. Obwohl die Ratifizierung und darauffolgende Implementierung des Abkommens noch ausstehen, bieten sich auch hier enorme Chancen für Deutschland, sich als starker Partner im Rahmen eines nachhaltigen, wirtschaftlichen Wiederaufbaus nach der Coronakrise zu beweisen, dies zumindest vorerst (vor dem Hintergrund der Politik der Nationalregierung) vorrangig auf subnationaler und lokaler Ebene.

Angesichts der Debatte über die Stabilität globaler Lieferketten und der Verflechtungen einzelner Herkunftsregionen, den pandemiebedingten Lieferengpässen und der daraus folgenden Tendenz zur Diversifizierung ist es ebenfalls naheliegend, Mexikos Potenzial als Industrieland, transatlantischer Partner und Teil des Handelsraums T-MEC/Pazifik-Allianz stärker in den Blick zu nehmen und die strategisch wichtige Rolle des Landes als Standort der deutschen Industrie zu erkennen und diese Verflechtungen zu vertiefen.

#### 5. Politikempfehlung *Was muss sich in der deutschen Außenpolitik ändern, damit dieses Potenzial vollumfänglich ausgeschöpft werden kann?*

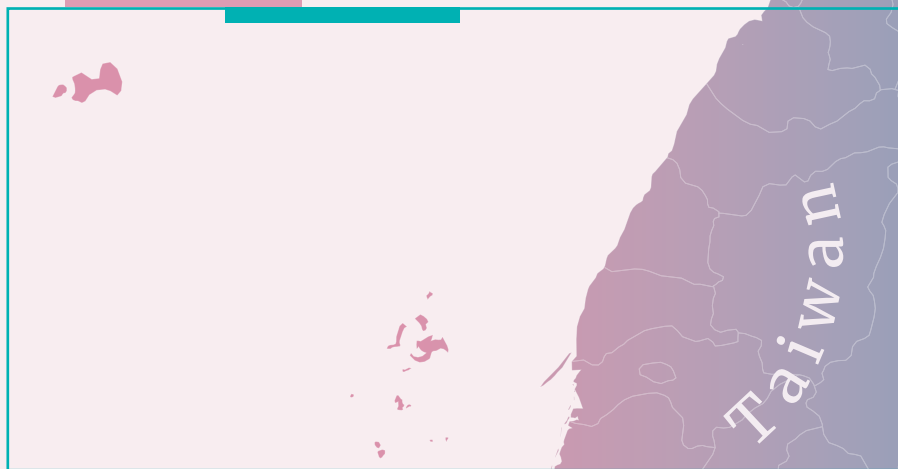
Die Wirtschaftsbeziehung zwischen Mexiko und den USA beruht auf starken gegenseitigen Verflechtungen und es haben sich über die

Jahre fest etablierte Produktionsketten herausgebildet. Diese beinhalten auch die Beteiligung von Akteuren aus anderen Regionen wie Deutschland, dessen wachsende Beteiligung im mexikanischen Exportmarkt in die USA immer bedeutender geworden ist.

Für Deutschland liegt hier eine Chance, aber auch die Notwendigkeit, die Unterschiede zwischen Nationalregierung und Bundesstaaten zu erkennen und mit einem vielschichtigen Beziehungsgeflecht von Partnerschaften auf Bundes- und Landesebene und unter Einbeziehung der Privatwirtschaft internationaler zu agieren. Ein langfristiges Ziel sollte es sein, eine effektivere Integration der Region Centro-Bajío in globale Lieferketten zu fördern und das Potenzial mexikanischer Produzenten als Glied von Wertschöpfungsketten deutscher Unternehmen zu sehen. Dabei ist der Verbund der T-MEC-Staaten als ein integrierter nord-amerikanischer Wirtschaftsraum mitzudenken und Mexiko insbesondere aus deutscher und europäischer Perspektive als feste(re)n Bestandteil einer neuen Dimension der transatlantischen Partnerschaft zu begreifen und wertzuschätzen.

Nicht zuletzt sollte die Perspektive der Implementierung des modernisierten EU-Mexiko-Abkommens Deutschland die Möglichkeit bieten, die eigene internationale Rolle stärker in Mexiko zu definieren und sich als Partner in der Umsetzung von Strukturen und Mechanismen zu profilieren, die eine stärkere Einbindung der Zivilgesellschaft fördern. Der Privatsektor spielt hierbei insbesondere im Bereich der Umwelt- und Klimapolitik sowie in Fragen der Energieversorgung auf subnationaler Ebene eine wichtige Rolle und sollte unbedingt stärker gefördert werden. ♦

**Hans-Hartwig Blomeier** leitet das KAS-Auslandsbüro Mexiko. **Laura Philipps** ist Trainee im KAS-Auslandsbüro Mexiko.



## Taiwan

### David Merkle

**1. Relevanz** Welche Relevanz hat Taiwan für Deutschland, wenn es darum geht, das Interesse „Die Wahrung unseres Wohlstands durch freien Handel und Innovation“ zu verwirklichen?

Taiwan hat sich zu einer führenden marktwirtschaftlichen Kraft für Wohlstand und Innovationen im Indo-Pazifik entwickelt. Taiwans Halbleiterhersteller, angeführt vom Weltmarktführer Taiwan Semiconductor Manufacturing Company (TSMC), verfügen über einen globalen Marktanteil im Bereich der Halbleiterfertigung (*foundry market*) von 67 Prozent (Jahr 2020)<sup>9</sup> und bleiben auch mittelfristig unersetzlich für die Chip-Versorgung der deutschen Industrie. Taiwans Wertschöpfung ist dabei in ähnlicher Weise wie die Deutschlands vom Außenhandel getrieben. Taiwan setzt sich daher sehr stark für freien Handel, die regionale wirtschaftliche Integration und die Stärkung einer regelbasierten globalen Ordnung ein. Taiwans Expertise bei Biotechnologie, Gesundheitswesen, Agrar-



wissenschaften und Künstlicher Intelligenz setzt Maßstäbe weltweit und ist eine wichtige Stütze für deutsche Entwicklungen in diesen Bereichen. Dabei werden substantielle Verbesserungen von internationalen Standards und Normen im Sinne einer transparenten Open-Source-basierten Digitalpolitik angestrebt. Taiwans Regierung setzt dabei auf marktstützende, industriepolitische Rahmenbedingungen, von denen öffentliche Dienstleister, Wissenschaft und Unternehmertum direkt profitieren, sei es durch die konsequente Förderung der Entwicklungen im Bereich Industrie 4.0 (in Taiwan: *Smart Machinery*) und den Aufbau einer agilen öffentlichen Verwaltung. Taiwan kann hier in vielen Bereichen als Vorbild für die auch in Deutschland notwendigen Transformationsprozesse dienen. Die insbesondere durch kleine und mittlere Unternehmen geprägten Industrien beider Länder verfügen über technologische Vorteile, die sich bestens ergänzen.<sup>10</sup> Auch vor dem Hintergrund der geopolitischen

Verwerfungen durch Russlands Invasion in der Ukraine bilden die gemeinsamen ordnungspolitischen Überzeugungen, für die Taiwan und Deutschland in ihren Regionen und in der Welt eintreten, eine wichtige Grundlage zur Vertiefung der Beziehungen.

**2. Bereitschaft** *Wie groß ist die Bereitschaft Taiwans, mit Deutschland zur Verwirklichung dieses Interesses zusammenzuarbeiten?*

Taiwan ist auf der Suche nach Partnern weltweit und hat in den vergangenen Jahren Anreize für taiwanische Unternehmen gesetzt, die Ausrichtung ihrer Liefer- und Wertschöpfungsketten stärker zu diversifizieren. Mit der New Southbound Policy hat Taiwan 2016 eine außenpolitische Rekalibrierung eingeleitet, mit der die Zusammenarbeit mit Partnern im Indo-Pazifik in den Mittelpunkt gerückt ist. Damit sollen vor allem die Handelsbeziehungen

gestärkt, die zwischengesellschaftliche Zusammenarbeit gefördert, Expertise und Ressourcen untereinander geteilt und ein breites Fundament für die regionale Integration Taiwans gelegt werden. Taiwans globaler Blick ist vor allem eine dringende Antwort auf die starken wirtschaftlichen Abhängigkeiten vieler taiwanischer Unternehmen vom chinesischen Markt. So gingen 2020 43,9 Prozent der taiwanischen Ausfuhren (vor allem Elektronik) in die VR China und nach Hongkong SAR.<sup>11</sup> Taiwan sucht auch die enge Zusammenarbeit mit europäischen Partnern, unter denen Deutschland als zentraler Akteur ausgemacht wird. Verhandlungen über ein bilaterales Investitionsabkommen (BIA) mit der EU stehen ganz oben auf der Agenda von Taiwans Regierung.

**3. Status quo** *Wie eng ist die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Taiwan aktuell in diesem Bereich?*

Taiwan ist Deutschlands fünftgrößter Handelspartner in Asien, Deutschland Taiwans wichtigster Handelspartner in Europa.<sup>12</sup> Im Jahr 2021 überstieg das bilaterale Handelsvolumen zwischen Deutschland und Taiwan erstmals die 20 Milliarden US-Dollar-Schwelle.<sup>13</sup> Im Zentrum der Handelsbeziehungen steht dabei die Lieferung wertvoller Technologien und Maschinen und die Vertiefung der Innovationspartnerschaft in den Bereichen Biotechnologie, Künstliche Intelligenz und Industrie 4.0.

2016 leitete die damals neugewählte Regierung unter Präsidentin Tsai Ing-wen eine Energiewende mitsamt Ausstieg aus der Atomenergie ein. Dabei ist insbesondere deutsche

**Taiwans Expertise bei Biotechnologie, Gesundheitswesen, Agrarwissenschaften und Künstlicher Intelligenz setzt Maßstäbe weltweit und ist eine wichtige Stütze für deutsche Entwicklungen in diesen Bereichen.**

Expertise in den Bereichen der Energie- und Umwelttechnologie und der politischen Umsetzung gefragt. Die Ansiedelung von Windparks und der Ausbau anderer erneuerbarer Energiequellen haben zu einem Anstieg deutscher Investitionen in Taiwan geführt. Auch die starke Orientierung an den UN-Nachhaltigkeitszielen und der Auf- und Ausbau einer „grünen Wirtschaft“ unterstreichen Taiwans Interesse an einer Verstärkung der Beziehungen mit Deutschland und anderen europäischen Partnern.

**4. Potenzial** *Wie groß ist das Potenzial, die Partnerschaft zwischen Deutschland und Taiwan in diesem Bereich zu intensivieren?*

Noch viel dringlicher als Deutschland sieht sich Taiwan der Herausforderung gegenüber, Liefer- und Wertschöpfungsketten zu diversifizieren und weniger abhängig von einzelnen Bezugsmärkten zu sein. Hier besteht ein großes Potenzial für die Ausbildung gemeinsamer Positionen und die Durchführung gemeinsamer Kooperationsprojekte, auch auf Drittmärkten. Dies trifft insbesondere auf die Bereiche der Hochtechnologie und der Gesundheitsfürsorge zu. Im Bereich der Hochtechnologien gibt es ein enges Beziehungsverhältnis zwischen taiwanischen und deutschen Wafer- und Chipherstellern. Taiwan begrüßt die Ankündigung des European Chips Act und das Vorhaben der EU, stärker in eigene Fertigungskapazitäten im Halbleiterbereich zu investieren.<sup>14</sup> Eine stärkere Präsenz taiwanischer Halbleiterhersteller auf dem deutschen und europäischen Markt wird auch deswegen erwogen, weil sich durch COVID-19 und die weltpolitischen Spannungen gerade die Lieferketten im Halbleiterbereich als extrem vulnerabel gezeigt haben.

Ein großes Potenzial für eine stärkere Zusammenarbeit zwischen Taiwan und Deutschland besteht auch im Rahmen der deutschen Indo-Pazifik-Leitlinien und Taiwans eigenem Engagement in der Region, das unter der New Southbound Policy bereits verstärkt wahrgenommen wird. Die Handlungsfelder beider Konzepten zielen auf eine engere außenwirtschaftliche und außenpolitische Hinwendung zu Partnern in der Region, ein breiteres Handels- und Entwicklungsengagement in den Anrainerstaaten und auf die Stärkung multilateraler Foren. Dabei ruft Taiwan internationale Partner auf, sich gemeinsam auf Drittmärkten zu engagieren, und lädt regelmäßig zu eigenen Formaten ein, die den Fachaustausch zum Ausbau der Kompetenzen in Bereichen wie globale Gesundheit, Cybersicherheit, Energieeffizienz und E-Commerce in den Mittelpunkt rücken.<sup>15</sup>

**Taiwan ruft internationale Partner auf, sich gemeinsam auf Drittmärkten zu engagieren.**

mulierter gemeinsamer Interessen folgen und insbesondere Formate fördern, in denen auf eine enge Abstimmung mit anderen europäischen Partnern gebaut werden kann.

- (1.) Deutschland sollte im Rahmen der Ein-China-Politik auch nicht davor zurückschrecken, seine politischen Beziehungen mit Taiwan selbstbewusst zu unterhalten.

Dies kann auf nationaler Ebene eine engere Abstimmung zu Fragen der Ausrichtung des handelspolitischen Engagements beider Länder, auch auf Drittmärkten, umfassen und sollte die Themen Handels- und Innovationspartnerschaft zum Gegenstand regelmäßiger Austauschformate zwischen den Wirtschafts-/Handelsministerien und Praktikern der beiden Länder machen. Deutsche Unternehmen profitieren von einem wachstumsorientierten und robusten Investitionsklima

in Taiwan und sollten im Rahmen der deutschen Indo-Pazifik-Leitlinien den Standort Taiwan verstärkt einbinden.

**5. Politikempfehlung** *Was muss sich in der deutschen Außenpolitik ändern, damit dieses Potenzial vollumfänglich ausgeschöpft werden kann?*

Aufgrund der komplexen politischen Rahmenbedingungen der von Deutschland wie dem Großteil der internationalen Staatengemeinschaft akzeptierten Ein-China-Politik, sind die bilateralen Beziehungen zwischen Deutschland und Taiwan vor allem vom Austausch und der Kooperation im Wissenschafts-, Kultur-, Bildungs- sowie Handelsbereich geprägt. Taiwans Wirtschafts- und Innovationsmodell fußt auf Rechtsstaatlichkeit, demokratischen Werten und der Festigung der globalen Handelsstrukturen auf Basis marktwirtschaftlicher Prinzipien. Damit sind Taiwans Interessen sehr klar formuliert. Sie bilden den Grundpfeiler für Taiwans globales Handeln. Die Beziehungen mit Taiwan sollten daher dem Beispiel einer strategischen Partnerschaft auf Basis klar for-

- (2.) Taiwan ist – als Wirtschaftsraum – Mitglied der WTO. Deutschland sollte sich aktiv in die Verhandlungen über ein bilaterales Investitionsabkommen zwischen der EU und Taiwan einbringen und auch Taiwans Anliegen bei Partnern unterstützen, Mitglied regionaler Handelsinitiativen wie der Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) und dem Comprehensive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) zu werden.

- (3.) Taiwan und Deutschland teilen die Überzeugung, dass soziale Innovationen und langfristige Wettbewerbsfähigkeit das Fundament für die Festigung der demokratischen, freiheitlichen Grundordnung beider Länder sind und auf dieser Basis auch zur Stärkung der internationalen



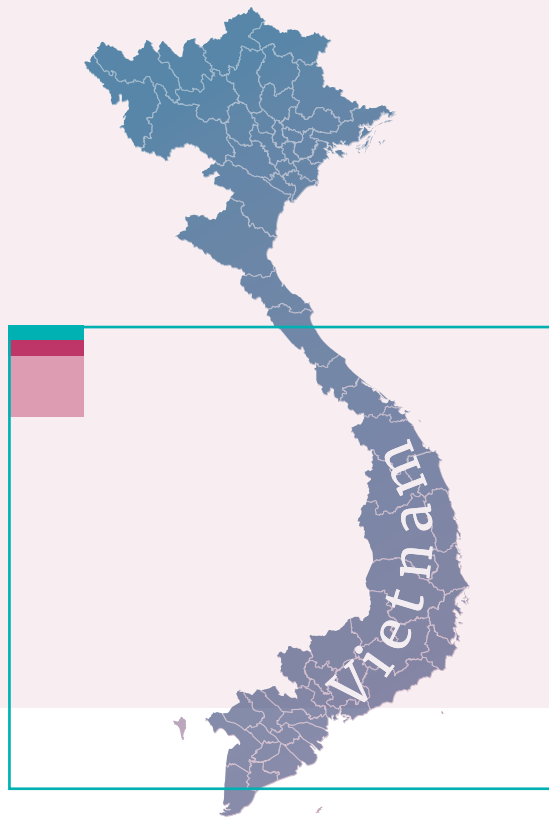
Ordnung beigetragen werden kann. Deswegen sollten insbesondere Initiativen gefördert werden, die die Start-up-Ökosysteme beider Länder stärker miteinander verknüpfen. Die Bundesregierung, Bundesländer und Kommunen sollten im Rahmen der Indo-Pazifik-Leitlinien, im Rahmen von Forschungsinitiativen auf Bundesländerebene und von kommunalen Partnerschaften Austausch- und Investitionsprogramme auflegen, die Projekte junger Unternehmen zur Zusammenarbeit in der Forschung und Entwicklung fördern. Hier gilt es, auch Brücken zu Akteurinnen und Akteuren aus anderen Ländern in Europa und im Indo-Pazifik zu schlagen, um die Entwicklung technologischer Produkte und Dienstleistungen und deren Anwendungen in der Breite auszuweiten und zu verankern.

(4.) Taiwan schafft insbesondere im Bereich der Halbleiter- und Chipfertigung, aber auch in anderen zukunftsorientierten Bereichen (wie der datenbasierten Entwicklung Künstlicher Intelligenz, Technologien zur Stärkung der Cybersicherheit und dem Schutz kritischer Infrastrukturen, Innovationen in den Biowissenschaften und im Gesundheitsbereich) Standards, die auch für Deutschlands Wettbewerbsfähigkeit zentral sind. Gemeinsam sollten Taiwan und Deutschland deswegen in einen umfassenden Dialog zur Etablierung von technologischen und industriellen Normen und Standards treten, mit denen technische Handelshemmnisse überwunden, die Qualität von Produkten und Dienstleistungen hochgehalten und eine Stärkung des WTO-basierten globalen Handelssystems verfolgt werden kann. ♦

**David Merkle** ist Referent für China in der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit.

- 
- 9 Gibson, Liam 2022: Taiwan to maintain market share as chip shortage lasts through 2022, Taiwan News, 28.01.2022, in: <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/4424590> [05.04.2022].
  - 10 Taipei Times 2022: Taiwan-German trade taking off, 05.02.2022, in: <https://www.taipeitimes.com/News/biz/archives/2022/02/05/2003772572> [11.02.2022].
  - 11 Germany Trade & Invest 2021: Wirtschaftsdaten Kompakt – Taiwan, Dezember 2021, in: <https://www.gtai.de/resource/blob/18396/fd5291f53f946f2b69e4e04a11f4aac3/mkt201611222005-159760-wirtschaftsdaten-kompakt-taiwan-data.pdf> [11.02.2022].
  - 12 Auswärtiges Amt 2022: Germany and Taiwan: Bilateral relations, 04.03.2022, in: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussepolitik/laenderinformationen/taiwan-node/taiwan/233988> [11.02.2022].
  - 13 Taipei Times 2022, Nr. 2.
  - 14 Taipei Times 2022: Taiwan welcomes EU act to push chip partnerships, 10.02.2022, in: <https://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2022/02/10/2003772863> [06.04.2022].
  - 15 Global Cooperation & Training Framework (GCTF) 2022: <https://www.gctf.tw/en/IdeaPurpose.htm> [18.02.2022].

# Vietnam



**Peter Girke / Florian Feyerabend**

**1. Relevanz** Welche Relevanz hat Vietnam für Deutschland, wenn es darum geht, das Interesse „Die Wahrung unseres Wohlstands durch freien Handel und Innovation“ zu verwirklichen?

Vietnam ist eines von wenigen kommunistischen Ländern. Eine „sozialistisch orientierte Marktwirtschaft“ bestimmt die Ökonomie des Landes, die kommunistische Partei setzt ihren Allmachtsanspruch rigoros durch – und in Berichten zu Menschenrechten wird heftige Kritik an dem Land geübt. Gleichzeitig führten das mehr als drei Jahrzehnte andauernde Wirtschaftswachstum und politische Stabilität dazu, dass sich Vietnam als einflussreicher Akteur in Südostasien etabliert hat.

Frühzeitiges und durchgreifendes Handeln in der Corona-Krise konnte die gesundheitlichen Gefahren und sozioökonomischen Kosten zunächst vergleichsweise gut eingren-



zen, bis mit dem Auftreten der Delta- und Omikron-Varianten das Virusgeschehen eine neue Dynamik entwickelte. Nach anfänglichen Schwierigkeiten bei der Impfstoffbereitstellung konnte – auch durch internationale Impfstoffdiplomatie – mittlerweile eine hohe Durchimpfung der Bevölkerung erreicht und eine Kontrolle über das Infektionsgeschehen zurückgewonnen werden. Mit der Abkehr von der „Zero-Covid“-Politik ging auch seit März 2022 eine weitgehende Öffnung des Landes und Normalisierung des Alltags einher.

International setzt das Land auf stärkere – auch wirtschaftliche – Integration. 2020 übernahm Vietnam für ein Jahr den ASEAN-Vorsitz und hatte bis Ende 2021 einen Sitz als nichtständiges Mitglied im UN-Sicherheitsrat inne.

Vietnam ist neben Singapur das einzige Land Südostasiens, das Mitglied in allen relevanten

multi- und bilateralen Freihandelsabkommen ist, darunter das 2020 in Kraft getretene EU-Vietnam-Freihandelsabkommen (EVFTA). Durch das EVFTA entfallen die Zölle weitestgehend, vietnamesische Produkte werden EU-Standards angepasst, staatliche Ausschreibungsprozesse und der Dienstleistungssektor öffnen sich weiter. Mit dem Inkrafttreten von RCEP im Januar 2022 ist Vietnam Teil der weltgrößten Freihandelszone.

Deutschland und Vietnam verbindet seit 2011 eine strategische Partnerschaft. Innerhalb der EU ist Deutschland Vietnams größter Handelspartner und innerhalb ASEAN ist Vietnam der zweitgrößte Handelspartner Deutschlands. Bereits jetzt sind viele deutsche Unternehmen in Vietnam vertreten. Enge Verbindungen sind in der Zeit des Kalten Krieges entstanden. Die mehr als 120.000 in Deutschland lebenden Menschen mit vietnamesischem Migrations-

hintergrund und die nach Vietnam Zurückgekehrten stellen eine wichtige Ressource für die bilateralen Beziehungen dar. Deutschland genießt in Vietnam einen ausgezeichneten Ruf, der in dieser Form in der Region einzigartig ist.

Im Bereich Innovation des Global Competitiveness Report 2019 liegt Vietnam im Mittelfeld (Rang 67 von 141). Insbesondere die Felder Forschung und Entwicklung sowie internationale und Multi-Stakeholder-Kooperationen sind ausbaufähig. Gleichzeitig versucht die Regierung den Ausbau von digitaler Infrastruktur und Industrie 4.0 voranzutreiben.

## **2. Bereitschaft** *Wie groß ist die Bereitschaft Vietnams, mit Deutschland zur Verwirklichung dieses Interesses zusammenzuarbeiten?*

Vietnams Führung sowie Institutionen wie die vietnamesische IHK sind trotz Corona-Krise an einem stärkeren Engagement Deutschlands und deutscher Firmen interessiert. Die Entführung eines vietnamesischen Staatsbürgers von Berlin nach Hanoi 2017 belastete die bilateralen Beziehungen allerdings schwer. Erst 2019 begann die Rückkehr zur Normalität. Ein Grund für die Bereitschaft zu Zugeständnissen auf vietnamesischer Seite war wohl auch, dass bei länger anhaltenden Spannungen die wirtschaftlichen Beziehungen leiden würden.

Als aufstrebende regionale Mittelmacht hat Vietnam ein Interesse daran, die wirtschaftlichen Beziehungen zu diversifizieren und gezielt auch bilaterale Verhältnisse, zum Beispiel mit Deutschland, auszubauen. Das gilt gerade mit Blick auf die wirtschaftliche Abhängig-

keit von China, dem übermächtigen und immer aggressiver auftretenden nördlichen Nachbarn. Multilaterales Agieren ist für Vietnam ein strategischer Ansatz, um Schwächen im bilateralen Verhältnis zu China auszugleichen.

Deutsche Unternehmen und Produkte haben einen guten Ruf in Vietnam. Die Bereitschaft zu Reformen und einer Öffnung der Märkte ist vorhanden, solange das politische Machtssystem nicht infrage gestellt wird. Eine robuste Wirtschaftsentwicklung ist eines der stärksten Argumente, um die autoritären Strukturen zu legitimieren. Dafür werden attraktive Produktionsbedingungen geschaffen, ausländische Direktinvestitionen gefördert und das verhältnismäßig niedrige Lohnniveau beworben.

## **3. Status quo** *Wie eng ist die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Vietnam aktuell in diesem Bereich?*

Deutsche Investoren sind in Vietnam bereits in Bereichen wie technologische Produkte, Medizinprodukte, Industrielager, Automobil oder Logistik präsent. Die deutschen Direktinvestitionen steigen zwar, sind aber im Vergleich zu anderen Ländern, allen voran Südkorea und Japan, gering. Der Trend einer Diversifizierung von Produktionskapazitäten und Lieferketten durch den Ausbau neuer Standorte in Vietnam in Ergänzung zu China („China+1“) ist erkennbar. Im Außenhandel ist die Tendenz generell steigend. Die EU ist Vietnams zweitwichtigster Exportmarkt (nach den USA und vor China); Wichtigste Ausfuhr Güter sind dabei Elektronik, Textilien und Bekleidung sowie Schuhe. Der Wert der Ausfuhren nach Deutschland beläuft sich auf gut sieben Milliarden Euro

**Als aufstrebende regionale Mittelmacht hat Vietnam Interesse daran, seine wirtschaftlichen Beziehungen zu diversifizieren.**

(Schätzung 2021); Fahrzeuge und Maschinen machen knapp 60 Prozent des Volumens aus. Die deutschen Einfuhren nach Vietnam haben einen Wert von 10,7 Milliarden Euro (Schätzung 2021). Die vietnamesische Firma Vinfast hat in Kooperation mit BMW erste Autos auf den Markt gebracht und angekündigt, in Deutschland eine Fabrik zur Fertigung von Elektroautos zu bauen.

Verschiedene Institutionen flankieren wirtschaftliche Unternehmungen in Vietnam. Dazu gehören die Delegation der Deutschen Wirtschaft in Vietnam, Germany Trade & Invest und die Europäische Handelskammer Vietnam. In Ho-Chi-Minh-Stadt ist die Präsenz deutscher Einrichtungen im Deutschen Haus zusammengefasst, es gibt die Deutsche Schule und die Vietnamesisch-Deutsche Universität.

Zu den am stärksten von der Corona-Krise betroffenen Sektoren gehören Tourismus und Transport sowie die Produktionsbereiche Elektronik und Landwirtschaft.

#### **4. Potenzial** *Wie groß ist das Potenzial, die Partnerschaft zwischen Deutschland und Vietnam in diesem Bereich zu intensivieren?*

Vor allem das EVFTA birgt große Chancen für die EU und Deutschland sowie Vietnam. Aber auch andere Faktoren haben Potenzial, sich positiv auf das Handelsverhältnis auszuwirken. Selbst wenn die Arbeitsproduktivität langsamer steigt als die Lohnkosten, ist das Gehaltsniveau in Vietnam nach wie vor relativ niedrig. Die junge urbane Bevölkerung, die mit zunehmender Kaufkraft in die Mittelschicht aufrückt, ist konsumorientiert. Bildung wird in Vietnam grundsätzlich große Bedeutung beigemessen. Privatisierungen (teil-)staatlicher Unternehmen

**Deutschland kann in Form von technischer, finanzieller und politischer Zusammenarbeit wichtige Beiträge zur Behebung wirtschaftspolitischer Herausforderungen leisten.**

können auch für deutsche Investoren Chancen bieten. Regierung und Partei sind darin einig, sich weiter entlang der Wertschöpfungskette entwickeln zu müssen. Im Idealfall führt das zu Verbesserungen bei Forschung und Entwicklung sowie Dienstleistungen. Mit Blick auf die Post-Corona-Zeit sollten verstärkte Bemühungen um ausländische Investitionen und neue Exportmärkte in den Vordergrund rücken.

Das Potenzial von hochrangigen politischen Reisen als flankierende wirtschaftspolitische Maßnahme ist für deutsche Wirtschaftsinteressen hoch. Die Politik kann wichtige

Impulse als Türöffner für deutsche Unternehmen setzen und auch mögliche Probleme auf politischer Ebene ansprechen. Zudem stellen der gute Ruf Deutschlands in Vietnam und die durch Migration etablierten engen Beziehungen eine solide Basis für den Ausbau der Handelsbeziehungen dar.

#### **5. Politikempfehlung** *Was muss sich in der deutschen Außenpolitik ändern, damit dieses Potenzial vollumfänglich ausgeschöpft werden kann?*

Im Rahmen des EVFTA wurden Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechte ebenso wie Qualitäts- und Umweltstandards aufgenommen, die nun in der Umsetzung des Abkommens nachgehalten werden sollten.

Grundsätzlich eint beide Länder das Interesse an einem offenen und fairen Welthandel. Die Mitgliedschaften in internationalen und auch regionalen Institutionen können als Dialogplattformen genutzt werden, um sich für Multilateralismus und global regelbasierte Wirtschaftsbeziehungen einzusetzen.

Vietnam steht vor einigen wirtschaftspolitischen Herausforderungen, bei deren Behebung Deutschland in Form von technischer, finanzieller und politischer Zusammenarbeit weitere wichtige Beiträge leisten kann. Die Integration junger Akademikerinnen und Akademiker in den Arbeitsmarkt ist schwierig, gleichzeitig gibt es einen Fachkräftemangel bei nichtakademischen Berufen. Die Folgen des Klimawandels wirken sich auf Vietnam besonders stark aus. Die Umweltverschmutzung erreicht ein bedenkliches Ausmaß. Das gefährdet eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung, sodass Deutschlands Engagement zum Beispiel bei grüner Energie fortgesetzt werden sollte.

Im Bereich der regulativen Voraussetzungen für Investitionen und Handel sind mehr Rechtssicherheit und Transparenz gefragt. Das sollte auch von der deutschen Politik nachgehalten werden. Die Werte beim Korruptionswahrnehmungsindex (Rang 87 von 180), beim Ease of Doing Business Index (70 von 190) oder dem Global Competitiveness Report (67 von 141) lassen Spielraum nach oben. ♦

**Peter Girke** leitete das KAS-Auslandsbüro Vietnam von April 2016 bis Juli 2021. **Florian Feyerabend** leitet das KAS-Auslandsbüro Vietnam seit August 2021.





# Die Sicherheit und Stabilität Europas, seiner Nachbarschaft und anderer Weltregionen

Nils Wörmer / Philipp Dienstbier / Daniela Braun



## 1. Relevanz

Die Sicherheit und Stabilität Europas sind für die Bundesrepublik Deutschland von höchster Relevanz und müssen folglich seitens der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik prioritär behandelt werden. Im Ergebnis des europäischen Integrationsprozesses der vergangenen 30 Jahre sind die Sicherheitsinteressen Deutschlands in weiten Teilen deckungsgleich mit den Sicherheitsinteressen Europas. Durch die engen politischen und ökonomischen Verflechtungen und wechselseitigen Abhängigkeiten der europäischen Staaten lässt sich auch Sicherheitspolitik nur noch europäisch denken und gestalten. Dies wird besonders deutlich mit Blick auf die in den 1990er Jahren aufgekommene Annahme, Deutschland sei nur noch von Freunden umgeben und könne eine Art Friedensdividende einlösen. Europa hingegen ist seit geraumer Zeit eben nicht mehr nur noch von Freunden umgeben. Im Verlauf der vergangenen zehn Jahre haben sich nicht nur die Regionen in der unmittelbaren Nachbarschaft Europas deutlich von Frieden und Stabilität, Freiheit und Demokratie entfernt. Mit dem völkerrechtswidrigen Angriff Russlands auf die Ukraine ist Krieg als Mittel zwischenstaatlicher Auseinandersetzung direkt nach Europa zurückgekehrt. Hierdurch sind Deutschland und seine Verbündeten inzwischen essenziell bedroht.

Frieden und Stabilität innerhalb Europas und deren Projektion in die Nachbarschaft liegen also im vitalen Interesse Deutschlands und sind Basis für Freiheit, Wohlstand und die demokratische Grundordnung der europäischen Staaten. Diese Ordnung wurde nicht erst seit dem 24. Februar 2022, sondern schon durch die Krim-Annexion und verdeckte russische Invasion im Donbass 2014 sowie den russisch-georgischen Krieg 2008 grundlegend angegriffen. Die Erkenntnis, dass im Europa des 21. Jahrhunderts Grenzen wieder gewaltsam verändert werden können, stellt eine tiefe Zäsur in der europäischen Politik dar. Russlands Angriff auf die Demokratie als Staatsform und Gesellschaftsmodell zwingt die Gemeinschaft demokratischer Staaten in EU, NATO und darüber hinaus zu einer strategischen Kehrtwende. Die zunehmende Rivalität zwischen China und den USA verstärkt diese Dynamik noch zusätzlich und wird den Konflikt mit Russland in den kommenden Jahrzehnten als größte Herausforderung ablösen. Gleichzeitig bestehen Bedrohungen durch Terrorismus, Migration und zerfallende Staatlichkeit in Europas südlicher und östlicher Peripherie weiter fort. Diese Entwicklungen führen zu einem Spagat zwischen der Hinwendung zu neuen Aufgaben wie Cyberkriegführung und der Rückkehr zur traditionellen Bündnisverteidigung bei gleichzeitiger Fortsetzung des internationalen Krisenmanagements – wie beispielsweise mit der VN-Friedensmission MINUSMA zur Stabilisierung und Friedenssicherung in Mali. Auch der Austritt Großbritanniens aus der EU, die damit ihren verteidigungspolitisch gewichtigsten Mitgliedstaat verloren hat, trägt zu einer großen Verunsicherung

in Deutschland und Europa bei, da erstmals in der Geschichte der europäischen Integration ein Mitglied aus der Union ausgeschieden ist und der Idee einer *ever closer union* eine deutliche Absage erteilt wurde.

Von Nordafrika und der Sahel-Zone über den Nahen Osten und die Türkei bis hin zur Ukraine und dem Baltikum ist Europa von einem Kri-

senbogen umgeben. Kriege, Konflikte, zerfallende Staatlichkeit und in der Folge Flucht, Migration und die Fortexistenz terroristischer Organisationen stellen hier die zentralen Herausforderungen deutscher und europäischer Sicherheitspolitik dar. Globale Trends wie die Auswirkungen des Klimawandels werden gerade in diesen Regionen verheerend sein und Instabilität, humanitäre Katastrophen sowie fragile Staatlichkeit – bis hin zum möglichen Staatszerfall – befördern. Einen Beitrag zur Befriedung und Stabilisierung dieser Regionen zu leisten, liegt im Interesse Deutschlands und der EU, weil dies direkt zur Sicherheit Europas beiträgt. Hinsichtlich der militärischen und politischen Unterstützung der Ukraine und ostmitteleuropäischer Partner in EU und NATO gegenüber Russland kann dabei kein Zweifel bestehen, dass Deutschland neben einer moralischen Verpflichtung auch ein essenzielles Interesse daran hat, die territoriale

**Auch wenn der Fokussierung auf Sicherheit und Stabilität in der unmittelbaren europäischen Nachbarschaft eine besondere Bedeutung zukommt, so muss Deutschland seinen Blick dennoch verstärkt auf weiter entfernte Weltregionen richten.**

Integrität und Souveränität dieser Verbündeten vehement zu verteidigen. Mit Blick auf Staaten wie Syrien, Libyen, Jemen und den Irak ergibt sich außerdem ein hohes Maß an humanitärem und entwicklungspolitischem Handlungsbedarf, dem sich gerade Deutschland sehr verpflichtet fühlt.

Auch wenn der Fokussierung auf Sicherheit und Stabilität in und um Europa eine besondere Bedeutung zukommt, so muss Deutschland seinen Blick dennoch verstärkt auf weiter entfernte Weltregionen richten. Viele Länder in Afrika, Asien und Lateinamerika gewinnen im Kontext der Systemkonkurrenz zwischen Russland, China und dem Westen an strategischer Bedeutung – und Deutschland sollte sich darum bemühen, Partnerschaften in diesen Regionen auf- und auszubauen. Als Nation, deren Wohlstand zu großen Teilen von Export, freiem Handel und sicheren Seewegen abhängt, hat Deutschland ein großes Interesse an der Stabilität von Gebieten, die von zentraler Bedeutung für den Welthandel sind. Hierzu gehören etwa das Horn von Afrika mit der Einfahrt ins Rote Meer, der Persische Golf mit der Straße von Hormus und das Südchinesische Meer mit der Straße von Malakka. Vor dem Hintergrund der wachsenden Systemkonkurrenz und der zunehmenden Großmachtrivalitäten sollte Deutschland seine Beziehungen zu

Weltregionen, die hiervon besonders betroffen sind, ausbauen, um Alternativen zum chinesischen oder russischen Staats- und Gesellschaftsmodell anzubieten. Angesichts des steigenden Drucks auf die regelbasierte liberale Weltordnung sollte Deutschland Partnerschaften und Kontakte zu Nationen pflegen (über die EU und NATO hinaus), die das westliche Wertemodell vertreten und multilaterale Organisationen schützen und stärken. Hierzu gehören insbesondere Japan, Australien und Neuseeland, aber auch Indien und Südkorea.

Die weltweite sicherheitspolitische Lage hat sich in den vergangenen Jahren fundamental gewandelt und betrifft Deutschland und Europa in existenziellem Maße. Die revisionistische Außenpolitik Russlands hat die Lage in Europa grundlegend verändert. Daneben ist der politische, militärische und technologische Aufstieg Chinas die größte geopolitische Machtverschiebung im internationalen System der vergangenen Jahre. Der damit einhergehende Politikwandel Pekings von außenpolitischer Zurückhaltung zu selbstbewusstem – teilweise aggressivem – Großmachtstreben (insbesondere im indopazifischen Raum), aber auch hin zu steigender globaler Einflussnahme ist die zweite grundlegende sicherheitspolitische Lageänderung.

Im Zusammenhang mit der revisionistischen Politik Russlands und dem Schreckensszenario eines strategischen Bündnisses der beiden Großmächte wurde deutlich, dass die USA alleine mittelfristig nicht in der Lage sein werden, beide Rivalen gleichzeitig einzuhegen. Der komfortable Vorsprung, über den die US-Streitkräfte gegenüber den russischen und vor allem den chinesischen Streitkräften bei modernen Waffensystemen in qualitativer wie auch quantitativer Hinsicht im Jahr 2000 noch verfügten, hat sich deutlich verringert. Dass der gigantische Ressourceneinsatz der USA in Afghanistan und im Irak hierfür einer der Hauptgründe ist, erscheint vielen Europäern als historische Randnotiz, prägt allerdings maßgeblich das aktuelle strategische Denken in Washington. Auch das umfassende Engagement Washingtons nach dem russischen Angriff auf die Ukraine, in dessen Zuge erstmalig wieder über 100.000 US-Soldatinnen und -Soldaten in Europa stationiert wurden, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich die Vereinigten Staaten künftig verstärkt auf einen möglichen militärischen Konflikt mit China und die Unterstützung der Verbündeten und Partner im indopazifischen Raum konzentrieren werden. Sie erwarten von den Europäern, dass diese die russische Bedrohung auf dem eigenen Kontinent im konventionellen Bereich zu großen Teilen eigenständig ausbalancieren und auch die Hauptrolle bei der Stabilisierung der benachbarten MENA-Region mit Blick auf zerfallende Staatlichkeit, Flucht, Migration und Terrorismus übernehmen. Die volatile Situation im Nahen Osten und Nordafrika bildet neben Russland und China die dritte große außen- und sicherheitspolitische Herausforderung für Deutschland und Europa, zumal sich die Folgen von Krieg und Chaos hier unmittelbar auswirken.

Neben klassischen Bedrohungen durch zwischen- oder innerstaatliche Gewalt treten seit einigen Jahren neue Herausforderungen für die Sicherheitspolitik auf wie hybride Kriegführung, Gefahren aus dem Cyberraum und die sich abzeichnende technische Revolution in der Kriegführung infolge der Entwicklung autonomer Waffensysteme. In diesem Zusammenhang stellen sich Fragen nach dem Grad der menschlichen Kontrolle über künftige Waffensysteme, der ethischen Dimension beim Einsatz autonomer und automatisierter Waffen, völkerrechtlichen Implikationen, Möglichkeiten der Begrenzung von Proliferation innovativer Rüstungstechnologien und letztlich der Resilienz von Staaten und Gesellschaften gegen neuartige Waffentypen. Hinzu kommen als übergeordnete Themen die sicherheitspolitischen Auswirkungen von Epidemien und Pandemien (wie die Corona-Krise deutlich vor Augen führt), aber auch von Klimawandel und demografischen Umwälzungen.

Die multilaterale, liberale Weltordnung, die Grundlage und fester Referenzrahmen für außen- und sicherheitspolitisches Handeln Deutschlands ist, wird inzwischen offen durch Moskau und Peking angegriffen. Für Deutschland als Mittelmacht liegt die regelbasierte internationale Ordnung im nationalen Interesse. Der drohende Zerfall dieser Ordnung würde sich verheerend auf die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik auswirken, da sich kaum ein anderes Land der Welt so gut an die regelbasierte multilaterale Ordnung angepasst und so enorm von ihr profitiert hat wie Deutschland.

**Deutschland muss seine politischen Zusagen bezüglich der Verteidigungsausgaben einhalten und bei der Wiederherstellung der Fähigkeit zur Landes- und Bündnisverteidigung eine führende Rolle unter den europäischen Staaten einnehmen.**

## 2. Status quo

Die deutsche Sicherheitspolitik basiert auf drei strategischen Grundpfeilern. Eine Grundfeste der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik ist ihre Europaorientierung mit der starken deutsch-französischen Kernkomponente. Die europäische Integration, institutionalisiert in der EU, bildet einen zentralen Rahmen für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik. Wichtige Schritte im Bereich der europäischen Sicherheits- und Verteidigungsintegration wurden in den vergangenen Jahren angestoßen, um stärker für die eigene Sicherheit und die Stabilität in der europäischen Nachbarschaft eintreten zu können. Dies ist stets als Ergänzung zum europäischen Pfeiler der NATO zu verstehen („transatlantisch bleiben, europäischer werden“) und als europäischer Beitrag für eine fairere Lastenverteilung.

Außerdem ist Deutschland – trotz aller sicherheitspolitischen Veränderungen und globalen Machtverschiebungen – fest verankert im transatlantischen Bündnis. Die NATO und die transatlantischen Sicherheitsgarantien bleiben bis auf Weiteres unverzichtbar für Deutschland und Europa und bilden das Rückgrat der deutschen Sicherheitspolitik. Selbst wenn die Europäer bei der Verteidigungsintegration weitere Fortschritte machen sollten, sind die USA aber gegenwärtig und voraussichtlich noch auf Jahre die einzige Nation, die in der Lage – und unter bestimmten Voraussetzungen willens – ist, Deutschland und seine europäischen Verbündeten gegen jedwede Bedrohung effektiv zu schützen. Vor diesem Hintergrund muss Deutschland seine politischen Zusagen bezüglich der Verteidigungsausgaben einhalten und bei der Wiederherstellung der Fähigkeit zur

Landes- und Bündnisverteidigung eine führende Rolle unter den europäischen Staaten einnehmen.

Der dritte Pfeiler der deutschen Sicherheitspolitik ist die multilaterale, liberale Ordnung, die nach dem Zweiten Weltkrieg maßgeblich von den USA geschaffen wurde und die in der Charta der Vereinten Nationen kodifiziert ist. Liberale Normen und Regeln, multilaterale Institutionen wie die VN mit ihren zahlreichen Unterorganisationen sowie die NATO, G7 und OSZE bilden den Kern dieser Weltordnung.

**Um die sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit Deutschlands und Europas zu stärken, sollte Berlin unter anderem Partnerschaften zu regionalen Stabilitätsankern auf- und ausbauen.**

### 3. Potenzial

Spätestens seit 2014 und dem Münchner Konsens diskutiert Deutschland über ein „entschiedenes, früheres und substanzielleres“ außenpolitisches Engagement in der Welt. Eng damit verbunden ist auch die Debatte über mehr Verantwortung in der Sicherheitspolitik und den Einsatz militärischer Mittel. Durch Russlands Angriff auf die Ukraine müsste nun auch dem Letzten klar geworden sein, dass eine bedingungslose Appeasement-Politik, das Vertrauen auf ökonomische Interdependenz unter dem Stichwort „Wandel durch Handel“ und die Hoffnung, Russland und China in die regelbasierte Weltordnung einbinden zu können, gescheitert sind. Europa muss die gestiegene weltweite Bedrohungslage anerkennen und sich intensiver für die eigene Sicherheit, die Stabilität der europäischen Nachbarschaft und die Stärkung der multilateralen Weltordnung einsetzen. Deutschland als größter und wirtschaftlich stärkster Nation im Zentrum des Kontinents fällt dabei eine Schlüsselrolle zu. Hinzu kommt, dass Deutschland als weltweit stark vernetzte Exportnation in hohem Maße von Stabilität und Sicherheit sowie von der regelbasierten multilateralen Ordnung,

die maßgeblich von den USA und anderen bereitgestellt wurde, profitiert hat, selbst allerdings nur einen sehr begrenzten Beitrag für die Sicherheit Europas und angrenzender Regionen beisteuert. Um die sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit Deutschlands und Europas zu stärken, sollte sich Berlin zuallererst auf die Landes- und Bündnisverteidigung als Kernaufgabe der Sicherheitspolitik zurückbesinnen. Dazu muss Deutschland auch strukturelle Anpassungen vornehmen und seine strategische Kultur stärken. Zuletzt gilt es ebenfalls, international Partnerschaften zu regionalen Stabilitätsankern auf- und auszubauen.

**Auf europäischer Ebene sollte ein Sicherheitsrat eingerichtet werden, um die EU als außen- und sicherheitspolitischen Akteur zu stärken.**

**Rückbesinnung auf Landes- und Bündnisverteidigung:** Deutschland muss heute zum Schutz Europas alle für Abschreckung und Verteidigung nötigen Kräfte, Fähigkeiten und Maßnahmen wiederherstellen, derer es bedarf, um in einem potenziellen Konflikt bestehen zu können. Nur dies erzeugt letztlich die abschreckende Wirkung, die sicherstellt, dass ein Krieg nie tatsächlich geführt und die Sicherheit sowie Stabilität Europas und seiner Nachbarschaft gewahrt wird. Dazu muss Deutschland die Bundeswehr

angesichts der grundlegend veränderten Bedrohungslage und des rasanten waffentechnologischen Fortschritts für die kommenden zwei Jahrzehnte bestmöglich aufstellen und seine Streitkräfte wieder zur Führung hochintensiver Gefechte in allen Dimensionen der Kriegsführung – Land, See, Luft sowie Cyber- und Informationsraum – befähigen. Zielmarke sind dabei alle im Fähigkeitsprofil der Bundeswehr festgelegten militärischen Beiträge, insbesondere die der NATO zugesagten drei einsatzbereiten Divisionen mit acht bis zehn Kampfbrigaden, 25 Kampfschiffe und acht U-Boote sowie vier multinationale Kampfgeschwader bis 2032. Um dies zu erfüllen, muss die materielle Einsatzbereitschaft der Bundeswehr verbessert werden, indem das angekündigte Sondervermögen von 100 Milliarden Euro für Investitionen in Ersatzteile, Munition und persönliche Ausrüstung sowie die Beschaffung moderner Waffen- und Führungssysteme für die Bundeswehr aufgewendet wird. Darüber hinaus muss die Politik mittelfristig neue Methoden der Personalgewinnung für die Bundeswehr definieren, um die selbstgesteckte Zielgröße von 203.000 Soldatinnen und Soldaten zu erreichen.

**Strukturelle Anpassungen:** Angesichts der veränderten komplexen Bedrohungslage wäre es ratsam, dass Deutschland die eigene Sicherheitsarchitektur anpasst, um auf die Aufgaben des 21. Jahrhunderts besser vorbereitet zu sein. Der Bundessicherheitsrat sollte, um die eigene außen- und sicherheitspolitische Strategiefähigkeit zu verbessern und um im Krisenfall rasch und effizient vernetzt handeln zu können, weiterentwickelt werden. Er sollte dem Ansatz der vernetzten Sicherheit Rechnung tragen und Vertreter aus unterschiedlichen Res-

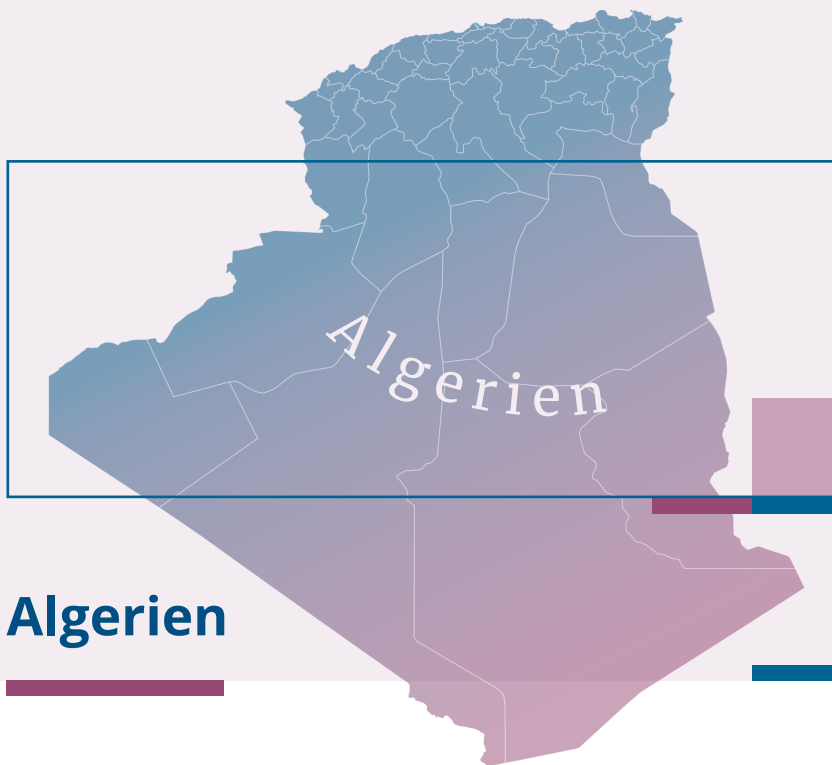
sorts zusammenbringen. Auch auf europäischer Ebene sollte ein Sicherheitsrat eingerichtet werden, um die EU als außen- und sicherheitspolitischen Akteur zu stärken. Ein Europäischer Sicherheitsrat würde eine klare und schnelle Reaktion der EU auf Krisen und sicherheitspolitische Entwicklungen erleichtern und würde dafür Sorge tragen, dass – gemeinsam mit den bereits bestehenden Institutionen und Ämtern – die EU mit einer Stimme spricht.

**Strategische Kultur stärken:** Die Mehrheit der deutschen Bevölkerung steht einer aktiveren sicherheitspolitischen Rolle Deutschlands und insbesondere dem Einsatz der Bundeswehr im Ausland noch immer zurückhaltend gegenüber. Auch deutsche Entscheidungsträger tendieren zu einem reflexhaften Nein, wenn es um den Einsatz militärischer Mittel geht. Der Krieg gegen die Ukraine hat erste konträre Denkanstöße in Politik und Öffentlichkeit gegeben und zu einem zaghaften Abrücken von dieser skeptischen Sichtweise auf Sicherheitspolitik und von angestammten Positionen wie dem kategorischen Nein zu Waffenlieferungen in Konfliktgebiete geführt. Dieses Momentum sollte genutzt werden, indem strategische Fragen künftig nicht mehr nur im Kreise außen- und sicherheitspolitischer Eliten geführt, sondern auch mit der deutschen Öffentlichkeit diskutiert und besprochen werden. Politische Bildungsmaßnahmen und verstärkte öffentliche Debatten zu sicherheitspolitischen Fragen können die Bevölkerung dazu anregen, sich vermehrt mit strategischen Themen auseinanderzusetzen.

**Partnerschaften zu regionalen Stabilitätsankern auf- und ausbauen:** Deutschland sollte sich bemühen, die Beziehungen zu Ländern zu stärken, die als regionale Stabilitätsanker für Europa und die europäische Nachbarschaft wichtig sind. Dadurch kann Berlin zum einen konkret zur Stabilisierung der europäischen Nachbarschaft und weiteren Weltregionen beitragen und zum anderen – angesichts der geopolitischen Veränderungen und der zunehmenden Systemkonkurrenz – Ländern eine echte Alternative zu China oder Russland bieten. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die in diesem Sammelband genannten Staaten, mit denen die sicherheitspolitische Zusammenarbeit, der bilaterale Austausch und Initiativen zur Ertüchtigung ausgebaut werden sollten. Eine solche intensivierte Zusammenarbeit mit potenziellen Partnerstaaten würde zu deren Rückversicherung und Stärkung beitragen und gleichzeitig dazu führen, dass ihre Perspektive auch stärker in die deutsche Politikformulierung einfließt und Deutschland von der Erfahrung dieser Länder lernt. ♦

**Nils Wörmer** war Leiter für Internationale Politik und Sicherheit in der Hauptabteilung Analyse und Beratung. **Philipp Dienstbier** ist Referent für Transatlantische Beziehungen in der Hauptabteilung Analyse und Beratung. **Daniela Braun** war Referentin für Außen- und Sicherheitspolitik in der Hauptabteilung Analyse und Beratung.





**Michael Bauer / Holger Dix**

**1. Relevanz** *Welche Relevanz hat Algerien für Deutschland, wenn es darum geht, das Interesse „Die Sicherheit und Stabilität Europas, seiner Nachbarschaft und anderer Weltregionen“ zu verwirklichen?*

Als flächenmäßig größtes Land Afrikas, Scharnierstaat zwischen der MENA-Region sowie der Sahelzone und unmittelbarer Nachbar besitzt Algerien eine natürliche Relevanz für Deutschland und Europa. Die Armee hat als Institution einen hohen Stellenwert und die Verteidigungsausgaben liegen stabil bei sechs Prozent des BIP.

Mit den Staaten der Region arbeitet Algerien in Sicherheitsfragen intensiv zusammen. Dies erfolgt im Rahmen der jeweils bilateralen Beziehungen sowie über regionale Mechanismen wie den Nouakchott-Prozess der Afrikanischen Union (AU), der die sicherheitspolitische Kooperation von elf Staaten in Westafrika, dem Maghreb und der Sahelzone unterstützt.



Im Maghreb sieht sich Algerien gegenüber Tunesien bisweilen als eine Art „großer Bruder“, der das Land politisch, sicherheitspolitisch und wirtschaftlich stabilisiert. Diese Selbsteinschätzung ist teilweise gerechtfertigt, da Algerien das kleine Nachbarland immer wieder in Krisensituationen unterstützt. Algeriens Beziehungen mit Marokko sind indes äußerst angespannt. Rabat und Algier spaltet der Konflikt um den Status der von Marokko besetzten Westsahara sowie Grenzstreitigkeiten, die noch aus der französischen Kolonialzeit herrühren. Ein verstärktes algerisches Engagement in der Sicherheitsarchitektur der AU, welches in der letzten Zeit vermehrt zu erkennen war, ist unter diesem Gesichtspunkt vor allem als Zeichen gegenüber dem westlichen Rivalen zu verstehen und unterstreicht das neue algerische Selbstverständnis, auch regional unter gewissen Bedingungen als Gestaltungsmacht zu fungieren.

Das Land sieht sich seit der Erlangung seiner Unabhängigkeit von Frankreich im Jahr 1962 als ein zentraler Akteur der Bewegung der Blockfreien Staaten und unterstützte bis in die 1980er Jahre die antikolonialen Befreiungsbewegungen in Afrika. Algerien konnte sich so ein besonderes Ansehen im sogenannten Globalen Süden erarbeiten. Die daraus resultierende diplomatische Glaubwürdigkeit macht das Land zu einem potenziell einflussreichen Vermittler in Konflikten in der Region.

**2. Bereitschaft** *Wie groß ist die Bereitschaft Algeriens, mit Deutschland zur Verwirklichung dieses Interesses zusammenzuarbeiten?*

Die außen- und sicherheitspolitische Grundausrichtung Algeriens zielt auf die Wahrung der nationalen Unabhängigkeit und folgt dem Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten. Dementsprechend steht Algerien

Initiativen wie der Euro-Mediterranen Partnerschaft der EU oder der deutschen Reformpartnerschaft für Afrika äußerst kritisch gegenüber, da es insbesondere in den Vereinbarungen zur Umsetzung einer politischen Reformagenda eine Einmischung in inneralgerische Angelegenheiten sieht. Die Ablehnung jeglicher externen Einmischung ist im Falle Algeriens nicht nur ein Instrument der Eliten, sich gegen externe Kritik abzuschotten, sondern spiegelt einen gesellschaftlichen Grundkonsens wider, der auch von Bürgern geteilt wird, die dem Regime gegenüber kritisch gesinnt sind. Beispielhaft an der Kompromisslosigkeit Algeriens sind die im Frühjahr 2022 gekappten Beziehungen zu Spanien, welches überraschenderweise die marokkanische Position im Westsaharakonflikt unterstützte.

Gleichwohl ist das Land an wirtschaftlicher Zusammenarbeit mit Deutschland interessiert. Die angespannte wirtschaftliche Lage des Landes und die Reformagenda des Ende 2019 gewählten Staatspräsidenten Abdelmajid Tebboune könnten zu einer vorsichtigen Öffnung für weitere Kooperationsangebote führen. Erst seit der Verfassungsreform vom November 2020 ist es der algerischen Armee erlaubt, sich an friedenserhaltenden Operationen in anderen Ländern gemäß den Prinzipien und Zielen der Vereinten Nationen, der AU oder der Arabischen Liga zu beteiligen. Im Grundsatz lehnt Algerien militärische Interventionen anderer Staaten in Drittstaaten jedoch ab. Dies hat zur Folge, dass das Land militärischen Operationen wie dem französischen Engagement in Mali, an dem auch Deutschland in erheblichem Maße beteiligt ist, skeptisch gegenübersteht.

Das Beispiel Mali zeigt aber auch, dass Algerien im Falle der

unmittelbaren Bedrohung eigener Interessen auch von seinen Grundprinzipien abweicht: Das Land öffnete seinen Luftraum für die französische Luftwaffe, um Frankreichs militärisches Vorgehen gegen islamistische Kräfte, die Nord-Mali unter Kontrolle gebracht hatten und überdies für einen Angriff auf algerische Erdgasförderanlagen in der Nähe von In Anémas verantwortlich waren, zu ermöglichen.

Aufgrund der eigenen Erfahrung des algerischen Bürgerkriegs mit bis zu 200.000 Toten in den 1990er Jahren ist das Land darauf bedacht, dem Aufkommen und der Verbreitung dschihadistischer Kräfte in der Region entgegenzuwirken – und wird sich daher weiterhin an der internationalen Terrorismusbekämpfung beteiligen.

### **3. Status quo** *Wie eng ist die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Algerien aktuell in diesem Bereich?*

**Algerien wird von Deutschland unter anderem für seine Initiativen zur sicherheitspolitischen Stabilisierung in der Sahelregion wahrgenommen.**

Wenngleich Algerien in der politischen Debatte in Deutschland nur wenig präsent ist, werden die Rolle des Landes in der internationalen Terrorismusbekämpfung sowie seine Initiativen zur sicherheitspolitischen Stabilisierung in der Sahelregion wahrgenommen. Das Land wird als potenzieller Vermittler in Konfliktkontexten betrachtet.

Im Rahmen des sogenannten Berliner Prozesses, den die deutsche Bundesregierung in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen im September 2019 zur Beendigung des Konflikts in Libyen initiierte, war Algerien als eines der wenigen Länder eingebunden, welches als glaubhafter Partner ohne eigene Interessen auf

libyschem Boden angesehen wurde. Nichtsdestotrotz war das Militär vorbereitet, zu intervenieren, sobald die algerische Sicherheit nicht mehr gewährleistet gewesen wäre.

**4. Potenzial** Wie groß ist das Potenzial, die Partnerschaft zwischen Deutschland und Algerien in diesem Bereich zu intensivieren?

Das außen- und sicherheitspolitische Kooperationspotenzial zwischen Deutschland und Algerien ist mit Blick auf die oben benannten Herausforderungen groß und wird von beiden Seiten auch als bedeutsam wahrgenommen; es wird sich jedoch nicht ohne Weiteres abrufen lassen.

Eine Zusammenarbeit mit Algerien auf Grundlage des algerischen Selbstverständnisses als vermittelnde Kraft in der Region ist grundsätzlich möglich, wird jedoch in der praktischen politischen Koordinierung immer wieder auf Schwierigkeiten stoßen, wenn Initiativen als extern geleitet wahrgenommen werden. Dies wird beispielsweise im Falle der französisch geführten G5-Initiative deutlich, die fünf Sahelstaaten in die Lage versetzen soll, mit den sicherheitspolitischen Herausforderungen in der Region umzugehen. Algerien unterstützt die Zielsetzung der Initiative grundsätzlich, bevorzugt jedoch eine innerafrikanisch (und am liebsten algerisch) geführte Lösung des Konflikts.

Im weiteren internationalen Kontext wird sich Algerien nicht auf eine Partnerschaft mit der westlichen Staatengemeinschaft festlegen und auch künftig enge Beziehungen mit Staaten wie Russland und zunehmend auch China pflegen. Bei diesen Akteuren schätzt Algier, dass sie in ihren Beziehungen mit Drittstaaten – zumindest nach dem Dafürhalten Algiers –

**Deutschland sollte algerische Initiativen in der Region verfolgen und gegebenenfalls politisch unterstützen.**

neben den konkreten Inhalten keine normativen Zielsetzungen verfolgen.

#### **5. Politikempfehlung**

*Was muss sich in der deutschen Außenpolitik ändern, damit dieses Potenzial vollumfänglich ausgeschöpft werden kann?*

Seit Februar 2019 fanden in Algerien Massenproteste gegen die Regierung statt, die nach einer pandemiebedingten Pause Ende 2020 wieder an Fahrt aufgenommen haben und auch durch Verhaftungen von Schlüsselfiguren nicht zum Erliegen gekommen sind. Die Parlamentswahl im Juni 2021

verlief enttäuschend. Lediglich 23 Prozent der wahlberechtigten Algerierinnen und Algerier machte vom Wahlrecht Gebrauch. Wie sich die neue Regierung, die hauptsächlich aus den alten Regierungsparteien und unabhängigen Kandidatinnen und Kandidaten besteht, innenpolitisch positionieren wird, ist auch für die außenpolitischen Entwicklungen von Relevanz und Deutschland sollte dies beobachten, jedoch vorerst nicht kommentieren.

Eine offene Einmischung – und sei es auch nur in deklaratorischer Art – in die algerische Innenpolitik sollte von deutscher Seite unterbleiben, zumindest solange der politische Konflikt wie bisher weitgehend gewaltfrei ausgetragen wird.

Für Algerien ist es von großer Bedeutung, international auf Augenhöhe mit Staaten wie Deutschland zu operieren. Um vom Potenzial des Landes als Vermittler in der Region zu profitieren, sollte Algerien frühzeitig in deutsche Initiativen wie den Berliner Prozess eingebunden werden. Darüber hinaus sollte Deutschland auch algerische Initiativen in der Region verfolgen und diese gegebenenfalls politisch unterstützen. Entsprechend könnte

sich Deutschland um einen regelmäßigeren und engeren Austausch mit der algerischen Seite über die regionale Lage bemühen. Diesen Ansatz gilt es auch gegenüber den europäischen Partnern Deutschlands einzubringen, von denen insbesondere Frankreich sehr aktiv in Nordafrika und dem Sahel ist. ◆

**Michael Bauer** war Referent für den Nahen Osten und Nordafrika in der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit. **Dr. Holger Dix** leitete von Januar 2017 bis Juli 2021 das KAS-Auslandsbüro Tunesien / Algerien.



# Jordanien



Edmund Ratka

**1. Relevanz** *Welche Relevanz hat Jordanien für Deutschland, wenn es darum geht, das Interesse „Die Sicherheit und Stabilität Europas, seiner Nachbarschaft und anderer Weltregionen“ zu verwirklichen?*

Jordanien gilt spätestens seit dem Arabischen Frühling als Stabilitätsanker. Für die deutsche Außenpolitik ist die Aufrechterhaltung dieser Stabilität von zentralem Interesse.

Erstens ist sie für die Sicherheit Israels unverzichtbar. Mit 240 Kilometern teilt Israel mit Jordanien seine längste Landgrenze. Durch die Sicherheitskooperation beider Länder wird verhindert, dass gewaltbereite Gruppen sich einen Rückzugsraum östlich des Jordans schaffen und diesen für Angriffe auf israelische Ziele nutzen können. Die Sonderrolle des Haschemitischen Königshauses in Jerusalem, wo es als Schutzherr der heiligen islamischen Stätten fungiert, macht Jordanien darüber hinaus zu einem wichtigen Akteur, um Fortschritte im Nahostkonflikt zu erzielen.



Zweitens fungiert Jordanien als Pufferzone gegenüber Syrien und Irak. Die beiden früheren Kernstaaten der Levante haben sich nach Jahren des Bürgerkrieges zu potenziellen Exporteuren von Instabilität entwickelt, wie der dortige Aufstieg der Terrororganisation Islamischer Staat (IS) nachdrücklich gezeigt hat. Zuletzt haben sich die Produktion und der Schmuggel von Drogen aus Syrien, die unter anderem der Finanzierung von Milizen dienen, die teilweise dem Iran nahestehen, zu einem veritablen Sicherheitsproblem ausgewachsen. Bisher sind vor allem die arabischen Golfstaaten als Abnahmeländer betroffen, doch droht sich der Drogenexport auch nach Europa auszuweiten. Umso wichtiger ist die Grenzsicherung an Syriens Südgrenze. Zudem bleibt Jordanien ein wichtiger Standort zur Bekämpfung terroristischer und krimineller Gruppen, die aus Syrien und dem Irak heraus agieren.

Drittens ist Jordanien seit Jahrzehnten ein Aufnahmeland für Flüchtlinge aus seinen Nachbar-

ländern. Die Palästinenser, die 1948 und 1967 aus ihrer Heimat flohen, und ihre Nachkommen stellen heute mindestens die Hälfte der jordanischen Bevölkerung. Seit Beginn des dortigen Bürgerkrieges hat Jordanien mehr als eine Million Syrer aufgenommen. Gerade mit Blick auf die desaströse Wirtschaftslage in Syrien ist von deren baldiger Rückkehr nicht auszugehen. Eine Destabilisierung Jordaniens würde neue Flüchtlingsbewegungen nach Europa auslösen.

Viertens spielt Jordanien – trotz eigener Abhängigkeit von internationaler finanzieller Unterstützung – nach wie vor eine Schlüsselrolle in der nahöstlichen Diplomatie. Es ist ein traditionell enger Partner des Westens und zugleich von regionalen Akteuren als Gesprächspartner akzeptiert. Bei der derzeitigen Reorganisation der geopolitischen Ordnung im Nahen und Mittleren Osten kann Jordanien eine moderierende Rolle spielen und damit einen Beitrag zu einer Sicherheitsarchitektur leisten, die als Voraus-



setzung für eine dauerhafte Stabilisierung der Region auch im deutschen Interesse ist.

## **2. Bereitschaft** *Wie groß ist die Bereitschaft Jordaniens, mit Deutschland zur Verwirklichung dieses Interesses zusammenzuarbeiten?*

Wenngleich die USA traditionell der wichtigste Partner des Landes sind und auf absehbare Zeit bleiben werden, ist die Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit Deutschland hoch, auch im sicherheitspolitischen Bereich. Dass die Verteidigungsministerin Christine Lambrecht bei ihrem Antrittsbesuch in Amman nicht nur vom Premierminister, sondern auch vom König empfangen wurde, hat dies eindrücklich gezeigt. Die jordanischen Streitkräfte sind schon allein aufgrund des strukturellen Haushaltsdefizits des Königreichs auf Unterstützung aus dem Ausland angewiesen – entsprechend lang ist ihre Wunschliste für militärisches Material an ihre Partner, einschließlich Deutschland.

Grundsätzlich genießt die Bundesrepublik einen guten Ruf im Land, auch der Beitrag der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in strategisch wichtigen Bereichen wie dem Wassersektor wird geschätzt. Allerdings nehmen weite Teile der jordanischen Gesellschaft die deutsche Haltung im Nahostkonflikt als einseitig pro-israelisch wahr, gerade in Phasen der Eskalation wie im jüngsten Gaza-Krieg im Mai 2021. Vor allem aus den islamistisch oder nationalistisch geprägten Milieus gibt es zudem immer wieder Agitationen gegen vermeintlich westliche Einmischung in innere Angelegenheiten sowie hinsichtlich der geopolitischen Ausrichtung des Landes. Die Außen- und Sicherheitspolitik wird zwar nach wie vor vom König bestimmt, der aber durchaus auf Stimmungen in der Bevölkerung Rücksicht nehmen muss.

**Bei der derzeitigen Reorganisation der geopolitischen Ordnung im Nahen und Mittleren Osten kann Jordanien eine moderierende Rolle spielen.**

## **3. Status quo** *Wie eng ist die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Jordanien aktuell in diesem Bereich?*

Deutschland hat in der vergangenen Dekade seine Beziehungen zu Jordanien intensiviert. Es ist mit derzeit jährlich rund 500 Millionen Euro an jährlicher Entwicklungshilfe (einschließlich Kredite) zum zweitgrößten bilateralen Geber des Landes avanciert (nach den USA). Die langjährige Bundeskanzlerin Merkel und König Abdullah pflegten ein besonders vertrautes Verhältnis. Anfang 2022 besuchten die Außen- und die Verteidigungsministerin der neuen Bundesregierung Jordanien und setzten damit ein Signal der Kontinuität enger bilateraler Beziehungen.

Im Rahmen der Ertüchtigungsinitiative engagiert sich Deutschland im 2016 aufgenommenen Jordanien vor allem im Bereich der Grenzsicherung im Nordosten des Landes und fördert dabei auch die israelisch-jordanische Zusammenarbeit. Seit Oktober 2017 sind 150 deutsche Soldaten auf der Luftwaffenbasis Al-Azraq stationiert, von wo aus sich die Bundeswehr am Anti-IS-Einsatz im Irak (und bis 2020 in Syrien) beteiligt.

Außenpolitisch haben sich seit Anfang 2020 Deutschland und Jordanien, gemeinsam mit Frankreich und Ägypten, zu einer informellen, oft Munich Group genannten Koordinierungsrunde zusammengesetzt. Diese sollte angesichts der einseitigen und in weiten Teilen völkerrechtswidrigen Maßnahmen der US-amerikanischen und der israelischen Regierung in der Ära Trump/Netanjahu für die internationalen Parameter im Nahostfriedensprozess einstehen.

## **4. Potenzial** *Wie groß ist das Potenzial, die Partnerschaft zwischen Deutschland und Jordanien in diesem Bereich zu intensivieren?*

Deutschland hat seine Unterstützung für Jordanien in der vergangenen Dekade vervielfacht und leistet damit unter anderem einen wichtigen Beitrag zur Bewältigung der syrischen Flüchtlingskrise. Soll diese Hilfe nachhaltig wirken als ein längerfristiger Beitrag zur Stabilisierung Jordaniens und damit zur Nahostregion, muss sie in einen politischen Rahmen gefasst werden, der auch eine Zielperspektive für die Entwicklung des Landes beinhaltet.

In der Nahostdiplomatie kann Deutschland Jordanien noch enger einbinden und die regionale Mittlerrolle und Dialogfähigkeit Ammans nutzen. Gleichzeitig muss klar sein, dass die fortdauernden Brandherde in der Nachbarschaft immer auch auf Jordanien übergehen und seine Stabilität gefährden können.

**5. Politikempfehlung** *Was muss sich in der deutschen Außenpolitik ändern, damit dieses Potenzial vollumfänglich ausgeschöpft werden kann?*

Im Verteidigungs- und Sicherheitssektor sollte Deutschland wie bisher komplementär zu anderen westlichen Partnern agieren. Jenseits der bilateralen Zusammenarbeit sollte Jordanien weiterhin als Partner der NATO gestärkt und damit die Modernisierung der jordanischen Armee unterstützt werden. Großer Bedarf besteht hier nach wie vor im Bereich der Abwehr von Cyberattacken sowie hinsichtlich biologischer und nuklearer Kampfstoffe, mit denen insbesondere nichtstaatliche Akteure Jordanien – und westliche Ziele in Jordanien – bedrohen könnten.

Die deutsche Nahostpolitik kann darüber hinaus Jordaniens Bemühungen um regionale Kooperation unterstützen, etwa durch gezielte Förderung grenzüberschreitender Infrastrukturprojekte. Einen vielversprechenden Ansatzpunkt bietet

**Angesichts seiner geopolitischen Schlüssellage kann Jordanien auch beim Ausbau der Energie-Infrastruktur in der Region und dem Erschließen neuer Energiequellen für Europa eine Rolle spielen.**

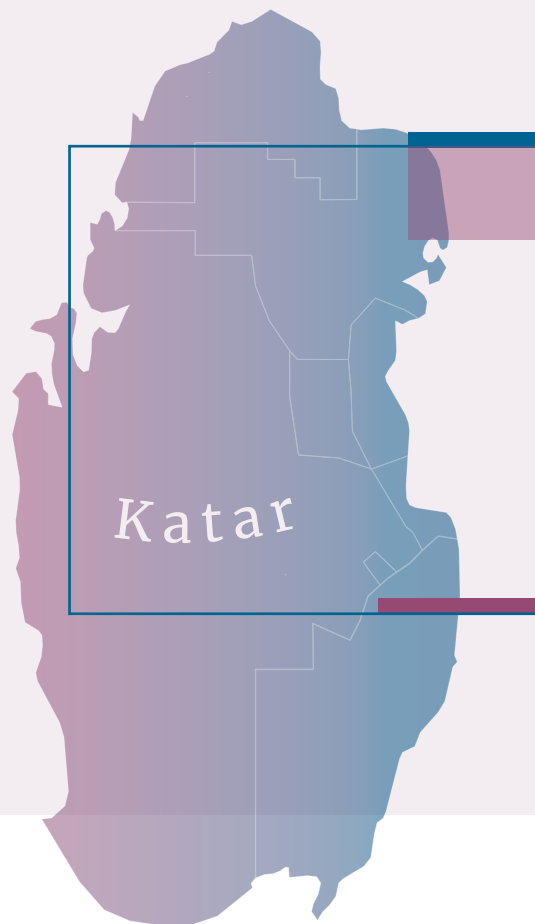
dabei die jüngst unter dem Schlagwort „The New Levant“ lancierte Zusammenarbeit zwischen Amman, Bagdad und Kairo. Angesichts seiner geopolitischen Schlüssellage kann Jordanien auch beim Ausbau der Energie-Infrastruktur in der Region und dem Erschließen neuer Energiequellen für Europa wie grünem Wasserstoff eine Rolle spielen, die Deutschland gezielt befördern kann.

Daneben gilt es, die Bemühungen um Fortschritte im israelisch-palästinensischen Konflikt zu intensivieren und dabei immer auch den Dialog mit Jordanien zu suchen. Die israelische Besatzung der Palästinensergebiete bleibt für

das Haschemitische Königreich ein potenzieller Faktor der Destabilisierung – da dadurch unter anderem eine Mobilisierung von Bevölkerungsgruppen gegen die jordanische Regierung beziehungsweise das Königshaus ermöglicht wird.

Grundsätzlich sollte Deutschland sein hohes Niveau der Entwicklungszusammenarbeit in der näheren Zukunft zwar aufrechterhalten, mittelfristig aber stärker auf die Eigenverantwortung Jordaniens setzen. Dabei müssen auch die strukturellen Probleme in der Regierungsführung, in der Verwaltung und im Wirtschaftsmodell wie Korruption und Klientelismus offen adressiert und der deutsche Beitrag möglichst gezielt und konditioniert eingesetzt werden. Nur wenn Jordanien im Bereich politischer Reformen und Schutz der Menschenrechte die Ziele erreicht, die es sich selbst gesteckt hat, kann das Land auf Dauer ein privilegierter Partner deutscher Außenpolitik und ein Anker der Stabilität im Nahen und Mittleren Osten sein. ♦

**Dr. Edmund Ratka** leitet das KAS-Auslandsbüro in Jordanien.



## Katar

### Fabian Blumberg

**1. Relevanz** *Welche Relevanz hat Katar für Deutschland, wenn es darum geht, das Interesse „Die Sicherheit und Stabilität Europas, seiner Nachbarschaft und anderer Weltregionen“ zu verwirklichen?*

Als zweitkleinstes Land der arabischen Golfregion (und einem Anteil von weniger als 15 Prozent katarischer Staatsbürgerinnen und -bürger an der Gesamtbevölkerung) findet sich Katar in einer Nachbarschaft wieder, in der die Furcht vor hegemonialen Ambitionen größerer Staaten sowie die Erinnerung an die Blockade durch Saudi-Arabien, die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE), Bahrain und Ägypten von 2017 bis 2021 fortwirkt. Vor diesem Hintergrund hat Katar ein Netz außenpolitischer Allianzen gesponnen, das dem Emirat territoriale Sicherheit und zugleich mehr geopolitischen Einfluss gibt – ein Netz eigentlich widersprüchlicher Allianzen. So unterhält Katar nicht nur gute



und enge Beziehungen zur Türkei und zu Iran. Auch sind die politischen Beziehungen zu den USA sehr eng. Mit dem regionalen US Central Command ist amerikanisches Militär in Katar stationiert – auch um die Sicherheit der arabischen Golf-Monarchien durch Abschreckung gegenüber dem Iran zu gewährleisten. Zwar ist Katar den Normalisierungsabkommen zwischen Israel, den VAE und Bahrain von 2020 (Abraham Accords) nicht beigetreten; die Beziehungen zu Israel sind jedoch pragmatisch. Zugleich wird weiterhin allgemein die Schaffung eines palästinensischen Staates politisch und im Besonderen der Gaza-Streifen finanziell unterstützt.

Mit dieser eigentümlichen „Diversifizierung“ außen- und sicherheitspolitischer Allianzen ist Katar in einer Position, unterschiedliche Akteure zusammenzubringen und sich als Mediator zu profilieren: beispielhaft geschehen in den Fällen Afghanistan, Eritrea, Libanon und

Sudan. Es hat sich zudem bereit erklärt, zwischen den USA und Iran sowie der Türkei und Saudi-Arabien zu vermitteln. Dass Katar auch jenseits der Region Einfluss auf Sicherheit und Stabilität nimmt, hat sich in Nordafrika gezeigt. Neben der Förderung von Protestbewegungen während des Arabischen Frühlings 2011 beteiligte es sich an der NATO-Intervention in Libyen. Als weltweit größter Produzent von Flüssigerdgas (LNG) steht Katar insbesondere infolge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine in der europäischen und deutschen Aufmerksamkeit, um im Rahmen langfristiger Energiekooperationen mit den arabischen Golfstaaten perspektivisch einen Beitrag zur Diversifizierung und Sicherung von Europas Energieversorgung leisten zu können. Als Land am Golf mit guten Beziehungen zu Iran und Interesse an freiem Handel und sicheren Seewegen spielt es ebenfalls eine relevante Rolle für die weltweit vernetzte Exportnation Deutschland.

**2. Bereitschaft** *Wie groß ist die Bereitschaft Katars, mit Deutschland zur Verwirklichung dieses Interesses zusammenzuarbeiten?*

Katar hat ein sehr hohes Interesse an Sicherheit und Stabilität in der Region und darüber hinaus – es ist zentrales außenpolitisches Leitmotiv in dem Bestreben, ein sicheres Umfeld für Investitionen und Wirtschaft zu bieten und innenpolitische Stabilität aufrechtzuerhalten. Deutschland wird von Katar als Akteur gesehen, der die katarischen Interessen an regionaler Stabilität und Sicherheit teilt – und dies insbesondere auch während der Golf-Krise deutlich gemacht hat. In der Gesamtschau bleiben für dieses Interesse aufseiten Katars jedoch andere Staaten letztlich entscheidender: die USA, Großbritannien und Frankreich. Die Bereitschaft einer verstärkten Zusammenarbeit mit Europa erscheint hoch. Zugleich sind die Beziehungen zu Russland und vor allem zu China enger geworden. Es bestehen ein politischer Austausch und Kooperationen in Feldern wie Wirtschaft und Energie sowie auch vereinzelt hinsichtlich sicherheitspolitischer Fragen. Chinesische Unternehmen haben sich am Bau mehrerer Infrastrukturprojekte in Doha beteiligt und Peking hat seine Sicherheitspartnerschaft mit Doha ausgebaut.

**3. Status quo** *Wie eng ist die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Katar aktuell in diesem Bereich?*

Die deutsch-katarische Zusammenarbeit im außen- und sicherheitspolitischen Bereich findet größtenteils auf multilateraler Ebene statt.

Dies ist zum Beispiel der Fall bei der Mission „Counter Daesh/Capacity Building Iraq“: Teile jener Aufgaben, die von deutschen Soldatinnen und Soldaten seit 2016 übernommen werden, werden aus der multinational geführten Operationszentrale im katarischen Al Udeid wahrgenommen.

**Katar konnte einen Ort schaffen, an dem politische Gespräche mit den Taliban außerhalb von Afghanistan möglich waren.**

Seit den 2000er Jahren besteht auch verstärkt eine bilaterale Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Katar. Ein umfassendes Sicherheitsabkommen wurde unter anderem geschlossen für die Bereiche Terrorismus, Terrorismusfinanzierung, illegaler Waffenhandel, Cyberkriminalität, Wirtschafts- und Finanzkriminalität. Auch unterstützt Deutschland Katar bei der Aus- und Fortbildung der Sicherheitsorgane. Schließlich sei verwiesen auf die Zusammenarbeit bei der Organisation und Sicherung von Großveranstaltungen, insbesondere im Hinblick auf die in Katar stattfindende Fußball-Weltmeisterschaft Ende 2022.

Katar konnte zudem – insbesondere im Interesse der USA und Deutschlands – einen Ort schaffen, an dem politische Gespräche mit den Taliban außerhalb von Afghanistan möglich waren und agiert noch heute als Mittler zwischen Taliban und westlichen Staaten. Mit Blick auf seine Vermittlerrolle zwischen westlichen Hauptstädten und Teheran sowie seine frühere Komplementärrolle bezüglich Syrien, Libyen und Jemen beteiligte und beteiligt sich Katar an einer Regional- und Außenpolitik, die auch Deutschlands Interessen entspricht. Im Frühjahr 2022 äußerte US-Präsident Biden, Katar zum *major non-NATO ally* zu ernennen, nachdem es bereits Teilnehmer der Istanbul Cooperation Initiative (ICI) der NATO ist.

**4. Potenzial** *Wie groß ist das Potenzial, die Partnerschaft zwischen Deutschland und Katar in diesem Bereich zu intensivieren?*

Potenzial für eine Intensivierung der Partnerschaft ergibt sich insbesondere bezüglich einer Stabilisierung der Golfregion sowie allgemein des Nahen und Mittleren Ostens als europäische Nachbarschaftsregion, die vor allem mit Blick auf Energiepolitik, Migration sowie freie See- und Handelswege von besonderer Relevanz für Deutschland bleibt. Hier sollte weiter auf eine deutsch-katarische Partnerschaft im Bereich politische Konfliktlösung und Mediation gesetzt werden. Deutschland verfügt unter anderem aufgrund seiner im Vergleich zu den USA, Großbritannien und Frankreich „neutraleren“ Vergangenheit (und trotz seines Einstehens für Israel) über einen Vertrauensvorsprung unterschiedlicher, auch antagonistischer Akteure – zu denen Katar, wie oben beschrieben, gute kommunikative Zugänge unterhält. So könnten Deutschland und Katar gemeinsam die aktuellen Entspannungstendenzen am Golf (insbesondere zwischen Saudi-Arabien und Iran) flankieren. Auch in anderen Konflikt- und Kriegskontexten wie im Jemen bestehen Kooperationspotenziale. Bezüglich des israelisch-palästinensischen Konflikts decken sich die grundsätzlichen Positionierungen Deutschlands und Katars: die Forderung nach einer Zwei-Staaten-Lösung. Auch hier könnten sich die außen- und sicherheitspolitischen Profile, ihr Vertrauenskapital in der Region sowie kommunikative Zugänge beider Länder als komplementär in der Konfliktbeschwichtigung und -lösung erweisen. Weitere Potenzialfelder sind Religionsdialog, Extremismusbekämpfung und Entwicklungspolitik.

**Die deutschen Beziehungen zu Katar müssen eingebettet sein in eine zu entwickelnde Gesamt-Golf-Strategie.**

**5. Politikempfehlung** *Was muss sich in der deutschen Außenpolitik ändern, damit dieses Potenzial vollumfänglich ausgeschöpft werden kann?*

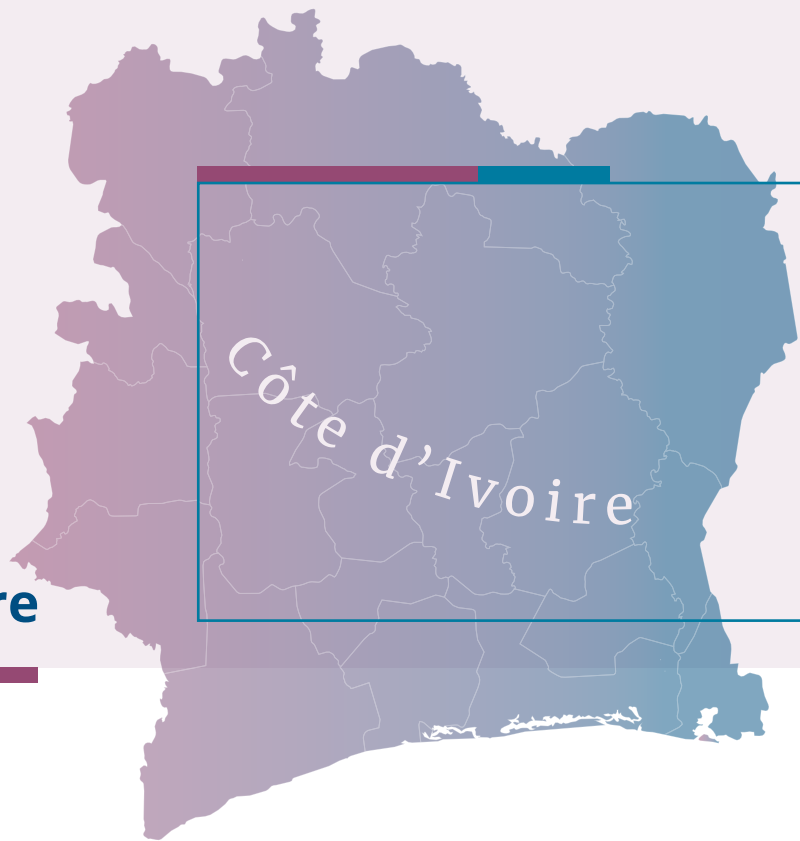
Anders als zum Beispiel Großbritannien oder Frankreich hat Deutschland zwar eine neutralere Vergangenheit in der Golf-Region. Damit einher geht aber auch, dass es an historisch gewachsenen Beziehungen fehlt. Hinzu kommt deutsche Kritik bezüglich Arbeitsbedingungen, der Fußball-Weltmeisterschaft und Rüstungsexporten. Nach einer gewissen Zögerlichkeit ist die deutsche Politik seit den 2000er Jahren auch über wirtschaftliche Fragen hinaus hinsichtlich sicherheitspolitischer Kooperation und allgemeiner Dialogmaßnahmen aktiver geworden. Dies sollte vor dem Hintergrund des genannten Potenzials verstetigt und intensiviert werden. Zugleich ist es für Deutschland wichtig, als

ausgewogener und auch eigenständiger Akteur in der Region zu agieren. Ausgewogen in Bezug auf die Beziehungen zu den anderen Staaten am Golf – hier darf nicht der Eindruck entstehen, Deutschland favorisiere ein Land gegenüber einem anderen; die deutschen Beziehungen zu Katar müssen eingebettet sein in eine zu entwickelnde Gesamt-Golf-Strategie. Die deutsche Außenpolitik sollte sich gegenüber Katar und der Region weiterhin europäisch vollziehen und in Partnerschaft mit den USA. Wenn sich jedoch der Trend eines US-amerikanischen Rückzugs aus der Region verstetigt, wird Deutschland eigenständiger agieren müssen, wie dies im

Fall von Großbritannien, Frankreich und Italien bereits beobachtet werden kann. ♦

**Fabian Blumberg** leitet das KAS-Regionalprogramm Golfstaaten.

## Côte d'Ivoire



Susanne Conrad /  
Anna Lena Sabroso-Wasserfall

**1. Relevanz** Welche Relevanz hat Côte d'Ivoire für Deutschland, wenn es darum geht, das Interesse „Die Sicherheit und Stabilität Europas, seiner Nachbarschaft und anderer Weltregionen“ zu verwirklichen?

Mit ihrem sicherheitspolitischen Engagement in Westafrika fokussiert sich die deutsche Außenpolitik seit Jahren auf Mali und seine Nachbarstaaten – auch bekannt als Sahel-Region, deren Stabilität durch die räumliche Nähe zu Europa für Frieden und Sicherheit hierzulande unmittelbar relevant ist. Dennoch sollte der geografische Blick geweitet werden, denn Dschihadismus, ethnische Konflikte und organisierte Kriminalität breiten sich verstärkt in ganz Westafrika aus. Davon sind vor allem die südlichen Nachbarländer der Sahel-Staaten wie Côte d'Ivoire in ihrer politischen und wirtschaftlichen Stabilität bedroht. Côte d'Ivoire ist für Deutschland ein wichtiger westafrikanischer Partner im Bereich



des Handels und der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit. Dies äußert sich nicht zuletzt in der Reformpartnerschaft, welche Deutschland seit 2017 mit dem Staat unterhält.

Dabei ist Côte d'Ivoire – wie auch andere Küstenstaaten des Golfs von Guinea – von den aus dem Sahel ausgehenden destabilisierenden Prozessen besonders betroffen. Zusätzlich sieht sich das Land nicht nur innerhalb seiner Landesgrenzen gefährdet, sondern auch seitens der Seegrenze im Golf von Guinea. Dieser gilt als neuer Hotspot der afrikanischen Piraterie und ist angesichts seiner großen strategischen Bedeutung auch für Europa als Brennpunkt bedrohlicher Entwicklungen zu betrachten.

Durch eine vertiefte sicherheitspolitische Zusammenarbeit der Küstenstaaten des Golfs von Guinea mit Deutschland könnten bereits vorhandene sinnvolle Ansätze – vor allem im Bereich

der Prävention – ausgebaut und weitergeführt werden. Am Beispiel Côte d'Ivoire ist zu zeigen, wie ein ernst zu nehmendes Gegengewicht zu den sicherheitspolitischen Herausforderungen gefördert werden kann, um damit zur Stabilisierung der Lage in ganz Westafrika beizutragen.

## **2. Bereitschaft** *Wie groß ist die Bereitschaft Côte d'Ivoires, mit Deutschland zur Verwirklichung dieses Interesses zusammenzuarbeiten?*

Deutschland besitzt in Côte d'Ivoire den ausgezeichneten Ruf, den westafrikanischen Staat in seinem Stabilisierungs- und Wiederaufbauprozess zu unterstützen. Präsident Quattara nahm unter anderem an der von Deutschland angeregten G20-Konferenz zur Afrika-Partnerschaft 2017 und ebenfalls an den 2018 und 2019 durchgeführten Compact-with-Africa-Konferenzen teil. Aktuell liegt der Fokus der Zusammen-



arbeit vor allem auf dem Ausbau der wirtschaftlichen Beziehungen. So konzentriert sich die Kooperation beider Länder auf die Bereiche Energie, Natur und Wirtschaft, gute Regierungsführung, Beschäftigungsförderung, Privatsektorentwicklung und Rohstoff-Governance. Diese bilaterale Kooperation wird durch die deutsche Beteiligung an EU-geförderten Projekten in Côte d'Ivoire ergänzt. Vor diesem Hintergrund kann die Bereitschaft des Landes als hoch eingestuft werden, auch im Bereich des Sicherheitssektors mithilfe deutscher Initiativen (und auch auf multilateraler Ebene) zur Konsolidierung und Schaffung legitimer und tragfähiger staatlicher Strukturen zusammenzuarbeiten.

**Eine Möglichkeit wäre, Côte d'Ivoire in das Programm der Ertüchtigungsinitiative der Bundesregierung aufzunehmen.**

**3. Status quo** *Wie eng ist die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Côte d'Ivoire aktuell in diesem Bereich?*

Auch wenn sich die sicherheitspolitische Lage des Landes seit 2011 mit dem Amtsantritt von Präsident Quattara und der damit einhergehenden innenpolitischen Stabilisierung insgesamt verbessert hat, bleibt der Reformbedarf in Côte d'Ivoire zu mehr Stabilität und Einsatzbereitschaft im Sicherheitssektor groß. Das gilt insbesondere bei der Handlungsfähigkeit angesichts der wachsenden sicherheitspolitischen Herausforderungen im Norden des Landes. Allerdings gibt es gegenwärtig weder auf bilateraler noch auf EU-Ebene eine auf die Bedürfnisse des Partnerlandes zugeschnittene, nachhaltige Kooperation im Sicherheitsbereich, die gleichzeitig relevante sozioökonomische Faktoren berücksichtigt und auf die eigenständige Übernahme von Sicherheitsverantwortung hinwirkt. Allein im Auftrag des Auswärtigen Amtes verfolgt die Deutsche Gesellschaft für Internatio-

nale Zusammenarbeit (GIZ) gegenwärtig ein länderübergreifendes Projekt zur Unterstützung des Grenzprogramms der Afrikanischen Union, welches die Grenzgovernance von Côte d'Ivoire einschließt. Zudem setzt die GIZ seit 2019 ein Programm zum Aufbau und zur Stärkung polizeilicher Strukturen (bis 2022) um. Es fördert etwa die Integration der Abteilung Kriminaltechnik in die Kriminalpolizei und berät die ivoirische Polizei zu internen Kontrollmaßnahmen anhand rechtsstaatlicher Prinzipien. Vonseiten der deutschen politischen Stiftungen im Land fördert unter anderem die Konrad-Adenauer-Stiftung

über eine Kooperation mit der ivoirischen Generalstabsakademie und der École de Guerre die Ausbildung der zukünftigen militärischen Exekutivkräfte.

**4. Potenzial** *Wie groß ist das Potenzial, die Partnerschaft zwischen Deutschland und Côte d'Ivoire in diesem Bereich zu intensivieren?*

Côte d'Ivoire ist sich der Bedrohung durch die grenzüberschreitenden sicherheitspolitischen Herausforderungen sehr bewusst und hat damit begonnen, Gegenmaßnahmen einzuleiten. Die Zahl der Grenz- und Armeeposten sowie Patrouillen Richtung Mali und Burkina Faso wurden deutlich erhöht und ein Fokus auf die Aufklärung gesetzt. Auch wurden Initiativen ergriffen, um die Zivilbevölkerung stärker in den Sicherheitssektor einzubeziehen und die Beziehungen zwischen ihr und den Sicherheitskräften zu verbessern. Diese Maßnahmen haben sich aber angesichts des Ausmaßes der Bedrohung bisher als unzureichend erwiesen. Dies liegt zum einen an Mängeln im Bereich der Ausbildung und Ausrüstung der Sicherheitskräfte, zum anderen an einem tiefsitzenden

Misstrauen zwischen der lokalen Bevölkerung und den Sicherheitskräften, welches eine effektive (Präventions-)Arbeit maßgeblich erschwert. Vor diesem Hintergrund böten sich also zahlreiche Anknüpfungspunkte für eine verstärkte sicherheitspolitische Zusammenarbeit zwischen Côte d'Ivoire und der Bundesrepublik – zum Beispiel durch Ausstattungshilfe, Fortbildung von Sicherheitskräften oder Programmen, um Kommunikation und Kooperation der relevanten Kräfte untereinander zu verbessern.

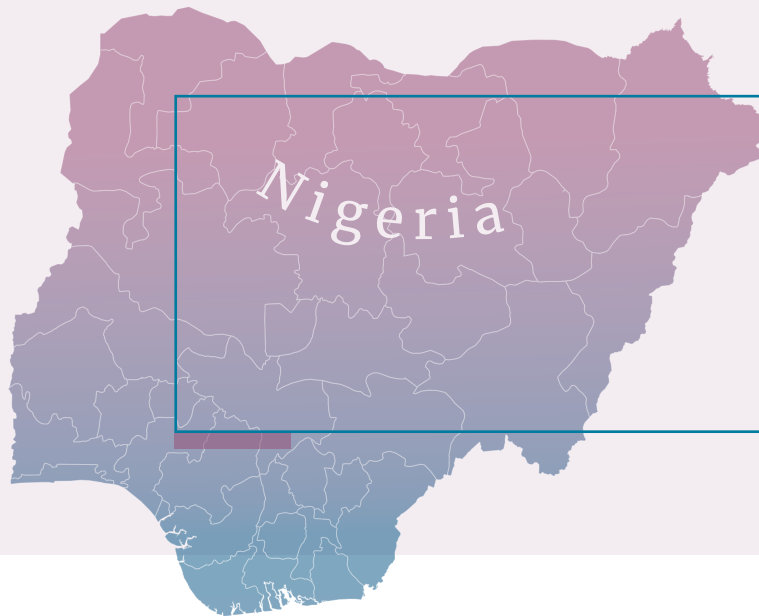
**5. Politikempfehlung** *Was muss sich in der deutschen Außenpolitik ändern, damit dieses Potenzial vollumfänglich ausgeschöpft werden kann?*

Grundsätzlich sollte die Zusammenarbeit der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik vom Sahel stärker in die Länder des Golfs von Guinea ausgeweitet werden. Eine Möglichkeit wäre es in diesem Zusammenhang etwa, Côte d'Ivoire in das Programm der Ertüchtigungsinitiative der Bundesregierung aufzunehmen. Damit würden militärische und zivile

(Sicherheits-)Kräfte in den Bereichen Beratung, Schulung und Ausbildung unterstützt werden, um ihre Aufgaben effektiver wahrnehmen zu können. Auch im Bereich der wirtschaftlichen Zusammenarbeit könnte Deutschland Côte d'Ivoire verstärkt darin unterstützen, wirtschaftliche Perspektiven für die Bevölkerung in den Grenzregionen zu schaffen, um damit Dschihadismus und organisierter Kriminalität den Nährboden zu entziehen. So sollte die Stärkung der lokalen und regionalen Eigenverantwortung des Landes durch einen vernetzten Sicherheitsansatz erfolgen, der notwendige sozioökonomische Faktoren berücksichtigt, um nachhaltige Wirkung in der Stabilisierung des Sicherheitssektors zu erzielen. ♦

**Dr. Susanne Conrad** ist Referentin für Recht und Sicherheit in Subsahara-Afrika in der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit. **Anna Lena Sabroso-Wasserfall** ist Referentin für Westafrika / Digitale Formate Subsahara-Afrika in der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit.

# Nigeria



## Vladimir Kreck

**1. Relevanz** *Welche Relevanz hat Nigeria für Deutschland, wenn es darum geht, das Interesse „Die Sicherheit und Stabilität Europas, seiner Nachbarschaft und anderer Weltregionen“ zu verwirklichen?*

Mit etwa 216 Millionen Einwohnern ist Nigeria nicht nur das bevölkerungsreichste Land Afrikas, sondern auch seit einigen Jahren die größte Volkswirtschaft des Kontinents. Das Land ist reich an Öl- und Gasvorkommen und zählt zu den größten Erdölexporteuren der Welt. Dennoch steht Nigeria vor immensen Sicherheits- und Wirtschaftsproblemen, die infolge der Corona-Pandemie größer geworden sind. Diese könnten mittel- bis langfristig die gesamte Region weiter destabilisieren und Europa vor große Herausforderungen stellen. Letzteres betrifft sowohl das europäische Interesse, die Staaten des Sahel bei ihrem Kampf gegen den Terrorismus zu unterstützen, als auch irreguläre Migration aus Afrika zu unterbinden.



Nigerias Größe ist in diesem Zusammenhang nicht ein Vorteil, sondern ein Nachteil. Bereits heute leben etwa 50 Prozent der Bevölkerung und damit etwa 100 Millionen Menschen in extremer Armut. Das liegt vor allem daran, dass die Bevölkerung des Landes seit Jahrzehnten rasant wächst, während sich die Wirtschaft nur schleppend entwickelt. Im Jahr 2050 sollen laut UN mehr als 400 Millionen Menschen in Nigeria leben. Damit würde Nigeria nach Indien und China die drittgrößte Bevölkerung der Welt stellen. Um den vielen jungen Menschen eine wirtschaftliche Perspektive zu bieten, müsste die Wirtschaft des Landes bereits heute zweistellig wachsen. Doch das Land erholte sich bis zur COVID-19-Pandemie nur schleppend von einer Wirtschaftsrezession in den Jahren 2014 und 2015 und rutschte mit Einsetzen der Pandemie erneut in eine Rezession, von der es sich abermals nur langsam erholt. Die Arbeitslosigkeit vor allem unter jungen Menschen ist hoch und die Perspektivlosigkeit groß.

Seit einer Dekade verschlechtert sich außerdem die Sicherheitslage stetig. Der Kampf gegen die Islamisten von Boko Haram und die Splitterfraktion Islamic State West Africa Province (ISWAP) im Nordosten des Landes und grenzüberschreitend in Niger und Tschad binden wichtige Ressourcen, die den Staaten anderweitig fehlen. Zentralnigeria leidet zudem seit Jahren unter einem erbitterten Kampf um Landnutzung zwischen überwiegend christlichen Bauern einerseits und muslimischen Fulani-Hirten andererseits. Der Nordwesten wird von marodierenden Banditengruppen destabilisiert und im Süden geht eine ständige Destabilisierungsgefahr von schwer bewaffneten Milizen und separatistischen Bestrebungen in der sogenannten Biafra-Region aus. Diese fortschreitenden Probleme gehen mit einem zunehmenden Versagen des Staates und seiner chronisch unterfinanzierten und unterbesetzten Sicherheitsorgane einher, innere Ordnung herzustellen. Schuld daran ist mitunter die weitverbreitete Korruption auf

allen Ebenen des Staates, die dem Land jährlich Milliarden von US-Dollar entzieht.

Unter diesen Umständen drohen mittel- bis langfristig humanitäre Krisen, die größere Flucht- und Migrationsbewegungen in die Nachbarstaaten und nach Europa zur Folge haben könnten. Das würde nicht nur die ohnehin überforderten Nachbarstaaten weiter destabilisieren, sondern auch Europa bei der Bewältigung der Migrationsströme aus Afrika vor große Probleme stellen. Eine Stabilisierung des Landes dagegen würde sich positiv auf die gesamte Region auswirken – nicht zuletzt, weil Nigeria auch

der größte und einflussreichste Mitgliedstaat der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) ist. Positive Effekte könnten deshalb auch für die regionale Wirtschaftsgemeinschaft erzielt werden.

## **2. Bereitschaft** *Wie groß ist die Bereitschaft Nigerias, mit Deutschland zur Verwirklichung dieses Interesses zusammenzuarbeiten?*

Grundsätzlich besteht Bereitschaft auf Seiten Nigerias, mit Deutschland an der Verwirklichung des Zieles zu arbeiten, das Land und die westafrikanische Region zu stabilisieren. Ein Zeugnis dieser Bereitschaft ist zum einen die deutsch-nigerianische Binationale Kommission, die auf Ebene der Außenministerien im Jahr 2011 gegründet wurde und alle zwei Jahre in ressortübergreifenden Arbeitsgruppen zu den Themen Wirtschaft, Energie, Politik, Kultur, Bildung und Migration tagen soll. Die Kommission hat die Aufgabe, die Koordination der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zu verbessern. Außerdem war Nigeria gemeinsam mit Deutschland und Norwegen Ausrichter der sogenannten Tschad-

**Das Potenzial einer Partnerschaft – mit Blick auf die Bedeutung des Landes für die Stabilisierung der Region – ist noch nicht ausgeschöpft.**

see-Konferenzen in Oslo (2017) und Berlin (2018), bei denen Hilfgelder in Milliardenhöhe für die von einer schweren humanitären Krise betroffene Region gesammelt wurden. Vor dem Hintergrund des Ukrainekriegs und dem Bestreben Deutschlands, von russischem Öl und Gas unabhängig zu werden, besteht auf beiden Seiten ein gesteigertes Interesse, die wirtschaftlichen Beziehungen zu vertiefen.

## **3. Status quo** *Wie eng ist die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Nigeria aktuell in diesem Bereich?*

Zwischen Deutschland und Nigeria besteht grundsätzlich eine enge Zusammenarbeit vor Ort. Die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) ist mit einem der weltweit größten Länderbüros und Auftragsvolumen in Nigeria tätig. Außerdem setzt die GIZ eine Reihe von Vorhaben im Auftrag der EU und privater Geldgeber um, mit denen zur Entwicklung des Landes beigetragen werden soll. Das Auswärtige Amt (AA) finanziert des Weiteren nicht nur die GIZ bei der Umsetzung eines Polizeireformvorhabens, sondern auch andere deutsche Mittler und UN-Organisationen bei ihren Vorhaben, die Sicherheitsorgane im Land zu stärken. Mit der Konrad-Adenauer-Stiftung, der Friedrich-Ebert-Stiftung und der Heinrich-Böll-Stiftung sind außerdem drei politische Stiftungen in Nigeria vertreten, die arbeitsteilig demokratische Entwicklung, Rechtsstaatlichkeit, gute Regierungsführung und den Respekt für Menschenrechte fördern. Um ihre Ziele zu erreichen, arbeiten die Stiftungen eng mit Regierungspartnern und der Zivilgesellschaft zusammen. Die Bundeswehr ist zudem in Nigeria nicht nur mit einer Beratergruppe präsent, die die deutsche Ausstattungshilfe

vor Ort verwirklicht, sondern Nigeria ist auch ein Schwerpunktland der Ertüchtigungsinitiative. Im Rahmen der deutschen Unterstützung erhalten die nigerianischen Streitkräfte Ausrüstung und Ausbildung, die im Kampf gegen den Terrorismus helfen sollen.

#### 4. Potenzial *Wie groß ist das Potenzial, die Partnerschaft zwischen Deutschland und Nigeria in diesem Bereich zu intensivieren?*

Mit Blick auf die immensen Probleme, aber auch die Bedeutung des Landes für die Stabilisierung der Region ist das Potenzial einer Partnerschaft noch nicht ausgeschöpft. Die Ausstattungshilfe, die Fortbildung von Sicherheitskräften, die Maßnahmen zur Unterstützung der Sicherheitssektorreform und die bilaterale Zusammenarbeit von Sicherheitsorganen könnten deutlich ausgebaut werden. Damit wären entscheidende Beiträge im Kampf gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität möglich. Es besteht außerdem ein großes Potenzial bei der Abstimmung mit europäischen Partnern, um die Aktivitäten zur Verbesserung der Lage in Nigeria effektiver zu gestalten.

**Es besteht großes Potenzial bei der Abstimmung mit europäischen Partnern, um die Aktivitäten zur Verbesserung der Lage in Nigeria effektiver zu gestalten.**

Programme und die vielfältigen Aktivitäten deutscher und internationaler Akteure in diesem Bereich besser aufeinander abgestimmt und gemeinsam mit den nigerianischen Partnern an den Bedarf im Land angepasst werden.

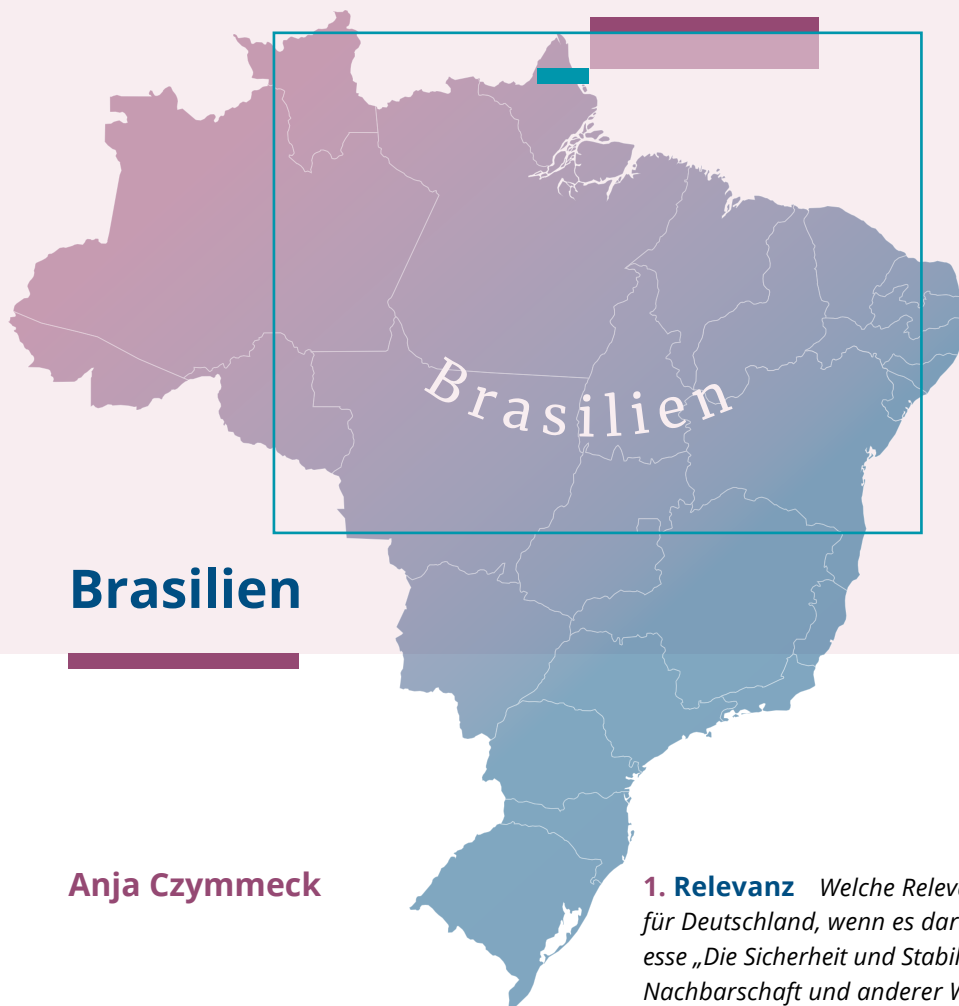
Deutschland sollte des Weiteren seine EZ an Konditionen binden, die Nigeria dazu verpflichten, Fortschritte zu erzielen. Ein erster Schritt dahingehend hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mit dem Reformkonzept „BMZ 2030“ im Jahr 2020 unternommen. Nigeria ist eins unter 28 bilateralen Partnerländern, mit denen die Bundesrepublik Deutschland „langfristig gemeinsame Entwicklungsziele“ verfolgt. Die zwei größten Entwicklungshemmnisse des Landes, Bevölkerungswachstum und Korruption, sollten jedoch stärker in den Fokus von Vorhaben der deutschen EZ rücken. In diesem Zusammenhang wären auch Maßnahmen zur Stärkung der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu intensivieren. Damit könnten wichtige Beiträge zur Verbesserung des politischen Rahmens geleistet werden, die der Gesamtentwicklung des Landes zugutekommen können.

#### 5. Politikempfehlung *Was muss sich in der deutschen Außenpolitik ändern, damit dieses Potenzial vollumfänglich ausgeschöpft werden kann?*

Um die Koordination der Zusammenarbeit in Nigeria zu verbessern, sollte die Binationale Kommission anstatt nur alle zwei Jahre jährlich tagen. Die Kommission sollte außerdem um eine Arbeitsgruppe Sicherheit und Stabilität ergänzt werden. Damit könnten die diversen

Außer den deutschen Organisationen sind auch eine Reihe europäischer Akteure in der EZ tätig. Eine bessere Koordination der Maßnahmen würde sich daher auch auf europäischer Ebene und vor Ort durch die EU-Delegation anbieten. Damit könnten die vielfältigen Maßnahmen strategischer und synergetischer gestaltet werden. ♦

**Dr. Vladimir Kreck** leitete das KAS-Auslandsbüro Nigeria von August 2018 bis Mai 2022.



## Brasilien

Anja Czymmeck

**1. Relevanz** *Welche Relevanz hat Brasilien für Deutschland, wenn es darum geht, das Interesse „Die Sicherheit und Stabilität Europas, seiner Nachbarschaft und anderer Weltregionen“ zu verwirklichen?*

Brasilien ist das größte Land in Südamerika, die fünftgrößte Nation der Welt und die größte Volkswirtschaft Lateinamerikas.<sup>1</sup> Darüber hinaus umfasst es mehr als 60 Prozent des größten Tropenregenwaldes der Welt, den Amazonas, und hat einen hohen Anteil an erneuerbaren Energiequellen in seiner Energiematrix.<sup>2</sup> Die geografische Lage des Landes, seine Größe, seine wirtschaftliche Bedeutung und die Wichtigkeit der Bewahrung seiner natürlichen Ressourcen für die Bekämpfung der weltweiten Klimakrise belegen die zentrale Rolle, die Brasilien bei der Gewährleistung und Aufrechterhaltung der globalen Klima-, Energie- und Ernährungssicherheit spielt.<sup>3</sup>



In Südamerika galt Brasilien lange als Vermittler in Konflikten und Befürworter gemeinsamer Lösungen für die Konsolidierung von Sicherheit und Verteidigung. In der Region gilt das sicherheitspolitische Hauptaugenmerk den internen Turbulenzen einzelner Länder und nichtexpansionistischen Bestrebungen. Für das brasilianische Militär ist die Beteiligung an friedenserhaltenden Maßnahmen von grundlegender Bedeutung. In diesem Sinne zeichnete sich Brasilien beispielsweise durch das Kommando der UN-Mission in Haiti und von Februar 2011 bis Januar 2021 auch der Maritime Task Force der Interimstruppe der Vereinten Nationen im Libanon (FTM-UNIFIL) aus, ebenso durch die Aufnahme venezolanischer Flüchtlinge.

Was die Grenzen anbelangt, so ist einer der wichtigsten Aspekte, der sich auf die internationale Sicherheitslage auswirkt, die Kontrolle illegaler Waffenströme und des Drogenhandels. Kriminelle nutzen Brasilien vorwiegend als

Transitland, um den Transport nach Europa zu organisieren. Hier ist die Kooperation zwischen den Sicherheitsbehörden umso wichtiger.

Brasilien verfügt über gute Beziehungen zu einer Vielzahl afrikanischer Länder. Insbesondere mit dem lusophonen Afrika bestehen Abkommen über technische Zusammenarbeit. Darüber hinaus sind die Beziehungen zur NATO Ausdruck gemeinsamer Interessen mit der anderen Seite des Atlantiks – einem Raum, der den freien Verkehr von Waren, Informationen und Personen gewährleistet.<sup>4</sup>

Im Januar 2022 trat Brasilien seine elfte Amtszeit als nichtständiges Mitglied des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen (VN) an und übernahm den Vorsitz des rotierenden Teils. Das Land ist gemeinsam mit Deutschland, Japan und Indien in der Runde der G4 aktiv, die sich für eine Reform des VN-Sicherheitsrates einsetzt.<sup>5</sup>



Für Deutschland ist die Gewährleistung von Stabilität und Sicherheit in Brasilien und seiner Umgebung angesichts der langjährigen Wirtschaftspartnerschaft, des vorrangigen Ziels der Nachhaltigkeit und zur Unterbindung des organisierten Verbrechens von großer Bedeutung.<sup>6</sup>

## **2. Bereitschaft** *Wie groß ist die Bereitschaft Brasiliens, mit Deutschland zur Verwirklichung dieses Interesses zusammenzuarbeiten?*

Die derzeitige brasilianische Regierung, der viele Vertreter des Militärs angehören, macht das Thema Sicherheit zu einem ihrer Aushängeschilder im offiziellen Diskurs. Dabei geht es aber vordringlich um die innere Sicherheit. Um diese zu gewährleisten, wurden zum Beispiel 2021 neue Richtlinien für die nationale Nachrichtendienstpolitik eingeführt. Im Hinblick auf die international wichtige Klimasicherheit ist der 2008 eingerichtete Amazonas-Fonds zu erwähnen, der Projekte zur Verringerung der Entwaldung unterstützt. Die von Deutschland und Norwegen finanzierten Investitionen sind seit April 2019 ausgesetzt. Nach Äußerungen des Vizepräsidenten Hamilton Mourão ist das Land bereit mitzuarbeiten, um den Fonds wieder in Gang zu bringen, aber bisher blieben Taten aus. Die Gesundheits- und Wirtschaftskrise, die durch COVID-19 in Brasilien verursacht wurde, sowie die tiefe Polarisierung des Landes geben den Ton für Präsident Jair Bolsonaros nationalistische Reden vor, die oft globalisierungs- und kooperationsfeindlich ausgerichtet sind. Im Oktober dieses Jahres stehen Präsidentschaftswahlen in Brasilien an, deren Ausgang noch nicht vorherzusehen ist. Es wird interessant sein, wie die dann neugewählte Regierung agieren wird.

**Es ist von strategischer Bedeutung, die Präsenz nicht anderen Mächten zu überlassen und in eine strategische Partnerschaft mit einer Regionalmacht wie Brasilien zu investieren.**

## **3. Status quo** *Wie eng ist die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Brasilien aktuell in diesem Bereich?*

Ein großes Interesse zur Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Brasilien besteht auf dem Feld der Klimasicherheit.

Brasilien ist der wichtigste Wirtschaftspartner Deutschlands in Lateinamerika. Während die brasilianische Beteiligung an deutschen Unternehmen eher gering ist, beliefen sich die deutschen Direktinvestitionen in Brasilien zuletzt auf 18 Milliarden Euro. Brasilien ist das einzige lateinamerikanische Land, mit dem Deutschland eine strategische Partnerschaft eingegangen ist. Weltweit gibt es solche besonderen Wirtschaftsbeziehungen nur mit sieben anderen Ländern – darunter China, die USA und Indien. Dahinter steht das Bemühen, die Beziehungen zu strategisch wichtigen Wirtschaftsmächten zu intensivieren, etwa durch regelmäßige Konsultationen auf Regierungsebene.<sup>7</sup> Gerade vor dem Hintergrund des Krieges in Europa könnten diese Beziehungen von Bedeutung sein, um die Kooperation bei Fragen der Energie- und Nahrungssicherheit wieder zu verstärken, denn Brasilien ist einer der Erdöl-, Gas- und Rohstofflieferanten auf dem Weltmarkt.

## **4. Potenzial** *Wie groß ist das Potenzial, die Partnerschaft zwischen Deutschland und Brasilien in diesem Bereich zu intensivieren?*

Brasilien ist ein Land mit Führungsanspruch in Südamerika, einer Region, die zunehmend von China (mit brasilianischen Exporten im Wert von 35 Milliarden US-Dollar pro Jahr) sowie in der Vergangenheit

von den Vereinigten Staaten (27 Milliarden US-Dollar) und dem Vereinigten Königreich (28 Milliarden US-Dollar) beeinflusst wird. Im Rahmen der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik ist es von strategischer Bedeutung, die Präsenz nicht anderen Mächten zu überlassen und in eine strategische Partnerschaft mit einer Regionalmacht wie Brasilien zu investieren. Mit einem Handelsvolumen von mehr als 14 Milliarden Euro (2020) liegt Deutschland auf Platz vier der größten Handelspartner Brasiliens.<sup>8</sup> Es ist erwähnenswert, dass die wichtigsten Partner des Landes heute China und die Europäische Union sind. Für Deutschland und Brasilien ist es daher wichtig, die enge wirtschaftliche Zusammenarbeit weiter auszubauen, damit sich die Bundesrepublik im Wettbewerb der Mächte um Einfluss in Lateinamerika noch stärker profilieren kann.

**Lateinamerika und Brasilien sind mittel- und langfristig von strategischer Bedeutung für die Energie- und Ernährungssicherheit sowie die globalen Klimaschutzanstrengungen.**

Das riesige Territorium Brasiliens ist auch eine wichtige Voraussetzung für die Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion. Das Land ist derzeit der drittgrößte Lebensmittelexporteur der Welt – Deutschland einer der größten Lebensmittelimporteure.<sup>9</sup> Brasilien ist deshalb ein wichtiger Akteur zur Sicherung der wachsenden weltweiten Nachfrage nach Nahrungsmitteln und Energie. Außerdem ist das Land der drittgrößte Erzeuger von erneuerbaren Energien weltweit, mit dem größten Potenzial für die Bioenergieproduktion auf dem Globus und einer optimalen Sonneneinstrahlung während des ganzen Jahres sowie Raum für die Installation von Solar- und Windkraftanlagen. Die Aufrechterhaltung guter Beziehungen zu Brasilien ist daher für die Nahrungsmittel- und Energiesicherheit von großer Bedeutung, die gerade durch die Kriegssituation in der Ukraine neue Aktualität gewonnen hat.

Mit Blick auf die Digitalisierung ist Brasilien auch beim Thema Cybersicherheit für Deutschland und die EU ein interessanter Partner, um gemeinsame digitale Infrastrukturprojekte

voranzutreiben, wie den Bau eines Unterseekabels zwischen Europa und Lateinamerika. Außerdem setzt sich das Land in multilateralen Foren für die Schaffung einer regelbasierten digitalen Weltordnung ein und fördert Maßnahmen für ein verantwortungsvolles Verhalten im Cyberspace.<sup>10</sup>

### **5. Politikempfehlung**

*Was muss sich in der deutschen Außenpolitik ändern, damit dieses Potenzial vollumfänglich ausgeschöpft werden kann?*

Lateinamerika nimmt in der deutschen Außenpolitik nicht den Stellenwert ein, den es aufgrund seiner Größe, strategischen Bedeutung und wirt-

schaftlichen Potenziale verdient. Asien, Afrika und der Nahe Osten stehen aufgrund von Sicherheitsfragen und grenzüberschreitenden Herausforderungen wie Migration stets ganz oben auf der Tagesordnung.

Lateinamerika und Brasilien sind mittel- und langfristig von strategischer Bedeutung für die Energie- und Ernährungssicherheit sowie die globalen Klimaschutzanstrengungen. Nach Angaben der Vereinten Nationen wird die Weltbevölkerung im Jahr 2050 9,7 Milliarden Menschen erreichen, was einem Anstieg von 26 Prozent entspricht.<sup>11</sup> Der wirtschaftliche Aufstieg der Schwellenländer hat die weltweite Mittelschicht sprunghaft ansteigen lassen: Gehörten 2019 noch 3,6 Milliarden Menschen zu dieser, so werden es 2030 schätzungsweise fünf Milliarden Menschen sein. Dies erhöht die Nachfrage nach Lebensmitteln und Energie und

erfordert nachhaltige Lösungen zur Bewältigung dieses Anstiegs.<sup>12</sup>

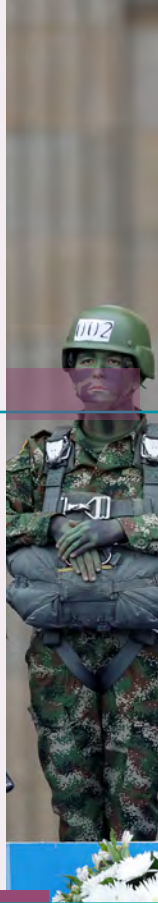
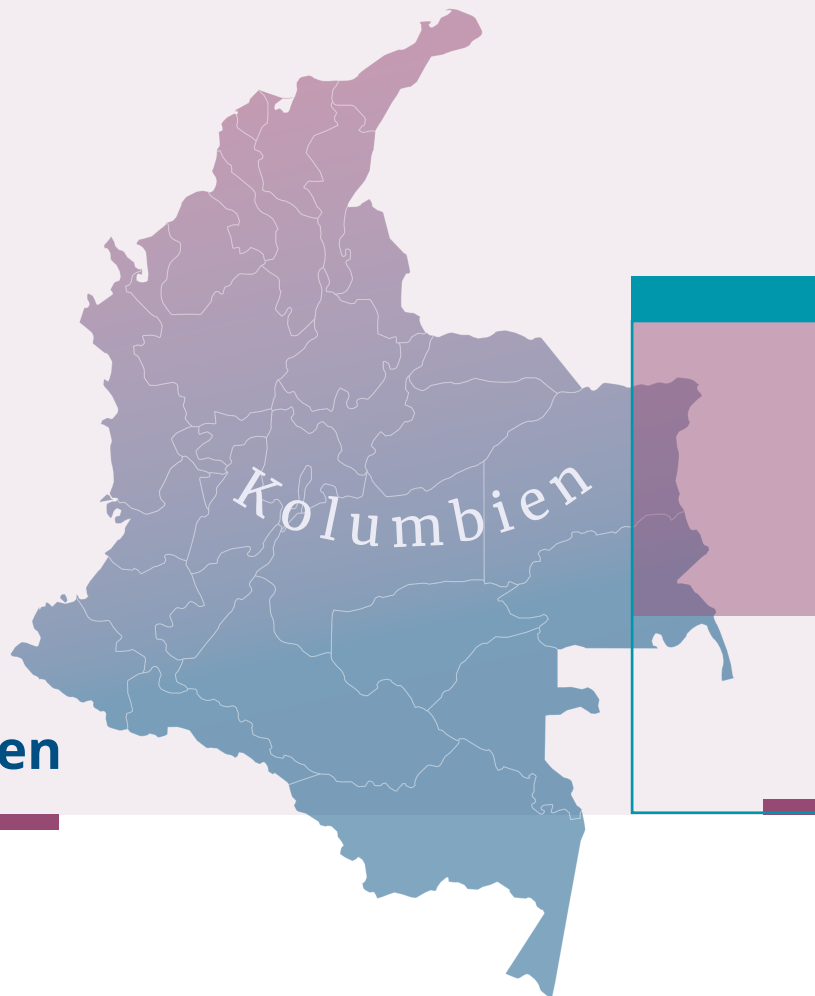
Aus diesem Grund werden Länder, die wie Brasilien über diese Ressourcen verfügen, zu strategischen Partnern. China hat dies erkannt und investiert bereits enorm in der Region. Auch die USA sind aus geografischen Gründen mit Lateinamerika und Brasilien verbunden. Die brasilianische Diplomatie folgte eigentlich stets einer globalen, multilateralen Ausrichtung – mit Ausnahme der aktuellen Regierung, die mittelfristig viel Raum für noch engere Beziehungen zu Deutschland und der

Europäischen Union lässt.<sup>13</sup> Ein besonderes Interesse sowohl Brasiliens als auch Deutschlands liegt in der Zusammenarbeit bei der Entwicklung der Energiepartnerschaft. Daher wäre es wünschenswert, die deutsche Außenpolitik würde Brasilien weiterhin als wichtigen Partner bei sicherheitspolitischen Fragestellungen betrachten. Hier können auch die jeweiligen Bundesstaaten interessante Partner für Deutschland sein. ♦

**Anja Czymmeck** leitet das KAS-Auslandsbüro in Brasilien.

- 1 BMZ 2022: Brazil, in: <https://www.bmz.de/en/countries/brazil> [11.04.2022].
- 2 Britannica 2022: Amazon Rainforest, in: <https://www.britannica.com/place/Amazon-Rainforest> [11.04.2022].
- 3 Viola, Eduardo / Franchini, Matías 2013: Brasil na governança global do clima, 2005-2012: a luta entre conservadores e reformistas. Contexto Internacional (PUC), v. 35, Nr. 1, S. 43–76, Juni 2013, in: <https://www.scielo.br/j/cint/a/zHnDvDdHKw4s5gqWnD4947J/?lang=pt> [08.01.2022].
- 4 Barbosa, Rubens 2019: O Brasil e o Atlântico Sul. O Estado de S. Paulo, 08.10.2019 (online), in: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#/20191008-46011-nac-2-opi-a2-not> [20.04.2022].
- 5 Verdélio, Andreia 2021: Países do G4 pedem reforma do Conselho de Segurança de ONU, Agência Brasil, 23.09.2021, in: <https://agenciabrasil.abc.com.br/internacional/noticia/2021-09/paises-do-g4-pedem-reforma-do-conselho-de-seguranca-da-onu> [11.04.2022].
- 6 Governo do Brasil 2022: Federal Republic Of Germany, in: <https://www.gov.br/mre/en/subjects/bilateral-relations/all-countries/federal-republic-of-germany> [11.04.2022].
- 7 Istoe Dinheiro 2022: Em 5 gráficos: a relação comercial entre Brasil e Alemanha, 13.09.2021, in: <https://www.istoedinheiro.com.br/em-5-graficos-a-relacao-comercial-entre-brasil-e-alemanha/> [11.04.2022].
- 8 Deutsche Vertretungen in Brasilien 2022: Relações econômicas Brasil – Alemanha, in: <https://brasil.diplo.de/br-pt/assuntos/economia/-/1049452> [11.04.2022].
- 9 International Trade Administration 2019: Germany – Agricultural Sectors, 30.08.2019, in: <https://www.export.gov/apex/article2?id=Germany-Agricultural-Sectors> [11.04.2022].
- 10 Council On Foreign Relations 2020: Brazil-EU Cyber Cooperation: Swinging Bridges on the Road to Stability in Cyberspace | Council on Foreign Relations, 25.03.2020, in: <https://www.cfr.org/blog/brazil-eu-cyber-cooperation-swinging-bridges-road-stability-cyberspace> [11.04.2022].
- 11 Nações Unidas Brasil 2019: População mundial deve chegar a 9,7 bilhões de pessoas em 2050, diz relatório da ONU, 17.06.2019, in: <https://brasil.un.org/pt-br/83427-populacao-mundial-deve-chegar-97-bilhoes-de-pessoas-em-2050-diz-relatorio-da-onu> [11.04.2022].
- 12 Alves, José Eustáquio Diniz 2010: O impacto global da classe média sobre o meio ambiente, Eco Debate, 10.01.2020, in: <https://www.ecodebate.com.br/2020/03/25/o-impacto-global-da-classe-media-sobre-o-meio-ambiente-artigo-de-jose-eustaquio-diniz-alves/> [11.04.2022].
- 13 International Energy Agency 2022: Brazil, in: <https://www.iea.org/countries/brazil> [11.04.2022].

# Kolumbien



**Stefan Reith**

**1. Relevanz** *Welche Relevanz hat Kolumbien für Deutschland, wenn es darum geht, das Interesse „Die Sicherheit und Stabilität Europas, seiner Nachbarschaft und anderer Weltregionen“ zu verwirklichen?*

Kolumbien hat im Kontext der Systemkonkurrenz zwischen Russland, China und westlichen Demokratien für Deutschland und Europa als Wertepartner und regionaler Stabilitätsanker erhebliche strategische Bedeutung. Mit Blick auf Bevölkerungszahl, Wirtschaftskraft, Fläche und Ressourcenreichtum zählt das Land zu den wichtigsten Ländern Lateinamerikas. Als OECD-Mitglied und einziger „globaler Partner“ der NATO in Lateinamerika steht das Land fest an der Seite der Demokratien, die sich für die Stärkung des Multilateralismus und eine regelbasierte liberale Weltordnung einsetzen. Gerade im Kontext der Krise in Venezuela bildet Kolumbien einen wichtigen demokrati-



schen Gegenpol zu den autoritären Mächten, die das Regime Maduro unterstützen und Venezuela als Einfallstor für die Ausweitung der eigenen Interessensphären in der Region betrachten. Angesichts der zunehmend geopolitischen Dimension der Venezuelakrise spielt Kolumbien als Partner und regionaler Stabilitätsanker eine wichtige Rolle. Das Land verfolgt zudem eine liberale Außenhandelspolitik und ist der EU durch ein modernes Freihandelsabkommen verbunden. Freie Handels- und sichere Seewege haben auf der außen- und sicherheitspolitischen Agenda des Landes daher hohe Priorität. Als Atlantik- und Pazifikanrainer – die kolumbianischen Hoheitsgewässer machen circa 45 Prozent des Staatsgebiets aus – ist die Lage Kolumbiens von geopolitischer Bedeutung, zumal der überwiegende Teil der Schifffahrtsrouten und des Warenverkehrs zum Panamakanal durch die kolumbianische Karibik führt. Aufgrund seiner

langen internen Konfliktgeschichte verfügt Kolumbien zudem über bedeutende militärische Ressourcen und Erfahrung, die es in die Partnerschaft der NATO einbringt.

**2. Bereitschaft** *Wie groß ist die Bereitschaft Kolumbiens, mit Deutschland zur Verwirklichung dieses Interesses zusammenzuarbeiten?*

Die Beziehungen zwischen Kolumbien und der EU sowie Deutschland sind eng und von gegenseitigem Vertrauen geprägt. Im Rahmen der VN-Generalversammlung unterzeichneten Kolumbien und die EU 2021 eine Vereinbarung über den weiteren Ausbau der Zusammenarbeit und des politischen Dialogs, unter anderem im Bereich Außen- und Sicherheitspolitik. Deutschland gilt innerhalb der EU als einer der wichtigsten Partner Kolumbiens. Die Bereitschaft zu einer verstärkten Zusammenarbeit

im politischen, wirtschaftlichen, akademischen, technologischen und militärischen Bereich ist bei den kolumbianischen Entscheidungsträgern daher groß, zumal Deutschland als prominenter internationaler Unterstützer des Friedensprozesses und wichtiger Kooperationspartner bei der Bewältigung der Migration aus Venezuela einen positiven Ruf genießt. Auch auf zivilgesellschaftlicher Ebene (NGOs, Kirchen, politische Stiftungen, kulturelle Zusammenarbeit) bestehen enge und vielfältige Beziehungen, welche die Vertrauensbasis für eine vertiefte Zusammenarbeit stärken.

### **3. Status quo** *Wie eng ist die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Kolumbien aktuell in diesem Bereich?*

Zwischen Deutschland und Kolumbien besteht bereits eine vertrauensvolle sicherheitspolitische Zusammenarbeit, die sich zum Beispiel im Bereich gemeinsamer Rüstungsprojekte, beim Austausch von Offizieren und gemeinsamen Aus- und Weiterbildungsprogrammen widerspiegelt. Die Fregatten und U-Boote der kolumbianischen Marine sind deutscher Herkunft. Bei aktuellen Rüstungsprojekten der Marine spielt der Technologietransfer aus Deutschland eine entscheidende Rolle. 2021 wurde eine offizielle Absprache zwischen dem kolumbianischen und dem deutschen Verteidigungsministerium getroffen, um die traditionelle Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich weiter zu stärken. Die Vereinbarung setzt Rahmenbedingungen für den weiteren Ausbau der bilateralen Kooperation in Bereichen wie militärische Aus- und Weiterbildung, friedenserhaltende Einsätze im Rahmen der Vereinten Nationen, Verbesserung der Interoperabilität, Rüstungstechnologie, maritime Sicherheit, Cybersicherheit,

**Bei aktuellen Rüstungsprojekten der Marine spielt der Technologietransfer aus Deutschland eine entscheidende Rolle.**

Logistik, Minenräumen, Umweltschutz. Auch mit der NATO hat Kolumbien Ende 2021 ein ambitioniertes Partnerschaftsprogramm vereinbart, um die Interoperabilität der Streitkräfte zu stärken und die Zusammenarbeit in Bereichen wie militärischer Ausbildung, Minenräumung und maritimer Sicherheit zu vertiefen. Deutschland, Kolumbien und die NATO-Partner pflegen zudem im akademischen Bereich bei sicherheits- und verteidigungspolitischen Themen einen engen Austausch. Dabei werden aus Expertenkreisen und von Mitgliedern des Militärs sowie aus der Verteidigungspolitik stets die gemeinsamen Sicherheitsinteressen und die große Übereinstimmung bei der geopolitischen Risikoanalyse betont.

### **4. Potenzial** *Wie groß ist das Potenzial, die Partnerschaft zwischen Deutschland und Kolumbien in diesem Bereich zu intensivieren?*

Das Potenzial, die sicherheitspolitische Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Kolumbien weiter zu intensivieren, ist groß. Das jüngst vereinbarte Partnerschaftsprogramm mit der NATO sowie die deutsch-kolumbianische Vereinbarung auf Ebene der Verteidigungsministerien dienen dafür als Grundlage und Orientierung. Auch die Intensivierung geopolitischer Spannungen im Rahmen der Systemkonkurrenz zwischen liberalen Demokratien und autoritären Mächten, die in verschiedenen Weltregionen sichtbar wird, gibt Anlass, die sicherheitspolitische Kooperation mit Kolumbien voranzutreiben. Aufgrund seiner geostrategisch wichtigen Lage mit Zugang zu Pazifik und Atlantik, seiner militärischen Ressourcen und Erfahrung sowie der festen Verankerung in der westlichen Wertegemeinschaft ist Kolumbien ein wichtiger

Partner für die Sicherheits- und Verteidigungsgemeinschaft von EU und NATO. Da Kolumbien mit Blick auf die Umsetzung des Friedensprozesses, die Masseneinwanderung aus Venezuela sowie – infolge der Präsenz illegaler bewaffneter Gruppen, die um die Kontrolle des Drogengeschäfts und anderer illegaler Ökonomie kämpfen – die Unsicherheit und hohen Gewalttaten in weiten Teilen des Landes sehr stark mit internen Herausforderungen konfrontiert ist, bewegt sich der Fokus der öffentlichen sicherheitspolitischen Debatte in erster Linie im nationalen Kontext. Experten und Entscheidungsträger haben jedoch großes Interesse am Austausch und der Zusammenarbeit mit internationalen Partnern, um sicherheitspolitische Herausforderungen gemeinsam zu analysieren und Lösungsansätze zu entwickeln.

**Insbesondere bei sicherheitspolitischen Beratungen und Foren zur transatlantischen Sicherheit sollte Kolumbien als einziger „globaler Partner“ der NATO in Lateinamerika stärker einbezogen werden.**

**5. Politikempfehlung** *Was muss sich in der deutschen Außenpolitik ändern, damit dieses Potenzial vollumfänglich ausgeschöpft werden kann?*

Deutschland sollte die tragfähigen Grundlagen der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit mit Kolumbien – insbesondere im Bereich der Seestreitkräfte – und die jüngste Rahmenvereinbarung (siehe Status quo) nutzen, um konkrete Kooperationsprojekte in den Bereichen Rüstung, Aus- und Weiterbildung sowie der strategischen Analyse neuer sicherheitspolitischer Herausforderungen zu entwickeln. Insbesondere bei sicherheitspolitischen Beratungen und Foren zur transatlantischen Sicherheit sollte Kolumbien als einziger „globaler Partner“ der NATO in Lateinamerika stärker einbezogen werden. Die guten Beziehungen zwischen leitenden Akteuren im Sicherheits- und Verteidigungssektor und das über Jahre aufgebaute gegenseitige

Vertrauen sollten weiter durch Delegationen und Austauschprogramme intensiv gepflegt werden. Die entwicklungspolitische Zusammenarbeit in Bereichen, die nicht unmittelbar mit sicherheits- und verteidigungspolitischen Themen zusammenhängen, sollte stärker mit dem bilateralen sicherheitspolitischen Dialog verknüpft werden. Wünschenswert wäre dazu eine stärkere länderspezifische Abstimmung zwischen dem Auswärtigen Amt, dem Bundesministerium für Wirtschaft und Entwicklung sowie dem Bundesministerium der Verteidigung. Die starke Rolle Deutschlands bei der Begleitung des kolumbianischen Friedensprozesses, zum Beispiel bei der Unterstützung der Arbeit der Übergangsjustiz und

der Wahrheitskommission, sollte künftig auch dazu genutzt werden, den Dialog der genannten Institutionen mit dem kolumbianischen Militär zu stärken. Eine transparente und kritisch-konstruktive Beteiligung des Militärs bei der Aufarbeitung des Konflikts und der historischen Erinnerung würde die Akzeptanz des Friedensabkommens und das Vertrauen der kolumbianischen Gesellschaft in die Streitkräfte festigen und somit auch den internationalen Dialog zur Rolle von Streitkräften in einem demokratischen und sozialen Rechtsstaat fördern. Integrität, hohe ethische Standards sowie der Schutz der Menschenrechte sollten wichtige Pfeiler des Dialogs bleiben, um neben der technisch-militärischen Kooperation auch das Wertefundament der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit mit Kolumbien weiter zu stärken. ♦

**Stefan Reith** leitet das KAS-Auslandsbüro Kolumbien.





## Mexiko

### Hans-Hartwig Blomeier

**1. Relevanz** *Welche Relevanz hat Mexiko für Deutschland, wenn es darum geht, das Interesse „Die Sicherheit und Stabilität Europas, seiner Nachbarschaft und anderer Weltregionen“ zu verwirklichen?*

Im Zusammenhang mit organisierter Kriminalität, Drogenhandel und Durchdringung des Staates durch kriminelle Gruppen steht Mexiko – regionale Führungsmacht und G20-Mitglied – vor besonderen Herausforderungen, die sowohl die innere als auch die regionale Sicherheit betreffen. Angesichts der grenzüberschreitenden, sogar weit über den amerikanischen Kontinent hinausreichenden Auswirkungen der organisierten Kriminalität in Mexiko, den Migrationsbewegungen aus Zentralamerika und anderen Weltregionen durch Mexiko in Richtung USA und dem signifikanten wirtschaftlichen Potenzial als Produktionsstandort mit gut qualifizierten Arbeitskräften und einem durch die nordamerikanische



Freihandelszone privilegierten Zugang zum US-amerikanischen Markt ist das Land für die Stabilität der Region von großer Bedeutung.

Die Corona-Pandemie hat Mexiko vor neue wesentliche Herausforderungen gestellt und die Schwächen beziehungsweise völlig unzureichende Strategie der mexikanischen Regierung im Umgang mit der COVID-19-Pandemie offengelegt. Angesichts des prekären öffentlichen Gesundheitssektors und des hohen Anteils des informellen Sektors am Wirtschaftsleben sind die negativen sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Krise im Land überdurchschnittlich hoch.

Mexiko als Stabilitätsanker ist aus deutscher Sicht vor allem aus einer wirtschaftlichen Perspektive zu betrachten. Mit seiner wirtschaftlichen Präsenz (rund 200.000 Arbeitsplätze, alle wichtigen deutschen Automobilkonzerne, zahlreiche Zulieferfirmen) hat Deutschland ein

klares Interesse an einem stabilen Mexiko inklusive eines reibungslosen Marktzuganges nach Nordamerika. Das jüngst verabschiedete und erneuerte T-MEC-Abkommen bietet dazu die notwendigen Rahmenbedingungen.

## **2. Bereitschaft** *Wie groß ist die Bereitschaft Mexikos, mit Deutschland zur Verwirklichung dieses Interesses zusammenzuarbeiten?*

Aus der Sicht Deutschlands besteht eine sehr hohe Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit Mexiko, insbesondere auch wegen der in der Vergangenheit gestörten Beziehungen im transatlantischen Verhältnis zu den USA. Mexiko ist wegen seiner G20-Mitgliedschaft, seiner Bedeutung in Fragen der organisierten (Drogen-)Kriminalität und vor allem wegen seiner sehr engen Verflechtung mit den USA und dem durch das T-MEC-Abkommen bestehenden privilegierten Zugang zum US-amerikani-

schen Markt ein wichtiger Partner für Deutschlands Interessen in Fragen der Stabilität.

Ob dieses starke Interesse auf deutscher Seite auch von Mexiko geteilt wird, muss sehr differenziert betrachtet werden. Seit dem Regierungswechsel im Dezember 2018 ist hier immer noch eine deutliche Abkühlung auf Regierungsebene zu verzeichnen, auch in den traditionellen Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit (Energie, Umwelt, duale Ausbildung, Rechtsstaat). In Bereichen wie Sicherheit und wirtschaftliche Stabilität ist bis zum Amtsende (2024) von Staatspräsident Andrés Manuel López Obrador (AMLO) keine auffällige Besserung zu erwarten. Allerdings ist die Bereitschaft zur Kooperation in einigen Landesregierungen (Bajío, Yucatán) deutlich gestiegen. Auch der Privatsektor hat erhebliche Anstrengungen unternommen, die Kooperation mit Deutschland zu intensivieren, allerdings klar auf den Bereich der Wirtschaft fokussiert: Der Nachgang der Pandemie bringt somit auch eine Kooperationschance mit sich, um einen gegenseitigen Ideenaustausch über die nachhaltige Reaktivierung der Wirtschaft zu fördern.

### 3. Status quo *Wie eng ist die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Mexiko aktuell in diesem Bereich?*

Die politischen und insbesondere die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Mexiko und Deutschland sind traditionell gut und intensiv. Aber auch die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit ist signifikant, konzentriert sich jedoch auf andere Themen (Umwelt, Biodiversität, Rechtsstaat, duale Ausbildung) und tangiert von daher die Sicherheitsthematik nicht. Hinzu kommt, dass sich mit der Regierung López Obrador die Stimmung in Fragen der Kooperation stark verschlechtert hat, da die Regierung andere Schwerpunkte

**Da das mexikanisch-amerikanische Verhältnis von Spannungen gekennzeichnet ist, erkennt man auf mexikanischer Seite ein Bedürfnis nach Diversifizierung.**

setzen will und bestehende Abkommen (zum Beispiel im Energiesektor) ablehnt.

Hinzu kommt, dass die Kooperation in Sicherheitsfragen bis dato nahezu ausschließlich auf die USA konzentriert war, die erhebliche Mittel (etwa im Rahmen der sogenannten Mérida-Initiative) in den Bereichen Ausrüstung, Intelligence und Material investiert haben. Diese Konzentration ist wirtschaftlich, geografisch und geostrategisch begründet und nachvollziehbar. Gut 3.000 Kilometer gemeinsame Grenze, 80 Prozent der mexikanischen Exporte gehen in die USA, 50 Prozent der Importe kommen von dort, Migrationsströme aus Zentralamerika (und darüber hinaus) haben im Wesentlichen die USA zum Ziel, der Drogenschmuggel geht im großen Umfang in die USA, die Versorgung der Kartelle mit Waffen aus den USA: Dies alles sind Gründe für eine besondere Beziehung zwischen den USA und Mexiko gerade auch in Fragen der Sicherheit.

### 4. Potenzial *Wie groß ist das Potenzial, die Partnerschaft zwischen Deutschland und Mexiko in diesem Bereich zu intensivieren?*

Angesichts der geschilderten Fokussierung der Sicherheitsthematik auf die Beziehung zwischen Mexiko und den USA bleibt wenig Raum oder Potenzial für diesbezügliche Initiativen zwischen Deutschland und Mexiko. Das mexikanisch-amerikanische Verhältnis ist historisch gesehen nicht nur während der Amtszeit von Präsident Trump von erheblichen Spannungen gekennzeichnet gewesen, sodass zumindest auf mexikanischer Seite immer noch ein Bedürfnis und auch eine Bereitschaft nach Diversifizierung erkennbar ist. Dies trifft insbesondere auf einzelne Bundesstaaten zu, die begonnen haben, ihre internationalen Beziehungen auszubauen. Angesichts der Interdependenz

zwischen Investitionen und Sicherheit und der starken Präsenz deutscher Investitionen im Zentrum des Landes besteht hier Potenzial zur Zusammenarbeit zwischen Experten in Bereichen wie Polizeiarbeit, Cybersecurity oder innovative Sicherheitskonzepte.

Da vor allem die organisierte Kriminalität ihre Aktivitäten nicht nur in Richtung USA ausübt, sondern über unterschiedliche Routen und Wege auch nach Europa richtet, sollte auch Deutschland an Konzepten und Initiativen zur wirkungsvollen Bekämpfung vor Ort interessiert sein.

Darüber hinaus ist das Potenzial in Fragen der regionalen Stabilität erheblich, da Mexiko angesichts seiner geostrategischen Position an der Schnittstelle zwischen Nord- und Südamerika bei Migration und regionaler Sicherheit eine wichtige Rolle spielt. Ein Aspekt, den Deutschland beziehungsweise die EU im transatlantischen Verhältnis/transatlantischen Beziehungen unbedingt (stärker) mitdenken muss.

Dies gilt angesichts der geschilderten privilegierten Marktzugänge Richtung USA und Kanada in noch viel stärkerem Maße für die wirtschaftliche Stabilität in der Region und für die außenwirtschaftlichen Interessen Deutschlands.

**5. Politikempfehlung** *Was muss sich in der deutschen Außenpolitik ändern, damit dieses Potenzial vollumfänglich ausgeschöpft werden kann?*

Um dieses Potenzial auszuschöpfen, sollte sich die deutsche Politik in Mexiko nicht nur auf die nationale Ebene orientieren, da hier die Potenziale aufgrund der geschilderten Rahmenbedingungen in der aktuell gegebenen politischen Konfiguration eher gering sind.

**Die deutschen Anstrengungen in der Außenpolitik sollten explizit die Ebene der Bundesstaaten berücksichtigen.**

Hinzu kommt, dass sowohl Mexiko wie auch Deutschland in den letzten Monaten vor allem mit der Bewältigung der Auswirkungen der Corona-Pandemie auf der jeweils nationalen Ebene konzentriert waren. Vor allem Mexiko wird in Zukunft noch mit den verheerenden,

langfristigen wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Pandemie beschäftigt sein. Die deutschen Anstrengungen in der Außenpolitik sollten von daher explizit die Ebene der Bundesstaaten berücksichtigen, wozu auch Partnerschaften mit deutschen Bundesländern gefördert werden sollten.

Die Region Centro-Bajío-Occidente ist angesichts der dortigen deutschen Wirtschaftspräsenz in besonderem Maße prädestiniert. Die Privatwirtschaft hat dies mit dem Export der Hannover-Messe längst erkannt, die deutsche (und vor allem die mexikanische Politik) müssten nachziehen und diese Partnerschaften mit hochran-

giger politischer Präsenz flankieren – sowie mit konkreten Kooperationsprojekten Wirtschaft plus Politik zur Stärkung der außenwirtschaftlichen Beziehungen fördern.

Auf multilateraler Ebene wären gemeinsame Anstrengungen von Deutschland, der EU, Mexiko und Zentralamerika zur Thematik Migration notwendig, wenn hier eine Eindämmung der Migrationsströme erreicht und damit auch das Sicherheitsproblem in der Region reduziert werden soll. Dieses beinhaltet in erster Linie eine Bekämpfung der Migrationsursachen in den Ländern Zentralamerikas (wirtschaftliche Entwicklung, Reduzierung der Gewalt und Kriminalität vor Ort). ♦

**Hans-Hartwig Blomeier** leitet das KAS-Auslandsbüro Mexiko.



**Johannes D. Rey**

**1. Relevanz** *Welche Relevanz hat Kasachstan für Deutschland, wenn es darum geht, das Interesse „Die Sicherheit und Stabilität Europas, seiner Nachbarschaft und anderer Weltregionen“ zu verwirklichen?*

Mit der Multi-Vektoren-Politik hat die Führung des Landes enge wirtschaftliche und politische Kontakte zu seinen großen Nachbarn Russland und China, aber auch zu den USA und der Europäischen Union sowie in die arabische Welt, die Türkei, Südkorea, Iran und andere auf- und ausgebaut. Inzwischen hat Kasachstan auch diplomatische Beziehungen zu vielen Staaten in Afrika und Südamerika aufgenommen. Die Multi-Vektoren-Politik ist für Kasachstan alternativlos, gerade auch angesichts des aktuellen Krieges in der Ukraine. Die Politik der Neutralität hat sich bewährt. Es gilt nun, nicht nur Antworten auf die Belt-and-Road-Initiative der chinesischen Regierung zu finden, sondern auch eine Alternative zu Russland in den Bereichen



Sicherheit und Wirtschaft für die Europäische Union und Deutschland zu werden. Deutschland und die EU müssen hier den umworbenen beziehungsweise beteiligten Ländern eine klare Strategie der Zusammenarbeit anbieten, um die wachsenden geopolitischen Ansprüche Chinas und Russlands einzugrenzen.

Mit der Europäischen Union hat Kasachstan ein erweitertes Partnerschafts- und Kooperationsabkommen abgeschlossen, welches am 1. März 2020 in Kraft trat. In dem neuen Abkommen geht es nicht nur um Wirtschaftsfragen, sondern auch um die Kooperation bei internationalen Sicherheitsaspekten. Für Deutschland und die Europäische Union bleibt Kasachstan damit der sicherheitspolitische Stabilitätsanker in Zentralasien.

Kasachstans außen- und sicherheitspolitisches Engagement spiegelt sich durch zahlreiche Mitgliedschaften in internationalen Organisationen

wider. Das Land ist unter anderem Mitglied der Vereinten Nationen (UN, gewähltes Mitglied des Sicherheitsrats 2017/18), der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE, Vorsitz 2010), der Welthandelsorganisation (WTO, seit 2015), der Eurasischen Wirtschaftsunion (EAWU), der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (ECO), des Programms für Regionale Wirtschaftliche Zusammenarbeit in Zentralasien (CAREC), der Organisation zur Kollektiven Sicherheit (CSTO), der Organisation für Islamische Zusammenarbeit (OIC, Vorsitz 2011) und der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SCO).

**2. Bereitschaft** *Wie groß ist die Bereitschaft Kasachstans, mit Deutschland zur Verwirklichung dieses Interesses zusammenzuarbeiten?*

Als es Anfang Januar 2022 zu landesweiten Unruhen kam, die mit einem Elitenwechsel

verbunden war, sah Kasachstan Russland noch als seinen ersten strategischen Partner in Fragen der Sicherheitspolitik an. Russland sandte auf Wunsch der kasachischen Regierung als erstes Friedenstruppen im Rahmen des CSTO-Vertrags nach Almaty, um die Macht des zweiten Präsidenten zu retten. Nach dem Einmarsch in die Ukraine und den damit verhängten Sanktionen gegen Russland hat sich die Politik Kasachstans stärker westlich orientiert, vor allem in Richtung EU und Deutschland, um stärkere wirtschaftliche und politische Beziehungen aufzubauen. Die offizielle Position der Akorda (Präsidentialverwaltung) in Bezug auf Russland zeugt allerdings weiterhin von Zurückhaltung, eingedenk der starken wirtschaftlichen und militärischen Abhängigkeiten Kasachstans von der Russischen Föderation. Nichtsdestotrotz betrachtet das Land die aktuelle geopolitische Krise auch als „Window of Opportunities“ und sucht nach Möglichkeiten, die aus Russland abziehenden westlichen Firmen von dem Investitionsstandort Kasachstan zu überzeugen und zum Beispiel Gaspipeline netze außerhalb des russischen Territoriums aufzubauen.

Sowohl bei der Entwicklung als auch bei der Implementierung der ersten EU-Zentralasienstrategie (2007) war Kasachstan das einzige zentralasiatische Land, welches signifikant an einer Realisierung mitgearbeitet hat. Führend war Kasachstan auch an der Ausarbeitung der neuen EU-Zentralasienstrategie beteiligt, die am 17. Juni 2019 vom Rat der Europäischen Union angenommen wurde.

**3. Status quo** *Wie eng ist die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Kasachstan aktuell in diesem Bereich?*

**Es empfiehlt sich eine Intensivierung der deutsch-kasachischen Zusammenarbeit in Bezug auf die Neue Seidenstraße und die Digitalisierung.**

Eine Zusammenarbeit mit Deutschland erfolgt von kasachischer Seite zum einen über die gemeinsame Mitgliedschaft in multilateralen Organisationen wie UN und OSZE. Sie erfolgt aber seit Jahrzehnten auch bilateral entlang gemeinsamer Themen, zum Beispiel bei der Verhinderung von Proliferation sowie die Unterbindung von Menschen-, Waffen- und Drogenhandel. Dabei wird mit deutschen Behörden zusammengearbeitet, insbesondere auch mit dem Bundeskriminalamt und dem Bundesnachrichtendienst.

Bereits am 10. April 1995 haben Deutschland und Kasachstan ein Abkommen zur Bekämpfung organisierter Kriminalität in Almaty unterzeichnet. Der

Beschluss enthält eine Zusammenarbeit über die gesamte Breite der Sicherheitspolitik, von der Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität bis hin zur Cyberabwehr und Fälschungsdelikten. Dabei ist der Austausch von Fachleuten und personenbezogenen Daten vorgesehen.

**4. Potenzial** *Wie groß ist das Potenzial, die Partnerschaft zwischen Deutschland und Kasachstan in diesem Bereich zu intensivieren?*

Die Unabhängigkeit Kasachstans wurde von Deutschland am 31. Dezember 1991 anerkannt. Seit dem 11. Februar 1992 gibt es diplomatische Beziehungen zwischen beiden Ländern. Seitdem ist die Kooperation, auch im Sicherheitsbereich, stetig vertieft worden. Gerade im bilateralen Verhältnis lassen sich bei der Terrorbekämpfung und anderen Bereichen der Kriminalitätsbekämpfung Fortschritte erzielen. Zwischen dem kasachischen Außenministerium und dem deutschen Innenministerium

gibt es einen regen Austausch hinsichtlich der ethnischen Deutschen in Kasachstan. Die jahrzehntelange vertrauensvolle Zusammenarbeit birgt das Potenzial für eine thematische und organisatorische Ausweitung sicherheitspolitischer Themen.

Aufgrund der Energieknappheit in der EU und in Deutschland, die seit dem Beginn des Krieges in der Ukraine aufgetreten ist, sollte das Potenzial Kasachstans im Bereich der Energiesicherheit nicht unterschätzt werden. So hat Österreich zum Beispiel schon 7,8 Prozent seiner Ölimporte aus Russland durch kasachisches Öl ersetzt. Es bleibt unverständlich, dass hier vonseiten Deutschlands immer noch viel zu wenig Engagement gezeigt wird.

Kasachstan setzt derzeit ein Programm politischer und wirtschaftlicher Reformen um, welches von Präsident Tokajew am 16. März 2022 vorgeschlagen wurde. Maßnahmen zur Demokratisierung staatlicher Prozesse, zur Reduzierung der Befugnisse des Präsidenten, zur Verbesserung des Parlamentarismus und Stärkung

der Zivilgesellschaft zeigen den Wunsch der Regierung, sich verstärkt dem Westen zuzuwenden.

**5. Politikempfehlung** *Was muss sich in der deutschen Außenpolitik ändern, damit dieses Potenzial vollumfänglich ausgeschöpft werden kann?*

Die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Kasachstan ist in Wirtschaft und Politik ausbaufähig. Wichtig ist, Kasachstan noch stärker als strategischen Partner wahrzunehmen. So gibt es zum Beispiel seit 2012 eine Rohstoff- und Technologiepartnerschaft, die nicht wirklich mit Leben gefüllt wird. Es gilt, den politischen Dialog mit Deutschland und der Europäischen Union zu stärken, insbesondere zwischen den Parlamenten – eine der Hauptaufgaben der Konrad-Adenauer-Stiftung vor Ort. ♦

**Johannes D. Rey** leitet das KAS-Auslandsbüro Kasachstan.





## Usbekistan

**Ronny Dirk Heine**

**1. Relevanz** *Welche Relevanz hat Usbekistan für Deutschland, wenn es darum geht, das Interesse „Die Sicherheit und Stabilität Europas, seiner Nachbarschaft und anderer Weltregionen“ zu verwirklichen?*

Seit Ende 2016 vollzieht Usbekistan einen Liberalisierungs- und Öffnungskurs. Für die weitere Entwicklung des Landes werden umfassende Fünf-Jahres-Entwicklungsstrategien umgesetzt, die unter anderem Reformpläne in der Sicherheits- und Außenpolitik des Landes beinhalten. Usbekistan verfolgt eine multilaterale und proaktive Außenpolitik.

Als Teil der neuen usbekischen Entwicklungsstrategie werden eine engere Kooperation mit und gute Beziehungen zu seinen Nachbarn sowie der Ausbau der Zusammenarbeit durch länderübergreifende Projekte angestrebt. Ziel ist es, um das Land herum einen Gürtel



der Sicherheit, der Stabilität und gutnachbarschaftlicher Beziehungen zu schaffen. Gemäß der aktuellen Verteidigungsdoktrin von 2019 verzichtet Usbekistan auf die Herstellung und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, auf die Mitgliedschaft in militärisch-politischen Organisationen und schließt die Stationierung ausländischer Militärbasen auf seinem Territorium aus.

Eine aktive Teilnahme an der internationalen Kooperation und die Integration des Landes in europäische, asiatische und andere internationale Institutionen nimmt Usbekistan als eine wichtige Aufgabe seiner Außenpolitik wahr. Usbekistan ist Mitglied in mehr als 100 verschiedenen internationalen Organisationen und Vertragspartei von mehr als 200 multilateralen Verträgen. Darunter sind die OSZE, die Blockfreien-Bewegung oder Interpol.

Großen Wert legt Usbekistan zudem auf Kooperationsformate mit der WHO, der Eurasischen Wirtschaftsunion (EAWU) sowie der chinesischen Belt-and-Road-Initiative. Eine wichtige Rolle hinsichtlich der weiteren Einbindung des Landes in multilaterale Foren könnte beispielsweise das noch zu unterzeichnende Kooperationsabkommen mit der EU spielen. Dieses würde maßgeblich zur Schaffung günstigerer Handelsbedingungen und folglich einer Liberalisierung des Außenhandelsregimes beitragen. Seit 1994 beteiligt sich Usbekistan an dem NATO-Programm „Partnerschaft für den Frieden“. Die usbekische Regierung betrachtet die NATO als einen wichtigen Partner bei der Abwehr von aktuellen Sicherheitsbedrohungen, plädiert für die Entwicklung der Zusammenarbeit mit der NATO und will die militär-technische Kooperation mit ausländischen Partnern ausbauen.

Die größte Bedrohung für die nationale und dadurch auch regionale Sicherheit stellen nämlich derzeit religiöser Extremismus und Terrorismus dar, die aus Afghanistan und anderen Nachbarstaaten ins Land gelangen. Auch radikal-islamische Gruppierungen in Usbekistan, die das säkulare Gesellschaftsmodell und damit die Stabilität und den gesellschaftlichen Frieden infrage stellen, sind ein Sicherheitsrisiko für das Land. Bis jetzt gelingt es Usbekistan, den islamistischen Druck einzudämmen. Da Usbekistan innerhalb Zentralasiens über den größten Einfluss verfügt und zudem an alle Staaten in der Region grenzt, würde sich eine Destabilisierung in Usbekistan auf die ganze Region auswirken. Eine Instabilität in Zentralasien würde auch für Deutschland und die EU zu großen Herausforderungen führen.

## 2. Bereitschaft *Wie groß ist die Bereitschaft Usbekistans, mit Deutschland zur Verwirklichung dieses Interesses zusammenzuarbeiten?*

Usbekistan ist der bedeutendste wirtschaftliche und sicherheitspolitische Akteur in Zentralasien. Ohne die Einbeziehung des Landes ist die regionale Stabilität in Zentralasien schlicht nicht vorstellbar. Aufgrund der Bedeutung des Landes aus wirtschaftlicher, transportlogistischer und politischer Sicht verspricht der Aufbau einer beidseitig vorteilhaften strategischen und partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit Usbekistan positive Auswirkungen auf die gesamte Region. Ziel der nachbarschaftlichen Kooperationen auch in länderübergreifenden Projekten ist es unter anderem, eine größere Einigkeit in außenpolitischen Fragen unter den Staaten Zentralasiens herzustellen. Ein vereintes und stabiles Zentralasien wird der EU und Deutschland eine zuversichtliche

**Ohne die Einbeziehung Usbekistans ist die regionale Stabilität Zentralasiens schlicht nicht vorstellbar.**

Partnerschaft in vielen Bereichen, darunter auch bei der Festigung der internationalen Sicherheit und Stabilität, ermöglichen. Dazu können sowohl bilaterale Plattformen als auch multilaterale Dialogformate wie EU-Usbekistan beitragen. Außerdem hob Präsident Schawkat Mirsijojew in seiner Amtsantrittsrede vom November 2021 hervor, dass sich Usbekistan um eine verstärkte Kooperation mit Deutschland und die Umsetzung von Erfahrungen Deutschlands in zahlreichen Bereichen bemühen wird, vom Agrarsektor bis hin zur Automobilindustrie.

## 3. Status quo *Wie eng ist die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Usbekistan aktuell in diesem Bereich?*

Bei den Evakuierungsbemühungen der internationalen Gemeinschaft aufgrund des Abzuges der NATO-Truppen aus Afghanistan im August 2021 spielte Usbekistan eine Schlüsselrolle. Deutschland wurde für die Evakuierung von Staatsangehörigen und Schutzsuchenden ein Inlandsterminal des Flughafens Taschkent zur Verfügung gestellt. Damit hat Usbekistan sein Profil in der Welt als verlässlicher Partner erheblich geschärft.

Deutschland fördert über die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) aktuell das Projekt „Prävention gegen gewalttätigen Extremismus in Zentralasien“. Eine andere deutsche Initiative widmet sich der Bewältigung der Folgen des Klimawandels für die regionale Sicherheit in Zentralasien. Dabei wird auf stärkere regionale Kooperation der fünf zentralasiatischen Staaten und Afghanistans gesetzt.

**4. Potenzial** *Wie groß ist das Potenzial, die Partnerschaft zwischen Deutschland und Usbekistan in diesem Bereich zu intensivieren?*

Ein großes Potenzial ist sowohl in der landesbezogenen als auch in der regionalen Interaktion vorhanden. Regelmäßig finden Regierungsverhandlungen zwischen Usbekistan und Deutschland statt, die letzten im Mai 2021. Zu den Schwerpunkten der deutsch-usbekischen Entwicklungszusammenarbeit gehören das Gesundheitswesen, die Berufsbildung, die Förderung des Unternehmertums, die Digitalisierung, der Ausbau des Exportpotenzials, die Entwicklung der Aralsee-Region, der Kampf gegen die Korruption und die Einhaltung der Menschenrechte. Im letztgenannten Bereich bemüht sich Usbekistan um grundlegende Reformen und verabschiedete eine Nationale Strategie für Menschenrechte. Zum ersten Mal in seiner Geschichte wurde es für 2021 bis 2023 in den UN-Menschenrechtsrat gewählt.

Usbekistan ist sich bewusst, dass es vor einer wichtigen geopolitischen Entscheidung steht. Einerseits gibt es Vorhaben zur eingehenden Gesellschafts- und Staatsreform sowie engere Beziehungen zum Westen, andererseits gilt Russland weiterhin als wichtigster Handelspartner. Die jüngsten Wirtschaftssanktionen gegen Russland haben auch für Usbekistan weitreichende Folgen. Die Situation der zahlreichen Arbeitsmigrantinnen und -migranten in Russland verschlechtert sich zunehmend und Geldüberweisungen sind stark vom Wertverlust des Rubels betroffen. Gleichwohl ist Usbekistan weiterhin auf den Handel mit Russland angewiesen. Es zeichnet sich zudem ab, dass Moskau auf der Suche nach Möglichkeiten, die gegen das Land verhängten Sanktionen zu umgehen und seine Wirtschaft vor dem Kollaps zu retten, verstärkt in Zentralasien investieren

**Die volatile Sicherheitslage in der Region kann von anderen interessierten Akteuren instrumentalisiert und für den Ausbau ihres Einflusses in der Region genutzt werden.**

wird, woraus auch Usbekistan große ökonomische Vorteile ziehen könnte. Das Land wird diese Chance nicht ungenutzt lassen. Vor diesem Hintergrund wird sich Usbekistan, das eine multilaterale und neutrale Außenpolitik anstrebt, weder von Russland abwenden noch seine sich gut entwickelnde Partnerschaft mit der westlichen Welt aufgeben. China, das nach Russland der zweitgrößte Handelspartner Usbekistans ist, ist genauso wichtig für das Land. Im Rahmen der Belt-and-Road-Initiative und einer Reihe von Telekommunikations- und Infrastrukturprojekten setzt Peking konsequent seine Strategie um, in die zentralasiatische

Region durchzudringen und Abhängigkeitsverhältnisse zu schaffen.

**5. Politikempfehlung** *Was muss sich in der deutschen Außenpolitik ändern, damit dieses Potenzial vollumfänglich ausgeschöpft werden kann?*

Grundsätzlich bekennt sich Usbekistan zu demokratischen, rechtsstaatlichen und säkularen Grundsätzen und tritt für die Stärkung der Menschenrechte und individueller Freiheiten ein. Die in Zentralasien bisher unternommenen Integrationsprozesse sind aus unterschiedlichen Gründen gescheitert. Die Sicherheitslage in der Region, durch den Machtwechsel in Afghanistan, die Unruhen im benachbarten Kasachstan im Januar 2022 und den bewaffneten Konflikt an der tadschikisch-kirgisischen Grenze volatil geworden, kann von anderen interessierten Akteuren instrumentalisiert und für den Ausbau ihres Einflusses in der Region genutzt werden. Usbekistan ist zweifelsohne ein wichtiger sicherheitspolitischer Partner in Zentralasien. Im Hinblick auf innenpolitische Spannungen und Konflikte vergangener Jahre sollte die Rolle Usbekis-

tans als Stabilitätsanker verstärkt und seine Reformvorhaben unterstützt werden. Russland und China, die in allen zentralasiatischen Staaten wirtschaftlich sehr aktiv sind, geht es ausschließlich um wirtschaftliche Dominanz. Daher könnte Deutschland seine entwicklungs- politischen Projekte in Usbekistan verstärken und zudem eine proaktive Beteiligung an Verkehrs-, Logistik- und Energieprojekten anstreben, die Usbekistan in Afghanistan umsetzen möchte. Als Gegengewicht zum stets wachsenden russischen und chinesischen Einfluss kann Deutschland als wirtschaftsstärkstes Mitgliedsland der EU durch landesspezifische und grenzüberschreitende wirtschaftliche,

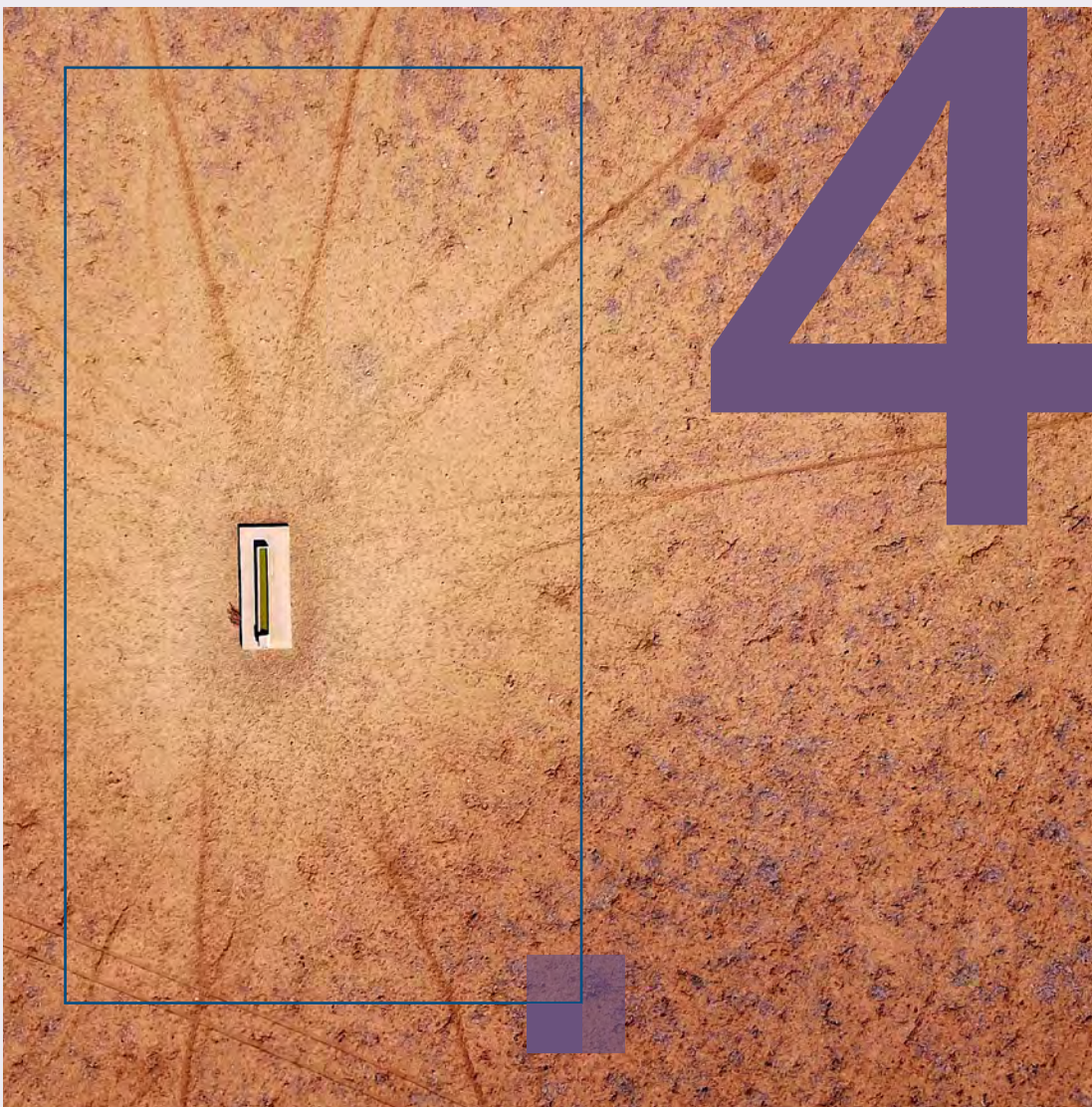
politische und infrastrukturelle Projekte einerseits zur Entwicklung jedes einzelnen Staates, andererseits zur regionalen Kooperation Zentralasiens insgesamt beitragen. Nur ein aktiveres sicherheits- sowie entwicklungspolitisches Engagement Deutschlands kann langfristig dem Risiko des Scheiterns bereits vorhandener Kooperationsformate entgegenwirken und somit die deutsch-usbekischen Beziehungen voranbringen. ♦

**Ronny Dirk Heine** leitet das KAS-Regionalprogramm Zentralasien mit Sitz in Taschkent / Usbekistan.



# Die Sicherung wichtiger Ressourcen und der Schutz des Klimas

Jasper Eitze / Kevin Oswald



## 1. Relevanz

Der direkte oder indirekte Zugang zu natürlichen Ressourcen ist Voraussetzung für menschliches Leben und wirtschaftliche Aktivität. Im Kern geht es um lebenswichtige Ressourcen wie Luft, Wasser und Nahrung sowie eine Umgebung mit gemäßigten Temperaturen beziehungsweise mit Schutzmöglichkeiten vor gefährlicher Witterung. In der Regel erfordert die Versorgung mit lebenswichtigen Ressourcen den Zugang zu weiteren natürlichen Ressourcen (zum Beispiel Brennstoffe zum Heizen oder Erze für die Werkzeugherstellung). Wirtschaftlich entwickelte Gesellschaften haben einen der Menge und Anzahl nach erhöhten Ressourcen- und Rohstoffbedarf.<sup>1</sup>

In unserer trotz Corona-Pandemie auch weiterhin stark globalisierten Welt mit einer schnell wachsenden Bevölkerung und dynamischen technologischen und wirtschaftlichen Entwicklungen hat sich der Bedarf an natürlichen Ressourcen und Rohstoffen zwischen den meisten Ländern stark angeglichen (etwa durch die weltweite Nutzung elektronischer Geräte oder anderer Güter wie Pkws etc.), unterliegt in den letzten Jahren aber auch einem grundlegenden Wandel. Ein Beispiel betrifft den Mobilitätsbereich: Während der letzten rund hundert Jahre war die Möglichkeit motorisierter Mobilität an jedem Ort der Welt abhängig vom Zugang zu mineralölbasierten Kraftstoffen. Die wachsende Elektromobilität führt nun zu neuen Ressourcenabhängigkeiten, beispielsweise bei der Batteriezellproduktion, für die auf absehbare Zeit Metalle wie Lithium, Kobalt und Nickel benötigt werden.

Ähnliches gilt mit Blick auf die Energieversorgung im Elektrizitäts-, Gebäude- und Industriebereich. Hier haben spätestens ab der Mitte des 20. Jahrhunderts fossile Energieträger (Erdöl, Erdgas und Kohle) die Weltmärkte geprägt. Seit der Jahrtausendwende lässt sich auch hier ein beschleunigter Wandel beobachten. Denn für die Herstellung von Windrädern oder Solarzellen spielen Rohstoffe wie Eisenerz, Bauxit, Seltene Erden, Silber, Indium oder Kupfer eine zentrale Rolle. Im Bereich der Stromproduktion kommt für Deutschland als sehr dicht besiedeltes Land ein weiterer Aspekt hinzu: Die für die Nutzung erneuerbarer Energien benötigten Flächen, die ausreichend günstige natürliche Bedingungen aufweisen (besonders für die Windkraft relevant), sind als Ressource nur begrenzt vorhanden. Akzeptanzprobleme in Teilen der Bevölkerung bremsen bereits heute den Ausbau erneuerbarer Energien und drohen sich in den nächsten Jahren weiter zu verschärfen. Allein aus diesem Grund ist eine künftige Energieautarkie Deutschlands basierend auf erneuerbaren Energien unrealistisch. Energieimporte beziehungsweise die wechselseitige Versorgung mit Partnerländern inner- und außerhalb der EU bleiben unverzichtbar. Dies gilt umso mehr vor dem Hinter-



**Deutschland zählt weltweit zu den größten Verbrauchern mineralischer Rohstoffe.**

grund der zunehmenden Bedeutung von mit erneuerbaren Energien produziertem Wasserstoff, der künftig in großen Mengen eine zentrale Rolle bei der Defossilisierung vor allem von Industrie und bestimmten Transportformen spielen soll. Für diesen grünen Wasserstoff werden große Mengen erneuerbarer Elektrizität benötigt.

Mit seiner ausgeprägten Industrie- und Exportorientierung zählt Deutschland weltweit zu den größten Verbrauchern mineralischer Rohstoffe, die auch für zahlreiche Zukunftstechnologien von zentraler Bedeutung sind. Bezogen auf ihr Gewicht entfällt

jeweils etwas mehr als ein Viertel der deutschen Rohstoffimporte auf Erze (besonders Nichteisenmetalle), auf fossile Energieträger (Erdöl, Erdgas, Kohle) und auf sonstige mineralische Rohstoffe sowie etwa ein Fünftel auf Biomasse (davon 90 Prozent aus der Landwirtschaft).<sup>2</sup> Aufgrund mangelnder heimischer Vorkommen muss Deutschland diese Rohstoffe nahezu vollständig importieren, zum Beispiel aus Peru (Kupfer), Brasilien (Eisenerz) oder Südafrika (Platin). Diese Importabhängigkeit birgt Risiken aufgrund von:

- › Preisschwankungen auf den Weltmärkten
- › einer insgesamt rapide steigenden Nachfrage nach (kritischen) Rohstoffen
- › Lieferunterbrechungen durch verschiedenartige Krisen wie Corona oder bewaffnete Konflikte
- › Marktmachtkonzentrationen bei wenigen Ländern und Unternehmen, zum Teil entlang ganzer Wertschöpfungsketten (beispielhaft hierfür stehen die massive Energieimportabhängigkeit von Russland beziehungsweise Gazprom insbesondere bei pipelinegebundenem Erdgas sowie eine dominante Stellung Chinas und chinesischer Unternehmen bei der Gewinnung und Weiterverarbeitung von Seltenen Erden bis hin zur Endproduktfertigung)
- › Handelsstreitigkeiten, Protektionismus und Verzerrungen im internationalen Wettbewerb durch systematische staatliche Unterstützungsmaßnahmen für bestimmte Unternehmen
- › erhöhten Umwelt-, Sozial- und Transparenzstandards im Zusammenhang mit Rohstoffgewinnung und -handel sowie entsprechenden Sorgfaltspflichten entlang der Lieferketten.

Um diese Risiken zu verringern, soll der Rohstoffverbrauch so weit wie möglich vom Wirtschaftswachstum entkoppelt werden. Gleichzeitig will Deutschland auf diesem Weg endliche natürliche Ressourcen schonen und gemäß dem nationalen Klimaschutzgesetz den Netto-Treibhaus-

gasausstoß bis zum Jahr 2045 gen Null senken. Denn beide Aspekte, Ressourcenverbrauch und Klimawandel, sind eng miteinander verknüpft. Nicht nur wirkt sich der vermehrte weltweite Abbau und Verbrauch von Rohstoffen und Ressourcen massiv auf Umwelt und Klima aus. Umgekehrt gilt dies mitunter ebenso, zum Beispiel in Form von Wassermangel, Bodenerosion oder Ernteausfällen durch häufigere und stärkere Extremwetterphänomene.

Nicht zuletzt ist der Klimawandel ein potenzieller Krisenverstärker, der unter anderem sicherheitspolitische Risiken birgt und damit auch in Verbindung mit Migrationsbewegungen stehen kann. Wichtig in diesem Zusammenhang ist die Erkenntnis, dass der Klimawandel für die deutsche Außenpolitik nicht nur die Frage aufwirft, welche Partnerländer die größten Potenziale für Emissionsminderungen sowie bezahlbare, verlässliche und möglichst CO<sub>2</sub>-arme Energieimporte

bieten. Aus Sicht vieler Entwicklungs- wie auch Schwellenländer ist aufgrund ihrer Verwundbarkeit mittlerweile die Frage der Anpassung an den teilweise nicht mehr vermeidbaren Klimawandel an erste Stelle gerückt. Es ist somit im deutschen Interesse, strategische Partnerländer bei der Bewältigung der Klimawandelfolgen zu unterstützen.

Es geht um den Einfluss auf die Rohstoffnachfrage ausgehend von disruptiven Technologien, Handelsstreitigkeiten, Marktmachtkonzentrationen und Nachhaltigkeitsansprüchen mit Blick auf Lieferketten.

## 2. Status quo

2007 wurde unter Vorsitz des Bundeswirtschaftsministeriums (BMWi) der Interministerielle Ausschuss (IMA) Rohstoffe eingesetzt, die Rohstoffsicherung also als politische Querschnittsaufgabe definiert.<sup>3</sup> Die erste offizielle Rohstoffstrategie der Bundesregierung wurde dann 2010 vom BMWi veröffentlicht.

Sie bezieht sich auf nicht-energetische mineralische Rohstoffe, umfasst also weder Erdöl, Erdgas und Kohle noch pflanzliche, also insbesondere landwirtschaftliche Rohstoffe. Hintergrund der Strategieentwicklung waren die seit 2003 stark gestiegenen Preise und Lieferrisiken im internationalen Rohstoffhandel. Diese Entwicklung ging mit einer zunehmenden Rohstoff-Importabhängigkeit Deutschlands und Europas einher. Die Rohstoffstrategie von 2010 wurde unter der Maßgabe verfasst, dass in erster Linie die Unternehmen selbst für die Sicherung ihrer Rohstoffversorgung verantwortlich sind. Dem Staat kommt dabei die Aufgabe zu, die Unternehmen politisch über entsprechende Handelsabkommen und durch

Beratungsleistungen zu unterstützen. Hierzu wurde die Deutsche Rohstoffagentur (DERA) gegründet, die ausländische Rohstoffrisiken und -potenziale und vermehrt auch Nachhaltigkeitsaspekte in den Lieferketten analysiert.

Als Reaktion auf gestiegene Rohstoffpreise und vermehrte Handelsbeschränkungen (wie Beschränkungen des Exports Seltener Erden durch China) hat die Bundesregierung mit der Mongolei (2011), Kasachstan (2012) und Peru (2014) Regierungsabkommen – sogenannte Rohstoffpartnerschaften – geschlossen. Zudem wurde mit Australien 2017 eine Absichtserklärung über die engere institutionalisierte Kooperation in den Bereichen Rohstoffe und Energie unterzeichnet. Mit Chile, Ghana und Kanada wurden, im Vergleich zu den Rohstoffpartnerschaften, weniger verbindliche Rohstoffkooperationen initiiert. In Anspruch genommen werden indes vor allem die vom Bund vergebenen Kreditgarantien zur langfristigen Absicherung der Rohstoff-Abnahmeverträge deutscher Unternehmen. Gleichzeitig haben sich diese aus der Rohstoffgewinnung selbst (trotz aufgelegter Förderprogramme wie bedingt rückzahlbarer Darlehen) weitgehend zurückgezogen.

In der Anfang 2020 von der deutschen Bundesregierung verabschiedeten Fortschreibung der Rohstoffstrategie wurde der Fokus verschoben: Es geht nun in erster Linie um den Einfluss auf die Rohstoffnachfrage ausgehend von disruptiven Technologien, Handelsstreitigkeiten, Marktmachtkonzentrationen und Nachhaltigkeitsansprüchen mit Blick auf Lieferketten. Es ist beabsichtigt, die Rohstoffstrategie bei ihrer Umsetzung mit den Zielen der deutschen Industrie- wie auch der Nachhaltigkeitsstrategie (mit ihrem sowohl nationalen als auch internationalen Fokus) beziehungsweise mit den Klimazielen zu verschränken. Partnerländer sollen dabei unterstützt werden, stärkere Aufsichtsbehörden für den Bergbau einzurichten – und somit auch für einen wasser- und energieeffizienteren sowie umweltschonenderen Rohstoffabbau zu sorgen. Ein entsprechendes entwicklungspolitisches Programm wurde bereits in der Andenregion auf den Weg gebracht. Die Förderung umweltgerechter Rekultivierung von Bergbaustätten in der Mongolei ist ein anderes Beispiel.

Mit Blick auf die Elektromobilität hat die Bundesregierung (wie auch die EU-Kommission) bereits die Devise ausgegeben, der Batteriezellen-Importabhängigkeit aus Fernost entgegenzuwirken und die Batteriezellproduktion in Deutschland (und Europa) zu fördern. Nachdem die Kommission 2017 die Europäische Batterie-Allianz ins Leben gerufen hatte, werden derzeit über 100 Batterieprojekte in der EU entwickelt, wobei sich die Gesamtinvestitionen entlang der gesamten Wertschöpfungskette auf nahezu 130 Milliarden Euro belaufen. Angesichts des Ausbaus der Produktionskapazitäten in derartigen Zukunftstechnologien (unter anderem Digitalisierung, Klimatechnologie, E-Mobilität)

wird sich die Rohstoff-Importabhängigkeit voraussichtlich sogar noch vergrößern, insbesondere bei Lithium, Kobalt, Nickel, Grafit und Mangan. Weiterhin werden große Mengen an Kupfer und Seltenen Erden für den Elektroantrieb (wie auch für zahlreiche andere Elektroprodukte) benötigt. Während die Versorgung mit Kupfer und Nickel auf dem Weltmarkt vergleichsweise wenig Schwierigkeiten bereitet, so ist der Bezug von Mangan und Lithium, vor allem aber der von Kobalt, Grafit und Seltenen Erden mit größeren Risiken verbunden. 70 Prozent des weltweiten Grafits und 85 Prozent der Seltenen Erden werden in China abgebaut; 61 Prozent des Kobalts stammt aus der Demokratischen Republik Kongo. Es gibt also nicht nur sehr wenige Bezugsländer für diese Rohstoffe, sondern es handelt sich in den genannten Fällen auch um Staaten, die mit politischen Unsicherheiten behaftet sind. Bereits im September 2020 hatte die EU vor diesem Hintergrund die vierte Liste kritischer Rohstoffe und den Aktionsplan zur Förderung resilienter Rohstofflieferketten veröffentlicht. Nicht zuletzt haben die Corona-Pandemie und der Ukraine-Krieg noch einmal vor Augen geführt, dass im Falle plötzlich auftretender schwerer Krisen auch Importabhängigkeiten von vermeintlich sicheren Bezugsländern Versorgungsrisiken bergen.

**Die Energiepartnerschaften bilden mit wichtigen Energieerzeuger-, Energietransit- und Verbraucherländern ein zentrales Instrument der energieaußenpolitischen Strategie.**

Im Energiebereich bilden die sogenannten Energiepartnerschaften mit wichtigen Energieerzeuger-, Energietransit- und Verbraucherländern ein zentrales Instrument der energieaußenpolitischen Strategie des BMWi beziehungsweise BMWK nach der Umbenennung des Ressorts in Ministerium für Wirtschaft und Klimaschutz durch die neue Regierung. Vorrangiges Ziel der Kooperationen ist die Förderung des Ausbaus erneuerbarer Energien und des Einsatzes effizienter Energietechnologien. Neben dem dadurch angestrebten Klimaschutzeffekt soll zudem der globale Wettbewerb um knapper werdende Energierohstoffe reduziert und die Versorgungssicherheit für Deutschland erhöht werden. Gleichzeitig erhofft sich die Bundesregierung verbesserte Exportchancen für deutsche Unternehmen, die energieeffiziente

Produkte und innovative Energieanlagen anbieten. Beispiele sind die deutsch-norwegische Energiezusammenarbeit sowie die Energiepartnerschaften mit der Türkei, Nigeria, Marokko, Tunesien und Algerien. Bei den großen Energieverbraucherländern gibt es etwa Partnerschaften mit Indien, China, Südafrika, Mexiko und Brasilien

vor dem Hintergrund, dass diese Länder starken Einfluss auf den weltweiten Verbrauch und somit auch die Preise fossiler Energieträger nehmen. Im Falle Japans liegt der Schwerpunkt auf gemeinsamer Forschung und Pilotprojekten sowie verschiedenen Arten der Zusammenarbeit zur Beschleunigung der Energiewende. Ein besonderer Fokus richtet sich dabei auf Innovation und Digitalisierung<sup>4</sup> im Bereich erneuerbarer Energien, bei der Netzentwicklung und Wasserstoff.

Die russische Invasion in der Ukraine stellt nun nicht nur für die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik eine „Zeitenwende“ dar, sondern hat auch zur Folge, dass Energiepolitik unter dem Aspekt der Versorgungssicherheit im Grunde neu gedacht werden muss. Als Reaktion auf den Angriffskrieg in der Ukraine hat die EU umfangreiche Sanktionen gegen Russland beschlossen. Zugleich intensivieren Deutschland und weitere europäische Staaten ihre Bemühungen, die Abhängigkeit von fossilen Energieträgern aus Russland zu verringern und ihre Energieversorgung zu diversifizieren. Dies soll etwa durch eine Umstellung auf Flüssiggasimporte und den beschleunigten Ausbau erneuerbarer Energien gelingen. Die Bundesregierung ist dabei, möglichst schnell Weichenstellungen vorzunehmen, um mittel- und langfristig russisches Erdgas zu substituieren. Um eine potenzielle Versorgungslücke für den Winter 2022/23 zu vermeiden, reiste der zuständige Minister auf der Suche nach Flüssiggas-Alternativen bereits nach Norwegen und Katar. Mit dem Emirat wurde eine langfristige Energiepartnerschaft vereinbart, mit der unter anderem sichergestellt werden soll, dass die beschlossenen ersten deutschen Flüssiggas-Terminals in Brunsbüttel und Wilhelmshaven nach Fertigstellung in schätzungsweise drei bis fünf Jahren auch beliefert werden. Auch die USA sollen langfristig signifikant mehr Flüssiggas – 50 Milliarden Kubikmeter pro Jahr – nach Deutschland und Europa liefern.

**Der Bedarf an einer strategischeren Ausrichtung der eigenen Politik wurde erkannt und in entsprechende Ziele und Handlungsrichtlinien übersetzt.**

Bereits im Juni 2020 hatte das BMWi eine nationale Wasserstoffstrategie inklusive internationaler Kooperationsabsichten veröffentlicht, um der erwarteten künftigen Bedeutung dieses Energieträgers Rechnung zu tragen. Entsprechend wurde beispielsweise mit Saudi-Arabien im März 2021 eine Absichtserklärung zur Zusammenarbeit in den Bereichen Erzeugung, Weiterverarbeitung, Anwendung und Transport von grünem Wasserstoff unterzeichnet. Der im Mai 2021 veröffentlichte *Potenzialatlas Grüner Wasserstoff* analysiert Potenziale für die Erzeugung und den Export von grünem Wasserstoff im westlichen und südlichen Afrika. Im Dezember 2021 bewilligte das

BMWK 900 Millionen Euro für das innovative Förderinstrument H2Global. Das Projekt zielt darauf ab, den internationalen Markthochlauf von grünem Wasserstoff zu fördern, wofür sogenannte Doppelauktionsverfahren genutzt werden. Wasserstoff wird möglichst preiswert auf dem Weltmarkt eingekauft und innerhalb der EU meistbietend verkauft – die Differenzbeträge werden durch Zuwendungen des Bundes für maximal zehn Jahre ausgeglichen. In strategisch wichtigen Partnerländern baut Deutschland zudem „Wasserstoffdiplomatiebüros“ auf. Nach dem in Nigeria eröffneten im Februar 2022 ein zweites Büro in Saudi-Arabien.

### 3. Potenzial

Angesichts diverser Strategiepapiere (Nachhaltigkeits-, Industrie-, Rohstoff-, Wasserstoffstrategie, Klimaschutzplan), die die Bundesregierung in letzter Zeit ausgearbeitet oder aktualisiert hat, lässt sich zumindest festhalten, dass der Bedarf an einer strategischeren Ausrichtung der eigenen Politik erkannt und in entsprechende Ziele und Handlungsrichtlinien übersetzt wurde. Mit Blick auf die praktische Umsetzung bleibt jedoch abzuwarten, inwieweit eine echte Koordination zum einen zwischen den betroffenen Ministerien und zum anderen zwischen den verschiedenen Strategiepapieren gelingen wird. Unterschiedliche Denkansätze, neue Zuschnitte, Zuständigkeiten der Ministerien nach dem Regierungswechsel und die Interessen verschiedener Akteure müssen hierzu in Einklang gebracht werden, zumindest in groben Zügen. Zudem steht aufgrund der aktuellen Energie(preis)krise zunächst das Thema Versorgungssicherheit im Vordergrund. Fest steht jedoch, dass die Energie- und Rohstoffversorgung der Zukunft gleichermaßen nachhaltig und sicher sein muss.

In der Vergangenheit war oftmals nicht klar erkennbar, dass beispielsweise klimapolitische Kooperationspotenziale mit geostrategischen und sicherheitspolitischen Erwägungen zusammen gedacht werden. Warum sollte Deutschland etwa seine klimapolitischen Unterstützungsangebote nicht stärker auf jene Länder konzentrieren, die auch unter anderen Aspekten, angefangen bei Rohstofffragen, als engere Partner infrage kommen?

In Einzelfällen sind indes Ansätze in dieser Richtung erkennbar. So fördert Deutschland beispielsweise den Ausbau erneuerbarer Energien in Marokko und unterstützt damit ein Land in der unmittelbaren Nachbarschaft Europas – in einer sehr fragilen Region. Auch sicherheitspolitisch ist diese Fokussierung somit sinnvoll. Wegen seines riesigen erneuerbaren Potenzials und der geografischen Nähe gilt Marokko neuerdings auch als möglicher Partner für den längerfristig notwendig erscheinenden Import von mit erneuerbaren Energien

erzeugtem und daher CO<sub>2</sub>-neutralem Wasserstoff und wasserstoffbasierten Produkten für unterschiedliche Anwendungen. Hier könnten für beide Seiten positive Abhängigkeiten geschaffen werden, ohne dadurch zu große, einseitige Risiken zu erzeugen.

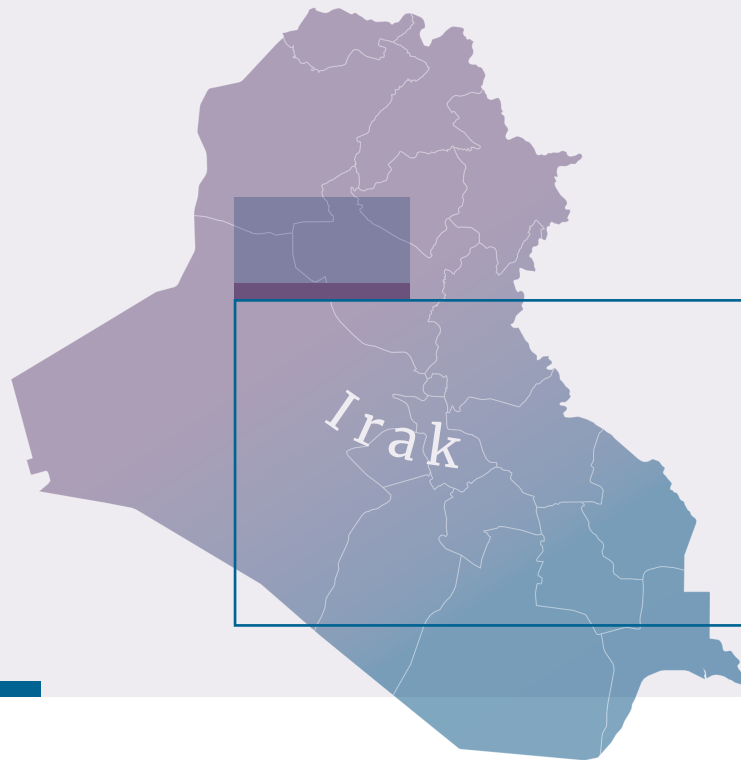
Durch die aktuelle Gasversorgungskrise und massive Preissteigerungen könnte grünem Wasserstoff als Energieträger, der die Dekarbonisierung schwierig zu elektrifizierender Bereiche wie der Stahl- oder Chemieindustrie gewährleisten soll, deutlich früher als ursprünglich angenommen eine wichtige Rolle auf dem Weg hin zur Klimaneutralität bis 2045 zukommen. So könnte es mit Blick auf die Diversifizierung der Partnerschaften lohnenswert sein, auch für die Energieversorgung bisher weitgehend irrelevante Weltregionen wie Mittel- und Südamerika sowie Subsahara-Afrika mit einem großen Potenzial für erneuerbare Energien verstärkt ins Blickfeld zu nehmen. In Costa Rica werden beispielsweise schon seit geraumer Zeit Initiativen zur Herstellung und Nutzung von grünem Wasserstoff vorangetrieben und das Land verfügt angesichts kostengünstiger erneuerbarer Energiequellen und ausreichender Wasserreserven über sehr gute Voraussetzungen, neben vielen anderen eine Rolle als Wasserstoffexporteur spielen zu können. ♦

**Jasper Eitze** war Referent für Energie und Ressourcen in der Hauptabteilung Analyse und Beratung. **Kevin Oswald** ist Referent für Energie und Ressourcen in der Hauptabteilung Analyse und Beratung.

- 
- 1 Die Begriffe (natürliche) Ressource und Rohstoff haben eine unterschiedliche Bedeutung: Während Wald, Boden oder Erze als Ressourcen gelten, sind davon abgeleitet Holz, Getreide oder Eisen Rohstoffe. Luft, Wasser oder auch Klima zählen hingegen zu den Ressourcen, die kein Rohstoff-Pendant haben. Der Begriff Ressource ist somit umfassender und allgemeiner. Erz etwa ist der Sammelbegriff für metallhaltige Gesteine, aus denen unterschiedliche Rohstoffe wie Eisen, Aluminium oder Kupfer gewonnen werden. Außerdem ist zwischen erneuerbaren (wie pflanzlichen oder tierischen) Rohstoffen beziehungsweise Ressourcen (Wind, Sonne) und nicht-erneuerbaren Ressourcen (wie Erdgas, Kohle oder Erze) zu unterscheiden. Einige erneuerbare Ressourcen können jedoch durch Übernutzung oder bestimmte schädigende Umwelteinflüsse ihre Regenerationsfähigkeit verlieren und somit endlich werden.
  - 2 Die letzten verlässlich verfügbaren Daten beziehen sich auf das Jahr 2014.
  - 3 Neben dem BMWi waren folgende Bundesministerien im IMA vertreten: das Finanz-, das Landwirtschafts-, das Umwelt-, das Bildungs-, das Entwicklungs-, das Verkehrs- und das Innenministerium.
  - 4 <https://komor.de/digitisation-and-digitalisation-you-need-to-know-the-difference/> [05.11.2020].



# Irak



Gregor Jaecke / Judith Butzer

**1. Relevanz** *Welche Relevanz hat Irak für Deutschland, wenn es darum geht, das Interesse „Die Sicherung wichtiger Ressourcen und der Schutz des Klimas“ zu verwirklichen?*

Der Irak besitzt weltweit die fünftgrößten Erdöl- und die zwölftgrößten Erdgasreserven. Das Land ist Gründungsmitglied der Organisation erdölexportierender Länder (OPEC) und dort in den letzten Jahren zum zweitgrößten Produzenten aufgestiegen. Für die kommenden Jahre erwägt die irakische Regierung, den Öl- und Gassektor weiter auszubauen und die Förderkapazitäten damit noch stärker zu erhöhen, obwohl Expertinnen und Experten sowie Regierungsmitglieder eine Diversifizierung des irakischen Wirtschafts- und Energiesektors fordern. Der Irak spielt eine wichtige Rolle für die Stabilität der globalen Energiemärkte, die auch für Deutschland als erfolgreiche Technologie- und Exportnation von hoher Bedeutung ist.



Zudem ist der Irak ein Land, das in erheblichem Umfang vom Klimawandel und damit zusammenhängenden Folgen etwa im Bereich der Wasserversorgung betroffen ist. Neben steigenden Temperaturen zählen dazu langanhaltende Dürreperioden, weitläufige Wüstenbildung, die Versalzung der Flüsse sowie eine Abnahme ihrer Durchflussmenge. Sowohl Tigris als auch Euphrat entspringen im Osten der Türkei, deren Staudammprojekte für weitere Wasserkonflikte in der Region sorgen. Auch iranische Staudämme verringern die Wassermenge zweier wichtiger Flüsse, die durch den Nordosten des Iraks fließen und schließlich im Tigris münden. Zusätzlich erschweren Verschmutzung und eine fehlende Abwasserinfrastruktur die Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser. Nicht zuletzt trägt die Ölwirtschaft aufgrund des hohen Wasserverbrauchs der Ölförderung zur Wasserknappheit bei.

Der Irak deckt darüber hinaus seinen steigenden einheimischen Energiebedarf bisher zu mehr als 90 Prozent aus fossilen Energieträgern. Erheblichen Modernisierungsbedarf gibt es zudem in den Bereichen Energieeffizienz und Leitungsstabilität. Der Irak ist damit auch relevant für Deutschland, wenn es um die Umsetzung einer ganzheitlichen Klimaschutzpolitik geht, bei der Länder unterstützt werden, ihre CO<sub>2</sub>-Emissionen zu reduzieren und mit den Folgen des Klimawandels umzugehen.

Deutschland hat zudem auch ein Interesse daran, dass sich der Irak nachhaltig festigt und perspektivisch zu einem Stabilitätsanker in der Nahostregion wird. Die Erfolgsaussichten eines solchen Unterfangens hängen neben innen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen sowie der unmittelbaren Bekämpfung der Folgen der Corona-Pandemie auch davon ab, ob es dem Land gelingt, seinen Energiesektor

zu modernisieren und damit sozioökonomische Perspektiven zu schaffen, Versorgungssicherheit zu gewährleisten sowie mit ökologischen Herausforderungen insbesondere auch im Wasserbereich umzugehen.

## **2. Bereitschaft** *Wie groß ist die Bereitschaft des Iraks, mit Deutschland zur Verwirklichung dieses Interesses zusammenzuarbeiten?*

Zwischen Deutschland und dem Irak bestehen enge und freundschaftliche Beziehungen, vor allem auch im Wirtschaftsbereich. Dabei wird die deutsche Expertise in Industrie und Technologie, besonders im Energiesektor, hoch angesehen. Neben der Anerkennung für die gute wirtschaftliche Zusammenarbeit genießt Deutschland auch durch seine Unterstützung im Kampf gegen den sogenannten Islamischen Staat (IS) ein hohes Ansehen im Irak.

Generell ist die irakische Regierung bereit, ausländische Investoren uneingeschränkt zu unterstützen. Priorität haben dabei in erster Linie der Strom- und Wassersektor. Der Handlungsbedarf ist hier erheblich, dies spiegelt sich zum Teil auch in entsprechenden nationalen Strategien wider. Das irakische Ministerium für Wasserressourcen entwickelte 2014 eine Strategie für Wasser- und Landressourcen im Irak (SWLRI), die Maßnahmen für den Zeitraum 2015 bis 2035 zu Wasser-, Nahrungs- und Energiesicherheit sowie Umweltschutz enthält. Pro Jahr wären für die Vorhaben der Regierung vier Milliarden US-Dollar erforderlich. Darüber hinaus will der Irak bis 2028 zehn Prozent seines Strombedarfs aus erneuerbaren Energien beziehen. Der hierfür nötige Investitionsbedarf wird auf 50 Milliarden US-Dollar geschätzt. Langfristig soll der Anteil erneuerbarer Energien auf bis zu 40 Prozent gesteigert werden.

**Im Irak besteht dringender Investitionsbedarf in beinahe allen öffentlichen Bereichen.**

Die Möglichkeit einer erfolgreichen Umsetzung dieser Strategien ist neben Fragen der politischen Stabilität auch von der Verfügbarkeit von Expertise und Kapazitäten abhängig. Hier bieten sich Spielräume für nachhaltige und langfristige Partnerprojekte der deutsch-irakischen Zusammenarbeit.

## **3. Status quo** *Wie eng ist die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und dem Irak aktuell in diesem Bereich?*

Der momentane Schwerpunkt des deutschen Engagements im Irak findet sich vor allem im humanitären und sicherheitspolitischen Bereich. Allein im Zeitraum 2014 (der Hochphase der IS-Schreckensherrschaft) bis 2018 stellte die Bundesregierung mehr als 1,7 Milliarden Euro für humanitäre Hilfe, Stabilisierungsmaßnahmen und langfristige Entwicklungszusammenarbeit bereit. Damit ist Deutschland nach den USA der zweitgrößte Geldgeber. Allerdings entfallen bisher nur etwa vier Prozent des Gesamtbudgets des BMZ für den Irak auf lokale und punktuelle Infrastrukturprojekte in den Bereichen Wasser und Abwasser.

Die energiepolitische Zusammenarbeit mit dem Irak konzentriert sich aktuell auf die Modernisierung des Stromnetzes und den Aufbau von Kraftwerkskapazität – auch mit dem Ziel, CO<sub>2</sub>-Emissionen zu verringern und damit zum Klimaschutz beizutragen. Eine zentrale Rolle hierbei spielt auch der Privatsektor. Der deutsche Technologiekonzern Siemens etwa erhielt im Rahmen der irakischen Roadmap zum Wiederaufbau des Stromnetzes einen ersten Auftrag in Höhe von 700 Millionen Euro für den Bau eines Gaskraftwerks in der Nähe von Bagdad. Insgesamt will das Land zwölf Milliarden Euro in sein Stromnetz investieren.

**4. Potenzial** *Wie groß ist das Potenzial, die Partnerschaft zwischen Deutschland und dem Irak in diesem Bereich zu intensivieren?*

Grundsätzlich besteht im Irak dringender Investitionsbedarf in beinahe allen öffentlichen Bereichen, auch in der Elektrizitäts- und Wasserversorgung, die noch immer unter der Zerstörung durch jahrzehntelange Kriege und Konflikte leidet.

Der Wiederaufbau und die Stärkung dieser Infrastrukturen schaffen Möglichkeiten für Projekte der deutsch-irakischen Kooperation: sowohl in der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit, wenn es um Wiederaufbauhilfen oder die Verbesserung der Wasserversorgung der irakischen Bevölkerung geht, als auch im privatwirtschaftlichen Bereich, wie das Engagement von Siemens im irakischen Energiesektor zeigt. Bereits begonnene Projekte – beispielsweise zur Stabilisierung der Trinkwasser- und Sanitärversorgung für Flüchtlingslager und umliegende Aufnahmegemeinden in der Autonomen Region Kurdistan (ARK) – bieten sich dabei als Vorbild für größer angelegte Infrastrukturvorhaben für den gesamten Irak an.

**Der Wiederaufbau und die Stärkung der Infrastrukturen schaffen Möglichkeiten für Projekte der deutsch-irakischen Kooperation.**

Kapazitäten zum Monitoring der Durchführung nationaler Strategien in diesen Bereichen gehören, auf deren Basis Probleme identifiziert und Nachsteuerung in der operativen Umsetzung vorgenommen werden können.

Auch die landesweite Protestwelle, die im Oktober 2019 begann, war durch die Unzufriedenheit der Bevölkerung aufgrund der mangelhaften Versorgungslage mit Wasser und Strom getrieben. Verbesserungen in diesen Bereichen sind eine Voraussetzung für die Diversifizierung der irakischen Wirtschaft, die Reduzierung der Abhängigkeit vom Öl sowie

die Schaffung von dringend benötigten Arbeitsplätzen. Um eine Stabilisierung des Landes zu erreichen, müssen im Irak – neben der Stärkung des maroden Gesundheitssektors – zudem politische Reformen und Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung durchgeführt werden. Diese Themen sollten daher von Deutschland aktiv von irakischer Seite eingefordert werden, auch mit dem Hinweis, dass andernfalls das Engagement des deutschen Privatsektors und die Durchführung entwicklungspolitischer Vorhaben erheblich erschwert werden.

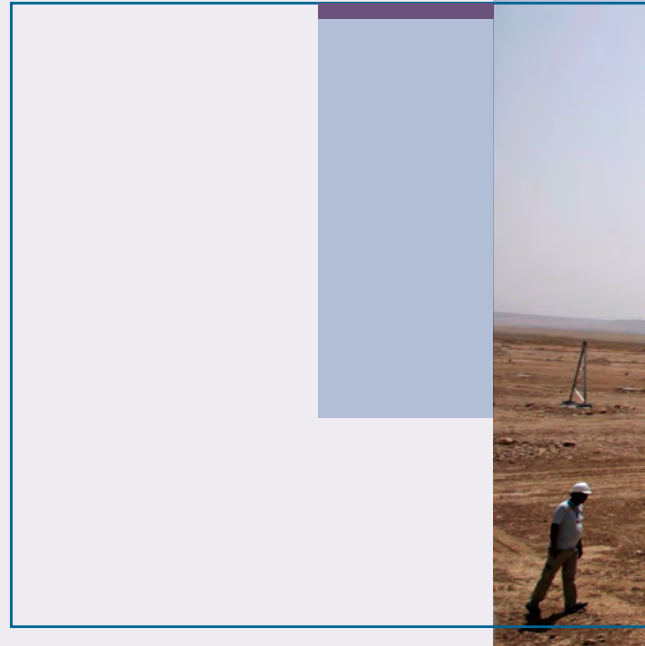
**5. Politikempfehlung** *Was muss sich in der deutschen Außenpolitik ändern, damit dieses Potenzial vollumfänglich ausgeschöpft werden kann?*

Der Irak steht vor erheblichen Herausforderungen, die das Land nicht alleine bewältigen kann und die sich nicht in Wasserknappheit, den Folgen des Klimawandels und einer defizitären Energieinfrastruktur erschöpfen. Dennoch sollte Deutschland sein Engagement in diesen Sektoren weiter über konkrete Projekte ausbauen. Dazu sollte auch eine intensive Unterstützung der irakischen Seite beim Aufbau von

Nur wenn es gelingt, Fortschritte in der Linderung der zentralen sozioökonomischen und ökologischen Probleme des Landes zu erreichen sowie eine neue politische Legitimationsbasis zu schaffen, kann der Irak ein Stabilitätsanker in der Nahostregion und ein Partner für die Bewältigung globaler Ressourcen und Klimafragen werden. ♦

**Gregor Jaecke** leitete von Januar 2019 bis April 2022 das KAS-Auslandsbüro Syrien / Irak. **Judith Butzer** war wissenschaftliche Assistentin im KAS-Auslandsbüro Syrien / Irak.

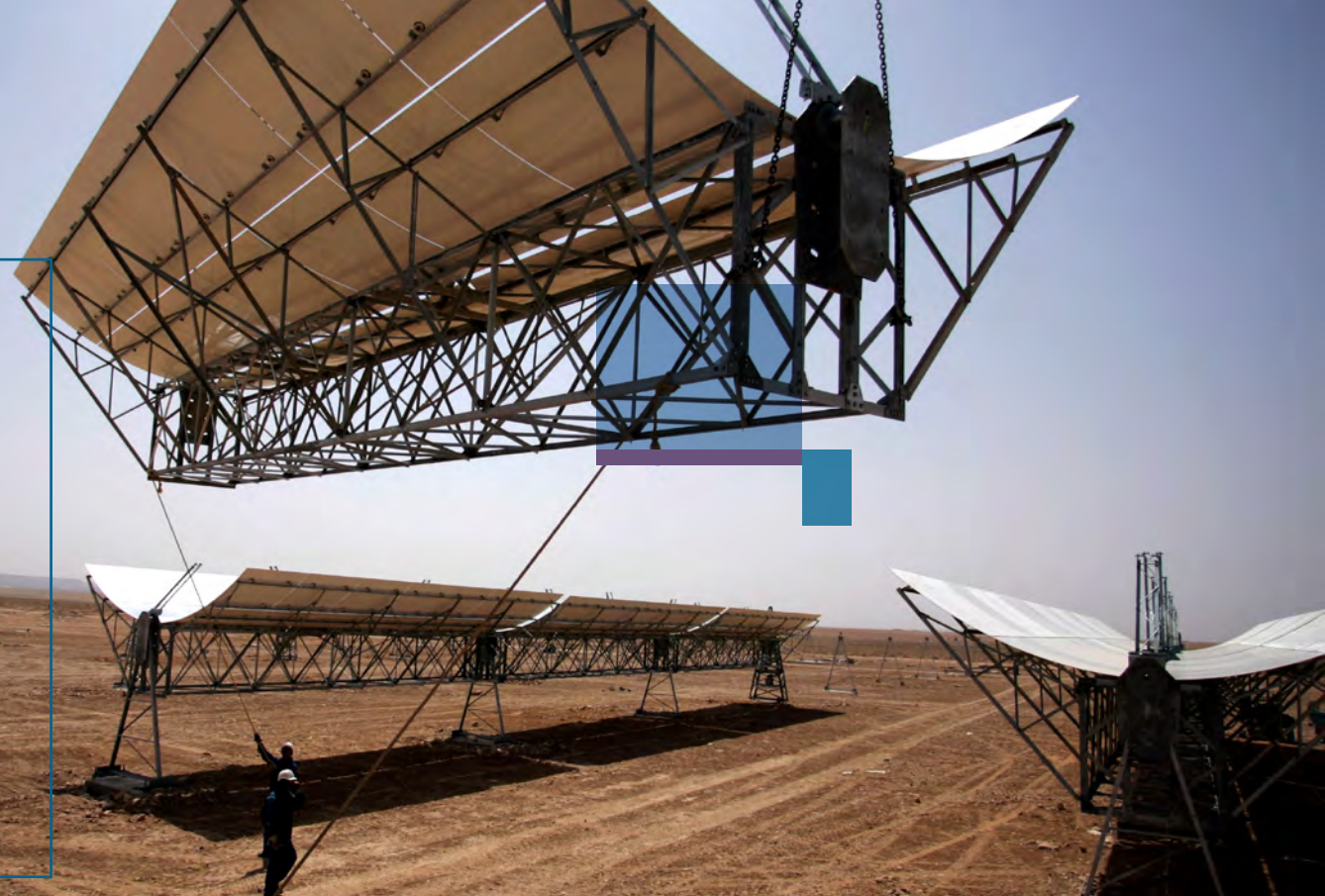
# Marokko



Ludwig Schulz

**1. Relevanz** *Welche Relevanz hat Marokko für Deutschland, wenn es darum geht, das Interesse „Die Sicherung wichtiger Ressourcen und der Schutz des Klimas“ zu verwirklichen?*

Das Königreich Marokko ist aufgrund seiner geografischen Lage für den Klimawandel und seine negativen Folgen äußerst anfällig. Es hatte das Thema früh und ambitioniert auf die eigene Agenda gesetzt. 2016 war Marrakesch Gastgeber der 22. Internationalen Klimakonferenz (COP 22). Heute zeigt sich Marokko in den Bereichen Klimaschutz und Nachhaltigkeit sogar als regional führend. Seit Jahren belegt es einen Platz unter den Top Ten im Climate Change Performance Index (CCPI) und gilt im Climate Action Tracker 2021 als einziges Land der MENA-Region, welches mit fortgesetzten Maßnahmen das Ziel, die Erderwärmung bis 2100 unter 1,5 Grad Celsius zu halten, erreichen würde.<sup>5</sup> Dergestalt verfügt Marokko über bemerkenswertes Prestige und kann gemeinsam mit Deutschland für kollektive Klimaschutz- und Nachhaltigkeitsziele eintreten.



Zugleich ist das Land auf Know-how von außen und internationale Zusammenarbeit angewiesen, um dem Klimawandel zu begegnen. Europa gegenüber zeigt sich Marokko als Partner mit Potenzial, nicht zuletzt weil bereits eine gewisse Vertrautheit miteinander besteht: Über Gibraltar sind die Stromnetze beider Seiten miteinander verbunden und Marokko ist seit langem Partner von Plänen, Strom aus erneuerbaren Quellen nach Europa zu bringen.<sup>6</sup> Ferner gelangt seit 1996 über die Maghreb-Europe Gas Pipeline (MEG) und über marokkanisches Territorium algerisches Gas auf die Iberische Halbinsel. 2021 wurde die Pipeline allerdings zum Spielball der bilateralen Spannungen zwischen Algerien und Marokko um den Westsaharakonflikt, als Algerien den Liefervertrag mit Rabat nicht mehr verlängerte. Eine Wiederaufnahme nach Beilegung des Konflikts oder eine alternative Nutzung der Pipeline für noch zu erschließendes marokkanisches Gas oder gar Wasserstoff sind denkbar.

## **2. Bereitschaft** *Wie groß ist die Bereitschaft Marokkos, mit Deutschland zur Verwirklichung dieses Interesses zusammenzuarbeiten?*

Zur Umsetzung seiner energie- und klimapolitischen Ziele und seines wirtschaftspolitischen, sogenannten Neuen Entwicklungsmodells ist Marokko auf internationale Unterstützung angewiesen. Das Land belegt seine energiewirtschaftlichen Fortschritte etwa dadurch, schon jetzt einen Anteil von 42 Prozent Erneuerbarer Energien am Strommix zu erreichen, der bis 2030 auf über 60 Prozent steigen könnte.<sup>7</sup> Eindrucksvoll ist auch das Kraftwerk Noor in Ouarzazate, das größte Solarthermiekraftwerk Afrikas, an dessen Verwirklichung sich auch deutsche Firmen und die KfW beteiligten.

Trotz einiger gemeinsamer Projekte vor allem in den Bereichen Umwelt, Klima, Berufsbildung und Migration sind die bilateralen Beziehungen nicht vollkommen spannungsfrei, insbesondere

aufgrund der erklärten marokkanischen Souveränitätsansprüche am Gebiet der von Marokko kontrollierten Westsahara. Deutschland vertritt die Haltung, dass eine Lösung des Westsaharakonflikts nur im Verhandlungsrahmen der Vereinten Nationen gefunden werden könne. 2021 brach Rabat auch daher vorübergehend die diplomatischen Beziehungen mit Berlin ab. Dies hatte negative Folgen für die Klima-, energie- und umweltpolitische Zusammenarbeit, wertvolles Vertrauen ging verloren. Die Kooperation läuft seit der bilateralen Wiedernäherung im Frühjahr 2022 erst langsam an. Durch die diplomatische Eskalation wurde offensichtlich, dass Marokko seinen politischen Interessen bezüglich der Westsahara, in der reiche Rohstoffvorkommen vermutet werden und vor dessen Küste große Fischgründe liegen, größte Priorität einräumt.

### **3. Status quo** *Wie eng ist die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Marokko aktuell in diesem Bereich?*

Marokko ist bislang Deutschlands zweitgrößter Handelspartner in Afrika, wobei vor allem die KFZ-Industrie und die Produktion von Düngemitteln und chemischen Erzeugnissen dominieren. Umwelt- und Klimaschutz ist im deutsch-marokkanischen Verhältnis ein wichtiges Thema, das Berlin bislang vor allem über entwicklungspolitische Maßnahmen adressiert.

So unterstützt Deutschland Marokko dabei, Anlagen für erneuerbare Energien auf- und auszubauen, den Markt dafür zu gestalten, die lokale Wertschöpfung zu fördern und Fachwissen zu transferieren. 2012 vereinbarten beide Seiten die Errichtung einer Energiepartnerschaft mit Schwerpunkten auf Technologietransfer, privatwirtschaftliche Investitionen sowie Regulierung,

**Marokko bietet sich als Partner an, weil es gut angebunden in der direkten europäischen Nachbarschaft liegt und über favorable natürliche und infrastrukturelle Gegebenheiten verfügt für Projekte und Investitionen.**

Finanzierung und Forschung. Auf eine gemeinsame Absichtserklärung für eine nachhaltige Energiezukunft bis 2050 folgte 2020 eine weitere Deklaration zur Entwicklung des Wasserstoffsektors, zur Exploration von Speichertechnologien und zum Aufbau einer Produktionsanlage für grünen Wasserstoff.

### **4. Potenzial** *Wie groß ist das Potenzial, die Partnerschaft zwischen Deutschland und Marokko in diesem Bereich zu intensivieren?*

Die Kooperation zwischen Marokko und Deutschland soll Rabat dabei helfen, seine nationalen Klimaziele zu erreichen, Potenziale der Kooperation zum

gemeinsamen Schutz von Ressourcen, Klima und Energieversorgung zu erschließen und Gewinne aus dieser Zusammenarbeit abzuschöpfen – von Investmentrenditen über Technologie- und Know-how-Transfers bis zur Sicherung kollektiver Güter, beispielsweise sicherer Energieversorgung. Marokko bietet sich als Partner an, weil es gut angebunden in der direkten europäischen Nachbarschaft liegt, über favorable natürliche und infrastrukturelle Gegebenheiten verfügt für Projekte und Investitionen, zum Beispiel in der Solar- oder Windenergieerzeugung, und Kooperationen auf bereits „bestellten Boden“ fallen. Umgekehrt wird Deutschland als verlässlicher Wirtschafts- und Innovationspartner geschätzt.

Auch stehen Marokko und Deutschland international auf der Seite der Befürworter multilateraler Ansätze bei der Bekämpfung des Klimawandels. Allerdings sieht sich Marokko als aufholendes Entwicklungsland, das internationale Unterstützungsleistungen für seinen Kurs erwartet und benötigt. Auch fördert es trotz seiner „grünen“ Agenda die Erschließung und Nutzung von Erdgas, auch als Ausführprodukt. Gleichwohl besitzt das Land große Potenziale bei der weiteren

Erschließung und Nutzung erneuerbarer Energiequellen sowie im Bereich Wasserstoff. Hierbei steht Marokko zwar noch am Beginn des Entwicklungsweges und mit Deutschland als potenziellem Exportland für zukünftigen marokkanischen Wasserstoff bestehen bereits erste Projektvereinbarungen.<sup>8</sup> Die Zusammenarbeit mit Marokko kann Deutschland demnach dabei helfen, seine eigene Wirtschaft weiter zu dekarbonisieren.

### **5. Politikempfehlung** *Was muss sich in der deutschen Außenpolitik ändern, damit dieses Potenzial vollumfänglich ausgeschöpft werden kann?*

Das Beispiel Marokko zeigt, wie wichtig es ist, Vorhaben im Bereich Klima-, Energie- und Umweltpolitik außenpolitisch ganzheitlich zu betrachten. Deutschland begann die Kooperation entwicklungspolitisch, gab auf nationaler und lokaler Ebene Stimuli für Forschung und Entwicklung, startete Pilotprojekte und half dabei, für förderliche Rahmenbedingungen zu sorgen. Dem müssen nun wirtschafts- und handelspolitische, außen- und sicherheitspolitische Konzepte und Maßnahmen folgen, die strategisch – im Sinn einer echten Klimaaußenpolitik – umgesetzt werden sollten. Bislang erweist sich die deutsche Klimaaußenpolitik gegenüber und mit Marokko noch als Stückwerk verschiedener Ressorts.

Berlin hat dabei jüngst seine Beweglichkeit in Streitfragen gezeigt, indem es Marokkos Vorschlag zu einer Autonomielösung in der Westsahara anerkannte und Gesprächskontakte auch und gerade auf höchster politischer Ebene wieder pflegt. Dabei sollte Deutschland den Problemen Marokkos auf dessen Weg, die selbstgesteckten Ziele im Bereich Klimaschutz zu erreichen, mit proaktiven und passgenauen Kooperationsangeboten begegnen. Das gilt für den Technologietransfer und wissenschaftlichen Austausch ebenso wie für Anreize bei rechtlichen Reformen, Finanzierung und der sozialen Dimension des Wandels. Dabei sind der europäischen (Stichwort: European Green Deal) und der regionalpolitischen Dimension der Beziehungen (Stichwort: Westsahara) Beachtung zu schenken. Ebenso gilt es, nicht den Eindruck zu vermitteln, Marokko hätte – etwa bei der Wasserstoffproduktion – deutschen oder europäischen Interessen zu dienen. Vielmehr geht es um ein aufrichtiges gemeinsames Interesse für Klimaschutz und Nachhaltigkeit sowie um die Schaffung von wirtschafts-, sozial- und umweltpolitischen Win-win-Situationen. ♦

**Ludwig Schulz** ist Referent für den Nahen Osten und Nordafrika in der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit.

5 Der CCPI von Germanwatch e. V. und Partnern sowie der Climate Action Tracker von Climate Analytics und dem New Climate Institute gelten als verlässliche Klimaschutz-Indizes, die auch von den internationalen Klimakonferenzen der Vereinten Nationen oder auch VN-Berichten zum Klimawandel herangezogen werden.

6 Mit dem Megaprojekt Desertec der gleichnamigen Stiftung und eines Konsortiums mit deutscher Firmenbeteiligung soll mithilfe von solarthermischen Kraftwerken, Fotovoltaik und Windparks sauberer Strom zunächst in der gesamten MENA-Region erzeugt werden, um sowohl den dortigen Eigenbedarf zu decken als auch Hochspannungsgleichstrom nach Europa zu leiten. Bislang wurden vor allem Machbarkeitsstudien und vereinzelte Referenzprojekte realisiert. Dazu gehört auch der Aus-

bau und die *Interconnection* nationaler Stromnetze zu größeren Verbundsystemen mit Anbindung an Europa (Medgrid oder europäisches Supergrid).

7 Außenhandelskammer Marokko 2021: Erneuerbare Energien im Strommix: Marokko erhöht seine Zielsetzung für 2030 auf 64,3 %, 25.11.2021, in: <https://marokko.ahk.de/infos/news/news-details/erneuerbare-energien-im-strommix-marokko-erhoeht-seine-zielsetzung-fuer-2030-auf-643> [08.04.2022].

8 Chaudier, Julie 2021: Will Hydrogen fuel Morocco's industrial projects of the future?, The African Report, 06.09.2021, in: <https://www.theafricareport.com/124184/will-hydrogen-fuel-moroccos-industrial-projects-of-the-future/> [04.04.2022].





## DR Kongo

Anja Berretta / Jakob Kerstan

**1. Relevanz** Welche Relevanz hat die DR Kongo (Demokratische Republik Kongo) für Deutschland, wenn es darum geht, das Interesse „Die Sicherung wichtiger Ressourcen und der Schutz des Klimas“ zu verwirklichen?

Die Bedeutung des afrikanischen Kontinents für das Erreichen der weltweiten Klimaziele unter dem Pariser Klimaschutzabkommen ist aus verschiedenen Gründen von enormer Wichtigkeit. Zwar ist Afrika für lediglich vier Prozent der globalen CO<sub>2</sub>-Emissionen verantwortlich, gleichzeitig leben heute rund 1,3 Milliarden Menschen auf dem Kontinent. Bis 2050 wird sich die Einwohnerzahl voraussichtlich verdoppeln und ein Viertel der Weltbevölkerung ausmachen. Eine Begrenzung der globalen Erderwärmung wird daher nur gelingen, wenn auch in Afrika künftig emissionsarme Technologien für die wirtschaftliche Entwicklung der rasant wachsenden Bevölkerung genutzt werden.



Die Demokratische Republik Kongo verfügt über verschiedene Ressourcen, welche für die Begrenzung der Erderwärmung, aber auch für die globale Energie- und Mobilitätswende eine herausragende Rolle spielen (werden). Mit rund 100 Millionen Hektar befindet sich die weltweit zweitgrößte Regenwaldfläche in der DR Kongo. Tropische Ökosysteme wie der kongolesische Regenwald sind in der Lage, CO<sub>2</sub> zu speichern, und spielen somit eine wichtige Rolle für den weltweiten Klimaschutz. Auf Mikroebene können Waldflächen zudem das Auftreten von extremen Wetterereignissen wie Hitze oder Starkregen verringern.

Für die Umsetzung der globalen Energie- und Mobilitätswende spielen Metalle wie Kobalt oder Coltan eine entscheidende Rolle. Die DR Kongo verfügt weltweit über die größten Reserven an Coltan. Zusätzlich stammen rund 60 Prozent des weltweit genutzten Kobalts aus dem zentralafrikanischen Land. Das Metall wird

insbesondere für die Herstellung von Elektroautos und Energiespeichern benötigt, weswegen sich die Nachfrage in den nächsten Jahren enorm erhöhen wird.

Zudem könnte die potenziell verfügbare Wasserkraft des Kongo-Flusses nahezu für den gesamten afrikanischen Kontinent emissionsarm Strom erzeugen. Dieses Potenzial könnte gleichzeitig genutzt werden, um grünen Wasserstoff emissionsneutral und zu einem global kompetitiven Preis herzustellen.

**2. Bereitschaft** *Wie groß ist die Bereitschaft der DR Kongo, mit Deutschland zur Verwirklichung dieses Interesses zusammenzuarbeiten?*

Mit dem Regierungsantritt von Präsident Félix Tshisekedi im Jahr 2019 hat sich die Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit Deutschland deutlich verbessert, es finden seitdem wieder regelmäßig

bilaterale Regierungsverhandlungen statt. Während der COP26 in Glasgow im November 2021 bekräftigte Tshisekedi zudem den Schutz des kongolesischen Regenwaldes als politische Priorität.

Die DR Kongo ist sich ihrer herausragenden Stellung beim globalen Klima- und Umweltschutz bewusst, knüpft die Erfüllung dieser Schlüsselrolle allerdings selbstbewusst an weitreichende Forderungen. So verpflichtet sich das Land im Rahmen seiner nationalen Strategie zur Erreichung der Pariser Klimaziele zwar zu einer Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen um 21 Prozent, allerdings unter der Bedingung, dass hierfür 47 Milliarden US-Dollar externe Finanzierung bereitgestellt werden.

Wenn es Deutschland gelingt, die DR Kongo beim Aufbau einer emissionsarmen Infrastruktur, der Elektrifizierung des Landes sowie bei Programmen zur Anpassung an den Klimawandel zu unterstützen, kann die Bereitschaft des zentralafrikanischen Landes, einen Beitrag zur Sicherung globaler Ressourcen und des internationalen Klimaschutzes zu leisten, als hoch eingestuft werden.

**3. Status quo** *Wie eng ist die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und der DR Kongo aktuell in diesem Bereich?*

Umwelt und natürliche Ressourcen sowie Biodiversität und nachhaltige Waldbewirtschaftung sind Kernthemen der deutschen EZ in der DR Kongo. Darüber hinaus ist das Land in regionale Vorhaben zur Erzeugung von sauberer, bezahlbarer und verlässlicher Elektrizität eingebunden. Die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) ist neben der GIZ und der KfW im Land vertreten und unterstützt den ressourcenschonenden Abbau von Mineralien und Metallen sowie die sozioökonomische Ver-

**Die DR Kongo bietet ein enormes, bisher ungenutztes Potenzial für die Gewinnung von emissionsarmer Energie und Elektrizität.**

besserung für die vom Bergbau abhängigen Gemeinden. Für die deutsche Privatwirtschaft ist beim Thema der Rohstoffgewinnung die Einhaltung von ökologischen und sozialen Standards sowie die Wahrung von guter Unternehmensführung von großem Interesse.

Es ist zudem begrüßenswert, dass Deutschland der Wichtigkeit des Kongobeckens für den weltweiten Klimaschutz Rechnung trägt und aktuell den Vorsitz in der grenzüberschreitenden Zentralafrikanischen Waldinitiative (CAFI) und der

Kongobeckenwaldpartnerschaft (CBFP) innehat. Deutschland ist ebenfalls ein wichtiger Partner für die Zentralafrikanische Waldkommission (COMIFAC).

Eine seit langem bestehende Schwierigkeit in schwach institutionalisierten Kontexten wie in der DR Kongo ist allerdings die Diskrepanz zwischen Gesetzgebung und deren Implementierung. Die Intensivierung der Partnerschaft wird daher auch davon abhängen, inwieweit die kongolesische Regierung überzeugenden politischen Reformwillen zeigt.

**4. Potenzial** *Wie groß ist das Potenzial, die Partnerschaft zwischen Deutschland und der DR Kongo in diesem Bereich zu intensivieren?*

Die DR Kongo bietet ein enormes, bisher ungenutztes Potenzial für die Gewinnung von emissionsarmer Energie und Elektrizität. Auch Präsident Tshisekedi hat dies im Zuge des Vorsitzes der Afrikanischen Union (AU) auf die politische Agenda gebracht. So ist der Ausbau des kongolesischen Inga-Staudamms unter den zehn wichtigsten Projekten der AU-Agenda 2063 zu finden. Die DR Kongo könnte den Zugang zu nachhaltiger Energie für die Region entschieden vorantreiben und das vorhandene Energiedefizit

beheben. Gleichzeitig werden die geopolitischen Auswirkungen der globalen Energie- und Mobilitätswende dem Land eine (noch) größere Bedeutung verleihen.

Enorm ist allerdings auch die Diskrepanz zwischen dem Potenzial des Landes und den tatsächlich in die Praxis umgesetzten Projekten, denn der Zugang zum kongolesischen Markt gilt als äußerst schwierig: Regelmäßig rangiert das Land bei Umfragen zu Wirtschaftsklima, Transparenz oder Korruption weltweit auf den hintersten Plätzen. Kriegerische Auseinandersetzungen im Ostkongo, politische Volatilität sowie der Mangel an Infrastruktur bleiben ungelöste Herausforderungen. Es ist unbestritten, dass das Potenzial der DR Kongo daher zu einem gewissen Teil relativiert werden muss. Wenn dies gelingt, kann Deutschland als Hochtechnologieland einen entscheidenden Beitrag zum bisher ungenutzten hydroelektrischen Potenzial des Landes leisten und seinen sehr guten Ruf vor Ort nutzen.

Aufgrund der enormen Größe des Landes ist die gute Koordinierung mit anderen Geberinitiativen dabei allerdings von entscheidender Bedeutung. Um den schwierigen Markt für die deutsche Privatwirtschaft zu erschließen, wäre beispielsweise die Ansiedlung einer deutschen Außenhandelskammer begrüßenswert.

**5. Politikempfehlung** *Was muss sich in der deutschen Außenpolitik ändern, damit dieses Potenzial vollumfänglich ausgeschöpft werden kann?*

Um das Potenzial der DR Kongo beim internationalen Klimaschutz und für die Sicherung von Ressourcen für die globale Energie- und Mobilitätswende für Deutschland zugänglich zu machen, sollte die sozioökonomische Ausgangslage des afrikanischen Landes mehr als bisher berücksichtigt werden.

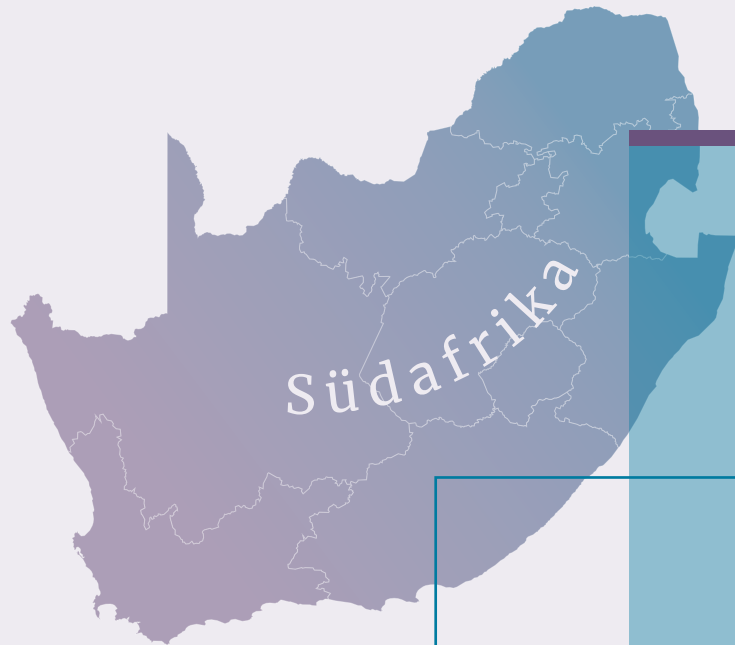
Während in Deutschland die Energie- und Mobilitätswende auf den Weg gebracht wird, haben in dem Flächenstaat nur 19 Prozent der Bevölkerung überhaupt Zugang zu Elektrizität. Beim

Zugang zu sauberer, bezahlbarer und verläSSLicher Energie sollte Deutschland stärker als bisher die Dimension von lokalen Wertschöpfungsketten beachten, wodurch es sich einen Vorteil vor anderen Wettbewerbern sichern könnte, indem etwa im Gegenzug für Marktzugänge Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten für die heimische Bevölkerung geschaffen werden. Ein Technologietransfer muss, gerade im Bereich von innovativen Technologien wie Wasserstoff, sichergestellt werden, um Technologieabhängigkeiten zu verhindern. Gleichzeitig kann Technologie allein kein Garant für nachhaltige Entwicklung und den effizienten und effektiven Umgang mit natürlichen Ressourcen sein. Sowohl politische Stabilität als auch die Einhaltung rechtlicher Rahmenbedingungen sind Voraussetzungen dafür, dass der Ressourcenreichtum der DR Kongo nachhaltig verwaltet wird. Besonders bei Großprojekten wie dem Inga-Staudamm sind Fragen der guten Regierungsführung besonders relevant, um zu garantieren, dass breite Bevölkerungsschichten von Infrastrukturprojekten profitieren.

Zusätzlich gilt es, Gesprächskanäle im Privatsektor zu schaffen, um Zugänge zu vereinfachen – besonders im Energiesektor. Deutschland sollte hier darauf achten, dass für Themen wie Transparenz, Regulierung und Liberalisierung ebenfalls finanzielle und sachkundige Unterstützung bereitgestellt wird. Somit werden diese Projekte auch für den Privatsektor attraktiv und haben das Potenzial, nach marktwirtschaftlichen Prinzipien erschlossen zu werden. Schließlich muss Deutschland, um in afrikanischen Ländern wie der DR Kongo für mehr Nachhaltigkeit und Klimaschutz glaubhaft einzutreten, als hochentwickeltes Technologieland nicht zuletzt seine selbst gesetzten Klima- und Emissionsziele umsetzen und seine finanziellen Versprechen, die im Rahmen der globalen Klimafinanzierung gemacht wurden, einhalten. ♦

**Anja Berretta** leitet das KAS-Regionalprogramm Energiesicherheit und Klimawandel in Subsahara-Afrika. **Jakob Kerstan** leitet das KAS-Auslandsbüro in der Demokratischen Republik Kongo.

# Südafrika



Anja Berretta / Tilmann Feltes

**1. Relevanz** *Welche Relevanz hat Südafrika für Deutschland, wenn es darum geht, das Interesse „Die Sicherung wichtiger Ressourcen und der Schutz des Klimas“ zu verwirklichen?*

Um dem Klimawandel ein Ende zu setzen, braucht die Welt Afrika – dies betonte EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen anlässlich des EU-Afrika-Gipfels Anfang 2022. Südafrika, die entwickeltste Volkswirtschaft des Kontinents, verfolgt in diesem Bereich ehrgeizige Ziele, welche in Deutschland ähnlich debattiert werden, so zum Beispiel die drastische Minderung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes und die Verringerung der massiven Abhängigkeit von Kohle. Unwägbar sind jedoch die diversen Vetospieler in der südafrikanischen Politik.

Der Umbau der Energieversorgung im bevölkerungsmäßig stark wachsenden Afrika gilt als eine Hauptaufgabe im weltweiten Kampf gegen den Klimawandel. Südafrika gehört zu den 15 größ-



ten CO<sub>2</sub>-Emittenten der Welt und produziert die meisten Pro-Kopf-Emissionen in Afrika. Südafrika hat sich mit dem im Oktober 2019 in Kraft getretenen Gesetz Integrated Resource Plan (IRP) jedoch ehrgeizige und selbstbewusste Ziele gesetzt. So soll der Anteil erneuerbarer Energien bis zum Jahr 2030 von drei auf 25 Prozent ausgebaut und 35 Gigawatt der aktuellen 42 Gigawatt Kohlestrom bis 2050 auf andere Energiequellen umverteilt werden. Letzteres ist vor allem aber mit innenpolitischer Sprengkraft für den regierenden ANC versehen. Seit Juli 2019 gibt es eine Karbonsteuer. Diese wurde im Februar 2022 erstmals auf umgerechnet neun US-Dollar pro Tonne CO<sub>2</sub> erhöht. Weitere Erhöhungen in den nächsten Jahren sind geplant. Jedoch gibt es nach wie vor diverse Ausnahmeregelungen, die die Wirksamkeit der Steuer beschränken.

Südafrika ist zudem einer der wichtigsten Exporteure von Metallen und Mineralien und liegt bei der Förderung von Platin und Chrom weltweit an

erster Stelle. Mit dem Boom der Elektromobilität wird die gesamte Region des südlichen Afrikas wegen ihres Ressourcenreichtums verstärkt in den geopolitischen Fokus rücken. Daneben darf das bislang von der Politik mit zu geringer Aufmerksamkeit bedachte Problem der Wasserunsicherheit nicht vergessen werden.

## **2. Bereitschaft** *Wie groß ist die Bereitschaft Südafrikas, mit Deutschland zur Verwirklichung dieses Interesses zusammenzuarbeiten?*

Die Bereitschaft Südafrikas zur Zusammenarbeit mit Deutschland kann als hoch eingeschätzt werden. Zum einen existieren bereits zahlreiche Kooperationen im Bereich erneuerbare Energien, Energiewende und Klimapolitik. Zum anderen bestehen gute politische Beziehungen seit Ende der Apartheid und der damit verbundenen Verabschiedung einer der modernsten und liberalsten Verfassungen der

Welt. Die aktuelle politische Bereitschaft, den Ausbau erneuerbarer Energien voranzutreiben, stellt für Deutschland und die deutsche Wirtschaft eine gute Möglichkeit dar, die Zusammenarbeit zu intensivieren.

In einer Phase, in der multilaterale Organisationen und Regelwerke infrage gestellt werden, kann Südafrika in einigen Kernbereichen als verlässlicher Partner Deutschlands betrachtet werden – auch wenn dies gelegentlich durch eine ideologisch geprägte, alte Bündnistreue zu Partnern des ANC-Befreiungskampfes kontrariert wird. Seit Ende der Ära Zuma und seit Übernahme der Präsidentschaft durch Ramaphosa verfolgt Südafrika verstärkt wieder einen an Partnerschaften mit dem Westen orientierten außenpolitischen Kurs, jedoch nicht unter Verkennung einer ebenso stärker werdenden Partnerschaft mit China.

### **3. Status quo** *Wie eng ist die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Südafrika aktuell in diesem Bereich?*

Afrika bietet riesige Chancen für Investitionen in erneuerbare Energien. Die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Südafrika ist in diesem Bereich bereits eng und wird vor allem seitens der GIZ, der Außenhandelskammer sowie der KfW unterstützt. In einem vom BMU geförderten Projekt zur Unterstützung der südafrikanischen Klimapolitik steht die Weiterentwicklung dieser sowie die Stärkung der Rolle Südafrikas in den internationalen Klimaverhandlungen im Mittelpunkt. Letzteres dient vor allem auch der Durchsetzung strategischer internationaler Interessen Deutschlands und ist damit sehr zu begrüßen. Daneben fördert ein BMZ-Projekt erneuerbare Energien und Energieeffizienz. Das BMWK ist seit 2013 im Rahmen der Deutsch-Südafrikanischen Ener-

**Deutschland kann Südafrika politisch und fachlich mit seiner Expertise bei dem Ausbau erneuerbarer Energien unterstützen.**

giepartnerschaft aktiv. Ende 2021 vereinbarte Südafrika mit Deutschland und anderen Partnern eine ambitionierte und langfristige Partnerschaft für eine gerechte Energiewende, die darauf abzielt, die Dekarbonisierung der südafrikanischen Wirtschaft zu beschleunigen und gleichzeitig einen integrativen Übergang des südafrikanischen Kohle-sektors zu unterstützen. Auch die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Südafrika im Bereich von Wasserstoff- und Brennstofftechnologien hat

in jüngster Zeit an Bedeutung gewonnen, und Südafrika könnte aufgrund des hohen Vorkommens von erneuerbaren Energien und einer im afrikanischen Vergleich guten Forschungs- und Technologieinfrastruktur eine Schlüsselrolle bei der Produktion von grünem Wasserstoff einnehmen.

Die konkrete Umsetzung der ambitionierten Strategien Südafrikas muss jedoch abgewartet werden. Viele fortschrittliche Gesetzesinitiativen wurden in der Vergangenheit nur schleppend oder gar nicht von der ANC-Regierung umgesetzt. Hier muss der schwindende Einfluss der hinter diesen Strategien stehenden reformorientierten Kräfte im ANC stets neu gegen die zahlreichen Vetospieler analysiert und abgewogen werden. Auch nach Amtsantritt von Präsident Ramaphosa haben diese Kräfte noch keine gesicherte Machtbasis.

Ebenfalls unklar sind die mittel- bis langfristigen Auswirkungen der Corona-Krise auf den initiierten Umbau der Energieversorgung. Bereits kurz nach dem Ausbruch der Pandemie und mit der damit verbundenen drastisch gesunkenen Energienachfrage wurden privaten Anbietern erneuerbarer Energien zuvor garantierte Stromabnahmemengen verweigert. Der staatliche Stromversorger Eskom begründet dies mit höherer Gewalt, bezieht aber weiterhin

Energie aus seinen eigenen Kohlekraftwerken. Obwohl die Energienachfrage kurzfristig wieder ansteigen wird, hat dies zu einem Vertrauensverlust bei privaten Stromanbietern geführt, welcher sich in Zukunft negativ auf das Investitionsklima auswirken könnte.

#### **4. Potenzial** *Wie groß ist das Potenzial, die Partnerschaft zwischen Deutschland und Südafrika in diesem Bereich zu intensivieren?*

Das Potenzial der weiteren Intensivierung ist auf beiden Seiten gegeben. Aufgrund seiner wirtschaftlichen Relevanz nicht nur für die Region des südlichen Afrikas, sondern auch als wichtiger deutscher Handelspartner bietet die Energietransition für deutsche Unternehmen großes Potenzial: Deutschland ist für Südafrika nach China und den USA der dritt wichtigste Handelspartner. Im Bereich der erneuerbaren Energien nehmen deutsche Firmen eine führende Position ein: Mehr als 20 haben bereits Niederlassungen in Südafrika und setzen auf eine fortschreitende Liberalisierung und Dezentralisierung des Strommarktes. Tatsächlich gehört Südafrika zu einer Handvoll von Ländern auf dem Kontinent, die erneuerbare Energieprojekte in einem kompetitiven und transparenten Verfahren ausschreiben. Das Renewable Energy Independent Power Producer Procurement (REIPPP) ist ein wichtiges Instrument, den Anteil von erneuerbaren Energien im Land zu erhöhen.

Interessant wird es sein zu beobachten, ob es Potenziale deutsch-südafrikanischer Zusammenarbeit im Bereich der Förderung erneuerbarer Energien außerhalb der Landesgrenzen gibt. Südafrika ist in wirtschaftlicher Hinsicht das Tor zu Afrika. Viele südafrikanische Unternehmer sind auf dem ganzen Kontinent tätig und verfügen über die notwendigen Kenntnisse, in Afrika unternehmerisch erfolgreich zu sein. Als einzige afrikanische Nation mit einem G20-Sitz kann Südafrika auch als Kanal für Klimainvestitionen des Privatsektors in Afrika fungieren. Die prognostizierte Verdoppelung der Bevölkerung Afrikas bis 2050 und die damit einhergehende

Urbanisierung birgt hier ein großes Potenzial für neue Absatzmärkte. Im Rahmen des European Green Deal der EU-Kommission wird die Zusammenarbeit mit Afrika genannt, auch hier ergeben sich viele Möglichkeiten bei einer Fokussierung auf Südafrika.

#### **5. Politikempfehlung** *Was muss sich in der deutschen Außenpolitik ändern, damit dieses Potenzial vollumfänglich ausgeschöpft werden kann?*

Aufgrund der guten Partnerschaft sollte Deutschland darauf bedacht sein, einen ehrlichen und konstruktiven Dialog mit Südafrika zu führen sowie darauf zu bestehen, dass Intransparenz und Korruption im Energiesektor abgebaut werden. Es sollte nicht allein darum gehen, die Energietransition finanziell und technisch zu unterstützen, sondern auch einzufordern, dass entsprechende politische Reformen nicht nur verabschiedet, sondern auch umgesetzt werden.

Neue Energiemodelle werden zunehmend konkurrenzfähig und es gewinnen – aufgrund staatlicher Schwächen – marktwirtschaftlich orientierte Konzepte aus dem Privatsektor und dezentrale Modelle auf kommunaler Ebene an Relevanz. Deutschland kann hier politisch und fachlich mit seiner Expertise unterstützen. Der wirtschaftliche Zugang zu chinesischem Kapital, Know-how und Investitionen spielt in Südafrika eine Rolle, jedoch keine so bedeutende wie in anderen afrikanischen Entwicklungsländern. Gerade vor diesem Hintergrund sollte Deutschland verstärkt darauf hinwirken, Südafrika von den Vorteilen neuer Allianzen und Partnerschaften zu überzeugen – und dies bestenfalls auf Basis gemeinsamer Wertevorstellungen. ♦

**Anja Berretta** leitet das KAS-Regionalprogramm Energiesicherheit und Klimawandel in Subsahara-Afrika. **Tilmann Feltes, PhD**, leitet das KAS-Auslandsbüro in Tansania und war zuvor Referent für das südliche Afrika der Abteilung Subsahara-Afrika.





## Costa Rica

Evelyn Gaiser / Nicole Stopfer

**1. Relevanz** *Welche Relevanz hat Costa Rica für Deutschland, wenn es darum geht, das Interesse „Die Sicherung wichtiger Ressourcen und der Schutz des Klimas“ zu verwirklichen?*

Costa Rica generiert nahezu 100 Prozent seines Stromverbrauchs aus erneuerbaren Energiequellen und gilt auch im Naturschutz als führend. Mehr als 25 Prozent der Landesfläche sind heute Naturschutzgebiete. Mit dem 2018 verabschiedeten Plan zur Dekarbonisierung bis 2050 setzt Costa Rica wichtige Standards und nimmt regional (und international) eine Vorreiterrolle ein. Derzeit arbeitet die Umweltkommission im costa-ricanischen Parlament an einem Gesetzesentwurf, der Costa Rica offiziell zu einem Land frei von Erdöl- und Erdgasexploration und -abbau machen soll.<sup>9</sup> Vor diesem Hintergrund kann Costa Rica zweifelsohne als wichtiger Akteur bei der Sicherung bedeutender Ressourcen und beim Schutz des Klimas gesehen werden.



Für Deutschland kann das Land vor allem eine wichtige Rolle als Zulieferer von grünem Wasserstoff einnehmen. Im vergangenen Jahrzehnt wurden zunehmend Initiativen zur Herstellung und Nutzung von grünem Wasserstoff vorangetrieben. Aktuell befindet sich ein Gesetzesentwurf zur Förderung einer grünen Wasserstoffwirtschaft in Costa Rica im Parlament. Die Möglichkeit zur Erschließung zusätzlicher, relativ kostengünstiger erneuerbarer Energiequellen und die Tatsache, dass das Land über ausreichende Wasserreserven verfügt, führt zu einem großen Potenzial zur Produktion grünen Wasserstoffs.

Deutschland hat es sich zum Ziel gesetzt, international zum Vorreiter bei grünem Wasserstoff zu werden und langfristig die Weltmarktführerschaft bei Wasserstofftechnologien zu erlangen. Costa Rica wäre daher ein idealer Kandidat für eine enge Zusammenarbeit im Wasserstoffbereich. Die zuvor genannten energiepolitischen Alleinstellungsmerkmale und die geostrategi-

sche Lage des Landes mit Zugang zu Atlantik – an welchem der einzige Tiefwasserhafen Mittelamerikas verortet ist – und Pazifik sind interessante Kriterien für eine weitergehende Zusammenarbeit.

Gleichzeitig steht Costa Rica im Bereich Umwelt- und Klimaschutz vor größeren Herausforderungen, als zunächst zu vermuten wäre. Zwar ist die Nutzung erneuerbarer Energien tatsächlich weit fortgeschritten. Allerdings stellt der Stromverbrauch nur einen geringen Anteil des gesamten costa-ricanischen Energieverbrauchs dar. Ein Großteil der Energie wird im Verkehrs- und Wärmesektor genutzt. Ein schlecht funktionierendes öffentliches Verkehrssystem, ausbleibende Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur und eine veraltete Fahrzeugflotte – das Durchschnittsalter der Fahrzeuge in Costa Rica liegt bei 16 Jahren, in Deutschland liegt es bei neun Jahren – führen zu einem vergleichsweise hohen CO<sub>2</sub>-Ausstoß des Verkehrssektors und

Dauerstau auf den Straßen der Hauptstadt San José. Es besteht dringender Handlungsbedarf beim Ausbau und der Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur, insbesondere bei der Schaffung eines öffentlichen Verkehrswesens. Ferner hat der Anbau von Bananen und Ananas in riesigen Monokulturen und unter massivem Einsatz von Pestiziden fatale Auswirkungen auf die Umwelt – und wird bei der öffentlichen Darstellung des Landes gern übergangen.

**2. Bereitschaft** *Wie groß ist die Bereitschaft Costas, mit Deutschland zur Verwirklichung dieses Interesses zusammenzuarbeiten?*

Das Interesse Costas an der Förderung des Klimaschutzes und der Sicherung wichtiger Ressourcen ist sehr ausgeprägt. Das Land ist stolz auf seine Vorreiterrolle in Sachen Nachhaltigkeit. Außerdem ist der Politikansatz förderlich bei der Anwerbung internationaler Gebermittel und der Generierung von Einnahmen im wirtschaftlich wichtigen Tourismussektor.

Costa Rica bekennt sich zu Multilateralismus, internationalem Freihandel sowie Menschenrechten. Dies macht das OECD-Mitglied zum idealen Partner für gemeinsame Initiativen zur Förderung von Nachhaltigkeit und Klimaschutz in multilateralen Foren. Gerade bei der letzten UN-Klimakonferenz COP 26 in Glasgow 2021 unterstrich Costa Rica sein starkes Engagement für Klima- und Umweltthemen. Unter dem gemeinsamen Vorsitz von Costa Rica und Dänemark riefen elf Regierungen die Beyond Oil and Gas Alliance (BOGA) mit dem Ziel ins Leben, die weltweite Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen zu mindern.

In diesem Rahmen unterhält Costa Rica Allianzen mit zahlreichen Akteuren, die sich auf

**Mit dem 2018 verabschiedeten Plan zur Dekarbonisierung bis 2050 setzt Costa Rica wichtige Standards und nimmt regional (und international) eine Vorreiterrolle ein.**

internationaler und regionaler Ebene für dieses Ziel einsetzen, darunter als herausragender Partner Deutschland. Deutschland genießt in Costa Rica vor allem einen sehr guten Ruf im Bereich Energie- und Umwelttechnologie.

**3. Status quo** *Wie eng ist die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Costa Rica aktuell in diesem Bereich?*

Deutschland unterstützt die Klimapolitik Costas seit Jahren, insbesondere durch Projekte zugunsten nachhaltiger Wirtschaft und Infrastruktur

und zum Schutz der Biodiversität. Die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) setzt dazu im Auftrag des Bundesumweltministeriums (BMU) zahlreiche Projekte zur Förderung der Nachhaltigkeit und Bekämpfung des Klimawandels um. Im Jahr 2021 stiftete Deutschland 10.000 Bäume, um die stetigen Wiederaufforstungsprojekte Costas zu unterstützen, und finanzierte drei elektrotriebene Busse, mit deren Hilfe relevante Daten erhoben werden, um das Modell langfristig auf das gesamte öffentliche Verkehrssystem übertragen zu können. Darüber hinaus unterstützt Deutschland das Land im Rahmen des „Grünen Entwicklungsfonds für die SICA-Region“.

Vor allem im Privatsektor besteht eine gute Ausgangslage: Zahlreiche in Costa Rica ansässige deutsche Unternehmen haben in den vergangenen Jahren Investitionspotenziale entdeckt, um den costa-ricanischen Anspruch einer nachhaltigen und energieeffizienten Politik zu unterstützen.

**4. Potenzial** *Wie groß ist das Potenzial, die Partnerschaft zwischen Deutschland und Costa Rica in diesem Bereich zu intensivieren?*

Für die bilaterale Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Costa Rica im Bereich der Ressourcen und des Klimaschutzes besteht großes Potenzial. Costa Rica ist stetig auf der Suche nach Partnern auf internationaler Ebene und bleibt aufgrund seiner soliden Wirtschaftsentwicklung und demokratischen Stabilität ein interessantes Ziel für Direktinvestitionen. Hier kommen dem Wirtschaftsstandort Costa Rica die hohen sozialen und ökologischen Standards zugute, die garantieren, dass deutsche und europäische Rechtsstandards eingehalten werden. Dies ist nicht zuletzt angesichts der Verabschiedung des deutschen Lieferkettengesetzes bedeutend.<sup>10</sup>

Die costa-ricanische Klimapolitik schließt ohne Zweifel auch Wasserstoff ein und bietet Potenzial zur verstärkten Zusammenarbeit mit Deutschland. Als Absatzmarkt steht vor allem der Export von grünen Endprodukten für Transport, Verkehr und Landwirtschaft im Fokus. Eine Wasserstoffkooperation zwischen beiden Ländern könnte daher wichtige Anreize für den wirtschaftlichen Aufschwung setzen und die Zukunfts- und Wettbewerbsfähigkeit beider Länder stärken. Über das Projekt Transforma<sup>11</sup> werden bereits in den nächsten Jahren 12,5 Millionen Euro in die Transformation von Produktionssystemen auf kohlenstoffarme und klimaresistente Pfade investiert.

### 5. Politikempfehlung *Was muss sich in der deutschen Außenpolitik ändern, damit dieses Potenzial vollumfänglich ausgeschöpft werden kann?*

Costa Rica hat sich der Förderung des Multilateralismus und der freiheitlich-demokratischen Weltordnung verschrieben. Zudem hat es sich

zuletzt zu einem regionalen Player der sauberen Energien entwickelt. Besonders vor dem Hintergrund der aktuellen geopolitischen Lage wird Deutschland zunehmend auf eine Diversifizierung seiner Energiequellen angewiesen sein. Costa Rica bietet politische und wirtschaftliche Stabilität und sollte daher als ernstester Partner – vor allem im Bereich Wasserstoff – in Betracht gezogen werden.

Andere Länder wie etwa China, Australien oder die Vereinigten Arabischen Emirate scheinen das Potenzial Costa Ricas bereits entdeckt zu haben. Australien kündigte im Februar 2022 die Investition von 3,3 Milliarden US-Dollar in die Entwicklung eines Wasserstoffprojekts an. Ende 2021 führte der costa-ricanische Präsident Carlos Alvarado Gespräche in den Vereinigten Arabischen Emiraten zur Zusammenarbeit bei der Herstellung von grünem Wasserstoff. Und China kristallisiert sich vor allem im Bereich von Technologiezulieferung für Fotovoltaikanlagen und Energiespeichersysteme als Marktgewinner heraus.

Der gute Ruf Deutschlands allein kann auf Dauer nicht mit den Angeboten anderer Länder mithalten. Eine Energie- oder Wasserstoffpartnerschaft wäre daher ein wichtiger Schritt, um die Zusammenarbeit mit dem mittelamerikanischen Land langfristig zu stärken – und damit die Zukunfts- und Wettbewerbsfähigkeit beider Länder zu fördern. ♦

**Nicole Stopfer** leitet das KAS-Regionalprogramm Energiesicherheit und Klimawandel Lateinamerika mit Sitz Peru. **Evelyn Gaiser** leitet das KAS-Auslandsbüro in Costa Rica.

9 Zwar ist die Erschließung und Ausbeutung dieser Bodenschätze bis 2050 per Präsidialdekret verboten, dieses könnte jedoch vom Präsidenten widerrufen werden.

10 Hempel, Sofia 2022: Costa Rica ragt heraus, GTAI Germany Trade & Invest, 16.02.2022, in: <https://www.gtai.de/gtai-de/trade/costa-rica/wirtschaftsumfeld1/costa-rica-ragt-heraus-760328> [28.02.2022].

11 BMU 2019: Länderspezifisches Auswahlverfahren Costa Rica, in: <https://www.international-climate-initiative.com/de/projektfoerderung/informationen-fuer-antragsteller/laenderspezifisches-auswahlverfahren/costa-rica> [23.03.2022].



## Peru

**Nicole Stopfer /  
Robert Helbig /  
Sebastian Grundberger**

**1. Relevanz** *Welche Relevanz hat Peru für Deutschland, wenn es darum geht, das Interesse „Die Sicherung wichtiger Ressourcen und der Schutz des Klimas“ zu verwirklichen?*

Peru ist in Lateinamerika hinsichtlich seines enormen Ressourcenreichtums und seiner Biodiversität eine Ausnahmeerscheinung. Das flächenmäßig drittgrößte Land in Südamerika verfügt über drei große Landschaftszonen: die Küste, deren weite Teile von Wüste bedeckt sind, die Anden sowie die Urwaldregion. Laut dem World Resource Institute ist Peru eines von insgesamt acht megadiversen Ländern weltweit und verfügt über 84 der 104 existierenden Lebenszonen. Etwa 60 Prozent der Landesfläche wird von Regenwald belegt, womit das Land nach Brasilien über den größten Anteil am Amazonas-Regenwald verfügt.

Nach Angaben des Energie- und Bergbauministeriums zeichnete Peru im Jahr 2020 für



10,7 Prozent der weltweiten Produktion von Kupfer, 10,8 Prozent von Zink und 11,4 Prozent von Silber verantwortlich. Damit hält Peru weltweit die fünftgrößten Reserven an Gold und an Zink, die zweitgrößten an Kupfer sowie die größten an Silber.<sup>12</sup> Zudem kommen im Land eher seltene Rohstoffe wie Lithium, Silizium, Germanium oder Indium vor, deren (Export-)Potenzial noch nicht annähernd ausgeschöpft ist. Deshalb ist Peru eines der wenigen polymetallischen Länder überhaupt.

Erneuerbare Energien als klimafreundliche Ressourcennutzung werden in Peru stetig ausgebaut. Derzeit verfügt das Land lediglich über sieben Fotovoltaik-Anlagen. Insgesamt wurde im Jahr 2019 knapp fünf Prozent der gesamten Stromerzeugung durch alternative Energiequellen (Solar, Biomasse und Wind) gewonnen. Das Potenzial des Landes (vor allem im Bereich Fotovoltaik durch starke Sonneneinstrahlungen im Norden und Süden) ist jedoch enorm.

Im Land herrschte in den letzten Jahren ein erfolgsversprechendes Investitionsklima. Dafür sorgten etwa beschränkungsfreier Zugang zu fast allen Wirtschaftszweigen, freier Kapitalverkehr und freier Zugang zu Krediten. Die rechtliche Lage ist insgesamt immer noch vergleichsweise stabil. Allerdings ändert sich die Situation allmählich, seitdem Pedro Castillo das Präsidentenamt übernahm. Die Rede von einer verfassungsgebenden Versammlung und eine damit verbundene eventuelle Verstaatlichung der Bergbauressourcen standen während der Wahlkampagne und der ersten Monate der neuen Regierung im Vordergrund. Seitdem mäßigte sich die Regierung wirtschaftspolitisch und versprach, die rechtlichen Grundlagen und Eigentumsrechte der Bergbaufirmen zu akzeptieren. Dennoch finden wiederholt schwere Ausschreitungen zwischen Demonstranten und Sicherheitskräften statt, die die wichtigen Minen in Las Bambas (Apurímac)<sup>13</sup> und Cuajone (Moquegua)<sup>14</sup> zeitweise lahmlegen und hohen wirtschaftliche

Schäden verursachen. Für die Beilegung solcher sozialen Konflikte im Bergbausektor hat die Regierung bisher keine nachhaltige Strategie vorgelegt. Diese Situation, samt den Vorschlägen über Steuererhöhungen im Bergbausektor<sup>15</sup> und dem erneuten Versuch der Regierung, eine verfassungsgebende Versammlung einzuberufen<sup>16</sup>, haben das Vertrauen der internationalen Investoren in den peruanischen Markt spürbar geschwächt.

Zudem birgt die illegale Goldförderung eine große Herausforderung, nicht nur aufgrund der damit verbundenen Umweltschäden im Amazonasgebiet, sondern auch aufgrund der sozialen und ökonomischen Konsequenzen, angefangen von der Zerstörung wichtiger landwirtschaftlicher Erzeugnisse bis hin zur Geldwäsche durch Goldexporte, die dem Drogenhandel zugutekommen. Auch hier fehlt es dem peruanischen Staat bislang an einer kohärenten Strategie, die illegalen Aktivitäten nachhaltig zu stoppen und die negativen Konsequenzen ausreichend zu begrenzen.

## **2. Bereitschaft** *Wie groß ist die Bereitschaft Perus, mit Deutschland zur Verwirklichung dieses Interesses zusammenzuarbeiten?*

Grundsätzlich ist Peru an einer engen Zusammenarbeit mit Deutschland und Europa bei diesen Themen interessiert. Das Land verfügt über einen äußerst professionellen Auswärtigen Dienst, der sich trotz aller innenpolitischen Wirren an einem klaren außenpolitischen Kompass orientiert. Das Land bekennt sich zu Multilateralismus, internationalem Freihandel sowie Menschenrechten. Im Bereich des Klimaschutzes ist Peru bereit, Verantwortung zu übernehmen. So richtete das Land die 20. Weltklimakonferenz im Jahr 2014 in Lima aus und hat das Pariser Klimaabkommen im Jahr 2016 ratifiziert.<sup>17</sup>

**Die deutsche Außenpolitik hat Peru zu Recht als wichtigen Partner im Rohstoffbereich erkannt.**

Die Nutzung erneuerbarer Energien zum Schutz des Klimas rückt auch in Peru zunehmend in den Vordergrund. Peru war 2019 Gastgeber der internationalen Energiekonferenz Sun World mit dem Ziel, sich attraktiv für private Investitionen zu präsentieren. Zahlreiche deutsche Unternehmen und Institutionen waren vertreten, was das Interesse an einem stärkeren Austausch zeigt. Die deutsche Außenhandelskammer in Peru reagierte auf die Nachfrage mit mehreren Angeboten, die die Weitergabe deutschen Know-hows im Energiesektor an peruanische Unternehmen fördern.<sup>18</sup>

## **3. Status quo** *Wie eng ist die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Peru aktuell in diesem Bereich?*

Im Umweltbereich zeigt sich eine kontinuierliche Zusammenarbeit zwischen Peru und Deutschland. So fördert Deutschland die nachhaltige Finanzierung von Schutzgebieten und unterstützt mehrere Regionalregierungen dabei, Fachwissen für das Management natürlicher Ressourcen und alternative Entwicklungsmodelle für die lokale Bevölkerung aufzubauen. Im Jahr 2014, noch vor der Weltklimakonferenz in Lima, riefen Deutschland und Norwegen eine Partnerschaft mit dem Ziel ins Leben, Peru beim Schutz seiner tropischen Regenwälder zu unterstützen. Im Jahr 2021 wurde die Partnerschaft bestätigt und erstmals auch von Großbritannien und den USA unterzeichnet.<sup>19</sup>

Darüber hinaus besteht seit 2015 ein bilaterales Rohstoffabkommen, in welchem Maßnahmen zur Verbesserung der Energie- und Ressourceneffizienz sowie zur umwelt- und sozialverträglichen Ausgestaltung des peruanischen Rohstoffsektors verbindlich verankert wurden.

Vergleichbare Abmachungen existieren sonst weltweit lediglich mit Kasachstan und der Mongolei. Zudem existiert seit 2018 ein *Memo-randum of Understanding* zwischen der Bundes-agentur für Rohstoffe sowie dem staatlichen peruanischen Geologischen, Metallischen und Metallurgischen Institut (INGEMMET), welches auf eine gemeinsame strategi-sche Erschließung hauptsächlich seltener Rohstoffe zielt.

#### **4. Potenzial** *Wie groß ist das Potenzial, die Partnerschaft zwischen Deutschland und Peru in diesem Bereich zu intensivieren?*

Für die bilaterale Zusammen-arbeit im Bereich der Ressourcen und des Klimaschutzes besteht weiterhin ein enormes Potenzial. Trotz aller politischen Turbulenzen war Peru bisher ein makroökonomisch stabiles Land mit guten Bedingungen für ausländische Investitionen. Bislang wurden in Peru nur rund 20 Prozent der für den Berg-bau nutzbaren Landesfläche erschlossen, wovon aktuell nur circa sechs Prozent ausgeschöpft werden. Eine Studie des United States Geological Survey im Jahr 2020 zeigt, dass in Peru noch mehr als 80 Millionen Tonnen Kupfer entdeckt werden könnten.<sup>20</sup> Das kanadische Fraser Institute, welches regelmäßig Attraktivitäts-Rankings der verschiedenen Berg-baugebiete erstellt, führte Peru im Jahr 2021 immerhin auf Platz 42 von insgesamt 84 unter-suchten Gebieten und Staaten.<sup>21</sup>

Das Land steht vor der Herausforderung, seine Bergbauaktivitäten ökologisch und sozial nachhaltig zu gestalten. Dazu braucht es starke internationale Partner wie Deutschland, welches eine praxis- und zielorientierte Investitionspartnerschaft anstreben sollte, um den Anschluss zu strategischen Mitbewerbern

**Im Land herrscht ein erfolgsver-sprechendes Investitionsklima durch beschrän-kungsfreien Zugang zu fast allen Wirtschafts-zweigen, freien Kapitalverkehr oder freien Wettbewerb und Zugang zu Krediten.**

wie China um Rohstoffe nicht zu verpassen. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch das bisherige Bestreben Perus, sich im Außenhandelsbereich stärker international zu vernetzen. So ist es Gründungsmitglied der Pazifik-Allianz, die es mit Mexiko, Kolumbien und Chile bildet und die danach strebt, Latein-amerika stärker in die Wirt-schaftsstrukturen der pazifi-schen Region einzubinden. Der neue Präsident Pedro Castillo lässt jedoch weiterhin offen, ob er die multilateralen Wirt-schaftsbeziehungen weiterhin stärken oder für einen Rück-zug Perus auf internationaler Ebene werben wird.

Die Auswirkungen der Corona-Krise haben sich vor allem im Bergbau bemerkbar gemacht: Produktion und Export der Rohstoffe sind deutlich zurück-gegangen und staatliche Inves-titionen verringerten sich im April 2020 um 60 Prozent. Dank der wirtschaftlichen Reaktivierung erholte sich der Bergbausektor rasch, sodass

2021 sechs Prozent mehr Kupfer, zehn Prozent mehr Gold, 15 Prozent mehr Zink und 22 Pro-zent mehr Silber abgebaut werden konnten.<sup>22</sup>

Der Wechselkurs des peruanischen Sol ist aufgrund der Präsidentschaftswahl auf ein histori-sches Tief gefallen und überschritt im Juli und November 2021 die Grenze von vier Soles für einen US-Dollar.<sup>23</sup> Zwar hat sich der Wechsel-kurs inzwischen stabilisiert, doch leidet das Land seit Anfang 2022 unter der schwersten Inflation seit 1998, was eine Verteuerung der wichtigsten Nahrungsmittel mit sich bringt.<sup>24</sup> Die Lage hat sich durch externe Ereignisse wie dem Krieg in der Ukraine und den damit einher-gehenden gestiegenen Düngerpreisen weiter zugespitzt. Die Regierung hat kein kohärentes Programm vorgeschlagen, um die Auswirkungen



auf die breite Bevölkerung zu verringern. Die Entscheidung, den Mindestlohn von 930 Soles (circa 228 Euro) auf 1025 Soles (251 Euro)<sup>25</sup> zu erhöhen, wird nur einer Minderheit der Peruaner helfen, da über 70 Prozent der arbeitenden Bevölkerung im informellen Sektor tätig ist.

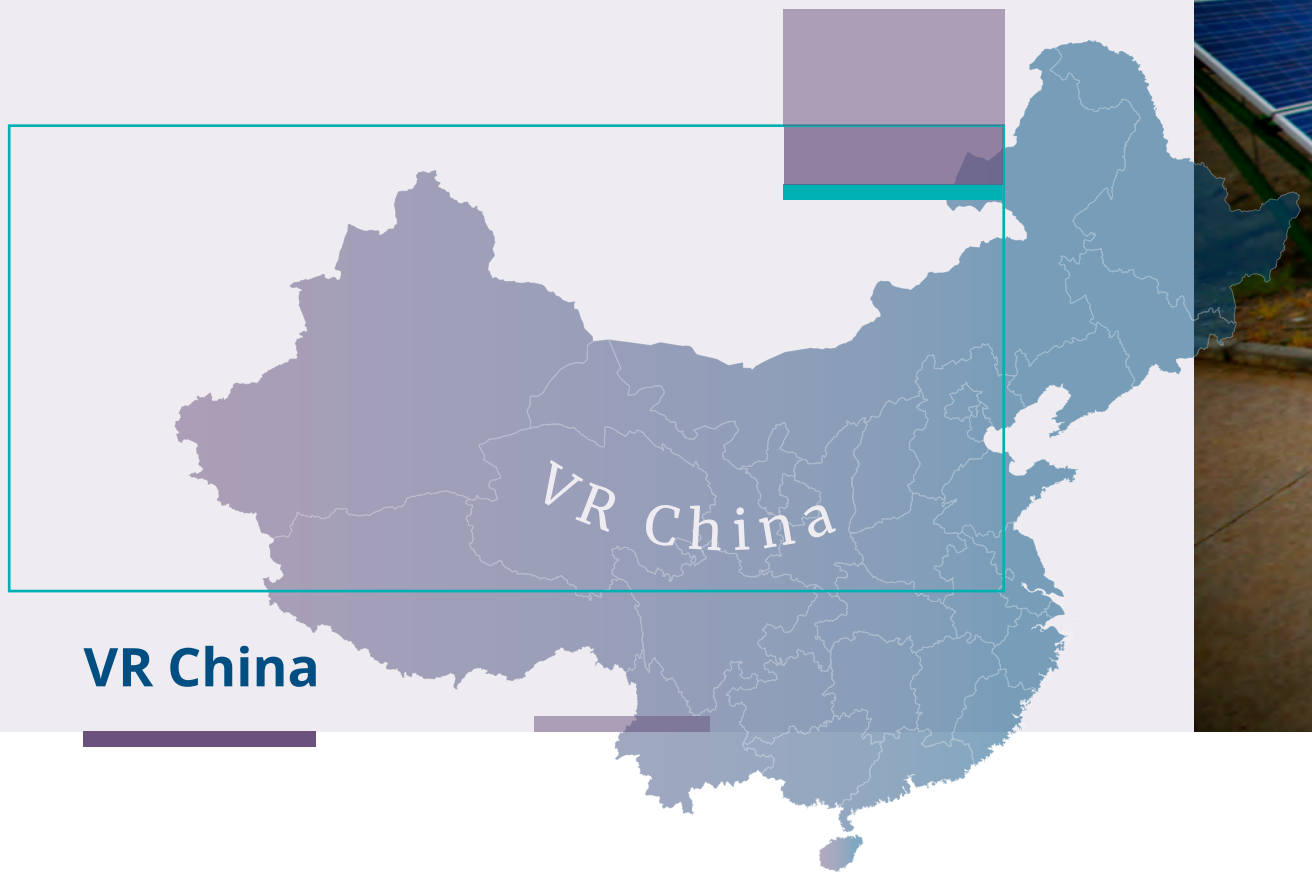
**5. Politikempfehlung** *Was muss sich in der deutschen Außenpolitik ändern, damit dieses Potenzial vollumfänglich ausgeschöpft werden kann?*

Die deutsche Außenpolitik hat Peru zu Recht als wichtigen Partner im Rohstoffbereich erkannt. Die Zusammenarbeit kann aber gerade im werbebasierten Austausch von Erfahrungen ausgebaut werden. Im Vergleich zu anderen möglichen Partnern mit ähnlichem Rohstoffreichtum herrscht in Peru bei allen Herausforderungen grundsätzlich eine große Bereitschaft, Aspekte der Nachhaltigkeit mitzudenken. Dies bezieht

sich insbesondere auf arbeits- und umwelttechnische Standards, für die man in weiten Teilen Afrikas oder Asiens. Wichtige Stichworte in diesem Zusammenhang sind Sicherheit, Wettbewerbsfähigkeit und Ressourceneffizienz. Besonders in der angespannten innenpolitischen Lage kann deutsche Außenpolitik ein Bewusstsein für langfristig gedachte Lösungen fördern. So kann Deutschland Anreize schaffen, in nachhaltige Projekte zu investieren, und sich Peru auch unter Pedro Castillo als wichtigen internationalen Partner zu erhalten. ♦

**Nicole Stopfer** leitet das Regionalprogramm Energiesicherheit und Klimawandel Lateinamerika. **Dr. Robert Helbig** leitet das KAS-Auslandsbüro Peru. **Sebastian Grundberger** leitet das KAS-Auslandsbüro Uruguay.

- 
- 12 <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1921117/Anuario%20Minero%202020.pdf>. pdf?v=1666478732, S. 53.
  - 13 <https://elcomercio.pe/economia/las-bambas-con-la-paralizacion-dejamos-de-exportar-us92-millones-diarios-noticia/> [18.07.2022].
  - 14 <https://peru21.pe/economia/southern-peru-sobre-posible-cierre-de-mina-cujone-el-estado-dejaria-de-percibir-mas-de-s-3100-millones-en-un-ano-rmmn-noticia/> [18.07.2022].
  - 15 <https://elcomercio.pe/economia/peru/cambios-tributarios-hubieran-restado-competitividad-minera-noticia/?ref=signwall> [18.07.2022].
  - 16 <https://larepublica.pe/politica/2022/05/02/congreso-comision-de-constitucion-vera-este-martes-proyecto-de-ley-de-asamblea-constituyente-de-pedro-castillo-anibal-torres/> [18.07.2022].
  - 17 [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=_en) [18.07.2022].
  - 18 <https://peru.ahk.de/dienstleistungen/exportinitiative-erneuerbare-energien/> [18.07.2022].
  - 19 <https://www.nicfi.no/current/peru-strengthens-powerful-partnership-in-its-fight-to-preserve-the-amazon-rainforest/> [18.07.2022].
  - 20 <https://www.rumbominero.com/noticias/mineria/peru-pais-minero-potencial-que-debe-seguirse-aprovechando/> [18.07.2022].
  - 21 <https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/annual-survey-of-mining-companies-2021.pdf> [18.07.2022].
  - 22 <https://www.desdeadentro.pe/2022/02/produccion-minera-crecio-en-el-2021/> [18.07.2022].
  - 23 [https://www.swissinfo.ch/spa/d%C3%B3lar\\_sol\\_el\\_d%C3%B3lar-vuelve-a-superar-la-barrera-de-los-4-soles-en-per%C3%BA/47082842](https://www.swissinfo.ch/spa/d%C3%B3lar_sol_el_d%C3%B3lar-vuelve-a-superar-la-barrera-de-los-4-soles-en-per%C3%BA/47082842) [18.07.2022].
  - 24 <https://gestion.pe/economia/inflacion-a-nivel-nacional-llego-a-862-en-los-ultimos-12-meses-cifra-record-noticia/> [18.07.2022].
  - 25 <https://gestion.pe/tu-dinero/sueldo-minimo-en-peru-que-consecuencias-traera-su-aumento-a-s-1025-desde-mayo-remuneracion-minima-vital-rmmn-noticia/> [18.07.2022].



**Christian Hübner**

**1. Relevanz** *Welche Relevanz hat China für Deutschland, wenn es darum geht, das Interesse „Die Sicherung wichtiger Ressourcen und der Schutz des Klimas“ zu verwirklichen?*

Der Klimaschutz ist heute ein fester Bestandteil der deutschen Außenpolitik. Die Rolle Chinas in der internationalen Klimapolitik wird dabei von Deutschland als besonders wichtig erachtet. China ist zugleich größter CO<sub>2</sub>-Emittent und Kohlekonsument der Welt. Auf der anderen Seite findet in China der weltweit größte Zubau von erneuerbaren Energien statt. Wenn es China gelingt, seine bereits eingeleitete Energiewende weiter und schneller umzusetzen, dann wird sich das nicht nur unmittelbar auf die globale CO<sub>2</sub>-Bilanz auswirken, sondern auch Signalwirkung auf andere Länder haben. Die Kooperation mit China in der Umwelt- und Klimapolitik trägt zum Schutz globaler öffentlicher Güter bei.



Deutschland verfolgt selbst eine ambitionierte Klimapolitik, die es in den vergangenen Jahrzehnten zu den führenden Industrieländern im Bereich Forschung und Entwicklung von Energie-, Klima- und Umwelttechnik (grüne Technologien) gemacht hat. Darauf aufbauend und zumeist eng vernetzt mit der unternehmensnahen Forschungslandschaft haben sich eigene Wirtschaftsbereiche mit Start-ups, mittelständischen Unternehmen und großen Konzernen entwickelt, die neben dem heimischen Markt mittlerweile signifikant zur deutschen Exportwirtschaft beitragen. In diesem Kontext ist China als zweitgrößte Volkswirtschaft der Welt und Deutschlands größter Handelspartner von besonderer ökonomischer Bedeutung. Für die deutsche Industrie ist China ein wichtiger Absatzmarkt für grüne Technologien. Darüber hinaus ermöglicht er die vergleichsweise schnell hochskalierbare Einführung und damit verbundene Kostenreduktion von grünen Technologien.

China kann für den Ausbau seiner erneuerbaren Energien auf heimische Rohstoffvorkommen, zum Beispiel Seltene Erden, zurückgreifen. Auch im Ausland investiert China in die Sicherung von Rohstoffen wie Kobalt oder Lithium. Deutschland verfügt nur über wenige heimische Rohstoffvorkommen, die für die Produktion von Erneuerbare-Energien-Technologien aber notwendig sind. Vor diesem Hintergrund hat sich Deutschland auch zu einem führenden Standort für die Entwicklung von Ressourceneffizienztechnologien und die Verbesserung der Materialeffizienz sowie entsprechenden Infrastrukturen wie der Kreislaufwirtschaft entwickelt. Für Deutschland ergibt sich daraus ein Interesse an der Kooperation mit China im Bereich der Rohstoffeffizienz, um Zugänge zu Ressourcen zu erhalten und eigene Abhängigkeiten zu verringern.

## 2. Bereitschaft *Wie groß ist die Bereitschaft Chinas, mit Deutschland zur Verwirklichung dieses Interesses zusammenzuarbeiten?*

Chinas Interesse an einer Klimakooperation mit Deutschland ist hoch. China verfolgt das Ziel, zum führenden Standort für die Entwicklung und Produktion von grünen Technologien aufzusteigen. Die industrielle Fertigung von Gütern soll dafür in China umweltschonender und nachhaltiger werden. Hier schließen sich konkrete klimapolitische Zielsetzungen wie die Erreichung der CO<sub>2</sub>-Neutralität bis 2060 und die Überschreitung des CO<sub>2</sub>-Emissionen-Höhepunktes noch vor 2030 an. Zur Zielerreichung sollen der Energie-, Industrie-, Transport- und Kreislaufwirtschaftssektor beitragen. In diesen Bereichen sind internationaler Austausch und Kooperation zur Entwicklung von umweltfreundlichen Technologien, Ausrüstung sowie Dienstleistungen und Infrastrukturen denkbar.

Deutsche Technologien sollen dabei helfen, diese Ziele zu erreichen. Hierbei will China nicht mehr nur die globale Werkbank sein, sondern verstärkt heimische Wertschöpfungsketten aufbauen, wie es bei der Solarzellen- und der Batterieindustrie teilweise schon der Fall ist. Dazu gehört vor allem auch die Steigerung der heimischen Innovationskraft bei der Entwicklung eigener grüner Technologien. Strategien wie die Made-in-China-2025 sollen entsprechend dazu beitragen. Aus chinesischer Sicht stehen der Erfahrungsaustausch in der Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen sowie die dafür in Deutschland entwickelten Technologien im Energie- und Umweltsektor im Vordergrund. Hierzu zählen auch die Kooperation und der Austausch im Bereich der Wei-

**Aus chinesischer Sicht stehen der Erfahrungsaustausch in der Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen sowie die dafür in Deutschland entwickelten Technologien im Energie- und Umweltsektor im Vordergrund.**

terentwicklung des nationalen Emissionshandels in China.

Die chinesische Bereitschaft zur Klimakooperation mit Deutschland richtet sich zunehmend wettbewerbsmäßig aus. Das heißt, China erzielt in vielen Bereichen der Entwicklung und Produktion von grünen Technologien mittlerweile beachtliche Fortschritte und ist damit für Deutschland zu einem Wettbewerber geworden. Dieser Umstand prägt den Rahmen für die deutsch-chinesischen Klimakooperationen in einem zunehmenden Maße. Die chinesische Umweltindustrie will von der deutschen lernen, diese aber perspektivisch als führenden Standort für grüne Technologien auch überholen. Ein besonders hoher Wettbewerb herrscht beispielsweise in den Bereichen der Entwicklung von Elektromobilitätsantrieben, neuen Fertigungsmaterialien oder Wasserstoffanwendungen. Die heimischen Rohstoffvorkommen sowie strategisch international gut aufgestellte

Rohstoffbezugsquellen verschaffen China in diesem Wettbewerb eine starke wirtschaftliche Grundlage, von der auch Deutschland abhängig ist.

## 3. Status quo *Wie eng ist die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und China aktuell in diesem Bereich?*

Die Zusammenarbeit im Bereich Klima- oder Umweltschutz im Allgemeinen zwischen Deutschland und China kann als eng bezeichnet werden. Neben der mehrfach neu aufgelegten deutsch-chinesischen Klimapartnerschaft gibt es Biodiversitäts- und Energiepartnerschaften. Die Partnerschaften werden durch zahlreiche gemeinsame Forschungsprogramme, Klimapolitikdialoge, Erfahrungsaustausche und

Beratungsprogramme ergänzt und auf den unterschiedlichsten Ebenen durchgeführt. Ein ganz wesentlicher Akteur ist dabei die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Hinzu kommen die engen wirtschaftlichen Verflechtungen im Bereich Energie- und Umwelttechnik, die angesichts der verstärkten klimapolitischen Zielstellungen Chinas immer weitere für Deutschland besonders wichtige Industriebereiche wie die Auto- oder Chemieindustrie umfassen. Hier schließen sich Forschungsk Kooperationen zwischen Universitäten und nichtuniversitären Einrichtungen an, die weite Teile des Nachhaltigkeitsspektrums umfassen. Darüber hinaus wird auf den höchsten politischen Ebenen regelmäßig die Vertiefung der Zusammenarbeit im Klimabereich genannt.

Der enge deutsch-chinesische Austausch in der Umwelt- und Klimapolitik wird zunehmend vom globalen Systemwettbewerb beeinflusst. Die über Jahrzehnte gewachsenen vertrauensvollen Kooperationen in diesem Bereich könnten dadurch beeinträchtigt werden. Vor allem die Verbindung der Umwelt- und Klimapolitik mit anderen strittigeren Themen könnte die Zusammenarbeit auf diesem Gebiet erschweren. Das kann nicht nur dazu führen, dass der deutsch-chinesische Umwelt- und Klimadialog, der zu einer insgesamt sinkenden Anzahl von Themen mit gemeinsamen Interessen zählt, erschwert wird, sondern die Wirtschaftskooperation, die immer stärker auf grüne Technologien setzt, ebenfalls betroffen ist.

**4. Potenzial** *Wie groß ist das Potenzial, die Partnerschaft zwischen Deutschland und China in diesem Bereich zu intensivieren?*

**Der enge deutsch-chinesische Austausch in der Umwelt- und Klimapolitik wird zunehmend vom globalen Systemwettbewerb beeinflusst.**

Die deutsch-chinesische Klimapartnerschaft bietet viel Raum für eine verstärkte Kooperation und neue Ansätze auf der multilateralen, aber auch bilateralen Ebene. Aktuelle politische Themen wie der Klimaklub, die Verbesserung der Energiesicherheit mit erneuerbaren Energien, die Entwicklung von Anpassungsstrategien an den Klimawandel insbesondere in der Landwirtschaft, Verständigung auf gemeinsame Standards in der Energie-, Klima- und Umweltindustrie geben umfassende Möglichkeiten für die Intensivierung bestehender und den Aufbau neuer Kooperationen. In diesen Bereichen stoßen durchaus unterschiedliche Ansichten, Realitäten und Intentionen aufeinander, aber wenn beide Seiten kompromissfähig sind, können dadurch vielfach neue Kooperationsmöglichkeiten entstehen. Daneben existieren zahlreiche wirtschaftliche Kooperationspotenziale wie die Entwicklung und der Austausch von Kreislaufwirtschaftssystemen, die Beschleunigung

der Einführung von grünen Technologien, die Steigerung der Energieeffizienz oder der Kooperation im Bereich Emissionshandel insbesondere mit Blick auf deren finanzwirtschaftliche Dimensionen. Deutsche Unternehmen wollen am Umbau der chinesischen Wirtschaft in Richtung Nachhaltigkeit profitieren und sind bereit, in China zu investieren. China auf der anderen Seite ist offen für den internationalen Austausch und Kooperation, um seine eigenen ambitionierten Klimaziele zu erreichen.

Es gilt, dabei auch neue und alte politische Hürden zu überwinden, die mit Blick auf die verschärften geopolitischen Spannungen weltweit nicht kleiner werden. Wenn Klimapolitik auf deutscher und chinesischer Seite zunehmend

mit anderen Politikfeldern verbunden wird, dann kann das für eine etwaige Partnerschaft in diesem Bereich schwieriger werden. So wirken beispielsweise die Klima- und Handelspolitik immer stärker zusammen. Dieser Umstand zeigt sich vor allem am geplanten europäischen CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich. Der zunehmende Wettbewerb zwischen Deutschland und China im Bereich der Entwicklung von grünen Technologien kann dabei eine Chance sein, um die globalen Kosten bezüglich der Vermeidung des Klimawandels so gering wie möglich zu gestalten. Allerdings müssen dafür von beiden Seiten einzuhaltende Rahmenbedingungen geschaffen werden, die einen fairen und nach gemeinsamen Standards ausgerichteten Handel ermöglichen.

**5. Politikempfehlung** *Was muss sich in der deutschen Außenpolitik ändern, damit dieses Potenzial vollumfänglich ausgeschöpft werden kann?*

In der deutschen Außenpolitik wird durchaus wahrgenommen, dass die Klimapolitik ein wichtiges partnerschaftliches Thema ist, dieses aber zunehmend an Wettbewerbscharakter gewinnt. Dieser Wettbewerb ist gut, da er dazu führt, dass Marktkräfte zur Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen entwickelt und eingesetzt werden. Allerdings benötigt dieser Wettbewerb (auch in anderen Wirtschaftsbereichen) gemeinsame Regeln und Standards, die einseitige staatliche Bevorteilung verhindern. Für deutsche Unternehmen sind diese gemeinsamen Spielregeln von zentraler Bedeutung, um an der wachsenden Nachhaltigkeitswirtschaft in China teilzuhaben. Dieser Wettbewerb schließt auch den internationalen Ressourcenwettbewerb ein. ♦

**Dr. Christian Hübner** leitet das KAS-Regionalprogramm Energiesicherheit und Klimawandel Asien und Pazifik.





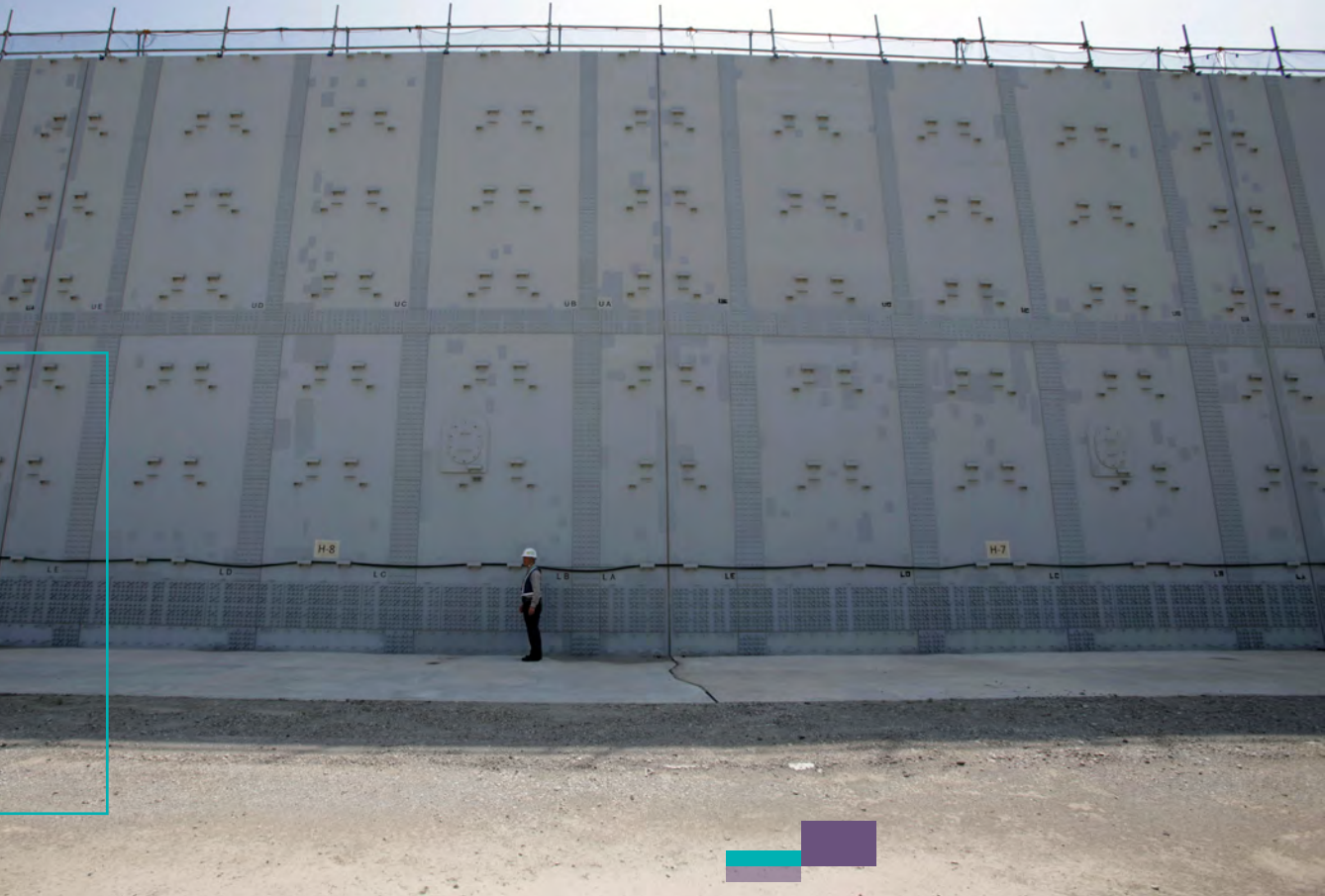


# Japan

Rabea Brauer

**1. Relevanz** Welche Relevanz hat Japan für Deutschland, wenn es darum geht, das Interesse „Die Sicherung wichtiger Ressourcen und der Schutz des Klimas“ zu verwirklichen?

Für Deutschland ist Japan einer der wichtigsten Wirtschafts- und Wertepartner in Asien. Neben dem Willen, gemeinsam die multilaterale Ordnung zu erhalten und weiterzuentwickeln, steht der Wunsch nach einer engeren Zusammenarbeit in den Zukunftstechnologien. Japan und Deutschland stehen insbesondere bei der Zukunft der industriellen Produktion und der demografischen Entwicklung ihrer Gesellschaften vor sehr ähnlichen Herausforderungen. Firmen beider Länder haben ein wachsendes Interesse an Kooperationen in Schlüsseltechnologien wie künstlicher Intelligenz, Digitalisierung, Mobilität und erneuerbare Energien. Japan ist zudem Deutschlands zweitwichtigster Handelspartner in Asien. Das Handelsvolumen



zwischen Deutschland und Japan ist seit 2009 kontinuierlich gewachsen (BMWi).

Auch das Anfang 2019 in Kraft getretene Freihandelsabkommen zwischen der EU und Japan bietet große Chancen für den weiteren Ausbau dieser engen wirtschaftlichen Beziehungen. Das Abkommen enthält zudem ein eigenes Nachhaltigkeitskapitel; hierin möchten beide Länder zukünftig gemeinsam wirken. Denn Klimaschutz ist in Japan kein Nischenthema mehr: Die Regierung verkündete im Oktober 2020 Japans Klimaneutralität bis 2050.

In Japan sind die Folgen des Klimawandels deutlich zu spüren. Die Klimaschutzziele sind ohne einen drastischen Politikwechsel nicht zu erreichen. Im Energieplan der japanischen Regierung ist ebenso festgeschrieben, dass effizientere und vernetzte Energiesysteme entwickelt werden müssen. Gemessen an der verfügbaren

Technik sind die Herausforderungen und Kosten diesbezüglich noch hoch. Hier liegt enormes Kooperationspotenzial: gemeinsame Lösungen, die innovativ und flexibel die Integration verschiedener Energiequellen bieten. Solche Lösungen sind der Schlüssel, um traditionelle Energiequellen in regenerative zu überführen. Gemeinsame Forschungen an Technologien für Energiespeicher, Batterien, Netzregulierung und Hydropower können wichtige Komponenten der Zusammenarbeit beider Länder sein.

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine zeigt aktuell, wie wichtig vertrauensvolle und wertegebundene Partnerschaften sind. Insbesondere dann, wenn es um die Unabhängigkeit der Energielieferketten von Russland geht. Die Reise von Bundeskanzler Olaf Scholz nach Japan im April 2022 hat gezeigt, dass Japan hoch auf der außenpolitischen Agenda der Bundesregierung steht, vor allem im Bereich

Energie. Während seiner zweitägigen Japanreise hat Scholz die Bedeutung der zukünftigen Wasserstoffkooperation zwischen Japan und Deutschland mehrfach hervorgehoben. Die massiven Investitionen in den Aufbau einer umfassenden Wasserstofflieferkette sind ein zentrales Element der japanischen Regierungspolitik.

## **2. Bereitschaft** *Wie groß ist die Bereitschaft Japans, mit Deutschland zur Verwirklichung dieses Interesses zusammenzuarbeiten?*

Energiesicherheit und stabile, bezahlbare Strompreise bleiben Prioritäten für Japans Politik und Bevölkerung. Daher wird die Regierung – unter Führung der konservativen Liberaldemokratischen Partei (LDP) – noch länger an fossilen Energieträgern festhalten und hat viele der nach der Katastrophe in Fukushima stillgelegten Meiler sukzessive wieder hochgefahren. Kernkraft und Kohle bleiben zunächst integrale Bestandteile der Energieversorgung.

Trotzdem gewinnt die Dekarbonisierung in Japan ständig an politischer Bedeutung. Wie geht die Rechnung mit Energiesicherheit, Wirtschaftswachstum und Klimaschutz zukünftig auf? In seinen Bemühungen um Antworten schaut Japan auch auf Deutschland. Mit der Energiewende hat Deutschland weltweit ein Zeichen gesetzt und wird auch in Japan als Vorreiter für Technologien im Bereich der erneuerbaren Energien wahrgenommen.

Entsprechend der G7-Gipfelerklärung zur Lage in der Ukraine von März 2022 hat die japanische Regierung angekündigt, die Importe von Kohle und Erdöl aus Russland graduell zurückzuführen. Anders als Deutschland,

importiert Japan knapp vier Prozent seines Öls, elf Prozent seiner Kohle und weniger als neun Prozent seines Erdgases aus Russland. Japan ist bei Weitem nicht so abhängig von russischer Energie wie Deutschland, das bis zum Krieg rund 55 Prozent seines importierten Gases aus Russland bezogen hat.

## **3. Status quo** *Wie eng ist die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Japan aktuell in diesem Bereich?*

Japan war in der Vergangenheit nicht unbedingt das Land, auf das Deutschland auf der Suche nach Energie- und Klimaschutzpartnerschaften schaute. Zu sehr setzte Japan unverrückbar auf Kernenergie und Kohle. Doch um die CO<sub>2</sub>-Emissionen künftig zu senken, bemüht sich die japanische Regierung immer aktiver um alternative und klimafreundliche Energieformen.

Deshalb beschreitet Japan in der Herstellung von heimischem Wasserstoff neue Wege und

sieht sich als weltweiten Vorreiter. Mit dem zukünftigen Hauptenergieträger Wasserstoff will Japan die Pariser Klimaschutzziele erreichen und die Abhängigkeit vom Import fossiler Energieträger deutlich verringern. Bis 2040 will Japan seine gesamte Wirtschaft komplett auf Wasserstoff umstellen, bis 2050 seine Treibhausgas-Emissionen um mindestens 80 Prozent reduzieren.

In Deutschland schaut man mittlerweile sehr interessiert auf die Wasserstoffgewinnung. Allerdings bleibt die Frage, welche Herstellungsmethoden als klimaneutral definiert werden können, ein Hindernis für die deutsch-japanische Wasser-

**Forschungen an Technologien für Energiespeicher, Batterien, Netzregulierung und Hydropower können Komponenten der deutsch-japanischen Zusammenarbeit sein.**

stoffkooperation. Entgegen der Meinungen in der EU hält die Ampelkoalition die Herstellung von Wasserstoff nur durch vollständig erneuerbare Energien (grüner Wasserstoff) für klimaneutral. Japan hingegen fördert den sogenannten blauen Wasserstoff und bewertet diesen als klimaneutral. Die Begründung liegt im Prozess zur Herstellung des blauen Wasserstoffs: Die entstehenden Treibhausgase werden als Rohstoff für andere Zwecke genutzt.

**4. Potenzial** *Wie groß ist das Potenzial, die Partnerschaft zwischen Deutschland und Japan in diesem Bereich zu intensivieren?*

Der Krieg in der Ukraine hat die Bedeutung von Wasserstoff für Japan und Deutschland immens erhöht. Beide Regierungschefs sehen die Entwicklung von Wasserstoff innerhalb einer japanisch-deutschen Zusammenarbeit als einen wichtigen Faktor für die Schaffung von Wohlstand auf breiter Ebene. Das Potenzial für diese Zusammenarbeit bleibt jedoch begrenzt, weil die Herstellung von blauem Wasserstoff innerhalb der deutschen Regierung umstritten ist. Japan verlässt sich auf diese Herstellungstechnik als einen notwendigen Schritt, um die Energiewende wirtschaftlich erträglich zu machen, bevor die Produktion von grünem Wasserstoff hochskaliert werden kann.

Japanischen Forschern zufolge, lassen sich mit Wasserstoff sehr bald Züge und Flugzeuge antreiben. Toyota forscht am Einsatz in Traktoren, Kühltransportern, großen Lkw für Langstrecken oder Mähreschern. Die Energiedichte eines Tanks voll Wasserstoff ist zwischen 100- und 200-mal größer als die einer Lithium-Ionen-Batterie. Heute wird Wasserstoff bereits bei Brennstoffzellen-Fahrzeugen sowie

**Japan beschreitet in der Herstellung von heimischem Wasserstoff neue Wege und sieht sich als weltweiten Vorreiter.**

in industriellen Anwendungen eingesetzt. Allein als Antriebsstoff für Autos wäre Wasserstoff jedoch nicht allzu sinnvoll, vielmehr ist er als Zwischenspeicher für erneuerbare Energie von hohem Nutzen. Erst im Kontext der Verbreitung neuer Energiequellen sei die Verwendung von Wasserstoff effektiv, sagen Expertinnen und Experten.

#### **5. Politikempfehlung**

*Was muss sich in der deutschen Außenpolitik ändern, damit dieses Potenzial vollumfänglich ausgeschöpft werden kann?*

Der Krieg in der Ukraine hat zu einer notwendigen und beschleunigten Debatte im

Bereich Energiesicherheit geführt. Noch fehlt es – trotz aller aktuellen Absichtserklärungen – an konkreten, ausformulierten gemeinsamen Projekten, obwohl das einende Ziel Unabhängigkeit heißt. Die aktuellen Debatten in Japan und Deutschland zeigen, wie schwierig es ist, sich von russischer Energie zu lösen und neue Energiepartner zu akquirieren. Richtigerweise legt Deutschland das Hauptaugenmerk auf den beschleunigten Ausbau erneuerbarer Energien. Nicht außer Acht zu lassen sind dabei die Kosten für die Endverbraucher und die finanziellen Belastungen – einen Aspekt, der besonders in Japan die Energiepolitik bestimmt. Kosten und Klimaschutz sind emotionale Punkte, an denen sich Energiepolitik zu Recht messen lassen muss.

Aus den beidseitigen Absichtserklärungen zu mehr Innovationen, größerer Wettbewerbsfähigkeit, nachhaltigem Wachstum und dauerhafter Beschäftigung in Energiebereichen sollten gemeinsam betriebene Forschungs- und Technologiezentren werden, ein institutionalisierter Austausch auf relevanten Fachebenen und

wenn möglich ein intensivierter Austausch zwischen Hochschulen. Es reicht nicht, immer wieder zu dem Schluss zu kommen, vertieft kooperieren zu wollen. Die Bundesregierung sollte konkrete, machbare Projekte vorschlagen und nachhalten. Hier hilft die Indo-Pazifik-Strategie, die bereits 2020 die mögliche energiepolitische Zusammenarbeit skizziert hat. Allerdings bleibt die innenpolitische Debatte darüber, welche Herstellungsmethoden schlussendlich als kli-

maneutral definiert werden, ein Hindernis für die deutsch-japanische Wasserstoffkooperation. Bis zur kostengünstigen Produktion von grünem Wasserstoff könnte Deutschland dem Beispiel des Marktführers Japan folgen und die Herstellung von heimischem blauem Wasserstoff genehmigen. ♦

**Rabea Brauer** leitet das KAS-Auslandsbüro Japan.



# Die Regulierung globaler Migrationsströme

5



## 1. Relevanz

Deutschland hat von der Globalisierung, zu der auch die stark gestiegenen globalen Migrationsströme gehören, profitiert. Die Zahl der grenzüberschreitenden Personen ist in den letzten 30 Jahren um mehr als 100 Millionen auf mehr als 250 Millionen Menschen gestiegen, während die Bevölkerung der Bundesrepublik ohne Zuwanderung rund zehn Millionen unter den heutigen 83 Millionen liegen würde. Der wirtschaftliche Erfolg, die Sozial- und Rentensysteme hängen also schon heute zu einem erheblichen Maß von Zuwanderung ab, Tendenz steigend.

Gleichzeitig ist jedoch festzustellen, dass die globalen Migrationsströme auch erhebliche Herausforderungen mit sich bringen: Die zunehmende internationale Konkurrenz um Fachkräfte, Integrationsprobleme, Sicherheitsfragen und gesellschaftliche Polarisierungen sind nur einige Beispiele. Seit dem Frühjahr 2020 kommen noch zusätzliche Herausforderungen im Zusammenhang mit der weltweiten Corona-Pandemie hinzu.

Insgesamt waren laut der im November 2021 veröffentlichten *Mid-Year-Trends 2021* der UNHCR Mitte 2021 bereits mehr als 84 Millionen Menschen, also knapp ein Prozent der Weltbevölkerung, auf der Flucht (*displaced*).<sup>1</sup> Davon waren schätzungsweise 51 Millionen Binnenvertriebene. Ein Großteil der internationalen Flüchtlinge bleibt in den Nachbarländern ihrer Herkunftsstaaten. Die Corona-Krise hat die Notlage dieser ohnehin vulnerablen Bevölkerungsgruppen noch verschärft.

Doch auch Deutschland ist unmittelbar von Flüchtlingskrisen betroffen und hat in seiner jüngeren Vergangenheit viele Schutzsuchende wie die sogenannten Boatpeople aus Vietnam in den 1970er Jahren, Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem zerfallenden Jugoslawien in den 1990ern oder Menschen, die seit 2015 vor dem Krieg in Syrien geflohen sind, und jüngst um die 400.000 geflüchteten Ukrainerinnen und Ukrainer, mehrheitlich Frauen und Kinder, aufgenommen. Gerade die Flüchtlingsströme von 2015/16, in deren Zuge mehr als 1,2 Millionen Erstanträge auf Asyl gestellt wurden, hat Deutschland auch vor erhebliche innenpolitische Herausforderungen gestellt, zur zunehmenden Polarisierung der Gesellschaft beigetragen und Differenzen zwischen den EU-Mitgliedstaaten vertieft. Die richtige Balance zwischen Aufnahme, Fluchtursachenbekämpfung und europäischer Grenzsicherung ist deshalb eine wichtige politische Aufgabe Deutschlands. Letztendlich gilt es, in der Praxis der Asylverfahren den Vorgaben der Genfer Flüchtlingskonvention zu entsprechen und als Staat mit einem entwickelten Asylsystem voranzugehen. Der Flüchtlingsschutz muss vor allem verhindern, dass



Geflüchtete in ein Land zurückgeschickt werden, in dem ihnen Verfolgung, Gewalt oder Folter drohen (Non-Refoulement-Prinzip), um ihre Grundrechte zu wahren.

Auch deshalb engagiert sich Deutschland auf der multilateralen Ebene für den Flüchtlingsschutz und die Regulierung globaler Migrations-

ströme. Deutschland trägt sowohl im Rahmen richtungsweisender Abkommen als auch bei der konkreten humanitären Hilfe vor Ort Verantwortung: als starker Unterstützer und Unterzeichner der beiden Global Compacts zu Flucht und Migration, als zweitwichtigster Geber des World Food Programme nach den USA und als einziges Land, das gleichzeitig eines der stärksten zehn Aufnahmeländer und einer der größten zehn Beitragszahler des Flüchtlingshilfswerks der Vereinten Nationen (UNHCR) ist.

**Die richtige Balance zwischen Aufnahme, Fluchtursachenbekämpfung und europäischer Grenzsicherung liegt im Kerninteresse Deutschlands.**

Deutschland steht zu seiner Verantwortung, Menschen, die vor politischer Verfolgung und Gewalt fliehen, gemäß des Asylrechts Schutz zu gewähren. Doch kein Land kann unbegrenzt Schutzsuchende und Migranten aufnehmen. Nur wenn es gelingt, den Integrationsprozess erfolgreich zu gestalten (in den Arbeitsmarkt, aber auch sprachlich, kulturell und gesell-

schaftlich) wird die notwendige gesellschaftliche Akzeptanz des Asylrechts fortbestehen, damit Deutschland seiner Verantwortung auch zukünftig gerecht werden kann.

Bei Flucht und Migration müssen Staaten jedoch global und somit multilateral denken und handeln. Deutschland tut gut daran, sich multilateral für eine effizientere Regulierung globaler Migrationsströme einzusetzen – aus einem humanitären Impetus heraus, aber auch, weil deutsche Interessen betroffen sind. Die Wichtigkeit dieses Engagements hat vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie noch an Bedeutung gewonnen.

Staaten wie Deutschland haben auch ein inhärentes wirtschaftliches Interesse an qualifizierter Zuwanderung. Der Fachkräftemangel wird schon heute auf mehr als 400.000 Stellen geschätzt und die Tendenz ist aufgrund technologischer Innovation und der demografischen Entwicklung stark steigend. Die seit Jahrzehnten geringen Geburtenraten im Zusammenspiel mit dem Renteneintritt der sogenannten Babyboomer-Generation führen zu einer erheblichen Gefährdung des deutschen Sozialsystems – in erster Linie des Gesundheits- und Rentensektors.

Hinzu kommt, dass auch der wirtschaftliche Wohlstand und die Innovationskraft Deutschlands durch diese demografische Entwicklung gefährdet sind. 56 Prozent der Firmen sehen laut einer Umfrage des Deutschen Industrie- und Handelskammertages im Fachkräftemangel das größte Geschäftsrisiko. Schlüsselindustrien wie die Mechatronik, Automatisierung, Energie- und Klimatechnik sowie Gesundheitspflege sind besonders betroffen.

Das zunehmende Ungleichgewicht zwischen der Anzahl an Erwerbs- und Nichterwerbstätigen – bei der bisher niedrigen Arbeitslosenquote vor allem aufgrund der zunehmenden Zahl von Personen im Rentenalter – und der daraus folgende Fachkräftemangel können in geringen Teilen durch Automatisierung und Ausschöpfung vorhandener Potenziale ausgeglichen werden. Die regionalen Unterschiede sind signifikant. Um dem wachsenden Bedarf an Fachkräften zu begegnen, bedarf es vor allem qualifizierter Zuwanderung, um den aktuellen Lebensstandard und die hohe Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands aufrecht zu erhalten. Die Fluchtzuwanderung ist hier nicht automatisch Lösung des Problems. Das Beispiel der syrischen Flüchtlinge zeigt, dass von ihnen 67 Prozent Leistungen aus dem SGBII beziehen und die Arbeitsmarktintegration daher noch deutliches Potenzial zur Verbesserung hat.

**Die Flüchtlingskrise 2015/16 hat die Notwendigkeit eines Umverteilungsschlüssels von Schutzsuchenden bewiesen, damit die EU in Zukunft handlungsfähig ist.**

## 2. Status quo

Die internationalen Flüchtlingsbewegungen von 2015/16 haben nicht nur Deutschland erreicht, sondern alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union vor neue Herausforderungen gestellt. Während die betroffenen Grenzstaaten (in erster Linie Griechenland und Italien) durch innereuropäische Grenzöffnungen, Aussetzung des Dublin-Verfahrens und Aufnahme von mehr als 2,5 Millionen Flüchtlingen tatsächlich entlastet werden konnten, hielt und hält sich die europäische Solidarität in der Frage der Umverteilung in Grenzen.

Auch in der Zeit nach der Flüchtlingskrise fällt die Einigung und Reform des Asylsystems schwer. Zwar kam es zu einigen erheblichen Entwicklungen. So hat die Europäische Kommission im September 2020 ein neues Migrations- und Asylpaket vorgeschlagen, das sich unter

anderem ein kohärenteres und besser funktionierendes europäisches Asylsystem zum Ziel gesetzt hat. Im Juni 2021 einigten sich zudem Rat und Parlament darauf, das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen in die Asyagentur der Europäischen Union umzuwandeln. Damit sollen die Mitgliedstaaten bei den Asylverfahren unterstützt und deren Abläufe verbessert werden. Dennoch bleiben wichtige Fragen die Aufnahme, Verteilung und Finanzierung betreffend ungeklärt und die dringend notwendige Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems daher noch in weiter Ferne.

Die Zusammenarbeit mit außereuropäischen Partnern nimmt eine besondere Stellung ein, wobei sich die Kooperation ganz unterschiedlich darstellt. Die Bundesregierung konnte zum Beispiel im europäischen Rahmen durch die sogenannten Migrationspartnerschaften, aber auch bilateral besonders mit Niger und Mali Fortschritte erreichen. Deutschland spielt ebenso in der G20-Initiative Compact with Africa eine tragende Rolle – einerseits als Initiator, andererseits als enger Partner von Compact-Ländern wie Tunesien (unter anderem im Zuge des Marshallplans mit Afrika). Im Niger werden beispielsweise in der für den Menschenhandel wichtigen Region Agadez Projekte unterstützt, um den Menschen alternative Erwerbstätigkeiten zu ermöglichen. Die Zusammenarbeit wurde in den letzten Jahren sukzessive ausgebaut. In Mali nahm Deutschland bislang eine wichtige Rolle in der Stabilisierungsmission der UN (MINUSMA) ein und trägt damit zur Friedenssicherung bei. Zudem setzen die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) im Auftrag der Bundesregierung sowie die politischen Stiftungen wie die Konrad-Adenauer-Stiftung Projekte zur verbesserten Regierungsführung und Dezentralisierung in Mali um. Damit werden zentrale afrikanische Transitstaaten für Flucht und Migration unterstützt. Mit Tunesien, das sowohl Herkunfts-, Transit- als auch Aufnahmeland ist, wird besonders in den Bereichen der nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung, Beschäftigungsförderung und makroökonomischen Stabilität zusammengearbeitet.

Die Türkei, vor allem durch das EU-Türkei-Abkommen ein zentraler Partner bei der Reduzierung irregulärer Migration in die EU, ist nicht erst seit der einseitigen Grenzöffnung durch Präsident Erdogan im Frühjahr 2020 ein schwieriger Partner. Einerseits leistet die Türkei mit der Aufnahme und Versorgung von mehr als 3,5 Millionen syrischen Flüchtlingen einen beträchtlichen Beitrag zur Erstversorgung durch Auffanglager und Ankunftsstellen, andererseits nutzt die türkische Regierung das Drohpotenzial einer erneuten Flüchtlingskrise in Europa immer wieder als politisches Druckmittel.

Mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz, das am 1. März 2020 in Kraft getreten ist, hat die Bundesregierung zudem auf die Notwendigkeit von vermehrter Arbeitsmigration nach Deutschland aus Nicht-EU-Ländern reagiert. Der Fachkräftebedarf kann durch Zuwanderung aus

EU-Ländern nicht gedeckt werden, zudem beklagen einige Partnerstaaten zunehmend den Braindrain nach Deutschland. Allerdings stehen viele Entwicklungsländer vor dem Dilemma, nicht genug Arbeitsplätze für ihre wachsende, zum Teil gut ausgebildete Bevölkerung schaffen zu können. Gerade in vielen afrikanischen Staaten wie Nigeria, Marokko, Tunesien und Ghana hat die Jugend oft nicht ausreichende wirtschaftliche Perspektiven.

**Der Fachkräftebedarf in Deutschland kann durch Zuwanderung aus EU-Ländern nicht gedeckt werden.**

Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz soll den Zuzug solcher, auch nicht akademisch-qualifizierter Fachkräfte nach Deutschland erleichtern, indem es zum Beispiel den temporären Aufenthalt in Deutschland zur Suche eines Arbeitsplatzes erlaubt, die Begrenzung auf Mangelberufe aufhebt und die Anerkennung der beruflichen Qualifikation erleichtert. Dennoch wird das von der Bundesregierung angegebene Ziel des Zuzugs von mindestens 25.000 neuen Fachkräften pro Jahr kaum zu erreichen sein, da die Anerkennung der beruflichen Qualifizierung weiterhin sehr langwierig ist,

die sprachliche Hürde Deutsch schon vor dem Zuzug überwunden werden und Deutschland auch erst als Einwanderungsland im Ausland bekannt gemacht werden muss. Erschwerend kommt noch die nach wie vor andauernde Corona-Pandemie hinzu. Es gilt jedoch die Weichenstellungen vorzunehmen und den Blick über die unmittelbare Krisenbewältigung zu richten, um das Ziel mittelfristig erreichen zu können. Trotz dieser Herausforderungen stellt das Fachkräfteeinwanderungsgesetz eine Zäsur in der deutschen Arbeitsmarktpolitik dar. Dieser angestrebte Wandel kann nur mithilfe weiterer politischer Maßnahmen erreicht werden.

Der Fokus liegt zunächst auf Ländern, die bereits einen starken Bezug zu Deutschland haben und über entwickelte Ausbildungssysteme verfügen. Viele dieser Staaten besitzen bereits langjährige Erfahrung mit gezielter Arbeitsmigration. Die philippinische Regierung initiierte schon in den 1970er Jahren ein Programm zur Förderung von Arbeitsmigration, zunächst vor allem in die Golfstaaten, danach zunehmend auch in andere asiatische Staaten, nach Kanada, Australien und in die USA. Die Philippinen verfügen über zahlreiche staatliche Institutionen zur Unterstützung der Arbeitsmigration der eigenen Bevölkerung.

**Deutschland sollte sich für eine Koalition der Willigen als ganzheitlichen asylpolitischen Ansatz einsetzen.**

### 3. Potenzial

Die Flüchtlingskrise 2015/16 hat die Notwendigkeit eines Umverteilungsschlüssels von Migrantinnen und Migranten bewiesen, damit die EU auf diesem Gebiet in Zukunft handlungsfähig ist. Ebenso haben die Krise an der griechisch-türkischen Grenze (nach Öffnung der Grenze von türkischer Seite durch Präsident Erdogan) und die sich immer wieder verschärfende humanitäre Notlage auf den griechischen Inseln deutlich gemacht, dass die EU trotz der Vorhersehbarkeit dieser Entwicklungen nicht ausreichend vorbereitet war.

Deutschland sollte sich weiterhin für eine Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems einsetzen. Funktionierender Grenzschutz an den Außengrenzen sowie der weitere Ausbau der Unterstützung der Grenzstaaten für eine Linderung der humanitären Notlage auf den Inseln wären hierbei wichtige Bestandteile. Es ist absehbar, dass irreguläre Migration und Flucht die Kapazitäten der EU-Grenzstaaten auch zukünftig überfordern werden. Die Notwendigkeit, die Überbelegung von Lagern, in denen hygienische Mindeststandards nicht eingehalten werden können, zu verringern, ist aufgrund der Corona-Pandemie noch deutlicher geworden.

Darüber hinaus gilt es zu überdenken, ob das EU-Türkei-Abkommen erneuert und reformiert werden könnte, um von beiden Seiten mit realistischen Erwartungen ein neues Kapitel der migrationspolitischen Zusammenarbeit aufzuschlagen zu können.

Nicht zuletzt hat die engere Kooperation mit Partnern, die medial weniger Aufmerksamkeit genießen, das Potenzial, Migrationsbewegungen effektiver zu gestalten. Eine ausgebaute Zusammenarbeit mit den Balkanstaaten, die neben der Grenzsicherung auch die wirtschaftlichen Bedürfnisse vor Ort einbezieht, kann zu einer engeren Anbindung dieser Länder an die EU beitragen. Die Unterstützung des Aufbaus stabiler staatlicher und wirtschaftlicher Strukturen in von Konflikten und extremer Armut geplagten Ländern wie jenen der Sahel-Region sowie der Austausch mit anderen Ziel- und Transitländern von Migrationsbewegungen wie Kolumbien und Marokko haben das Potenzial, zukünftigen Flüchtlings- und Migrationskrisen vorzubeugen und die wirtschaftlichen Chancen von Migration besser nutzen zu können.

Bei der Entlastung von Aufnahmeländern hat der UNHCR eine hervorgehobene Rolle, so beispielsweise bei der humanitären Versorgung von Flüchtlingen in Burundi, Somalia, Syrien und Afghanistan. Gleichzeitig

ist der UNHCR, da er auf freiwillige Spenden angewiesen ist, jedoch strukturell unterfinanziert. Zudem verschärfen die Kriegshandlungen in der Ukraine und immer neue Migrationsströme die finanzielle Lage der UNHCR weiter. Einzelne Programme sind besonders betroffen. So mussten etwa die Nahrungsmittel- und Gesundheitsversorgung der Flüchtlinge aus Burundi mehrmals erheblich eingeschränkt werden. Die EU und Deutschland als jeweils zweit- und drittstärkster Geber des UNHCR tragen dazu bei, dass Flüchtlinge kurzfristig vor Ort Unterstützung erfahren. Deutschland sollte sich dafür einsetzen, dass insbesondere die europäischen Partnerländer zu einer umfangreicheren Finanzierung der Programme beitragen, da diese den oft gefährlichen Weg nach Europa vorbeugen können, kosteneffektiv sind und zu einer Entlastung der Aufnahmestaaten führen.

Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz ist hingegen ein wichtiger erster Schritt, um den deutschen Arbeitsmarkt auf die gegenwärtigen und zukünftigen Anforderungen der Wirtschaft auszurichten. Damit es sein Ziel erreichen kann, bedarf es jedoch entscheidender begleitender Maßnahmen.

**Die Zusammenarbeit mit außereuropäischen Partnern nimmt eine besondere Stellung ein, wobei sich die Kooperation ganz unterschiedlich darstellt. Die Bundesregierung konnte im europäischen Rahmen durch die sogenannten Migrationspartnerschaften, aber auch bilateral besonders mit Niger und Mali Fortschritte erreichen.**

Zum einen gilt es, neue Partner für Abkommen zur gegenseitigen Anerkennung von Berufsabschlüssen oder Ausbildungskooperationen zu gewinnen. Dies kann zum Beispiel durch die gezielte Ausbildung vor Ort durch deutsche Unternehmen, umfanglichere Initiativen, in denen das deutsche System der dualen Ausbildung Vorbildcharakter hat, oder die direkte Anerkennung der beruflichen Abschlüsse im Partnerland erfolgen. Die Bundesregierung unterstützt bereits jetzt im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit weltweit Staaten beim Ausbau der dualen Berufsausbildung, so etwa Serbien, Mexiko, Kenia und die zentralasiatischen Staaten. Die Koordinierung dieser zahlreichen Initiativen im Rahmen des Fachkräfteein-

wanderungsgesetzes würde über die geplanten Pilotprojekte hinaus, etwa in Brasilien und Indien, entscheidend dazu beitragen, das Potenzial von Arbeitsmigration nach Deutschland zu nutzen.

Darüber hinaus gilt der Sprachförderung vor Ort eine besondere Priorität, da Deutschkenntnisse nicht nur Vorbedingung für den Aufenthalt in Deutschland zur Arbeitsplatzsuche sind, sondern als Grundlage für den beruflichen Erfolg und eine gelungene Integration in Deutschland dienen. Das weltweite Netz der Goethe-Institute zur deutschen Sprachförderung sollte ausgebaut und das Angebot (speziell um berufsvorbereitende Sprachkurse) erweitert werden.

Die Kapazitäten wie auch die Verfügbarkeit von Visastellen an den deutschen Botschaften müssen ausgebaut werden, um Anträge schnellstmöglich bearbeiten zu können. Um die angestrebte Fachkräftezuwanderung zu erreichen, sollten die potenziellen Fachkräfte für den deutschen Arbeitsmarkt ihre Visaanträge in den Herkunftsländern stellen können. Bei der Zuwanderung von qualifizierten Migrantinnen und Migranten steht Deutschland in Konkurrenz mit zahlreichen anderen Staaten – es sollte daher vermieden werden, zu große bürokratische Hürden für Erwerbstätige und auch Unternehmen in Deutschland zu errichten.

Die folgenden fünf Fallbeispiele veranschaulichen das Potenzial einer engeren Zusammenarbeit mit Staaten, die bei der Regulierung internationaler Migrationsströme ganz unterschiedliche Rollen spielen. Es handelt sich dabei einerseits um Staaten, in denen eine Vertiefung der bereits bestehenden langjährigen Kooperation maßgeblich zu verbesserter Migrationssteuerung führen kann, und andererseits um Staaten, mit denen die bisherigen Partnerschaften noch deutlich ausgebaut werden können und ein hohes Potenzial zur Erreichung gemeinsamer Ziele besteht.

Während Niger, Marokko und Serbien auch Transitländer sind, stehen sie vor ganz unterschiedlichen Herausforderungen. Im Niger spielen vor allem sicherheitspolitische Aspekte und der Aufbau von staatlichen Institutionen eine wichtige Rolle, während Marokko ein zentraler Akteur in der regionalen Migrationspolitik ist, auch im Rahmen der Afrikanischen Union. In Serbien (als Staat auf der sogenannten Balkanroute) stehen die Grenzsicherung sowie Versorgung und Umverteilung der Flüchtlinge vor Ort im Vordergrund.

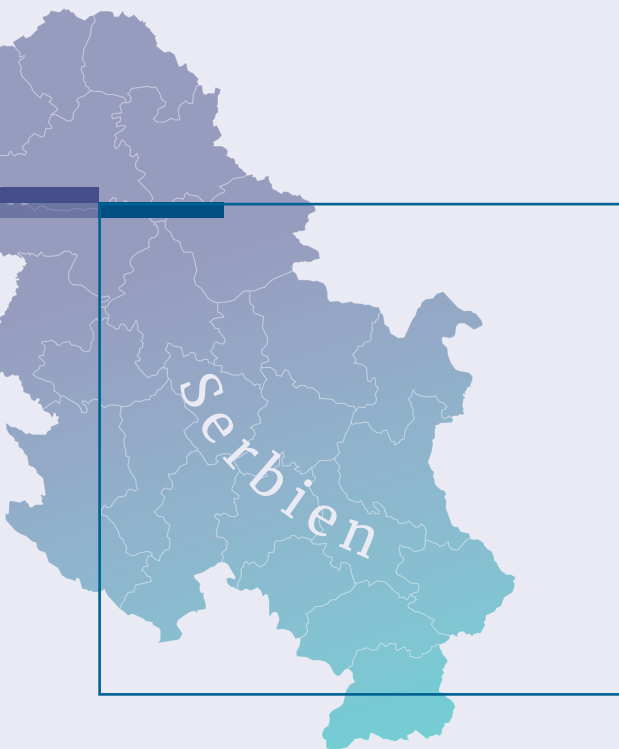
Kolumbien erhält hierzulande weniger mediale Aufmerksamkeit, ist aber aufgrund der unhaltbaren Zustände in Venezuela eines der Hauptaufnahmeländer von Migrantinnen und Migranten sowie Flüchtlingen weltweit. Der Erfahrungsaustausch und die Unterstützung bei der unmittelbaren Versorgung der Geflüchteten sowie zur Umsetzung mittel- und langfristiger Public Policies spielen schon jetzt eine wichtige Rolle und haben weiteres Potenzial, zur Bewältigung der Flüchtlingskrise vor Ort beizutragen.

Pakistan wiederum ist sowohl Herkunfts- als auch Ziel- und Transitland von Flucht und Migration. In der Region ist Pakistan eines der größten Entsendeländer von Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten. Gleichzeitig ist das Land seit Jahrzehnten ein Hauptaufnahmeland von Geflüchteten und Migrantinnen und Migranten aus Afghanistan.

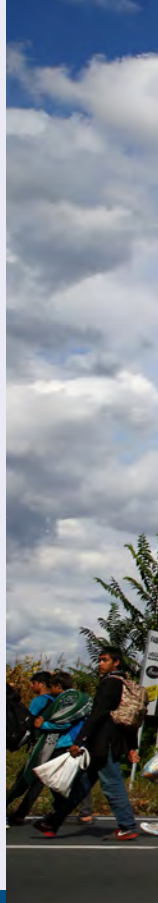
Anhand dieser Fallbeispiele zeigt sich, dass ganz unterschiedliche Partnerschaften notwendig sind, um zu einer effizienten Regulierung globaler Migrationsbewegungen beizutragen. ♦

- 
- 1 <https://www.unhcr.org/flagship-reports/globaltrends/>; [https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/fileadmin/redaktion/PDF/UNHCR/MidYearTrends\\_Report\\_2021.pdf](https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/fileadmin/redaktion/PDF/UNHCR/MidYearTrends_Report_2021.pdf)  
[08.07.2022]





## Serbien



### Norbert Beckmann-Dierkes

**1. Relevanz** *Welche Relevanz hat Serbien für Deutschland, wenn es darum geht, das Interesse „Die Regulierung globaler Migrationsströme“ zu verwirklichen?*

In Bezug auf die Regulierung globaler Migrationsströme hat Serbien für Deutschland eine zentrale Bedeutung. Seit dem Beginn der Flüchtlingskrise von 2014 bewegt sich ein großer Teil der Flüchtlinge aus Nahost, Zentral- und Südasien über die sogenannte Balkanroute. Deren Hauptstrang führt von der Türkei und Griechenland aus über Bulgarien, Nordmazedonien und Serbien an die EU-Außengrenze mit Ungarn und Kroatien. Dort erschwert sich der weitere Weg, da vor allem die Regierung in Budapest sehr rigide Grenzkontrollen vornimmt, um eine Einreise ohne gültige Reisedokumente zu verhindern. In den ersten beiden Jahren der Migrationsbewegung erhielt Serbien international ausdrücklich Lob für die humanitäre Hilfsleistung für die Flüchtenden.



Trotz des Rückgangs im Vergleich zum Scheitelpunktjahr 2015 bleibt Serbien wegen seiner Lage und einfachen Passierbarkeit eines der wichtigsten Transitländer auf der Balkanroute. 2020 wurden von serbischer Seite circa 1.600 illegale Grenzübertritte und 144 Asylanträge laut Frontex-Daten registriert (2019: 17.642 illegale Grenzübertritte, 173 Asylanträge). Die Ausweichrouten über Albanien (2020: 1.429 illegale Grenzübertritte, 2.100 Asylanträge – laut Frontex und UNHCR) und Bosnien-Herzegowina (2020: zwölf illegale Grenzübertritte, 244 Asylanträge – laut Frontex und UNHCR) sind hauptsächlich durch geografische Hindernisse und eine schlechte Infrastruktur wesentlich mühsamer zu bewältigen, als dies auf der klassischen Route von Vranje oder Pirot bis in das Grenzlager nach Šid der Fall ist. Auch ist in Serbien eine etablierte Hilfsstruktur vorhanden, die in den beiden Ländern weitenteils fehlt. Für den Zeitraum Januar bis Juni 2021 wurden nach Frontex-Daten 18.604 illegale Grenzüber-

trittsversuche registriert, vor allem von Migrantinnen und Migranten aus Syrien, Afghanistan, Marokko und Libyen.

Der Krieg in der Ukraine hat die Migrationsströme in Europa wesentlich verändert. Laut UNHCR hatten bis zum 8. Mai 2022 5.890.875 ukrainische Flüchtlinge das Land verlassen.<sup>2</sup> Polen war das Ziel des bei weitem größten Zustroms an ukrainischen Flüchtlingen, 3.217.206, obwohl einige von ihnen in andere EU-Länder weitergereist sind. Für ukrainische Flüchtlinge ist Serbien weder ein attraktives noch bevorzugtes Zielland, denn die Ukraine grenzt an mehrere EU Staaten, von denen Polen ungefähr die Hälfte und Rumänien ungefähr ein Fünftel des gesamten ukrainischen Flüchtlingsstroms aufgenommen haben. Im Vergleich dazu hatte das serbische Kommissariat für Flüchtlinge und Migration bis zum 21. März 13.000 Grenzübertritte von ukrainischen Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern festgestellt, von

denen sich 3.000 für einen Aufenthalt in Serbien registrieren ließen.<sup>3</sup> Laut serbischem Roten Kreuz hatten bis Anfang Mai 30.000 Ukrainerinnen und Ukrainer das serbische Staatsgebiet durchquert, von denen sich 5.500 bis 6.000 entschieden, in Serbien zu bleiben.<sup>4</sup> Die große Mehrheit von ihnen ist in Privatunterkünften untergebracht, oft bei Verwandten. Dies zeigt, dass Serbien weder ein bevorzugtes Zielland noch ein bevorzugtes Durchgangsland für ukrainische Flüchtlinge ist und dass das Land von den Flüchtlingsströmen aus der Ukraine nicht drastisch betroffen sein wird. Dennoch könnte eine Krise im Mittleren Osten oder in Afrika weitere Flüchtlingszuströme über die Balkanroute auslösen.

## **2. Bereitschaft** *Wie groß ist die Bereitschaft Serbiens, mit Deutschland zur Verwirklichung dieses Interesses zusammenzuarbeiten?*

Serbien ist daran interessiert, mit den Staaten der EU an einer weiteren Verbesserung der Kontrollierbarkeit und Verteilung der Flüchtlinge zu arbeiten. Die Bevölkerung hegt großes Verständnis besonders für Menschen, die aus der Bürgerkriegssituation in Syrien und dem Irak kommen. Dies liegt auch an der kollektiven Erinnerung der Vertreibung und Flucht von 120.000 Serbinnen und Serben aus Kroatien während des Bürgerkriegs in Jugoslawien. Aufgrund der sozioökonomischen Situation Serbiens ist es nicht im Interesse des Landes, dass Migrantinnen und Migranten dauerhaft im Land verbleiben. Da die Bundesregierung vertrauensvoll mit Belgrad zusammengearbeitet hat (vor allem

während der Jahre 2014 und 2015), ist man in Serbien für eine weitere Kooperation in dieser Frage offen.

## **3. Status quo** *Wie eng ist die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Serbien aktuell in diesem Bereich?*

Die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Serbien ist in der Flüchtlingsfrage sehr eng, die Innenministerien beider Länder stehen in einem regelmäßigen Informationsaustausch. Einheiten des Bundesgrenzschutzes unterstützen die serbischen Grenzkräfte bei der Ein- und Ausreisekontrolle. Ebenso wurde umfangreiche humanitäre Hilfe aus Deutschland geleistet. Die erteilte Visafreiheit für Einreisende aus dem Iran wurde von serbischer Seite wieder aufgehoben.

## **4. Potenzial** *Wie groß ist das Potenzial, die Partnerschaft zwischen Deutschland und Serbien in diesem Bereich zu intensivieren?*

Potenzial für eine Intensivierung der Partnerschaft zwischen Deutschland und Serbien besteht insbesondere im Bereich der Grenzsicherung wie etwa die Verbesserung der Arbeitsweise und technischen Ausstattung der serbischen Polizei und des Zolls. Dadurch könnte eine bessere Steuerbarkeit der Migrationsbewegungen erreicht werden und eine Qualitätssteigerung bei der Bekämpfung des organisierten, transnationalen Verbrechens. Der Grund hierfür ist die geografische Lage Serbiens, da nicht nur die Migrationsroute über Belgrad verläuft, sondern

**Serbien ist wegen seiner Lage und einfachen Passierbarkeit eines der wichtigsten Transitländer auf der Balkanroute.**

auch die Haupttransferwege des Heroinhandels aus Zentralasien über Serbien führen.

Serbien erhofft sich eine weitere Unterstützung bei der Verteilung der vor Ort untergebrachten Migrantinnen und Migranten, da die maroden Sozialsysteme des Landes nicht in der Lage sein werden, dauerhaft für eine Versorgung dieser Menschen zu sorgen. Der Wille der in den Behelfsunterkünften untergebrachten Flüchtlinge, Serbien so schnell wie möglich zu verlassen, da das Land für sie keine stabile Perspektive bieten kann, verschärft die Situation.

**Potenzial für eine Intensivierung der Partnerschaft zwischen Deutschland und Serbien besteht insbesondere im Bereich der Grenzsicherung.**

wird, vor allem im Vergleich zur östlichen Landgrenze. Belgrad blickt in dieser Problematik insbesondere in Richtung EU, da diese als der eigentliche *pull factor* dieser Migrationsbewegung wahrgenommen wird.

Die Angleichung der serbischen Asyl- und Einwanderungspolitik an EU-Standards setzt neben einem normativen Rahmen auch die Entwicklung von Kapazitäten für eine dauerhafte Integration jener Migrantinnen und Migranten voraus, die erklärt haben, dass sie bleiben wollen. Eine erfolgreiche Integration in den

Ländern des Westbalkans steht im unmittelbaren Zusammenhang mit der Möglichkeit der Beteiligung des Westlichen Balkans an der Gestaltung einer gemeinsamen Strategie mit den EU-Ländern sowie mit einer glaubwürdigen Perspektive der Mitgliedschaft in der Familie der europäischen Völker.

Weiterhin sind technische, personelle und finanzielle Unterstützung im serbischen und deutschen Interesse. Besonders sensibel wird die Fachkräftemigration von serbischer Seite betrachtet, Regierungsverlautbarungen weisen auf die Abwerbepolitik Deutschlands hin. Hier kann ein intensiver Qualifizierungsdialog unter Einschluss der jeweiligen Wirtschaftskammern zur Entspannung und zur Entwicklung einer staatlichen Win-win-Situation führen. ♦

**Norbert Beckmann-Dierkes** leitet das KAS-Auslandsbüro Serbien / Montenegro.

### **5. Politikempfehlung** *Was muss sich in der deutschen Außenpolitik ändern, damit dieses Potenzial vollumfänglich ausgeschöpft werden kann?*

Im Rahmen der deutschen Außenpolitik ist es notwendig, sich der Frage der Migrationsströme in Serbien mit stärkerem Engagement zu widmen. Obwohl das Migrationsthema nicht mehr wie im Jahr 2015 medial präsent ist, ist die Zahl der illegalen Grenzübertritte im Westlichen Balkan laut Frontex-Daten gegenüber 2020 um 47 Prozent gestiegen. Für das Jahr 2021 meldet Frontex, dass von 200.000 illegalen Grenzübertritten 60.000 auf der Balkanroute stattfanden. Dies ist, verglichen mit 2020, ein Anstieg von 125 Prozent, mehr als der 85-prozentige Zuwachs auf der zentralen Mittelmeerroute.<sup>5</sup> Diese Zahlen stammen aus der Zeit vor dem Ukrainekrieg, der keine wesentlichen Auswirkungen auf die Balkanroute und Serbien haben

2 <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine> [18.07.2022].

3 <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-izbeglice-ukrajina/31763402.html> [18.07.2022].

4 <https://insajder.net/prenosimo/crveni-krst-srbije-namenski-racun-pomoci-gradjanima-ukrajine-uplacen-2-8-miliona-dinara> [18.07.2022].

5 <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-external-borders-in-2021-arrivals-above-pandemic-levels-CxVMNN> [18.07.2022].

# Marokko

Steffen Krüger

**1. Relevanz** *Welche Relevanz hat Marokko für Deutschland, wenn es darum geht, das Interesse „Die Regulierung globaler Migrationsströme“ zu verwirklichen?*

Marokko hat sich in den letzten Jahren zu einem wichtigen Partner Deutschlands in Migrationsfragen entwickelt. Das Königreich hat zum einen eine besondere Rolle innerhalb der Afrikanischen Union (AU) und der internationalen Gemeinschaft übernommen, zum anderen ist es selbst eines der Länder, in der Migration in unterschiedlicher Art und Weise stattfindet. Im Februar 2019 präsentierte Marokko bei der AU eine neue Migrationspolitik für Afrika und stellte die Perspektive der Entwicklung durch Migration in den Vordergrund. Die neue Politik legt besonderen Wert darauf, dass Migration kein Sicherheitsproblem ist, sondern in erster Linie Fluchtursachen zu bekämpfen sind.



Marokko ist von verschiedenen Formen der Migration selbst betroffen. Das westliche Mittelmeer ist eine der Hauptflüchtlingsrouten von Afrika nach Europa. Die EU-Grenzschutzbehörde Frontex registrierte zwischen August 2021 und Januar 2022 10.871 Übertritte auf der sogenannten westlichen Mittelmeerroute und 17.944 aus Westafrika auf die Kanaren. Die Flüchtlinge stammten vor allem aus Subsahara-Afrika, Syrien, Marokko und Algerien. Neben dem Seeweg zum spanischen Festland und zu den Kanarischen Inseln berichten die Medien vor allem über gefährliche Stürmungen der spanischen Exklaven Ceuta und Melilla. Die beiden Städte liegen an der marokkanischen Küste und verfügen seit den 1990er Jahren über massive Grenzanlagen und kooperieren mit den marokkanischen Behörden.

## **2. Bereitschaft** *Wie groß ist die Bereitschaft Marokkos, mit Deutschland zur Verwirklichung dieses Interesses zusammenzuarbeiten?*

Aufgrund der geografischen Nähe zum europäischen Festland ist Marokko einer der wichtigsten Partner der EU-Nachbarschaftspolitik. Die Partnerschaftsbeziehung, welche auf das 2000 beschlossene Assoziierungsabkommen beruht, beinhaltet vor allem Unterstützung in den Bereichen soziale Sicherung, Demokratieentwicklung, Zugang zum Arbeitsmarkt und nachhaltiges Wirtschaftswachstum.

Innerhalb der marokkanischen Gesellschaft ist das Thema Migration von großem Interesse. Marokko ist seit Jahrhunderten Herkunfts-, Transit- und Ankunftsland und hat damit eine wichtige Brückenfunktion in der afrikanischen, arabischen und europäischen Welt. Seit der

Unabhängigkeit 1956 wanderten viele Marokkanerinnen und Marokkaner nach Europa aus. Heutzutage leben circa fünf Millionen im Ausland, davon 76.000 in Deutschland. Laut Gesetz behalten Marokkanerinnen und Marokkaner auch bei dauerhaftem Aufenthalt im Ausland ihre Staatsangehörigkeit; die Bindungen zum Heimatland sind oft besonders stark. Ungefähr ein Drittel der Touristen, die jährlich nach Marokko kommen, stammen selbst aus dem Land. Rücküberweisungen und Investitionen der Auslandsmarokkanerinnen und Auslandsmarokkaner machen diese Gruppe zu einflussreichen Akteuren.

Vor dem Hintergrund der engen Beziehungen zu Europa und der wichtigen Rolle, die Migration für Marokko spielt, ist das Land in diesem Politikfeld bereit, mit internationalen Partnern zusammenzuarbeiten. Dabei sind aber bestimmte Grenzen der Kooperationsbereitschaft zu konstatieren (Rückführungsfrage, Auffangzentren etc.).

### **3. Status quo** *Wie eng ist die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Marokko aktuell in diesem Bereich?*

Mit der Einführung des Schengener Abkommens sowie der Visumpflicht (1991) hat sich die Situation maßgeblich gewandelt. Für die Einreise ins benachbarte Europa ist nun ein Visum notwendig – oder in Einzelfällen begibt man sich auf den illegalen Weg der Einreise. Die Tatsache, dass viele Marokkanerinnen und Marokkaner selbst von der Migration betroffen sind, beeinflusst ihre Einstellung zu dem Thema sehr. Mehrheitlich kommen die Migrantinnen und Migranten aus den Ländern Subsahara-Afrikas, Syrien, Irak oder dem Nahen Osten in Marokko

**Marokko ist seit Jahrhunderten Herkunfts-, Transit- und Ankunftsland und hat damit eine wichtige Brückenfunktion in der afrikanischen, arabischen und europäischen Welt.**

an. Ziel ist die Weiterreise nach Europa. Vor allem aufgrund eines verschärften Sicherheitsgesetzes von 2003, welches irreguläre Migration und Schmuggel unterbinden sollte, war die Situation für diese Menschen schwierig. Für die meisten Zugewanderten gab es keinen Zugang zu einer Aufenthaltsgenehmigung, legaler Arbeit oder sozialer Unterstützung.

Diese Entwicklung wurde auch kritisch in Deutschland gesehen. Auf Druck der Zivilgesellschaft und Vereinigungen von Migrantinnen und Migranten untersuchte die Nationale Menschenrechtskommission diese Situation. Der Bericht führte 2013 zu einer maßgeblichen Änderung des Asylrechts. Die Regierung beschloss vier Schritte, um die Situation zu verbessern: eine Regularisierung der Migration, die verbesserte Anerkennung von Asylsuchenden, eine weitreichende Integrationspolitik und den Einbezug der Zivilgesellschaft. Bereits 2014 begannen die ersten Maßnahmen. Anerkannte Flüchtlinge können nun nach Nachweis eines Härtefalls oder einer Arbeitsstelle einen befristeten Aufenthalt in Marokko erhalten. Da sich ein nationales Asylsystem im Aufbau befindet, wird das Verfahren zur Anerkennung von Flüchtlingen durch UNHCR übernommen.

### **4. Potenzial** *Wie groß ist das Potenzial, die Partnerschaft zwischen Deutschland und Marokko in diesem Bereich zu intensivieren?*

Deutschland unterstützt diesen Prozess und konnte in den vergangenen Jahren seine Beziehungen mit dem Königreich ausbauen. Höhepunkt der Kooperation war die gemeinsame Präsidentschaft des Globalen Forums für Migration und Entwicklung 2018. Bei diesem Forum wurden Themen

wie die gerechte Integration auf dem Arbeitsmarkt für Zugewanderte und anerkannte Asylsuchende sowie die Migrationsursachen besprochen. Das Forum trug im Wesentlichen zur Unterzeichnung des Globalen Pakts der VN für eine sichere, geordnete und reguläre Migration (Dezember 2018 in Marrakesch) bei. Dieser Migrationspakt der VN verpflichtet die Unterzeichnerstaaten, die Situation von potenziellen Migrantinnen und Migranten in deren Herkunftsland so zu gestalten, dass diese möglicherweise vor Ort bleiben. Des Weiteren sollen die Menschenrechte der Zugewanderten in den entsprechenden Transit- und Ankunftsländern stärker geschützt werden.

Insbesondere die Rolle Marokkos in den Debatten zur Migration innerhalb der AU und Marokkos Engagement in Afrika birgt großes Potenzial für eine Partnerschaft zwischen Deutschland und Marokko. Marokko hat seit vielen Jahren Erfahrungen mit den unterschiedlichen Formen der Migration – und teilweise erfolgreiche Strategien entwickeln können. Insbesondere die gestärkten Beziehungen zu den Ländern Westafrikas sind auch im Interesse Deutschlands. Zumal die sicherheitspolitische Lage in der Sahelzone und die daraus folgende Migrationsbewegung von zentraler Bedeutung für beide Länder sind.

**5. Politikempfehlung** *Was muss sich in der deutschen Außenpolitik ändern, damit dieses Potenzial vollumfänglich ausgeschöpft werden kann?*

Das Spannungsfeld in Marokko zwischen Innen- und Außenpolitik sollte auch bei strittigen Aspekten eine Rolle spielen. In einigen Feldern funktioniert die Zusammenarbeit, bei kritischen Fragen stößt die deutsche Außenpolitik an ihre Grenzen. 2021 führte eine diplo-

matistische Krise zwischen beiden Ländern zum Erliegen der Kooperation. Auf EU-Ebene gibt es keine Einigkeit hinsichtlich gemeinsamer Asylverfahren. Eine Vielzahl bilateraler Abkommen verkompliziert den Sachverhalt. So hat Spanien hinsichtlich der Grenzsicherung eine Reihe

von Abkommen mit Marokko getroffen, bei denen es auch um die Lieferung von Waffen geht. Eine Entwicklung, die in anderen europäischen Staaten kritisch gesehen wird.

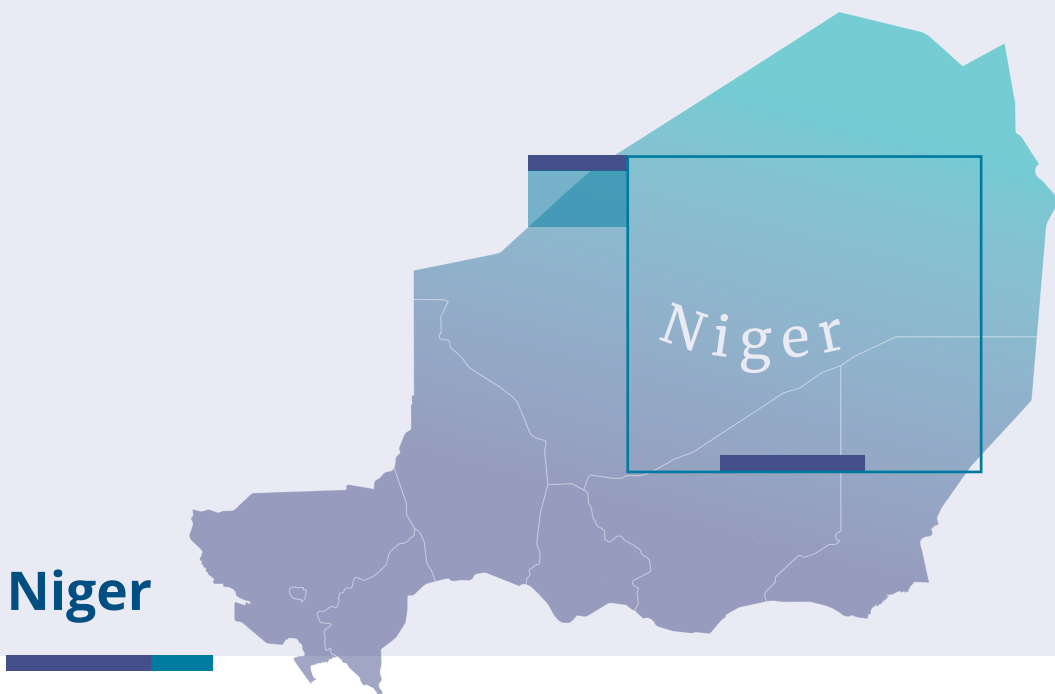
Die Analyse der marokkanischen Politik ist aufgrund der komplizierten Akteursstruktur schwierig, sollte aber in Betracht gezogen werden. Neben dem in Sicherheitsfragen dominierenden Innenministerium gibt es eine Reihe von gesellschaftlichen Prozessen, die eine humane Entwicklung im Land forcieren. Der Einsatz der Zivilgesellschaft für die Rechte von Migrantinnen und Migranten in Marokko hat dies gezeigt. Das Engagement

Marokkos auf der internationalen Ebene wäre ein weiterer wichtiger Anknüpfungspunkt; gerade die Ergebnisse des Global Forums und des Migrationspakts bieten einen Handlungsrahmen. Insbesondere die Ansprüche, dass in den Ländern vor Ort Bedingungen geschaffen werden sollen, die Alternativen zu Migration aufzeigen, sind nur in Zusammenarbeit mit den afrikanischen Staaten zu schaffen. Die Corona-Krise seit März 2020 zeigt, dass das marokkanische Gesundheits- und Sozialsystem noch unzureichend ausgebaut ist. Gerade die in Marokko lebenden Migrantinnen und Migranten waren vom Ausfall der sozialen Hilfen und dem Wegfall informeller Jobs betroffen. ♦

**Steffen Krüger** leitet das KAS-Auslandsbüro Marokko.

**Marokkos Engagement in Afrika mit Blick auf Migration birgt großes Potenzial für eine Partnerschaft mit Deutschland.**





Ulf Laessing / Thomas Schiller

**1. Relevanz** *Welche Relevanz hat Niger für Deutschland, wenn es darum geht, das Interesse „Die Regulierung globaler Migrationsströme“ zu verwirklichen?*

Die instabile Sicherheitslage im gesamten Sahelraum zeigt die Schwäche staatlicher Autoritäten in der Region auf. Auch die Sicherheitskräfte Nigers haben erhebliche Mühe, das Staatsgebiet effektiv zu kontrollieren. Mehrere terroristische Gruppen wie der Islamische Staat oder Boko Haram attackieren regelmäßig Stützpunkte der Streitkräfte des Landes sowie Zivilpersonen. Niger ist zudem eines der ärmsten Länder der Welt mit einer der höchsten Bevölkerungswachstumsraten (im Schnitt kriegen Frauen etwa sieben Kinder). Es kämpft mit zahlreichen Governance-Problemen, unter anderem werden regelmäßig Korruptionsvorwürfe gegenüber Regierungsmitgliedern oder der Beamtenschaft laut. Es gab in der Vergan-



genheit mehrfach Demonstrationen gegen die grassierende Korruption und schlechte Regierungsführung. Gleichwohl ist Niger mit den letzten Wahlen 2020/21 erstmals der Übergang von einem gewählten Präsidenten zu einem anderen gewählten Nachfolger, Mohamed Bazoum, gelungen. Bisher war das Land durch zahlreiche militärische Umstürze geprägt.

Niger ist ein wichtiges Transitland für Migrantinnen und Migranten aus Afrika in Richtung der Mittelmeerküste. Die sogenannte zentrale Mittelmeerroute führt – vor allem über die nigrische Stadt Agadez – in Richtung der algerischen und libyschen Grenze und weiter an die Küste des Mittelmeers. Zahlreiche Einwohner Nigers beteiligen sich am Transport von Migrantinnen und Migranten durch die Sahara, eine Tätigkeit, die gleichermaßen lukrativ für die Schleuser wie gefährlich für die Migrantinnen und Migranten ist. Darüber hinaus ist Niger auch Durchgangs-

land für Rückkehrende aus Libyen oder für aus Algerien ausgewiesene afrikanische Migrantinnen und Migranten. Deutschland wie die EU insgesamt haben ein erhebliches Interesse, Niger als eine der Drehscheiben der afrikanischen Migration bei der Bewältigung dieser Herausforderungen zu unterstützen sowie illegale Migrationsströme möglichst nahe ihres Ursprungs zu unterbinden.

## **2. Bereitschaft** *Wie groß ist die Bereitschaft Nigers, mit Deutschland zur Verwirklichung dieses Interesses zusammenzuarbeiten?*

Niger hat sich in den letzten Jahren in vielen Politikfeldern als verlässlicher Partner Deutschlands und der EU erwiesen. Die nigrische Regierung engagierte sich bereits unter dem letzten Präsidenten Issoufou im Kampf gegen illegale Migrationsströme und war bereit, gegen Schleu-

sernetzwerke im eigenen Land vorzugehen. Dies zeigte sich etwa durch die Verabschiedung eines überaus strengen Gesetzes im Jahr 2015, das den Menschenschmuggel mit hohen Strafandrohungen (bis zu 30 Jahre Gefängnis) unterbinden soll. Niger setzt dies auch konsequent durch und geht gegen illegale Migration vor, zahlreiche Fahrzeuge von Schleusern wurden beschlagnahmt.

Die Position der Regierung ist in großen Teilen der nigrischen Bevölkerung jedoch nicht populär, vor allem in der Region Agadez herrscht offene Kritik an diesem Vorgehen. So ist denn zu unterscheiden zwischen einer in großen Teilen kooperationsbereiten Regierung und Teilen der Bevölkerung (vor allem des Nordens), die in dem Transport von Migrantinnen und Migranten eine lukrative Einnahmequelle verliert und auch der Migrationspolitik der eigenen Regierung teilweise kritisch gegenübersteht.

### **3. Status quo** *Wie eng ist die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Niger aktuell in diesem Bereich?*

Niger wird als verlässlicher Partner Deutschlands betrachtet. Präsident Mohamed Bazoum war Anfang Juli 2021 zu einem Besuch in Berlin, um die „exzellente“ Qualität der Beziehungen beider Länder zu unterstreichen. Sein Vorgänger Issoufou hatte sich bereits mehrfach mit der damaligen Bundeskanzlerin Merkel getroffen.

Bei der Regulierung von Migrationsströmen wird das Transitland Niger durch ein ganzes Bündel von Maßnahmen unterstützt. Wich-

tig ist dabei hervorzuheben, dass Niger – als eines der ärmsten Länder der Welt und mit Blick auf die erheblichen sicherheitspolitischen Herausforderungen in der Region – auf eine starke entwicklungs- und sicherheitspolitische Zusammenarbeit angewiesen ist, auch unabhängig von der Migrationsthematik. So hat auch die Verschlechterung der Sicherheitslage im Sahelraum seit 2013 zu einer Ausweitung des internationalen Engagements insgesamt beigetragen. Denn eine weitere Destabilisierung der Region hätte auch negative Auswirkungen auf die westafrikanischen Nachbarstaaten des Sahel.

Die bilaterale Zusammenarbeit mit Deutschland versteht sich als ein Teil dieses Gesamtengagements der internationalen Gemeinschaft. Deutschland hat sein entwicklungspolitisches Engagement zuletzt erheblich ausgeweitet. So wurden Niger für den Zeitraum 2018 bis 2020 insgesamt mehr als 115 Millionen Euro zugesagt, nahezu doppelt so viel wie in der Periode 2014 bis 2017. Deutschland unterstützt beispielsweise Projekte in der Region Agadez, die den Menschen Erwerbsperspektiven außerhalb des Menschenschmuggels eröffnen sollen. Niger ist zudem eines der Schwerpunktländer der EU-Migrationspartnerschaft. Als wichtiger Akteur vor Ort unterstützt die Organisation für Migration (IOM) rückkehrwillige Migrantinnen und Migranten und verfügt über eine landesweite Präsenz. Der IOM ist es zudem im Verbund mit den nigrischen Behörden gelungen, Tausende von Migrantinnen und Migranten auf den gefährlichen Routen zu retten.

**Niger hat sich in den letzten Jahren in vielen Politikfeldern als verlässlicher Partner Deutschlands und der EU erwiesen.**

**4. Potenzial** *Wie groß ist das Potenzial, die Partnerschaft zwischen Deutschland und Niger in diesem Bereich zu intensivieren?*

Die nigrische Regierung ist vor dem Hintergrund der eigenen immensen Herausforderungen in den Bereichen Sicherheit und Entwicklung an einer Ausweitung der Zusammenarbeit interessiert. Das Land hat sich anders als Nachbarn wie Mali gegen eine Zusammenarbeit mit Russland ausgesprochen und setzt auf den Westen. Auch Deutschland hat nicht allein mit Blick auf das Thema Migration, sondern auch aufgrund der möglichen Folgen einer weiteren Destabilisierung des Sahel für ganz Westafrika (etwa Gefährdungen durch Terrorismus und organisierte Kriminalität) ein starkes Interesse an einer intensiven Kooperation. Sowohl Niger als auch Deutschland teilen damit das Interesse, die Länder der Sahelregion zu stabilisieren.

Mit Blick auf die bedrohliche Sicherheitslage besteht etwa Potenzial in einer verstärkten Unterstützung staatlicher Strukturen wie im Sicherheitsbereich durch Maßnahmen der deutschen Ertüchtigungsinitiative. Ebenso bietet der konstruktive Ansatz der nigrischen Regierung Anknüpfungspunkte für eine Kooperation auch

**Als ein Instrument der deutschen Unterstützung sollten Maßnahmen der Ertüchtigung der nigrischen Sicherheitskräfte ausgeweitet werden.**

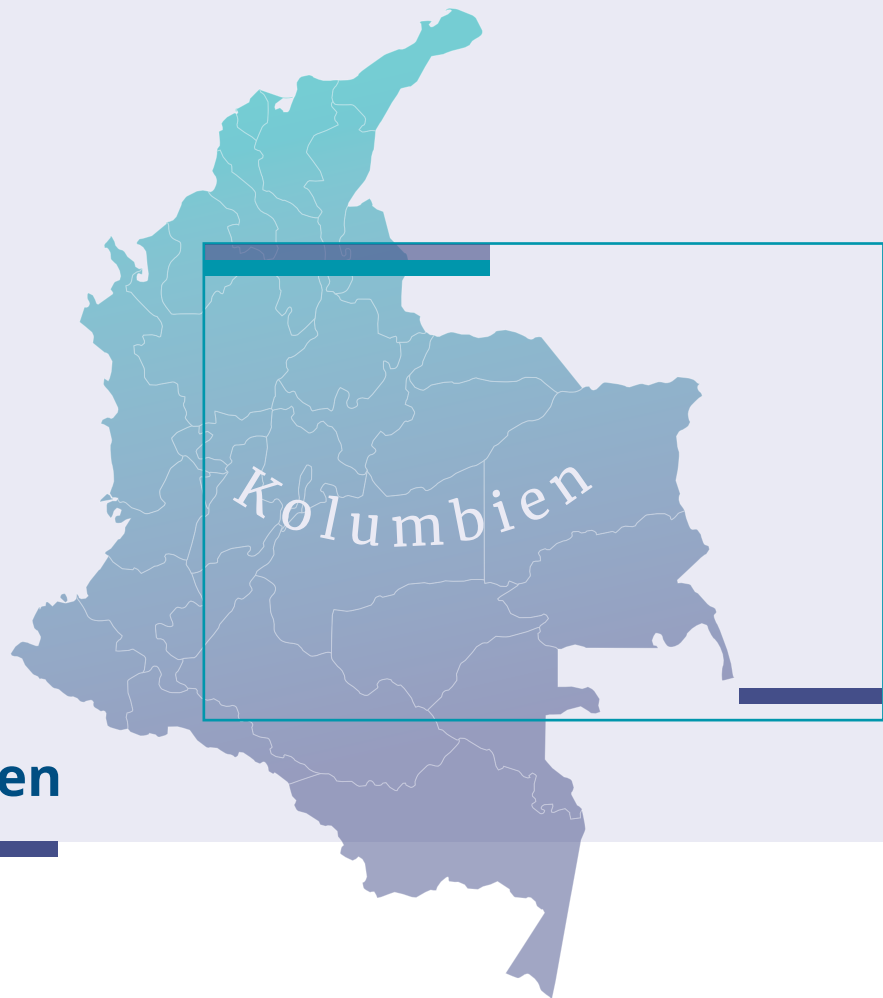
in anderen Zusammenhängen wie etwa in den Vereinten Nationen.

**5. Politikempfehlung** *Was muss sich in der deutschen Außenpolitik ändern, damit dieses Potenzial vollumfänglich ausgeschöpft werden kann?*

Als ein Instrument der deutschen Unterstützung sollten bereits bestehende Maßnahmen der Ertüchtigung der nigrischen Sicherheitskräfte (Streitkräfte, Polizei, Gendarmerie) ausgeweitet werden. Zudem sollten auch andere Kernfunktionen des nigrischen Staats gestärkt werden (wie Justiz, Territorialverwaltung). Denn um

auch weiterhin einen nachhaltigen Beitrag zur Regulierung von Migrationsströmen leisten zu können, muss Niger in die Lage versetzt werden, die Sicherheitslage im Land zu verbessern und Fortschritte im Bereich der Entwicklung zu machen. Ohne eine effektive und effiziente staatliche Präsenz in der Fläche wird beides nicht möglich sein. ♦

**Ulf Laessing** leitet das KAS-Regionalprogramm Sahel. **Thomas Schiller** leitete das KAS-Regionalprogramm Sahel.



## Kolumbien

Stefan Reith

**1. Relevanz** *Welche Relevanz hat Kolumbien für Deutschland, wenn es darum geht, das Interesse „Die Regulierung globaler Migrationsströme“ zu verwirklichen?*

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt befinden sich nach offiziellen Angaben der kolumbianischen Migrationsbehörde circa 1,8 Millionen der insgesamt mehr als vier Millionen venezolanischen Migranten<sup>6</sup> in Kolumbien. Pendler und sogenannte Durchgangsmigranten und -migrantinnen sind dabei nicht berücksichtigt, sodass die tatsächliche Zahl noch höher liegen dürfte.

Dass Kolumbien die wichtigste Anlaufstelle für Venezolaner darstellt, erklärt sich durch die sprachliche und kulturelle Nähe sowie die Tatsache, dass viele Familien Verwandte auf beiden Seiten der Grenze haben. Diese Aspekte erleichtern einerseits die Integration, verringern andererseits jedoch nicht die wirtschaftlichen



Herausforderungen für die Institutionen des Gastlandes. Zudem befinden sich sehr viele Migranten in einer extremen wirtschaftlichen, sozialen, physischen und psychischen Notlage.

Die mehr als 2.000 Kilometer lange kolumbianisch-venezolanische Grenze verfügt lediglich über sieben offizielle Grenzübergänge und führt über weite Strecken durch unwegsames Gelände, was eine Kontrolle der Ein- und Ausreise sowie des (legalen und illegalen) Handels praktisch unmöglich macht. Ein Großteil der Migranten kommt über die zahlreichen illegalen Grenzübergänge ins Land, die in der Regel von kriminellen Gruppen kontrolliert werden, was die Registrierung und Erstversorgung (Nahrungsmittel, ärztliche Untersuchung und Behandlung) erschwert. Die kolumbianische Regierung hat inzwischen einen großzügigen Legalisierungsprozess eingeleitet. Seit Mai 2021 können sich alle legal und illegal im Land leben-

den Venezolanerinnen und Venezolaner bei den Migrationsbehörden registrieren, um ihren Status im Rahmen eines neuen temporären Aufenthaltsstatus zu legalisieren. Die kolumbianische Regierung setzte mit dieser Initiative ein wichtiges Signal, um den Migrantinnen und Migranten eine dauerhafte Bleibeperspektive zu geben und ihre Integration in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt zu unterstützen. Bis Ende 2021 haben sich bereits 1,7 Millionen Migrantinnen und Migranten in das neue Einheitsregister eingetragen, um ihren Aufenthalt zu legalisieren. Fast eine Million von Venezolanerinnen und Venezolanern ist bereits mit biometrischen Daten erfasst, sodass das erklärte Regierungsziel der Erteilung von 1,8 Millionen Aufenthaltsgenehmigungen bis Mitte 2022 realistisch erscheint.

Die kolumbianische Regierung ist sich der politischen und humanitären Krise in Venezuela

bewusst und bemüht sich im Rahmen einer großzügigen, nachbarschaftlichen Solidarität, die Migranten bestmöglich aufzunehmen und zu versorgen. Gleichzeitig wird mit internationaler Unterstützung vehementer Druck auf die venezolanische Regierung ausgeübt. Denn solange sich die Situation dort nicht ändert, wird die Migration nach Kolumbien zunehmen. Die künftige Stabilität Kolumbiens und der Region hängt im Wesentlichen davon ab, ob die Migrationsströme effizient reguliert und gleichmäßiger verteilt werden können.

**2. Bereitschaft** *Wie groß ist die Bereitschaft Kolumbiens, mit Deutschland zur Verwirklichung dieses Interesses zusammenzuarbeiten?*

Die deutsche Regierung leistete von Anfang an wichtige Unterstützung bei der Bewältigung der Migrationskrise. Die Erfahrungen Deutschlands mit der Migrationswelle aus Syrien 2015 wurden in Kolumbien aufmerksam registriert, da Kolumbien vor der Venezuela-Krise eher Auswanderungs- als Einwanderungsland war und somit kaum Erfahrung mit dem Phänomen einer massiven Einwanderung hatte. Das Interesse an einem Dialog mit deutschen Akteuren über erfolgreiche Maßnahmen und vermeidbare Fehler bei der Steuerung der Migration ist entsprechend groß.

Die kolumbianische Regierung hat von Deutschland zum Beispiel das System zur Identifizierung und Registrierung von Migranten übernommen. Kolumbien setzt sich im Rahmen des sogenannten Quito-Prozesses dafür ein, dieses System regional einzuführen. Weiterhin dient das deutsche Modell zur Verteilung der Migranten auf die einzelnen Regionen und Länder (je

nach wirtschaftlicher Kapazität und Bevölkerungsstruktur) als Anregung. Kolumbien ist an einer gleichmäßigeren Verteilung der Migranten in der Region sehr gelegen. Die Zurückhaltung der Länder, die nicht unmittelbar und im gleichen Ausmaß von der Migration betroffen sind, lässt dabei Parallelen zur europäischen Migrationsdebatte sichtbar werden.

Auf internationaler Ebene hat Kolumbien – ebenso wie Deutschland – aktiv an Initiativen wie dem Globalen Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration auf UN-Ebene

sowie der Solidaritätskonferenz mitgewirkt, die im vergangenen Jahr in Brüssel auf Initiative von UNHCR, IOM und der EU stattgefunden hat. Kolumbien und Deutschland sind als wichtige Aufnahmeländer von Migranten und Flüchtlingen starke Unterstützer des Migrations- und des Flüchtlingspaktes. Deutschland fällt hier eine besondere Rolle zu, da es als einziges Land weltweit zu den zehn stärksten Aufnahmeländern und Beitragszahlern des UNHCR gehört.

**3. Status quo** *Wie eng ist die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Kolumbien aktuell in diesem Bereich?*

Die aktuelle Kooperation zwischen Kolumbien und Deutschland im Bereich Migration ist intensiv. Das BMZ begleitet und berät bei der Einführung des Systems zur Identifizierung und Registrierung von Migranten (vor allem in Grenzgebieten). Das AA engagiert sich stark im Bereich der humanitären Hilfe; zudem leistet Deutschland substantielle finanzielle Beiträge für Migrationsprogramme der UN und der EU in Kolumbien.

**Die Erfahrungen Deutschlands mit der Migrationswelle aus Syrien 2015 wurden in Kolumbien aufmerksam registriert.**

Die GIZ führt etwa Projekte zur Förderung der lokalen Wirtschaft durch, in deren Rahmen die Migration für die Entwicklung des Landes genutzt werden soll, zum Beispiel durch Förderung von Unternehmensgründungen und anderen produktiven Initiativen der Migranten auf kolumbianischem Boden. Zudem wurden Gemeinden unterstützt, die Migranten aufnehmen, besonders im venezolanisch-kolumbianischen Grenzgebiet.

Die politischen Stiftungen engagieren sich im Bereich der Analyse, Aufklärung und Politikberatung, indem sie etwa Regierungsvertreter, Parlamentarier und politische Entscheidungsträger sensibilisieren und weiterbilden. Die Politikberatung bei der laufenden Debatte zu einem kolumbianischen Einwanderungsgesetz steht dabei besonders im Fokus.

Auch die kirchlichen Einrichtungen spielen eine wichtige Rolle bei der Migrantenbetreuung (speziell bei der Soforthilfe). So unterstützt beispielsweise Caritas Deutschland gemeinsam mit lokalen religiösen Einrichtungen die Betreuung von Migranten und kolumbianischen Rückkehrern aus Venezuela.

**4. Potenzial** *Wie groß ist das Potenzial, die Partnerschaft zwischen Deutschland und Kolumbien in diesem Bereich zu intensivieren?*

Wenn sich die politische, wirtschaftliche und soziale Situation in Venezuela nicht entscheidend verbessert, ist davon auszugehen, dass bis Ende 2022 weitere Hunderttausende von Migrantinnen und Migranten Venezuela verlassen und eine neue Heimat in Kolumbien oder den Nachbarländern suchen. Nach den Präsidentschaftswahlen im ersten Halbjahr 2022 in

**Deutschland sollte Kolumbien als strategischen Interessenspartner in der globalen Migrationsdebatte einbeziehen.**

Kolumbien wird sich entscheiden, ob die neue Regierung bereit ist, die abgebrochenen diplomatischen Beziehungen zum Regime Maduro wieder aufzunehmen, um zu Minimalkonsensen zu kommen, zum Beispiel bei der Erleichterung von Handel, beim Grenzverkehr sowie der Bekämpfung von kriminellen Gruppen im Grenzgebiet. Pragmatische Lösungen könnten die humanitäre Notlage im Grenzgebiet lindern und staatliche Kontrolle und Sicherheit der Grenzen stärken. Auch wenn sich die akute Notlage damit entspannen könnte, bleibt das Potenzial und die Notwendigkeit für eine Kooperation weiter groß.

**5. Politikempfehlung** *Was muss sich in der deutschen Außenpolitik ändern, damit dieses Potenzial vollumfänglich ausgeschöpft werden kann?*

Deutschland sollte sich auf multilateraler Ebene noch stärker engagieren, um den internationalen Druck auf das Regime Maduro aufrechtzuerhalten und damit mittelfristig zu einer friedlichen Transition beizutragen. Eine Redemokratisierung verbunden mit internationalen Hilfen für den Wiederaufbau des Landes würde den Migrationsdruck abschwächen und vielen Auswanderern eine Rückkehrperspektive eröffnen. Deutschland sollte sich proaktiv in diesen Prozess einbringen.

Eine Migrationsbewegung solchen Ausmaßes muss von einer längerfristigen Planung begleitet werden, die sich neben den notwendigen Sofortmaßnahmen insbesondere auf die Umsetzung entsprechender mittel- und langfristiger *public policies* (wie im Gesundheits- und Bildungsbereich) konzentriert. Die Beratung und Unterstützung regionaler und lokaler



Regierungen und Verwaltungen ist dabei von großer Bedeutung, da diese wirtschaftlich am stärksten betroffen sind und hier ein großes Interesse an geeigneten Fortbildungsmaßnahmen besteht. Deutschland kann eine solche Beratung aufgrund seiner eigenen Erfahrungen anbieten und damit zur Stärkung der zuständigen kolumbianischen Institutionen, zur Dezentralisierung der Betreuung von Migranten und zur regionalen Entwicklung beitragen.

Da sowohl Kolumbien als auch Deutschland auf absehbare Zeit Einwanderungsländer bleiben werden, besteht eine hohe Interessenskongru-

enz, um auf multilateraler Ebene gemeinsam an einem Strang zu ziehen. Abgesehen von konkreten Unterstützungsmaßnahmen vor Ort sollte die deutsche Außenpolitik Wert darauf legen, Kolumbien als strategischen Interessenspartner in der globalen Migrationsdebatte einzubeziehen, damit der Globale Migrationspakt und der Globale Flüchtlingspakt, den beide Staaten unterstützen, nach ihrer Verabschiedung im Dezember 2018 nun auch schrittweise umgesetzt werden. ♦

**Stefan Reith** leitet das KAS-Auslandsbüro Kolumbien.

- 
- 6 Die verwendeten maskulinen Formen in diesem Beitrag sind selbstverständlich inklusiv zu verstehen und beziehen sich auch auf weibliche Personen.



## Pakistan

### Ellinor Zeino

**1. Relevanz** *Welche Relevanz hat Pakistan für Deutschland, wenn es darum geht, das Interesse „Die Regulierung globaler Migrationsströme“ zu verwirklichen?*

Pakistan ist sowohl Herkunfts- als auch Ziel- und Transitland von Flucht und Migration. In der Region ist Pakistan eines der größten Entsendeländer von Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten. Ihre große Mehrheit (96 Prozent) konzentriert sich auf die Länder des Golfkooperationsrats, darunter vor allem Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate.

Gleichzeitig ist Pakistan seit Jahrzehnten ein Hauptaufnahmeland von Geflüchteten und Migrantinnen und Migranten aus Afghanistan. Zusammen mit Iran beherbergt Pakistan seit Jahrzehnten 90 Prozent aller afghanischen Geflüchteten. Fast zwei Millionen Afghaninnen und Afghanen befinden sich legal in Pakistan,



dazu kommt schätzungsweise noch fast eine weitere Million ohne gültige Papiere.

Pakistan, Iran und die Türkei sind die Haupttransitländer von Geflüchteten und Migrantinnen und Migranten aus Afghanistan. Im afghanischen Bürgerkrieg der 1990er Jahre waren Pakistan wie auch Iran die Hauptzielländer für afghanische Geflüchtete. Heute ist Europa, darunter vor allem Deutschland, einer der Zufluchtsorte.

Nach der Machtübernahme der Taliban in Afghanistan im August 2021 war Pakistan eine Hauptdrehscheibe für afghanische Geflüchtete, die in Deutschland und Europa Asyl suchten. Ein Großteil der afghanischen Ortskräfte mit Aufnahmeberechtigung in Deutschland wurde (und wird weiterhin vereinzelt) über Pakistan evakuiert.

## **2. Bereitschaft** *Wie groß ist die Bereitschaft Pakistans, mit Deutschland zur Verwirklichung dieses Interesses zusammenzuarbeiten?*

Im Unterschied zu den vergangenen Fluchtbewegungen aus Afghanistan in den 1990er Jahren hat Pakistan in der jüngsten Afghanistan-Krise frühzeitig erkennen lassen, dass es wenig aufnahmebereit für weitere afghanische Migrantinnen und Migranten ist und nur eine geordnete Transitflucht mit gültigen Papieren und Aufnahmezusagen in Drittländer zulässt. Pakistan hat seine fast 2.500 Kilometer lange Grenze mit Afghanistan zunehmend durch Zäune gesichert, was in jüngster Zeit auch zu Konflikten mit der neuen (de facto) Taliban-Regierung in Kabul geführt hat. Eine Massenflichtbewegung nach Europa wie 2015 blieb aufgrund der deutlich verschärften Grenzsicherheit durch Pakistan wie auch durch die anderen Anrainer Afghanistans, Iran und Usbekistan, bislang aus.

Pakistan und auch die anderen Nachbarn Iran, China sowie die zentralasiatischen Republiken haben klar signalisiert, dass sie nicht aufnahmebereit sind. In den vergangenen Jahren hatte Pakistan bereits rund zwei Millionen afghanische Migrantinnen und Migranten und Geflüchtete nach Afghanistan zurückgeschickt. Gleichzeitig haben Pakistan, Usbekistan und im geringeren Maße Iran die Evakuierungsbemühungen Deutschlands und anderer westlicher Staaten ab August 2021 wesentlich unterstützt.

Pakistan hatte in der Vergangenheit Migrationsströme nicht als Druckmittel gegenüber Deutschland oder Europa eingesetzt. Es ist somit ein gemeinsames Interesse Deutschlands und Pakistans, Migrationsbewegungen zu regulieren und illegaler Migration entgegenzuwirken.

### **3. Status quo** *Wie eng ist die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Pakistan aktuell in diesem Bereich?*

Die Evakuierung afghanischer Ortskräfte, von Aktivistinnen und Aktivisten sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern internationaler Einrichtungen aus Afghanistan ab August 2021 war die bedeutendste Zusammenarbeit im Bereich der Migrationsregulierung in der Geschichte der deutsch-pakistanischen Beziehungen.

Ein Großteil der afghanischen Ortskräfte mit Aufnahmeberechtigung in Deutschland wurde (und wird noch vereinzelt) über Pakistan evakuiert und über die Landrouten der afghanischen Grenzposten Torkham und Spin Boldak außer Landes gebracht. Zudem hatte Pakistan die Evakuierung von mehr als 7.000 Ausländerinnen und Ausländern von diplomatischen und inter-

**Nach dem Wegfall Afghanistans als Partnerland könnte sich Pakistan als neuer Partner im Bereich der Migrationspolitik in Südwestasien anbieten.**

nationalen Einrichtungen aus Afghanistan in der ersten Evakuierungsphase unterstützt.

### **4. Potenzial** *Wie groß ist das Potenzial, die Partnerschaft zwischen Deutschland und Pakistan in diesem Bereich zu intensivieren?*

Bis zur Machtübernahme der Taliban in Kabul 2021 war die afghanische Regierung ein enger Partner Deutschlands im Bereich der Migrationspolitik. Nach dem Wegfall Afghanistans als Partnerland könnte sich Pakistan als neuer Partner im Bereich der Migrationspolitik in Südwestasien anbieten.

Die Schnittmenge deutsch-pakistanischer Interessen liegt bei der Regulierung von Migrationsströmen sowie der Fluchtursachenbekämpfung. In der Regulierung von Migrationsströmen haben beide Seiten ein Interesse, illegale Schleuseraktivitäten und die Bewegungsfreiheit von Mitgliedern terroristischer Gruppierungen wie al-Qaida, dem IS-Ableger ISKP und der pakistanischen Taliban-Splittergruppe TTP zu unterbinden. In der Fluchtursachenbekämpfung haben Deutschland und Pakistan prinzipiell ein gemeinsames Interesse an einer stabilen Friedenslösung in Afghanistan. Die pakistanische Regierung hatte in dieser Hinsicht wiederholt versucht, die Taliban-Führung zu einem konstruktiven Verhalten zu bewegen.

In der Umsetzung weiterer Stabilisierungsmaßnahmen in Afghanistan könnten hingegen unterschiedliche Ansätze zutage treten. Pakistan hat ein großes Interesse an einer diplomatischen Anerkennung der neuen Taliban-Regierung in Kabul, auch um einen Kollaps der afghanischen Wirtschaft abzufangen und den eingebrochenen bilateralen Handel wiederaufzunehmen. Der Schutz von Frauen- und Men-

schenrechten in Afghanistan ist für Pakistan nur insofern wichtig, als dass weitere Migration aus Afghanistan verhindert werden soll und Pakistan nicht ebenfalls für seine engen Beziehungen zur Taliban-Regierung international unter Druck gerät. Deutschland und die westlichen Partner setzen hingegen – neben einer bedingungslosen humanitären Hilfe – auf eine an Bedingungen geknüpfte Unterstützung Afghanistans, die in erster Linie der afghanischen Zivilbevölkerung zugutekommt.

Pakistan ist prinzipiell offen für engere und verbesserte Beziehungen zu Deutschland, solange das Land für sich darin einen Mehrwert erkennt. Sollte Deutschland Pakistan stärker als Kooperationspartner für seine Migrationspolitik gewinnen wollen, wird die beim Internationalen Währungsfonds verschuldete pakistanische Regierung dafür möglicherweise auch finanzielle Gegenleistungen verlangen.

**5. Politikempfehlung** *Was muss sich in der deutschen Außenpolitik ändern, damit dieses Potenzial vollumfänglich ausgeschöpft werden kann?*

Die europäisch-pakistanischen Beziehungen wurden in der Vergangenheit maßgeblich von Großbritannien geprägt. Deutschland und der EU fehlen die über Jahrzehnte gewachsenen Beziehungen und strategisches Wissen zur der als „anglo-amerikanische Domäne“ wahrgenommenen Region.

Deutschland wird daher kaum die Tiefe von strategischen Beziehungen, das Wissen und die Kontakte in Pakistan wie Großbritannien oder die USA erlangen. Gleichzeitig hat Deutschland in der Region weder eine vorbelastete koloniale Vergangenheit wie Großbritannien noch

ein schwieriges, ambivalentes Verhältnis wie die USA zu Pakistan.

Für eine weitsichtige Migrationspolitik könnte es für Deutschland und die EU sinnvoll sein, ihre internationalen Partnerschaften im Bereich der Migrationspolitik zu diversifizieren und Pakistan stärker in den Blick zu nehmen. Für Fluchtbewegungen aus Afghanistan nach Deutschland und in die EU wird Pakistan, wie auch Iran oder die Türkei, ein wesentliches Transitland bleiben.

Die deutsch-pakistanischen Interessen in der Außen- und Sicherheitspolitik sind nicht durchgehend deckungsgleich und bergen auch Konfliktpotenzial, beispielsweise beim Umgang mit

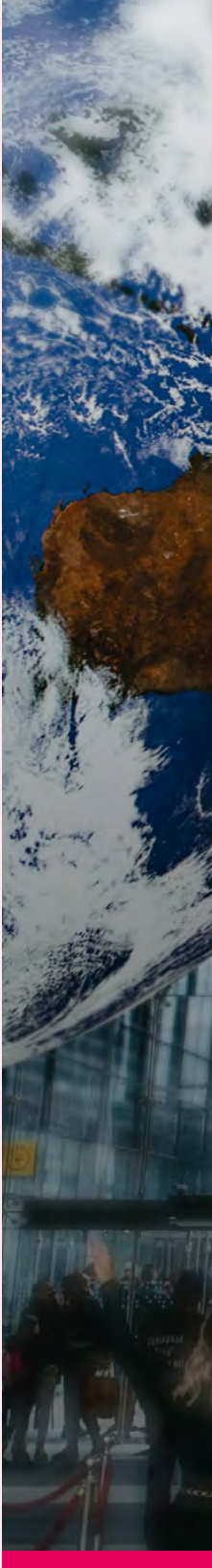
islamistischen Gruppen, in der Frage der Anerkennung der Taliban-Regierung in Kabul oder im Hinblick auf Pakistans außenpolitische Balance zwischen strategischen Beziehungen mit China und den USA sowie intensivierten Beziehungen zu Russland. In der Migrationspolitik gibt es jedoch viele gemeinsame Schnittmengen. Ratsam wäre eine pragmatische Zusammenarbeit in den Bereichen gemeinsamer Interessen wie der Migrationsregulierung.

Eine vertiefte bilaterale Zusammenarbeit wird sich dort als besonders erfolgreich erweisen, wo Pakistan klare finanzielle sowie sicherheitspolitische Vorteile für seine nationalen Interessen erkennt. Deutschland ist daher gut beraten, auch seine eigenen

nationalen Interessen klar zu definieren und zu kommunizieren. ♦

**Dr. Ellinor Zeino** leitet das KAS-Regionalprogramm Südwestasien.

**Eine vertiefte bilaterale Zusammenarbeit wird sich dort als besonders erfolgreich erweisen, wo Pakistan klare finanzielle sowie sicherheitspolitische Vorteile für seine nationalen Interessen erkennt.**





# TEIL II

Potenzielle Partner –  
und was uns mit ihnen  
verbindet



# Europa und Nordamerika

Lars Hänsel / Philipp Dienstbier



## 1. Relevanz

Europa und Nordamerika sind für die Außenpolitik Deutschlands primärer Bezugspunkt und die maßgeblichen – wenngleich auch nicht einzigen relevanten – Regionen, auf die alles außenpolitische Handeln ausgerichtet werden muss. Dabei bilden die EU sowie die transatlantische Partnerschaft, versinnbildlicht durch die NATO, die Grundpfeiler der deutschen Außenpolitik.

Die EU ist für Deutschland fraglos die entscheidende (nicht nur außenpolitische) Handlungsbasis. Das gemeinsame Vorgehen in der EU ermöglicht Deutschland, global eine Rolle zu spielen und gemeinsame europäische Interessen zu vertreten. Zudem ist die EU eine Wertegemeinschaft, deren Mitglieder normative Vorstellungen, gemeinsame Geschichte und Kultur teilen. Deutschland hat deshalb ein existenzielles Interesse daran, die EU als funktionsfähigen Rahmen zu erhalten. Dieser Rahmen ist jedoch prekär. Der Brexit, aber auch tiefgehende strukturelle Herausforderungen zeigen die Fragilität der EU auf. Die Corona-Pandemie wirkt darüber hinaus als Katalysator für die spätestens seit der Finanzkrise bestehenden divergierenden Realitäten zwischen Nord- und Südeuropa. Es bedarf deshalb fortwährender Anstrengungen, die EU angesichts innerer und äußerer Herausforderungen zu erhalten und fortzuentwickeln.

Die transatlantischen Beziehungen sind und bleiben eine weitere zentrale Säule der deutschen Außenpolitik. Auch sie basieren auf gemeinsamen Werten – wie auch auf gemeinsamen Interessen. Die gemeinsame Wertebasis fußt auf der unantastbaren Würde des Menschen sowie der Freiheit und Verantwortung des Individuums. Diese gemeinsame Basis besteht weiterhin und Deutschland ist mit keiner anderen Weltregion außerhalb Europas enger verbunden. Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine hat zu einem engeren Zusammenrücken der NATO-Partner geführt, zwei weitere, bisher neutrale Länder – Schweden und Finnland – haben Beitrittsanträge gestellt.

Gleichwohl sind die transatlantischen Beziehungen einem Wandel unterworfen, der eine Neubestimmung notwendig macht. Dies gilt gerade im Bereich der Interessen. Hier wird zunehmend die Frage gestellt, welche konkreten Interessen Deutschland insbesondere mit den USA tatsächlich verbinden. Auch sich differenzierende Prioritäten – etwa mit Blick auf Asien – haben die Frage aufgeworfen, in welchem Maße die USA und Europa Hauptpartner bleiben.

Über diese beiden Säulen hinaus bestehen in Europa jedoch weitere Wertepartnerschaften und interessenbasierte Beziehungen Deutschlands zu anderen Akteuren, die es auszuloten und – wo sinnvoll – zu vertiefen gilt. Zuvorderst zu nennen ist hier die Schweiz, welche aufgrund ihres Selbstverständnisses als neutraler Staat weder EU noch

NATO angehört, aber als direktes Nachbarland und wegen seiner vielschichtigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verflechtung mit Deutschland einen besonderen Stellenwert in der deutschen Außenpolitik einnimmt (s. Kapitel Schweiz ab S. 18). Hinzu kommt, dass die Schweiz mit Deutschland einen breiten Wertekanon teilt und deshalb gerade in Zeiten der transatlantischen Unsicherheit, der Fragilität innerhalb der EU und der geopolitischen Konkurrenz von autokratischen Staaten als wichtige Partnerin Deutschlands zur Stärkung internationaler Normen (nicht zuletzt in den multilateralen Organisationen) verbleibt.

**Europa und Nordamerika sind für die Außenpolitik Deutschlands primärer Bezugspunkt und die maßgeblichen Regionen, auf die alles außenpolitische Handeln ausgerichtet werden muss.**

Außerdem verdient auch die EU-Nachbarschaft ein besonderes Augenmerk, nicht nur weil die Staaten des Westbalkans sowie Osteuropas laut der EU-Verträge eine Beitrittsperspektive besitzen und dieser Prozess insbesondere auf dem Westbalkan bereits fortgeschritten ist. In jener Region besteht bereits ein reger, vielschichtiger Austausch, welcher im Zuge der EU-Heranführung oder -Beitrittsprozesse der Westbalkanstaaten fortgesetzt und intensiviertes Engagement Deutschlands erfordert. Dies gilt schon allein deshalb, weil der Westbalkan geografisch und kulturell nicht an der Peripherie, sondern im Zentrum Europas liegt. Die Entwicklungen in dieser Region haben unmittelbar Einfluss auf die EU, besonders deutlich wurde dies in der Flüchtlingskrise 2015.

Angesichts des fortdauernden russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine ist derzeit nicht absehbar, wie sich das Verhältnis zwischen der Europäischen Union und den Ländern der östlichen Partnerschaft einerseits sowie der Europäischen Union und Russland andererseits langfristig weiter entwickeln wird.

## 2. Status quo

Die deutsche Außenpolitik ist über ein komplexes Geflecht aus multilateralen Institutionen und bilateralen Initiativen sowie mittels eines breiten politischen Instrumentenkastens in den Mitgliedstaaten der EU und im Austausch mit den transatlantischen Partnern engagiert. Da sich das Augenmerk dieses Artikels auf die Verwirklichung deutscher Außenpolitik mit den europäischen Ländern und Regionen jenseits der EU- und NATO-Mitglieder richtet, soll im Folgenden vor allem die Zusammenarbeit mit diesen Partnern beschrieben werden.

Die Kooperation Deutschlands mit der Schweiz fußt auf einem dichten Vertragswerk, das außerhalb der EU seinesgleichen sucht. Es umfasst mehrere hundert internationale Verträge, deren Kern die Pakete bilateraler Abkommen zwischen der Schweiz und der EU bilden, welche von Personenfreizügigkeit über freien Handel bis hin zur Zusammenarbeit in verschiedensten Politikfeldern die wichtigsten Grundlagen für die deutsche Außenpolitik gegenüber der Schweiz festlegen. Auch auf verschiedenen bilateralen Ebenen und bei der Zusammenarbeit in multilateralen Gremien existiert ein enger Austausch zur Gestaltung gemeinsamer Politik. Die Schweiz ist mit einem Gesamthandelsvolumen von circa 100 Milliarden Euro zudem auf Rang 9 der wichtigsten Handelspartner Deutschlands, Deutschland wiederum ist der größte Handelspartner der Schweiz. Das Land ist darüber hinaus der drittgrößte ausländische Direktinvestor in Deutschland, nach den EU-Staaten und den USA.

Die Zusammenarbeit auf dem Westbalkan ist vor allem durch die Beitrittsprozesse und die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen strukturiert. Einen Rahmen für die deutsche Außenpolitik bildet besonders der Berliner Prozess, eine gemeinsame Initiative von EU-Ländern und der Europäischen Kommission, die die Heranführung der Westbalkan-Länder an die EU und deren letztlichen EU-Beitritt (sowie auch den regionalen Austausch) fördern soll. Mit Blick auf die Länder der östlichen Partnerschaft und Russland ist aufgrund des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine derzeit nicht absehbar, wie sich die künftigen Beziehungen langfristig gestalten werden.

Die deutsche Außenpolitik verfolgt ihre Interessen in Europa und Nordamerika bereits jetzt mit vielfältigen Mitteln und in den unterschiedlichsten bilateralen und multilateralen Formaten. Dennoch besteht das Potenzial, diese zielgerichtet weiterzuentwickeln sowie verstärkten Fokus auf einzelne Länder zu legen und somit der außenpolitischen Strategie Deutschlands ein klareres Profil zu verschaffen.

### **3. Potenzial**

Um das vorhandene Potenzial in Europa und Nordamerika auch über den Status quo hinaus stärker auszuschöpfen, muss es zunächst darum gehen, die geopolitische Rolle Deutschlands noch klarer zu definieren und davon Interessen sowie Handlungsprämissen innerhalb der EU und in den transatlantischen Beziehungen abzuleiten. Daraus ergeben sich die konkreten Schritte für die Beziehungen zu anderen Staaten. Es ist zu vermuten, dass die Ausbreitung des Coronavirus und die Folgen für Europa noch einmal zu einer verstärkten Erwartungshaltung gegenüber Deutschland (je nach Bewältigung der Krise hier) führen wird. Der eingeschlagene Weg, mehr Verantwortung zu übernehmen und dies etwa auch sicherheitspolitisch zu untermau-

ern, muss nach ersten Schritten konsequent weiter gegangen werden. Dazu gehört, dass Deutschland verstärkt auch Position beziehen und diese Positionen in Europa erklären und mit den europäischen Partnern abstimmen muss. Je nach spezifischer Interessenlage kommen dementsprechend Partner außerhalb der EU ins Spiel, um diese Interessen auch mit Nicht-EU-Mitgliedern zu vertreten und diese Partner als Hebel zu nutzen.

**Eine klar definierte geopolitische Rolle Deutschlands muss von grundlegenden deutschen Interessen aus gedacht werden.**

Die Vision einer solch klarer definierten geopolitischen Rolle Deutschlands muss daher von grundlegenden deutschen Interessen aus gedacht werden. Für das im Folgenden genannte außenpolitische Interessensgeflecht gibt es eine Reihe von Anknüpfungspunkten, um ungenutzte Potenziale in Europa für die deutsche Außenpolitik stärker auszuschöpfen. Die Form der Zusammenarbeit kann – ausgehend davon, wie groß das Potenzial zur Zusammenarbeit und die Bereitschaft zur Kooperation in einem Partnerland ist – von eng abgesteckten Kooperationen bis hin zu umfassenden Partnerschaften reichen.

In Südosteuropa sollte Deutschland zur Herstellung von Frieden und Stabilität in der EU-Nachbarschaft eine vertiefte Zusammenarbeit mit Serbien suchen. Bestehende ethnische Spannungen und ungelöste Grenzfragen auf dem Westbalkan bergen die latente Gefahr gewaltvoller inner- und zwischenstaatlicher Auseinandersetzungen sowie das Risiko von Grenzneuziehungen anhand ethnischer Zugehörigkeit. Externe Akteure versuchen, ethnische Spannungen zu instrumentalisieren; Serbien ist Einfallstor für Versuche regionaler Einflussnahme. Um eine Aufrechterhaltung der Sicherheit und Stabilität in der Region sicherzustellen, ist es im deutschen Interesse, die Resilienz Serbiens gegen externe Einflussnahme zu stärken und auf eine konstruktive serbische Außenpolitik hinzuwirken.

Serbien sollte darüber hinaus auch weiterhin als Partner zur Regulierung globaler Migrationsströme in den Blick genommen werden (s. Kapitel Serbien ab S. 224). Deutschland ist das Hauptauswanderungsziel der Menschen des Westbalkans, zudem stellt die sogenannte Balkanroute weiterhin einen Transitkorridor für illegale Migration aus dem Nahen Osten und Südasien dar. Daher ist es im deutschen Interesse, den Menschen in der Region wirtschaftliche Perspektiven vor Ort und Möglichkeiten der legalen Fachkräftezuwanderung zu bieten (bei gleichzeitiger Unterbindung illegaler Migration). Serbien als Ankerland des Westbalkans bleibt dabei ein essenzieller Partner.

**Es besteht das Potenzial, die deutschen Interessen zielgerichtet weiterzuentwickeln sowie verstärkten Fokus auf einzelne Länder zu legen und somit der außenpolitischen Strategie Deutschlands ein klareres Profil zu verschaffen.**

Des Weiteren bestehen Potenziale, zur Wahrung des Wohlstands durch freien Handel und Innovation auch über die EU hinaus andere europäische Länder stärker in den Blick zu nehmen. Am weitesten fortgeschritten ist hier, wie eingangs beschrieben, der wirtschaftliche Austausch mit der Schweiz (s. Kapitel Schweiz ab S. 70). Angesichts des engen Waren- und Dienstleistungshandels und hoher bilateraler Investitionen bedarf es dabei keiner fundamentalen Veränderung. Dennoch sollte die Zusammenarbeit gezielt ausgebaut werden. Gerade bei der Digitalisierung, die auch in Deutschland noch stärker vorangetrieben werden muss, gibt es dafür enormes Potenzial.

Aber auch der Stellenwert der Schweiz als Wertepartnerin jenseits von EU und NATO sollte bei allem Fokus auf der großen wirtschaftlichen Bedeutung der Schweiz nicht in den Hintergrund rücken. Aufgrund ihres außenpolitischen Selbstverständnisses als Mittlerin und Standort vieler internationaler Organisationen, insbesondere der Vereinten Nationen, engagiert sich die Schweiz ähnlich wie Deutschland für eine regelbasierte internationale Ordnung. Gerade in multilateralen Organisationen ist die Schweiz eine enge Alliierte und verfolgt, beispielsweise in Fragen einer WTO-Reform, eine ähnliche Vorstellung. Hier kann die Kooperation durchaus weiter ausgebaut werden. ♦

**Lars Hänsel** ist Leiter der Abteilung Europa und Nordamerika in der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit. **Philipp Dienstbier** war bis April 2020 Referent für Osteuropa in der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit.

# Naher Osten und Nordafrika

Canan Atilgan / Edmund Ratka



## 1. Relevanz

Entwicklungen im Nahen Osten und in Nordafrika haben immer auch Auswirkungen auf Europa. Nicht nur durch die Geografie sind die beiden Regionen unverrückbar miteinander verbunden, sondern auch über historisch gewachsene, vielfältige kulturelle und soziale Wechselbeziehungen. Welche erheblichen Folgen die Destabilisierung des Nahen Ostens und Nordafrikas für Deutschland und die Europäische Union mit sich bringen kann, haben nicht zuletzt die Migrations- und Fluchtbewegungen ab dem Jahr 2015 gezeigt. Auch die Anschläge dschihadistischer Terrororganisationen, die auf beiden Seiten des Mittelmeeres verübt wurden, machen die sicherheitspolitische Interdependenz deutlich. Deutschland und Europa haben daher ein primäres Interesse an Stabilität und friedlicher Entwicklung im Nahen Osten und Nordafrika.

Der Nahe Osten und Nordafrika gehören zu den weltweit konfliktreichsten Regionen, in denen sich interne Unruhen, zwischenstaatliche Auseinandersetzungen sowie regionale Konflikte gegenseitig beeinflussen oder gar verschärfen. Gewaltsam ausgetragene Bürgerkriege in Syrien, in Libyen und im Jemen haben sich im Zuge der wachsenden Rivalitäten zwischen Regional- und Großmächten zu endlosen Stellvertreterkriegen entwickelt. Sie haben hunderttausenden Menschen das Leben gekostet und Millionen vertrieben. Etwa 40 Prozent der Flüchtlinge und Vertriebenen weltweit stammen heute aus dem arabischen Raum. Die meisten haben in den Nachbarländern Schutz gefunden. Die Türkei hat sich inzwischen zum weltweit größten Aufnahmeland von Flüchtlingen entwickelt. Pro Kopf gerechnet tragen Jordanien und der Libanon, wo jeder vierte Einwohner ein Flüchtling ist, eine noch größere Last. Vor diesem Hintergrund bleiben Flucht und Migration Kernherausforderungen nicht nur für Europa, sondern vor allem für die Aufnahmegesellschaften in der Region, in denen ohnehin schwierige sozioökonomische Bedingungen herrschen.

Die Region ist geprägt von fragiler Staatlichkeit, politischer Unsicherheit sowie sozialen und wirtschaftlichen Problemen. Die umfassende sozioökonomische Krise, die den politischen und gesellschaftlichen Umbruchsprozessen ab 2011 zugrunde lag – welche allgemein als Arabischer Frühling bekannt wurden –, blieb vorwiegend ungelöst und setzt die Regierungen weiterhin unter Druck. Die lang vorherrschende Wahrnehmung einer durch „autoritäre Stabilität“ geprägten Region hat sich als irreführend erwiesen. Was sich stattdessen herausgestellt hat, ist eine grundsätzliche Krise der Regierungsführung, wachsende Unzufriedenheit und Frustration verschiedener sozialer Schichten aufgrund einer ökonomisch zunehmend bedrückenden Lage. Die seit 2019 wieder vermehrt aufflammenden Protestwellen vor allem in Algerien, Ägypten, dem Libanon, Sudan und Irak, in denen



zumeist junge Menschen ihre Forderungen kollektiv in politischen Druck zu übersetzen versuchten, sind als der wichtigste innenpolitische Faktor in den Ländern der Region zu verstehen, der für die kommenden Jahre von entscheidender Bedeutung sein wird. Die Corona-Pandemie ab 2020 ebenso wie die Auswirkungen des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine im Frühjahr 2022 hinsichtlich Fragen regionaler Nahrungsmittelsicherheit wirken dabei wie Brandbeschleuniger für bereits bestehende Krisen, sowohl in wirtschaftlicher als auch politischer Hinsicht. Das Misstrauen zwischen Regierenden und Gesellschaft droht sich zu vertiefen, die „Versicherheitslichung“ staatlicher Politik beziehungsweise der Einfluss der Sicherheitsapparate wird zunächst weiter zunehmen.

Der Region stehen aber nicht nur innerstaatlich turbulente Zeiten bevor. Der israelisch-palästinensische Konflikt, der zu den „eingefrorenen“ Dauerkrisen der Region gehört, droht regelmäßig, eine dramatische Wendung zu nehmen, während die Perspektive einer verhandelten Zweistaatenlösung in immer weitere Ferne rückt. Gleichzeitig lassen sich jedoch auch Annäherungs- und Entspannungstendenzen zwischen regionalen Rivalen wie Saudi-Arabien und dem Iran oder der Türkei und den Vereinigten Arabischen Emiraten beobachten. Diese sind Ausdruck einer regionalen Neusortierung, die indes sehr dynamisch ist. Daneben versuchen sich Irak, Jordanien und Ägypten als traditionelle nahöstliche Kernländer seit 2020 stärker zu koordinieren. Diese geopolitischen Repositionierungen gehen mit einer starken Militarisierung einher. Obwohl der Nahe Osten und Nordafrika weniger als sechs Prozent der Weltbevölkerung ausmachen und weniger als fünf Prozent zum BIP beitragen, entfällt auf die Region fast ein Drittel der weltweiten Waffenimporte. Der Abschied der USA von einer moderierenden Führungsrolle, die hegemonialen Ansprüche Russlands, die sich zuletzt im Angriff auf die Ukraine ab dem Frühjahr 2022 manifestierten, und das wachsende chinesische Engagement bergen die Gefahr, dass die Region nicht nur Schauplatz von regionalen Rivalitäten wird, sondern sich zu einer Bühne für weitere globale Konfrontationen entwickelt.

## 2. Status quo

Die deutsche Nahost- und Nordafrikapolitik ist in die europäische Politik eingebettet und bewegt sich im Spannungsfeld zwischen der Rücksichtnahme auf die Interessen der europäischen Partner und der USA, der historischen Verantwortung gegenüber Israel und den Erwartungen der arabischen Staaten. Dieser Ansatz dokumentiert den Vorrang für regelbasierte multilaterale Lösungskonzepte in der deutschen Außenpolitik sowie den Wunsch, das außenpolitische Profil der EU zu stärken. Im Zuge der wachsenden außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen mit direktem Bezug auf die Region hat gleichwohl eine Ausdifferenzierung der Interessen Deutschlands stattgefunden. So ist vor

allem das sicherheits- und migrationspolitische Interesse Deutschlands an der Region in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen. Aber auch wirtschaftlich ergeben sich neue Möglichkeiten.

Deutschlands bilaterale Beziehungen zu den Ländern des Nahen Ostens und Nordafrikas sind vornehmlich gekennzeichnet durch technische, wirtschaftliche und entwicklungspolitische Zusammenarbeit. Die politische Aufmerksamkeit und das Engagement für die Region erhöhten sich zunächst mit den politischen Unruhen 2011 und viel stärker mit der sogenannten Migrationskrise im Jahr 2015. Seitdem hat die Bereitschaft in Deutschland, eine präzisere Rolle auf internationaler Bühne und in der Region einzunehmen, stetig zugenommen.

**Die Werte-Orientierung deutscher Außenpolitik in einer von überwiegend autoritären Regimen geprägten Region umzusetzen, stellt eine besondere Herausforderung dar.**

Die Werte-Orientierung deutscher Außenpolitik in einer nach wie vor von überwiegend autoritären Regimen geprägten Region umzusetzen, stellt eine besondere Herausforderung dar. Aus historischen Gründen, aber auch auf der Grundlage eines gemeinsamen demokratischen Wertefundaments ist Israel traditionell der engste Partner der Bundesrepublik in der Region (s. Kapitel Israel ab S. 24). Dies betrifft sowohl kulturelle und gesellschaftliche Verbindungen als auch außen-, wirtschafts- und sicherheitspolitische Kooperation. Mit Tunesien hat erstmals ein arabisches Land gezeigt, dass eine demokratische Transformation möglich ist. Deutschland hat sein Engagement in Tunesien seit 2011 erheblich erhöht und dem kleinen nordafrikanischen Land seither über eine Milliarde Euro an Krediten und Hilfen bereitgestellt.

Jenseits von Israel, mit dem die militärtechnologische Kooperation in den letzten Jahren weiter zugenommen hat, und dem NATO-Mitglied Türkei erweist sich die Entwicklung umfassender sicherheitspolitischer Partnerschaften in der Region als schwierig. Denn diese ist zum einen von „schwachen“ Staaten gekennzeichnet, die mit ihren inneren Umbrüchen zu kämpfen haben – und als regionale Gestaltungsmächte deshalb ausfallen. Zum anderen hat die Polarisierung innerhalb der Region zugenommen, autoritäre Regime wetteifern über Stellvertreterkonflikte um Einfluss. Gleichwohl konnten im Irak und in Jordanien über 200 Bundeswehrsoldaten stationiert werden, die über Ausbildungs- und Aufklärungsmissionen einen Beitrag zur Bekämpfung des Islamischen Staates leisten.

Insgesamt muss mit Blick auf das deutsche sicherheitspolitische Engagement eine gewisse Zurückhaltung festgestellt werden. Deutschland will Initiativen vermeiden, die als Alleingänge interpretiert werden könnten. Allerdings sind Allianzen und Partnerschaften in der EU und auch der NATO brüchig geworden. Die EU ist paralysiert durch Interessensgegensätze ihrer Mitgliedsstaaten und hat an sicherheits- und außenpolitischem Gewicht eingebüßt. Die Verhandlungen über die Wiederbelebung des Iran-Deals von 2015, der als größter diplomatischer Erfolg der EU gefeiert und von der Trump-Regierung einseitig aufgekündigt wurde, ziehen sich seit Anfang 2021 hin. Während Europa im Syrien-Krieg kaum Relevanz zeigen konnte, hat der Libyen-Konflikt in dramatischer Weise die Unfähigkeit der EU offenbart, Interessenkonflikte zwischen ihren Mitgliedstaaten zu überwinden und eine Vermittlungsrolle zur Beilegung eines Konfliktes in ihrer direkten Nachbarschaft zu übernehmen. Die Bundesregierung hat hier 2019 eine wichtige außenpolitische Initiative ergriffen und den Berliner Prozess initiiert, der in verschiedenen Etappen externe Konfliktparteien für eine politische Lösung verpflichten soll. Dabei hat die Bundesregierung von Beginn an großen Wert darauf gelegt, die Initiative europäisch einzubetten und sie unter UN-Federführung zu stellen. Trotz einiger Rückschläge hat der Berliner Prozess zur Annäherung der Konfliktparteien in Libyen und zum unentbehrlichen Dialog der externen Akteure beigetragen. Eine

Folgekonferenz auf Ebene der Außenminister im Juni 2021, die ebenfalls in Berlin stattfand, veranschaulicht, dass Deutschland dadurch auch längerfristig sein Renommee als zuverlässiger und fairer Vermittler gestärkt hat.

Wirtschaftlich ist die Region für Deutschland bislang von eher untergeordneter Bedeutung. Unter den 30 wichtigsten Handelspartnern der Bundesrepublik ist nur ein einziges Land aus der Region, nämlich die Türkei (Platz 16 im Jahr 2021). Deutschland exportiert nach Ägypten (in das mit 100 Millionen Einwohnern bevölkerungsreichste arabische Land) Waren im Wert von

rund vier Milliarden Euro (2021) – und damit weniger als beispielsweise nach Singapur oder Hongkong. Die Konflikte und Krisen in der Region und die mit Transformationsprozessen einhergehende Unsicherheit schrecken gerade den deutschen Mittelstand von Investitionen ab. Gleichwohl sind deutsche Unternehmen zum Beispiel in Tunesiens Automobilzulieferungs- und Textilindustrie wichtige Arbeitgeber. Bei den großen Infrastrukturprojekten der Golfstaaten (etwa beim Bau der U-Bahn in Riad), aber auch in Ägypten (zum Beispiel bei Windkraftanlagen) konnten sich deutsche Konzerne wie Siemens lukrative Aufträge sichern. Andere ressourcenarme Staaten wie der Libanon stehen vor

**Deutschland will Initiativen vermeiden, die als Alleingänge interpretiert werden könnten.**

dem ökonomischen und fiskalischen Kollaps. Die ökonomischen Folgeschäden der Corona-Krise, etwa durch den Einbruch des Tourismus, verschärfen diese Situation zusätzlich. Hier sind wirtschafts- und handelspolitische Initiativen der EU gefragt, welche die dortigen Volkswirtschaften nachhaltig unterstützen.

Der Nahe Osten und Nordafrika verfügen über die Hälfte der weltweit bekannten Öl- und Gasreserven. Zwar bezieht Deutschland diese Rohstoffe bisher nur in sehr geringen Mengen aus der Region, doch bleibt ihre verlässliche Förderung für die Weltwirtschaft – und hinsichtlich der angestrebten energiepolitischen Unabhängigkeit von russischen Exporten auch für Europa – von wichtiger Bedeutung und liegt damit auch im deutschen Interesse. Im Bereich der erneuerbaren Energien hat sich Deutschland vor allem in Nordafrika engagiert, wo sich Marokko zu einem Vorreiter in der Erzeugung von Solar- und Windenergie entwickelt hat, aber weitet Partner-Initiativen in diesem Bereich auch auf die arabischen Golfstaaten aus. Umwelt- und Klimaschutz ist in der ganzen Region ein Schlüsselthema, das Deutschland bislang in erster Line über entwicklungspolitische Maßnahmen adressiert.

Derzeit ist das Hauptinteresse Deutschlands an der Region vor allem von innenpolitischen Faktoren bestimmt. Dies betrifft insbesondere die Problematik der ungesteuerten Migration. In den letzten zehn Jahren sind mehr als zwei Millionen Flüchtlinge und Migranten über das Mittelmeer nach Europa gelangt, davon mehr als eine Million in Deutschland. Der Großteil kam 2015 über die Türkei und die östliche Mittelmeerroute. Im Nachgang des EU-Türkei-Abkommens im März 2016 reduzierten sich diese Bewegungen abrupt und es fand eine Verschiebung der Migrationsrouten über die zentrale hin zur westlichen Mittelmeerroute über die nordafrikanischen Mittelmeeranrainer statt. Ebenfalls veränderte sich das Profil der Migranten. Zunehmend machten sich Menschen vornehmlich aus Subsahara-Afrika aufgrund ökonomischer Missstände auf den Weg (unter anderem nach Europa). Die Zahl der Ankünfte in Europa ist zwar nicht besonders hoch. Aufgrund der staatlichen Fragilität (vor allem in Libyen) und dem Konfliktpotenzial in der Region ist eine Entspannung noch nicht in Sicht.

Zudem stehen heute die Länder des Nahen Ostens und Nordafrikas vor ähnlichen migrationspolitischen Herausforderungen wie Europa: Der Druck auf ihre Land- und Seegrenzen wächst ebenso wie die innenpolitische Auseinandersetzung zum Umgang mit Flüchtlingen und Migranten. Seit 2015 haben Deutschland und die EU eine Vielzahl von Initiativen ergriffen, Programme initiiert und Migrationsabkommen abgeschlossen. Dazu gehören neben dem Abkommen mit der Türkei sowie Partnerschaften mit den Aufnahmeländern Jordanien und Libanon auch der Compact with Africa (unter anderem mit Ägypten, Tunesien und Marokko), der auf eine deutsche Initiative während

der G20-Präsidentschaft im Jahre 2018 zurückgeht. Weitere Finanzierungen wurden den Ländern über die EU-Nachbarschaftsinstrumente und über die Europäische Investitionsbank zugesichert.

Tatsächlich haben sich Migration und Flucht in den letzten Jahren zur dominierenden Angelegenheit in der Zusammenarbeit zwischen Deutschland/EU und den südlichen Nachbarn entwickelt. Das Volumen der Entwicklungszusammenarbeit hat sich seit 2015 erheblich erhöht und legt nun einen stärkeren Fokus auf nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung, auf Beschäftigung vor allem für die jungen Generationen sowie humanitäre Hilfe. Ursachenbekämpfung für irreguläre Migration sowie kurzfristige Maßnahmen zum Grenzschutz und Sofortprogramme für Flüchtlinge haben sich zu neuen Schwerpunkten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in dieser Region entwickelt.

### 3. Potenzial

Die Nachfrage aus der Region nach einem aktiven außenpolitischen Engagement Deutschlands ist in den letzten Jahren gewachsen, während die EU aufgrund uneinheitlicher Positionen und widersprüchlicher Politiken ihrer Mitgliedsstaaten an Glaubwürdigkeit eingebüßt hat. Die Bundesrepublik sollte künftig eine stärkere Gestaltungsrolle übernehmen, dabei aber ihren bisherigen Ansatz einer regelbasierten multilateralen Zusammenarbeit fortführen. In der krisen- und konfliktgeschüttelten Region besteht ein Mangel an Dialogforen und Kooperationsformaten zur Schaffung von nachhaltigen Strukturen für Frieden und Sicherheit. Die deutsche Außenpolitik kann sich viel stärker als bisher dieser schwierigen Aufgabe widmen, regional übergreifende Konfliktlösungsmechanismen anzubieten, ähnlich dem Modell des Berliner Prozesses für Libyen. Die Initiative zeigt, dass ein verstärktes internationales Engagement Deutschlands die Möglichkeit bietet, neben einer entwicklungspolitischen Stellung auch einen aktiven Status als Verhandlungs- und Sicherheitsakteur zu erlangen.

Einer Erweiterung der bestehenden sicherheitspolitischen Partnerschaften in der Region Naher Osten und Nordafrika über Israel und die Türkei hinaus sind enge Grenzen gesetzt. In jedem Fall sollte die sicherheits- und regionalpolitische Zusammenarbeit mit dem Irak weiter vertieft werden, um den Stabilisierungsprozess des Landes zu unterstützen. Ähnliches gilt für Länder wie Jordanien, Libanon und Tunesien, zu deren „militärischer Ertüchtigung“ Deutschland im Verbund mit seinen europäischen und internationalen Partnern einen Beitrag leisten kann. Zu einem wichtigen sicherheitspolitischen Partner für die Stabilität in Nordafrika und in der Sahel-Zone könnte sich Algerien entwickeln, das über die entsprechende militärische Stärke und das politische Kapital verfügt (s. Kapitel Algerien ab S. 120).

Das vergangene Jahrzehnt hat gezeigt: Die alte Ordnung der arabischen Welt ist zerbrochen und ein neues Herrschaftsmodell konnte sich bisher nicht etablieren. Das Ringen um neue Ordnungsstrukturen innerhalb der Gesellschaften und zwischen den Ländern der Region – und den darin involvierten externen Akteuren – dauert an. Wohin sich die Region politisch langfristig entwickelt, ist nach wie vor offen. Nicht zuletzt die Bürgerproteste ab 2019 im Irak, in Algerien, im Sudan und im Libanon haben erneut in Erinnerung gerufen, dass eine Antwort auf die Forderungen des Arabischen Frühlings weiterhin nicht gefunden ist und die Forderungen nach Rechtsstaatlichkeit, politischer und sozioökonomischer Teilhabe bestehen bleiben. Für eine nachhaltige Stabilisierung und Entwicklung der Region muss insbesondere die Forderung nach guter Regierungsführung berücksichtigt werden. Sollten sich zumindest in einigen Ländern demokratische Tendenzen durchsetzen können, wäre dies zudem mit Blick auf den globalen Systemwettbewerb ein wichtiges Signal. Deutschland sollte deshalb zu Ländern, die sich um demokratische Reformen bemühen, besonders enge Beziehungen pflegen. Neben einem starken Fokus auf Tunesien (s. Kapitel Tunesien ab S. 28) gilt es dabei auch Länder wie Marokko, Jordanien, Libanon und den Irak zu ermutigen, rechtsstaatliche und partizipative Strukturen zu stärken und dafür besondere Unterstützung bereitzustellen. Jenseits der Regierungs-

beziehungen kann Deutschland über sein differenziertes außenpolitisches Instrumentarium (wie Mittler-Organisationen, Stiftungen, Verbände) den Kontakt zu politischen, zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren weiter ausbauen, die sich in ihren jeweiligen Ländern für eine positive und werteba- sierte Reformagenda einsetzen.

Der Nahe Osten und Nordafrika sind ein wachsender Markt mit mehr als 570 Millionen Menschen. Die öl- und gasbasierten Renten-Ökonomien brauchen für ihre Modernisierung und Diversifizierung, wie sie derzeit etwa in Saudi-Arabien vorangetrieben werden, internationale Partner (s. Kapitel Saudi-Arabien ab S. 80). Für deutsche Unternehmen bieten sich hier, von Energie und Infrastruktur bis zur

Gesundheits- oder Unterhaltungsindustrie, neue und bislang oftmals verschlossene Geschäftsfelder. Auch in den kriegszerstörten Gebieten wird sich die Frage des Wiederaufbaus stellen. In jedem Fall sollte die Region nicht nur als Absatzmarkt für deutsche Produkte, sondern auch als Partner zur Entwicklung von Innovation wahrgenommen werden. Wenn es gelingt, die Konflikte zu deeskalieren und geeignete

**Die Region sollte nicht nur als Absatzmarkt für deutsche Produkte wahrgenommen werden, sondern auch als Partner zur Entwicklung von Innovation.**

politische Strukturen aufzubauen, kann die in der Region vorhandene Kombination aus junger Bevölkerung, Transformationsprozessen und Ressourcenreichtum enormes ökonomisches Potenzial entfalten.

Jenseits der Frage nach der Förderung von Öl und Gas werden umwelt- und klimapolitische Herausforderungen die Stabilität der Region langfristig mitbestimmen. Die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen von Umweltproblemen (von Wasserknappheit bis zur mangelhaften Müllentsorgung) werden zunehmend sichtbar. Hier kann Deutschland ansetzen und kooperationswillige Länder in der Region beim nachhaltigen Umgang mit natürlichen Ressourcen und dem Ausbau erneuerbarer Energien unterstützen – allen voran den Irak, dessen Stabilität für die ganze Nahost-Region von großer Bedeutung ist (s. Kapitel Irak ab S. 176). Aber Interesse an deutscher Expertise beispielsweise im Bereich der Solarenergie äußern auch sonst sehr auf ihre Souveränität bedachte Länder wie die Golfstaaten oder Algerien. Zugleich bieten umwelt- und klimapolitische Maßnahmen die Möglichkeit zu niederschwelliger grenzübergreifender Zusammenarbeit, wie sie zumindest in Ansätzen zwischen Israel, den Palästinensischen Gebieten und Jordanien entwickelt wurde.

Die Migrationsfrage bleibt auf beiden Seiten des Mittelmeers oben auf der Tagesordnung. Deutschland sollte nach Kooperationsebenen suchen, die auch im primären Interesse der südlichen Nachbarn sind, gemeinsam Prioritäten definieren und Projekte in Abstimmung entwickeln. Vor allem müssen Initiativen vermieden werden, die für die Länder nicht akzeptabel sind. Andernfalls könnte die Migrationsfrage zu einer Krise des Vertrauens und einer weiteren Instabilität an den Rändern Europas werden. Insbesondere könnte Deutschland die Unterstützung der Länder bei der Gestaltung ihrer Asyl- und Migrationspolitiken verstärken, um sie nicht mit wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lasten völlig alleine zu lassen. Der politische Willen dazu ist in einigen Ländern bereits vorhanden. Marokko hat bisher als einziges Land eine nationale Migrations- und Asylstrategie initiiert, die die Einführung einer kohärenten und menschenrechtsbasierten Politik vorsieht und Migrationsabkommen mit mehreren afrikanischen Ländern unterzeichnet. Bei der Erarbeitung auch multilateraler Initiativen zur Regulierung von Migration kann Marokko eine Brückenfunktion zwischen Europa und Afrika ausüben (s. Kapitel Marokko ab S. 228).

In den bilateralen Beziehungen mit den Ländern der Region ist Deutschland angehalten, auf der Grundlage eigener Interessen und Werte auf diplomatische Initiativen zu setzen, die ebenfalls die Prioritäten des Partnerlandes berücksichtigen. Dafür sollte sich die Außen- und Entwicklungspolitik nicht nur auf die kurzfristigen Ziele der Eindämmung von Migration und den Schutz der Grenzen konzentrieren, sondern vielmehr auch die nachhaltige wirtschaftliche und politische Entwicklung in ausgewählten Partnerländern in den Blick nehmen. ♦

**Canan Atilgan** ist Leiterin der Abteilung Naher Osten und Nordafrika in der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit. **Edmund Ratka** ist Leiter des Auslandsbüros Jordanien.



# Afrika südlich der Sahara

Stefanie Brinkel / Stefan Friedrich



## 1. Relevanz

Die Bedeutung Afrikas für die deutsche Außenpolitik hat in den vergangenen Jahren stetig zugenommen. So war es Bundeskanzlerin Angela Merkel, die die deutsche G20-Präsidentschaft 2017 nutzte, um den Compact with Africa (CwA) ins Leben zu rufen. Und auch im Koalitionsvertrag der Ampel-Regierung heißt es: „Die afrikanischen Staaten und Europa sind historisch eng miteinander verbunden. Für die Zukunft streben wir mit Afrika eine enge Partnerschaft auf allen Ebenen an, bilateral und im Rahmen einer kohärenten EU-Afrika-Strategie. Die Zusammenarbeit mit der Afrikanischen Union sowie den afrikanischen Regionalorganisationen bauen wir aus. Frieden, Sicherheit, Wohlstand, nachhaltige Entwicklung, Gesundheit, der Einsatz gegen die Folgen der Klimakrise und die Stärkung von Multilateralismus sind Schwerpunkte unserer Zusammenarbeit.“<sup>1</sup> Die Corona-Krise verstärkte die in Afrika bestehenden Herausforderungen zusätzlich – aufgrund enormer Belastungen der Gesundheitssysteme, der Volkswirtschaften sowie der individuellen Existenzgrundlagen. Fakt ist, dass auf dem Kontinent große Transformationen stattfinden. Zur ganzen Wahrheit gehört dabei auch, dass der geostrategische Aufstieg Chinas, Russlands und der Türkei auf dem Kontinent althergebrachte Konstellationen durcheinanderwirbelt.

Für die Identifizierung potenzieller Partner sind die heterogenen Entwicklungen auf dem Nachbarkontinent differenziert zu betrachten. Gewisse Trends sind jedoch erkennbar. Das BMZ zählt 49 afrikanische Nationen zu Subsahara-Afrika. In diesen durch Sprachvielfalt und Traditionsreichtum geprägten Ländern leben mehr als eine Milliarde Menschen. Die Deutsche Stiftung Weltbevölkerung prognostiziert, dass sich die Einwohnerzahl bis zum Jahr 2050 vermutlich auf mehr als 2,1 Milliarden Menschen verdoppelt. Damit verzeichnet die Region das höchste Bevölkerungswachstum im globalen Vergleich. Die rapide anwachsende Bevölkerung in Subsahara-Afrika ist außerdem nicht nur die jüngste weltweit, sondern verlässt auch vielfach den ländlichen Raum, um in die Städte zu ziehen. Nirgendwo auf der Welt wachsen die urbanen Zentren so schnell wie dort. Dabei ist die ressourcenreiche Weltregion überdurchschnittlich stark von den Auswirkungen des Klimawandels betroffen und erleidet die meisten inner- und nichtstaatlichen Kriege. Je nach Interpretation der Statistiken werden zahlreiche afrikanische Länder als ärmste und am wenigsten entwickelte der Welt charakterisiert – aber auch als Staaten, von denen knapp die Hälfte inzwischen zu den Ländern mittleren Einkommens gehört. Von der oftmals prophezeiten „demografischen Dividende“ sind die meisten Länder in Subsahara-Afrika allerdings noch weit entfernt. Die Wachstumsraten afrikanischer Volkswirtschaften waren in der Vor-Corona-Zeit zwar im weltweiten Vergleich zum Teil sehr hoch. Dies bedeutete aber nicht per se inklusives Wachstum, das bei der Bevölkerung auch ankommt. Erst im Zusammenhang mit

landesspezifisch divergierenden Faktoren – wie beispielsweise demografischer Entwicklung, institutioneller Stabilität und makroökonomischer Ausrichtung – sind solide Rückschlüsse auf das reale Wachstum möglich. Aktuell muss auch der negative Einfluss von Corona, inklusive der zum Teil dramatischen Kollateralschäden durch die staatlichen Gegenmaßnahmen in die Betrachtung mit einfließen. Basierend auf den heterogenen Kontextfaktoren sind heute deutlich unterschied-

liche Entwicklungspotenziale und -hemmnisse der einzelnen Länder zu erwarten. Für die Relevanz der Region Subsahara-Afrika und die Ausgestaltung der potenziellen Zusammenarbeit hat dies verschiedene Implikationen.

Gemessen am Handel ist die Bedeutung der Region im globalen Vergleich eher schwach ausgeprägt. Warenimporte aus Subsahara-Afrika nach Deutschland hatten im Jahr 2021 einen Wert von 17,6 Milliarden Euro. Dies entspricht circa 1,5 Prozent des gesamten Importvolumens. Deutsche Warenexporte nach Subsahara-Afrika betragen im Jahr 2021 weniger als 13 Milliarden Euro, das heißt 0,9 Prozent der gesamten deutschen Ausfuhren. Etwa 62 Prozent davon wurden nach Südafrika geliefert. Die Direktinvestitionen betragen im Jahr 2020 mit 8,5 Milliarden Euro 0,65 Prozent.

Damit sind sie geringer als die deutschen Direktinvestitionen in Irland; auch hier profitiert Südafrika mit 82 Prozent am meisten. Nichtsdestotrotz ist die Zielstellung deutscher Entwicklungspolitik (zumindest unter der alten Bundesregierung), privatwirtschaftliches Engagement und die Förderung von Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Entwicklung zu stärken, richtig und wichtig. In vielen Ländern Subsahara-Afrikas mangelt es an wirtschaftlicher Diversifizierung. Oftmals können afrikanische Volkswirtschaften mit den demografischen Herausforderungen nicht Schritt halten: Es fehlt an qualitativer Bildung und an Arbeitsplätzen im formellen Sektor. Geringe Anreizmechanismen, bürokratische Hürden, grassierende Korruption, ungenügende Rechtssicherheit, schlechter Zugang zu Kapital und unzureichende Infrastruktur stellen Unternehmen aus dem In- und Ausland sowie die Bevölkerung selbst vor zahlreiche Herausforderungen. An innovativen Ideen fehlt es jedoch nicht; Beispiel dafür sind die lebhaften Gründerszenen, wie sie sich etwa in Ghana und Kenia finden lassen.

Gleichzeitig rückt der Reichtum an natürlichen Ressourcen und Mineralvorkommen in Subsahara-Afrika im Zuge technologischer Entwicklungen zunehmend in den geopolitischen Fokus. In der Folge des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine und der Diskussion um zu

**Die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Staaten Afrikas ist eine zentrale Aufgabe unserer Zeit.**

starke Abhängigkeiten Deutschlands von russischem Gas rücken mit Blick auf eine mögliche übergroße Abhängigkeit von China auch die Beziehungen Deutschlands zu Afrika in den Fokus. Denn zum einen ist China dort mittlerweile ein überaus zentraler Akteur; und zum anderen liegen in Subsahara-Afrika ganz wesentliche strategische Rohstoffe, die für die Energie- und Mobilitätswende dringend benötigt werden. Südafrika zum Beispiel verfügt über diverse Metalle und Mineralien, die für die Elektromobilität relevant sind. Die DR Kongo gehört zu den rohstoffreichsten Gebieten der Welt. Im Osten des Landes wird ein Großteil der weltweiten Coltan-Vorkommen vermutet, die eine wichtige Rolle für die Produktion von Mobiltelefonen und Computern spielen. Auch Kobalt als wichtiger Rohstoff für die Herstellung von Batterien ist dort zu finden. Im Kongobecken befindet sich außerdem das zweitgrößte Regenwaldgebiet der Welt, das für die Holzwirtschaft von großer Bedeutung ist. Jedoch ist es durch illegale und nicht-nachhaltige Abholzung, etwa zugunsten des Bergbaus, bedroht. Dies hat auch Auswirkungen auf die Stabilisierung des globalen Klimas, da das Gebiet als wichtiger natürlicher Kohlenstoffspeicher fungiert. Auf dem afrikanischen Kontinent, der im globalen Vergleich relativ wenig Treibhausgase emittiert, verursacht Südafrika mit Abstand die meisten CO<sub>2</sub>-Emissionen, verfolgt jedoch auch ehrgeizige Ziele zum Ausbau erneuerbarer Energien und bietet damit deutschen Unternehmen in diesem Sektor herausragende Investitionsmöglichkeiten.

Klimawandelbedingte Existenzbedrohungen, zum Beispiel in der Tschadseeregion, Dürren und Lieferengpässe für Weizen und Soja (zum Beispiel durch den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine) sowie schwache staatliche Autorität befördern nicht nur die Ausbreitung terroristischer Gruppen wie des Islamischen Staates, von Boko Haram und Al-Shabaab. Sie führen darüber hinaus nicht selten zu massenhafter Binnenmigration und bedingen die zunehmende Destabilisierung großer Gebiete in Subsahara-Afrika. Dies hat erhebliche Auswirkungen auf die innerafrikanische Sicherheitslage und in der Folge möglicherweise auch auf die Stabilität Europas. Deutschland als integraler Bestandteil der EU, der NATO und weiterer multilateraler Bündnisse ist hier gefordert: Dies betrifft sowohl die Förderung von Frieden, Sicherheit und Stabilität als auch die Minderung von Fluchtursachen und die Regulierung illegaler Migrationsströme.

## 2. Status quo

Den konzeptionellen Schirm der deutschen Afrikapolitik bilden nach wie vor die afrikapolitischen Leitlinien der alten Bundesregierung, wobei die neue Regierung derzeit an einer entsprechenden Aktualisierung dieser Politik auf der Grundlage des eingangs zitierten Koalitionsvertrags arbeitet. An dem Ziel einer vertieften Partnerschaft

mit Afrika inklusive der Übernahme von Eigeninitiative und Eigenverantwortung soll aber festgehalten werden. Ob es der neuen Bundesregierung dabei besser gelingt als der alten, eine kohärente und zwischen den Ministerien abgestimmte und in den europäischen und multilateralen Kontext eingebettete Afrikapolitik zu betreiben, bleibt abzuwarten. In der Vergangenheit kritisierten erfahrene Akteurinnen und Akteure immer wieder eine institutionelle und thematische Zersplitterung und forderten mehr Stringenz und strategische Koordinierung.

Deutschland und die afrikanischen Länder haben sich – im Vertrag über die Europäische Union (EUV) respektive in der Agenda 2063 der Afrikanischen Union (AU) – einer regelbasierten Weltordnung und dem multilateralen System mit den Vereinten Nationen (VN) als zentralem Element verpflichtet. International vereinbarte Ziele und Abkommen wie die Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) bilden eine wesentliche Richtschnur. Grundlegende Werte sind aus europäischer Perspektive die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich Minderheitenrechte. Für eine echte Wertepartnerschaft sind damit Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit und Solidarität im Normengefüge potenzieller Partnerländer ganz entscheidende Bedingungen.

Der bereits erwähnte Compact with Africa bildet ein zentrales Element der bilateralen deutschen Afrikapolitik. Die Initiative unterstützt Reformprogramme zur Generierung von Wachstum und Beschäftigung in mittlerweile zwölf CwA-Partnerländern: Marokko, Tunesien und Ägypten (in Nordafrika) sowie Senegal, Guinea, Côte d'Ivoire, Burkina Faso, Ghana, Togo, Benin, Äthiopien und Ruanda (in Subsahara-Afrika). Unterstützend stehen die noch in der letzten Legislaturperiode aufgelegten Entwicklungsinvestitionsfonds des BMZ (AfricaConnect und AfricaGrow) und des BMWK (Wirtschaftsnetzwerk Afrika) im Wert von mehreren Hundert Millionen Euro zur Förderung privater Investitionen bereit.<sup>2</sup> Das BMZ stellt mittels der Sonderinitiative Ausbildung und Beschäftigung zudem weitere Mittel für Ausbildungs- und Jobpartnerschaften, beispielsweise im Textilsektor in Ghana, zur Verfügung. Im Rahmen des Marshallplans mit Afrika ermöglicht das BMZ Mitgliedsländern des CwA sogenannte Reformpartnerschaften. Voraussetzungen für die Auswahl sind demokratische und rechtsstaatliche Reformen im Land. Reformpartnerschaften bestehen aktuell in Subsahara-Afrika mit Äthiopien, Côte d'Ivoire, Ghana, Senegal und Togo (in Nordafrika kommen noch Marokko und Tunesien hinzu). Darüber hinaus werden vom BMWK Instrumente zum Aufbau von Partnerschaften im Bereich Digitalisierung und Innovation sowie eine starke Außenwirtschaftsförderung unterstützt. Im Rahmen der Risikoabsicherung für Exporte und Investitionen ist das BMWK zudem federführend an der Ausgestaltung und Gewährung von staatlichen Exportkreditgarantien für Lieferungen und Leistungen (Hermesdeckungen) sowie Investitionsgarantien für

deutsche Unternehmen beteiligt. Hierbei bestehen für CwA-Länder besondere Anreize.

Zur Förderung des Handels stehen im Rahmen der europäischen Handelspolitik verschiedene Instrumente zur Verfügung. Zum einen die grundsätzlich auf Gegenseitigkeit beruhenden Handelsabkommen (wie die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen, EPAs) sowie einseitige allgemeine Präferenzsysteme für Zollermäßigungen (wie die Initiative Alles außer Waffen). Verhandlungen über EPAs in Westafrika führten bislang zu Abkommen mit Côte d'Ivoire und Ghana und zu einem zur Ratifizierung stehenden regionalen EPA (s. Kapitel Côte d'Ivoire ab S. 84). Als einziges zentralafrikanisches Land hat Kamerun ein EPA ratifiziert, dessen Ausgestaltung noch diskutiert wird. Im östlichen und südlichen Afrika bestehen EPAs mit Mauritius, Madagaskar, den Seychellen und Simbabwe. Darüber hinaus wurde ein EPA mit

der Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrikas (SADC) abgeschlossen. Ein regionales EPA mit der ostafrikanischen Gemeinschaft (EAC) wurde bislang nur von Kenia ratifiziert. Um ein Fortkommen im derzeitigen Prozess zu ermöglichen, haben im Februar 2022 Verhandlungen mit Kenia über ein Interim-EPA begonnen. Allerdings ist festzuhalten, dass Deutschland noch keines der abgeschlossenen EPAs ratifiziert hat; zum Teil sind die verhandelten EPAs jedoch in „vorläufiger Anwendung“. Im Jahr 2019 trat darüber hinaus die transkontinentale Afrikanische Freihandelszone (AfCFTA) formell in Kraft, deren konkrete Ausgestaltung jedoch noch nicht vollständig abgeschlossen ist. Partiiell sind etwa noch Zolltarife und Ursprungsregeln zu verhandeln. Nichtsdestotrotz hat der Handel nach bereits bestehenden AfCFTA-Regeln zum 1. Januar 2021 begonnen.

**Für eine echte Wertepartnerschaft sind Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit und Solidarität im Normengefüge potenzieller Partnerländer ganz entscheidende Bedingungen.**

Eingebettet in die international vereinbarten SDGs und das Pariser Klimaabkommen stehen verschiedene Instrumente zum Ressourcenschutz sowie zur Mitigation und Adaption bereit. Die Internationale Klimaschutzinitiative (IKI) bildet ein zentrales Förderprogramm des BMU im Rahmen der Finanzierungszusagen Deutschlands für die UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) und die Biodiversitätskonvention (CBD). Aktuell werden dadurch mehr als 90 Projekte zur Minderung von Treibhausgasemissionen, Anpassung an die Folgen des Klimawandels, zum Erhalt natürlicher Kohlenstoffsenken und Schutz der biologischen Vielfalt in Subsahara-Afrika gefördert, zum Beispiel in Ghana,

Kenia, Namibia und Südafrika. Weitere Initiativen des BMU beinhalten die West- und Ostafrikanische Allianz für Kohlenstoffmärkte und Klimafinanzierung, an der sich etwa Tansania beteiligt, und das Partnership for Market Readiness and Implementation-Programm zur Einführung von CO<sub>2</sub>-Preisinstrumenten in Südafrika. Das BMWK pflegt mit Südafrika zudem eine Energiepartnerschaft und Afrika ist außerdem der Schwerpunktkontinent des BMZ-Engagements im Energiebereich. Ausdruck dessen ist beispielsweise die Initiative Grüne Bürgerenergie für Afrika zum Aufbau dezentraler Energieversorgung auf Basis erneuerbarer Energien. Maßnahmen zum Ausbau erneuerbarer Energien finden etwa in Benin, Mosambik und Senegal statt. Auf dem EU-Afrika-Gipfel in Brüssel im Februar 2022 wurde von den Staats- und Regierungsoberhäuptern der EU bereits angekündigt, dass auf Basis des European Green Deal erhebliche zusätzliche Mittel für Klima- und Energieinitiativen in Afrika bereitgestellt werden.

**Innenpolitische Krisen, Konflikte und terroristische Aktivitäten stellen den Kontinent, aber auch Europa und andere Weltregionen vor immense Herausforderungen, die gemeinsam gelöst werden müssen.**

Innenpolitische Krisen, Konflikte und terroristische Aktivitäten in Ländern wie Nigeria, Mali, Kamerun und der Region der Großen Seen sowie kriminelle Gefährdungspotenziale, zum Beispiel durch Piraterie im Golf von Guinea, stellen Afrika, aber auch Europa und andere Weltregionen vor immense Herausforderungen. Diese können nur gemeinsam gelöst werden. Deutsche Außenpolitik ist in den VN und der EU verankert. Die Bundeswehr ist fester Bestandteil deutscher Sicherheitspolitik und engagiert sich in Subsahara-Afrika in verschiedenen Missionen für Sicherheit, Stabilität und Frieden. Dazu zählen beispielsweise die Europäische Trainingsmission (EUTM), die nach Mai 2022 nicht mehr in Mali, sondern nur noch in Niger durch die Bundeswehr unterstützt

wird, die VN-Stabilisierungsmission (MINUSMA) in Mali oder die Mission UNMISS im Südsudan. Nigeria bildet nach der Reduzierung des Engagements in Mali (aufgrund der beiden Putsche und des Engagements von russischen Wagner-Söldnern) den Schwerpunkt der im Jahr 2016 von der alten Bundesregierung begonnenen Ertüchtigungsinitiative. Diese wird von BMVg und AA umgesetzt und beinhaltet zivile oder militärische Maßnahmen der Krisenprävention, -bewältigung und -nachsorge. Zur Stärkung der regionalen Zusammenarbeit und im Kampf gegen Terrorismus, Menschenhandel und -schmuggel unterstützt Deutschland außerdem den G5-Sahel-Bund, bestehend aus Mauretanien, Mali, Niger, Burkina Faso und Tschad. Gemeinsam mit weiteren europäischen Staaten und internationalen Organisationen bildet die Bundesrepublik die sogenannte Sahel-Allianz für Sicherheit, Stabilisierung, humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit. Diese wurde von

Deutschland, Frankreich und der EU im Jahr 2017 gegründet, um zur verbesserten Koordinierung der zahlreichen Initiativen in der Region beizutragen.

### 3. Potenzial

Es ist derzeit (Mai 2022) noch nicht wirklich absehbar, ob der Richtungswechsel, der unter der vorherigen Bundesregierung vollzogen wurde und den Weg von klassischer Entwicklungshilfe hin zu einer partnerschaftlich ausgerichteten Entwicklungszusammenarbeit wies, fortgesetzt werden wird. Die damit verbundene, gezielte Förderung der Privatwirtschaft, die die Idee des Unternehmertums und das Prinzip der Eigenverantwortung in den Fokus rückte, war für die deutsch-afrikanische Zusammenarbeit auf jeden Fall ein großer Gewinn.

Für die langfristige Erfolgsgenerierung bedarf es im besten Falle jedoch noch mehr: nämlich funktionierender staatlicher Strukturen und verlässlicher Akteurinnen und Akteure, die Entwicklungshemmnisse wie Korruption, Misswirtschaft und Willkür nicht dulden sowie gute Regierungsführung als Grundvoraussetzung nachhaltiger Entwicklung erkennen. Dass die Existenz von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und einer marktwirtschaftlichen Ordnung die beste Voraussetzung für inklusives Wachstum sind, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass manchmal auch Zwischenschritte dorthin akzeptiert und unterstützt werden müssen. Dies sollte auch in der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik stärker Ausdruck finden. Als Land mit stabilen demokratischen Verhältnissen und einer reformorientierten Wirtschaftspolitik ist zum Beispiel Ghana ein sehr geeigneter Partner (s. Kapitel Ghana ab S. 32). Die hohe Zahl an Enthaltungen beziehungsweise von Abwesenheiten afrikanischer Staaten bei der Abstimmung in der UN-Vollversammlung zur Verurteilung der russischen Aggression gegen

die Ukraine (17 beziehungsweise acht, im Gegensatz zu 28 Stimmen dafür) hat sehr deutlich gemacht, dass es ein politisches Ziel von Bundesregierung und EU sein muss, sich noch intensiver als bisher mit den Befindlichkeiten auch der afrikanischen Staaten zu befassen.<sup>3</sup> Gerade in der sich abzeichnenden neuen geopolitischen Rivalität zwischen den Staaten, die sich mit uns für eine regelbasierte Ordnung einsetzen wollen auf der einen und diejenigen Staaten, die diese Ordnung grundsätzlich verändern oder gar zerstören wollen auf der anderen Seite, wird es für unsere Position vor allem auch auf die Staaten Afrikas ankommen.

**Für einen langfristigen Erfolg bedarf es mehr als einer partnerschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit.**



Südafrika verfügt über die intensivsten Handelsbeziehungen mit Deutschland und zeigt sich immer wieder als verlässlicher Partner. Um die im globalen Vergleich dennoch relativ schwachen Handelsbeziehungen auszubauen und notwendige wirtschaftliche Transformationsprozesse anzustoßen, sind die Schaffung von Anreizstrukturen und institutionellen Rahmenbedingungen (etwa die Formalisierung des großen informellen Sektors und der Subventionsabbau) sowie die Förderung von Prinzipien wie Solidarität und Subsidiarität essenziell. Innovationspotenzial ist bereits vielerorts vorhanden. Kenia beispielsweise zeichnet sich durch eine auf Export ausgerichtete Agrarindustrie und eine lebhaftes Start-up-Szene aus (s. Kapitel Kenia ab S. 88). Das in Kenia entwickelte mobile Bezahlssystem M-Pesa hat sich mittlerweile in vielen afrikanischen Ländern etabliert. Auf dem Kontinent wächst die Informations- und Telekommunikationsbranche rasant. Auch in Ghana boomt die Gründerszene. Langfristig gesehen könnte sich Subsahara-Afrika – gerade mit Blick auf den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine und den damit ausgelösten Sorgen vor zu großer Abhängigkeit von einzelnen Staaten wie Russland oder auch China – zudem zu einem wichtigen Absatzmarkt entwickeln. Das Thema Demografie ist dabei stärker in den Blick zu nehmen. Zur Stärkung der Resilienz afrikanischer Volkswirtschaften als Beitrag zur Stabilität in der Region sollte Deutschland sich auf europäischer Ebene für Handelsabkommen mit afrikanischen Ländern einsetzen, die mitunter von Fragmentierung und Diskrepanz gezeichneten afrikanischen Regionalorganisationen wie ECOWAS, EAC und SADC stärken und die Umsetzung der AfCFTA weiter konstruktiv begleiten.

Um die enormen sicherheitspolitischen Bedrohungen für die Region und Europa einzudämmen, ist Nigeria mit seiner diplomatischen und wirtschaftlichen Schlagkraft, als ECOWAS-Sitz sowie als eines der Schwerpunktländer der Ertüchtigungsinitiative ein wichtiger Akteur und potenzieller Partner (s. Kapitel Nigeria ab S. 138). Zur Stärkung effektiver und effizienter Präsenz und Handlungsfähigkeit von Staat und Sicherheitsapparat kommt dem Auf- und Ausbau staatlicher Strukturen und der Ertüchtigungsinitiative eine wichtige Bedeutung zu. Auch Niger und die weiteren Sahelstaaten, die einerseits Transitländer für die Migration aus Westafrika und andererseits Betroffene des islamistischen Terrorismus sowie existenzieller Klimawandelfolgen sind, gelten als wichtige Partner für die deutsche Außenpolitik (s. Kapitel Niger ab S. 232).

Zudem bietet die besondere Aufmerksamkeit, die den Themen Klimaschutz, grüner Transformation und nachhaltiger Energieversorgung auf europäischer Ebene gewidmet wird, Deutschland die Chance, auch Partnerschaften in diesen Bereichen auszubauen. Südafrika gilt hier als erfahrener Partner, mit dem bereits viel Know-how ausgetauscht wurde (s. Kapitel Südafrika ab S. 188). Aber auch die DR Kongo (s. Kapitel DR Kongo ab S. 184) mit erheblicher Biodiversität und Kenia mit dem Sitz des Umweltprogramms der VN sind beispielsweise potenzielle Partner.

Anknüpfungspunkte sowohl auf instrumenteller als auch institutioneller Ebene gibt es viele. Deutschland hat die Chance, sich auf der Suche nach Verbündeten zur Stärkung von Partnerschaften zu positionieren und die strategische Ausrichtung der deutschen Afrikapolitik weiter zu schärfen. ♦

**Dr. Stefanie Brinkel** leitet seit dem 1. September 2021 das KAS-Regionalprogramm Politischer Dialog Westafrika (PDWA). Zuvor war sie Referentin für Zentralafrika, EWoH und Klima in der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit. **Dr. Stefan Friedrich** ist Leiter der Abteilung Subsahara-Afrika in der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit.

- 
- 1 Bundesregierung 2021: Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, 24.11.2021, S. 156 (<https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzsvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800>).
  - 2 Vgl. <https://www.bmz.de/de/mitmachen/wirtschaft/entwicklungsinvestitionsfonds-12346> [20.05.2022].
  - 3 Vgl. [https://de.wikipedia.org/wiki/Resolution\\_ES-11/1\\_der\\_UN-Generalversammlung](https://de.wikipedia.org/wiki/Resolution_ES-11/1_der_UN-Generalversammlung) [20.05.2022].

# Lateinamerika

Jan Woischnik / Christina Stolte



## 1. Relevanz

Deutschland und Lateinamerika verbinden jahrhundertelange Beziehungen. Keine Weltregion jenseits der europäischen Nachbarschaft und dem nordatlantischen Raum steht Deutschland geschichtlich, kulturell und geistig so nahe wie Lateinamerika. Die vorwiegend christlich geprägte Region mit enger historischer Bindung an Europa hat sich immer als Teil der westlichen Welt verstanden und bietet sich damit als ein natürlicher Partner im außenpolitischen Streben nach Frieden, Freiheit und Sicherheit in der Welt an.

Geografisch weit von Deutschland entfernt und lange Zeit politisch wie wirtschaftlich in der geopolitischen Einflusszone der Vereinigten Staaten verortet, stand die Region zwar nie an vorderster Stelle auf der außenpolitischen Agenda. Doch eine Vielzahl von Deutschsprachigen in der Region sowie die starke Präsenz deutscher Unternehmen rücken Lateinamerika sowohl kulturell als auch ökonomisch näher an Deutschland heran, als dies auf den ersten Blick zu erwarten wäre. Dank der starken Einwanderung in das südliche Südamerika (Argentinien, Brasilien, Chile, Paraguay, Uruguay) im 19. Jahrhundert sowie umfangreicher Direktinvestitionen in Schlüsselindustrien wie etwa die Automobilproduktion in den 1960er bis 1980er Jahren, die einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung nationaler Industrien in den größeren Volkswirtschaften der Region legten, stehen die Beziehungen Deutschlands mit Latein- und vor allem Südamerika auf einem soliden Fundament. Neben Spanien, das als ehemalige Kolonialmacht nach wie vor eine Sonderrolle in den Beziehungen zu Lateinamerika beansprucht, zählt Deutschland daher zu den wenigen europäischen Staaten, die über ein eigenes Profil in der Region verfügen.

Insbesondere im ökonomischen Bereich sind Lateinamerika und Deutschland eng miteinander verbunden: Deutsche Wirtschaftsunternehmen wie Volkswagen, Bayer, BASF oder Bosch produzieren seit Jahrzehnten in lateinamerikanischen Ländern und erwirtschaften dort einen nicht unbeträchtlichen Teil ihres Gewinns. Wenngleich Asien Lateinamerika in den letzten zwei Jahrzehnten wirtschaftlich den Rang abgelaufen hat, ist die Region nach wie vor ein bedeutsamer Standort für deutsche Firmen. Allein im Wirtschaftsraum São Paulo in Brasilien sind mehr als 1.300 deutsche Unternehmen angesiedelt und stellen damit – noch vor China (!) – den größten Produktionsstandort außerhalb Deutschlands dar. Auch umgekehrt hat die Wirtschaftsbeziehung große Relevanz: In den größten Volkswirtschaften der Region, Mexiko und Brasilien, sind deutsche Tochterunternehmen für rund fünf Prozent des nationalen Bruttonationalproduktes verantwortlich, zur Wertschöpfung des Industriesektors in Brasilien tragen deutsche Unternehmen gar einen Anteil von circa 15 Prozent bei. Auch in Bezug auf die Direktinvestitionen spielt Lateinamerika eine nicht unwichtige Rolle. Zwar bleibt die Region insgesamt erneut hinter dem

Euroraum, Nordamerika und Asien zurück, doch Deutschland hat seine Investitionen insbesondere im lateinamerikanischen Wachstumsjahrzehnt (2004 bis 2014) strategisch ausgebaut und zeigt großes Interesse an den sich entwickelnden Absatzmärkten.

Trotz der Bedeutung, die der Wirtschaft im Rahmen der deutsch-lateinamerikanischen Beziehungen zukommt, dominieren aber andere, sogenannte weiche Politikfelder größtenteils die außenpolitische Agenda. So prägen Entwicklungszusammenarbeit und Auswärtige Kulturpolitik nicht nur die deutsche Sicht auf die Region, sondern charakterisieren auch die grundsätzliche Ausrichtung der deutschen Außenpolitik gegenüber Lateinamerika. Ein im Vergleich zu anderen Weltregionen dichtes Netz an deutschen Schulen, Goethe-Instituten sowie Vertretungen des Deutschen Akademischen Austauschdienstes (DAAD) und Institutionen der wissenschaftlichen Kooperation wie etwa das Deutsche Wissenschafts- und Innovationshaus (DWIH) in Brasilien fördern den Kulturaustausch und bilden eine wichtige Grundlage der Beziehungen. Noch deutlich gewichtiger ist allerdings die Entwicklungszusammenarbeit, die nicht nur in Bezug auf das zur Verfügung stehende Finanzvolumen alle anderen Bereiche der internationalen Zusammenarbeit mit Lateinamerika in den Schatten stellt, sondern auch in Bezug auf die Auswahl der maßgeblichen Themen, die das Verhältnis zwischen Deutschland und der Region bestimmen. Entsprechend sind es vorwiegend entwicklungspolitische Themen wie etwa die Bekämpfung des Klimawandels, nachhaltige Energiegewinnung oder Rechtsstaatsförderung, die auf der außenpolitischen Agenda mit Lateinamerika ganz oben stehen.

## 2. Status quo

Deutschlands Aufmerksamkeit und Engagement für Lateinamerika haben zwar eine lange Tradition, doch eine tatsächlich proaktive Außenpolitik gegenüber den Staaten der Region beschränkte sich meist auf kurze Perioden. Dies hat verschiedene Gründe: Zum einen handelt es sich um eine geografisch weit entfernte, im internationalen Vergleich relativ friedliche Region ohne zwischenstaatliche Kriege oder geopolitische Hotspots, die eine verstärkte Aufmerksamkeit erzwingen würden. Zum anderen drängen sich in Deutschlands unmittelbarer Nachbarschaft Problemlagen und Themen auf, die spürbare Auswirkungen auf das regionale Machtgefüge oder gar die Bundesrepublik selbst haben können. Insbesondere in den 1990er und 2000er Jahren widmete sich Deutschland nach der Wiedervereinigung und dem Fall des Eisernen Vorhangs verstärkt Osteuropa, das sich als neue Nachbarschaft und interessanter Markt eröffnete. Das weit entfernte, stabile Lateinamerika spielte in diesen Zeiten folglich eine untergeordnete Rolle. Auch heute gibt es immer wieder akute Problemlagen und drängendere Thematiken für die deutsche Außenpolitik, die meist wenig Raum für eine prominente Beschäftigung mit Lateinamerika lassen. Dies zeigte

sich zuletzt in der weltweiten Corona-Krise, in der sich Deutschlands außenpolitischer Fokus fast ausschließlich auf die traditionellen Verbündeten der NATO-Partner und Asiens richtete, oder aktuell im Blick auf die russische Invasion in der Ukraine.

Hinzu kommt, dass Lateinamerika Deutschland aufgrund der gesellschaftlich-kulturellen Verbundenheit als westliche, christlich geprägte und demokratische Region als ein „natürlicher Verbündeter“ gilt. Was auf den ersten Blick eine zweifellose Nähe und Verbundenheit Deutschlands und Lateinamerikas suggeriert, resultiert im außenpolitischen Tagesgeschäft jedoch allzu häufig in geringer Aufmerksamkeit für einen Partner, den man ohnehin an seiner Seite zu wissen glaubt. Ein „natürlicher Verbündeter“ ist in Zeiten außenpolitischer Hochkonjunktur eben auch ein Partner, um den man nicht werben muss, um sich im Notfall auf Unterstützung verlassen zu können. In der Folge rückte Lateinamerika immer wieder an den Rand der deutschen außenpolitischen Agenda.

**Lateinamerika gilt für Deutschland aufgrund der gesellschaftlich-kulturellen Verbundenheit als westliche, christlich geprägte und demokratische Region als ein „natürlicher Verbündeter“.**

Versuche, dieser Tendenz entgegenzuwirken, gab und gibt es mit großer Regelmäßigkeit. So wurde bereits 1995 das erste ressortübergreifende Lateinamerika-Konzept mit dem Ziel verfasst, die marginalisierte Region wieder stärker in den Fokus zu rücken. Die nachfolgenden Lateinamerika-Konzepte von 2010 und 2019 (hier unter dem Namen Lateinamerika-Initiative) verfolgten dieselbe Zielsetzung.

Bezugnehmend auf die breite gemeinsame Wertebasis unterstreichen alle Konzepte und Initiativen die historisch-kulturelle Verbundenheit zwischen Deutschland und der Region, die als Basis für eine fruchtbare außenpolitische Zusammenarbeit in der Zukunft gesehen wird. Doch während Deutschland an dem Instrument der in zeitlichen Abständen wiederkehrenden außenpolitischen Ini-

tiativen festhält, hat sich sowohl innerhalb Deutschlands als auch in Lateinamerika viel verändert. Im ehemaligen Hinterhof der USA sind China und andere aufstrebende Mächte auf den Plan getreten und positionieren sich strategisch geschickt und oftmals unter Einsatz erheblicher finanzieller Mittel als neue Partner der Region. Für so manches lateinamerikanische Land wird unvergessen bleiben, wie rasch China in der Corona-Krise zu handeln wusste und beispielsweise mit der Lieferung von medizinischem Material effiziente Nothilfe leistete. Dass die Motive Chinas dabei alles andere als altruistisch waren

**In den vergangenen Jahren gab es einige Initiativen, die darauf abzielten, die außenpolitische Zusammenarbeit zu stärken und die lateinamerikanischen Partner auf eine gleichberechtigte Ebene zu stellen.**

und die Hilfeleistungen Teil einer global angelegten Propaganda-Aktion, tritt in der Wahrnehmung Lateinamerikas völlig in den Hintergrund.

Aber auch in Deutschland gab es mit Blick auf die Lateinamerikapolitik strukturelle Veränderungen: So hat sich das Spielfeld der Außenpolitik über die Jahrzehnte vergrößert und schließt heute mehr Handelnde und Politikfelder ein. Für die Lateinamerikapolitik bedeutet dies, dass immer mehr Ministerien spezifische Politiken gegenüber Lateinamerika formulieren und eine Koordinierung immer schwerer fällt. In der Konsequenz spricht Deutschland gegenüber Lateinamerika häufig nicht mit einer Stimme.

Um neben der gut etablierten entwicklungspolitischen Kooperation auch die genuin außenpolitische Zusammenarbeit zu stärken und damit die Beziehungen zu Lateinamerika auf eine gleichberechtigte Ebene zu stellen, gab es in den vergangenen Jahren eine Reihe von Initiativen. Mit Brasilien etwa, mit dem Deutschland seit 2008 eine strategische Partnerschaft pflegt, gab es auf internationaler Ebene und insbesondere im Rahmen der Vereinten Nationen mehrere gemeinsame Projekte der themenbezogenen Zusammenarbeit, die von einem gemeinsam mit Japan und Indien erarbeiteten Vorschlag zur Reform des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen bis zu gemeinsamen Initiativen im Bereich der internationalen Cyberpolitik reichten. Auch mehrere gemeinsame Kabinettsitzungen wurden im Rahmen der strategischen Partnerschaft bis 2016 abgehalten, um der gemeinsamen politischen Zielrichtung symbolischen Ausdruck zu verleihen. Mit Mexiko hingegen konzentriert sich die Kooperation vorwiegend auf wirtschaftspolitische Themen wie etwa Handel und Industrie sowie Bildung und Innovation. Hier gibt es zwar formal keine strategische Partnerschaft, doch eine regelmäßig tagende binationale Kommission der beiden Regierungen gibt den Beziehungen der Länder einen speziellen institutionellen Rahmen.

Ein wichtiger Treiber der Lateinamerikapolitik ist seit jeher die deutsche Wirtschaft. Seit 1994 fördert beispielsweise die Lateinamerika-Initiative der Deutschen Wirtschaft (LAI) die wirtschaftliche Kooperation mit der Region und sucht hierzu den engen Schulterschluss mit der Politik. Getragen von den wichtigsten Unternehmensverbänden und der deutschen Wirtschaft, koordiniert und bündelt diese Initiative deutsche Wirtschaftsinteressen gegenüber Lateinamerika und initiiert konkrete Projekte der wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Alle zwei Jahre organisiert der Verbund die hochrangige Lateinamerika-Konferenz

der Deutschen Wirtschaft (LAK), auf der Unternehmen und Politik sich regelmäßig zum lateinamerikabezogenen Austausch treffen und Staatschefinnen und -chefs aus der Region ihre Länder präsentieren und um Investitionen werben. Spezifische Initiativen gegenüber wichtigen lateinamerikanischen Wirtschaftspartnern wie etwa die regelmäßig stattfindenden deutsch-brasilianischen Wirtschaftstage sowie politisch-institutionelle Mechanismen wie der sogenannte Lateinamerika-Ausschuss, der die Abstimmung mit der Politik koordiniert, vervollständigen das Bild einer strukturierten und zielgerichteten Wirtschaftspolitik gegenüber Lateinamerika.

### 3. Potenzial

Wie die wiederkehrenden Lateinamerika-Konzepte und -Initiativen zeigen, hat die deutsche Außenpolitik das Potenzial der Region durchaus erkannt. Durch die alle paar Jahre öffentlichkeitswirksam deklarierten Partnerschaften und Bekenntnisse zur wertebasierten Verbundenheit mit Lateinamerika wird aber auch deutlich, dass die Region im außenpolitischen Tagesgeschäft nur eine sehr untergeordnete Rolle spielt und spezielle Initiativen notwendig sind, um die Region in den Fokus zu rücken.

Die geringe Konstanz in der deutschen Lateinamerikapolitik hängt selbstverständlich mit den oben beschriebenen Charakteristika dieser Weltregion zusammen, die durch ihre geografische Distanz, die vermeintlich geringe geostrategische Relevanz für Deutschland sowie die Abwesenheit zwischenstaatlicher Kriege immer wieder durch akut drängende Krisen in den Hintergrund gerät. Doch die Schwierigkeit, Lateinamerika immer wieder aktiv auf die außenpolitische Agenda rücken zu müssen, hat auch mit der Ausrichtung der deutschen Lateinamerikapolitik zu tun. Denn die viel beschworene Wertepartnerschaft mit der Region trägt nicht automatisch. Gemeinsame Werte sind zwar eine hilfreiche Basis für stabile zwischenstaatliche Beziehungen, doch sie stellen nur den Ausgangspunkt und die Grundlage für ein gemeinsames Wirken dar, definieren aber noch nicht die gemeinsamen Handlungsfelder oder gar gemeinschaftliche Interessen. Eine Wertepartnerschaft muss mit Inhalten und konkreten Initiativen unterfüttert werden, um tatsächliche Wirkkraft zu entfalten, andernfalls verbleibt sie im Abstrakten.

In den letzten Jahren hat die deutsche Außenpolitik eine Reihe von Initiativen und multilateralen Kooperationen mit Staaten der Region lanciert, die unterschiedlichste Politikfelder beinhalten und thematisch von der Zusammenarbeit bei cyberpolitischen Fragen auf internationaler Ebene bis hin zur Gründung eines deutsch-lateinamerikanischen Frauennetzwerkes reichen. Doch wirken die ausgewählten Kooperationsfelder bisweilen willkürlich und eklektisch und weisen



in der Regel keine lange Halbwertszeit auf. Zudem steht die rhetorische Anerkennung der Region als Wertepartner im Rahmen von LAK-Konzepten oder -Initiativen der oftmals stark problemzentrierten Berichterstattung zu Defiziten bei Rechtsstaatlichkeit, Armut und Korruption gegenüber. Wenn eine Weltregion der Öffentlichkeit hauptsächlich durch negative Schlagzeilen wie Drogenhandel, soziale Ungleichheit

oder hohe Gewalttaten bekannt gemacht wird, überrascht die Deklaration der selbigen als Wertepartner und schafft Erklärungsbedarf: Was verbindet uns trotz der bestehenden Defizite mit dieser Region? Welche Vorzüge hat Lateinamerika für Deutschland gegenüber anderen Weltregionen?

**Die deutsche Lateinamerikapolitik benötigt eine Konkretisierung der unterschiedlichen Partnerschaften.**

Mehr noch als die glaubwürdige Vermittlung der Wertepartnerschaft nach innen und außen besteht jedoch die Notwendigkeit einer ehrlichen Interessenreflexion. Die stete Berufung auf die kulturelle und wertebasierte Partnerschaft erweckt bisweilen den Eindruck, dass Deutschland und

Lateinamerika keine strategischen Interessen teilen. Um das Potenzial der Partnerschaft besser ausschöpfen zu können, braucht es daher zunächst eine nüchterne Analyse sowohl der deutschen Interessen in Lateinamerika als auch der gemeinsamen Interessen auf regionaler wie auf internationaler Ebene.

Jenseits von Idealisierungen und Verallgemeinerungen einer gesamten Weltregion benötigt die deutsche Lateinamerikapolitik eine Konkretisierung der unterschiedlichen Partnerschaften: Welche Interessen hat Deutschland wo in der Region? Mit welchem Partner lassen sich diese Interessen am besten umsetzen?

Die vorangegangenen Länderkapitel skizzieren fünf Partnerländer in Lateinamerika, die sich für die Umsetzung der deutschen Kerninteressen von Werten, Wohlstand, Sicherheit, Ressourcen und Migration in besonderer Weise anbieten. Sie sind nicht die einzigen Staaten in der Region, die sich hierzu als Partner eignen, sondern stehen vielmehr exemplarisch für eine Auswahl von Ländern, die spezifisches Potenzial für eine Vertiefung der bilateralen Beziehungen in diesen konkreten, für Deutschland besonders relevanten Themenbereichen haben.

Speziell im ersten genannten Interessenfeld der Stärkung einer wertebasierten Weltordnung bieten sich in Lateinamerika eine ganze Reihe von Staaten als potenzielle Partner an. Neben den von uns gewählten Fallbeispielen Uruguay und Chile (s. Kapitel Chile ab S. 40 und Kapitel Uruguay ab S. 44), die als Partnerländer für diesen

Themenbereich sofort in den Sinn kommen, weil sie seit einem langen Zeitraum eine beeindruckend stabile politische und sozio-ökonomische Verfasstheit aufweisen und durchaus Modellcharakter für die Region haben, spielen traditionelle Partner wie Argentinien, Brasilien, Mexiko oder Kolumbien selbstverständlich eine wichtige Rolle. Auch Länder wie Costa Rica, Ecuador, Panama, Paraguay oder Peru, die ein starkes Eigeninteresse an einer werte- und regelbasierten Weltordnung haben, weil diese ihnen völkerrechtliche Souveränität auch gegenüber mächtigeren Staaten garantiert, bieten sich Deutschland als Partner zur Umsetzung dieses außenpolitischen Kerninteresses an.

Auch für die Zielsetzung, unseren Wohlstand durch freien Handel und Innovation zu wahren, gibt es in Lateinamerika viele potenzielle Partnerländer. Chile, Costa Rica, Kolumbien, Panama oder Peru zum Beispiel treten durch ihre freihandelsorientierte Außenhandelspolitik für marktwirtschaftliche Prinzipien im internationalen Handel ein oder sind – wie Argentinien und die als Fallbeispiele ausgewählten Länder Brasilien und Mexiko – G20-Mitglieder und wichtige Produktionsstandorte für deutsche Firmen (s. Kapitel Brasilien ab S. 92 und Kapitel Mexiko ab S. 96).

In Bezug auf die Sicherheit und Stabilität Europas, seiner Nachbarschaft und der Welt spielt Lateinamerika durch seine geografische Distanz zu Europa sowie seine große sicherheitspolitische Stabilität insgesamt eine eher untergeordnete Rolle. So zeichnet sich die Region durch weitgehend friedliche zwischenstaatliche Beziehungen,

relativ geringe Militärausgaben und das im Vertrag von Tlatelolco vereinbarte Verbot von Atomwaffen aus. Im Gegensatz zu vielen anderen Weltregionen stellt Lateinamerika somit einen Hort des Friedens und der Stabilität dar, spielt damit jedoch auf der sicherheitspolitischen Weltbühne keine zentrale Rolle. Es gibt aber eine Reihe von lateinamerikanischen Staaten, die sich in ihrer regionalen Nachbarschaft für eine friedliche Konfliktbeilegung, einen diplomatischen Ausgleich und eine sicherheitspolitische Integration der Region einsetzen und so dafür sorgen, dass die Stabilität Lateinamerikas auch zukünftig gewahrt bleibt. Hierzu zählen Staaten wie Argentinien, Chile oder Panama. Ebenso aber auch die hier gewählten Fallbeispiele Brasilien und Kolumbien (s. Kapitel Brasilien ab S. 142 und Kapitel Kolumbien ab S. 148). Brasi-

**Lateinamerika bietet sich als verlässlicher Partner bei der Verfolgung und Umsetzung von Kerninteressen deutscher Außenpolitik an.**

lien spielt als regionale Führungsmacht und G20-Mitglied eine wichtige sicherheitspolitische Rolle in der Region, Kolumbien als zentrales Aufnahmeland für die Migrantinnen und Migranten und Flüchtlinge aus dem krisengeschüttelten Venezuela (s. Kapitel Kolumbien ab S. 236).

Für die Sicherung wichtiger Ressourcen sowie den Schutz des Klimas ist Lateinamerika hingegen eine Schlüsselregion. Insbesondere Südamerika, das mit dem Amazonas-Regenwald über das größte zusammenhängende Regenwaldgebiet und die weltweit größte Artenvielfalt verfügt, ist ein zentraler Akteur, wenn es um globale Anstrengungen zum Klimaschutz geht. Durch den enormen Reichtum an mineralischen und agrarischen Rohstoffen (zum Beispiel Erdöl, Lithium, Eisenerz, Soja, Rindfleisch) spielt die Region auch eine zentrale Rolle bei der Versorgung mit und der Sicherung von wichtigen Ressourcen. Staaten wie Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Ecuador, Kolumbien, Mexiko sowie die ausgewählten Fallbeispiele Costa Rica und Peru bieten sich als geeignete Partner für diese Schlüsselthemen der Zukunft an (s. Kapitel Costa Rica ab S. 192 und Kapitel Peru ab S. 196).

Last but not least sind eine Reihe von lateinamerikanischen Ländern auch wichtige Partner bei der Regulierung globaler Migrationsströme. Zwar scheint die Region durch ihre Entfernung zu Deutschland und Europa nicht die gleiche unmittelbare Bedeutung wie etwa Nordafrika oder der Nahe Osten zu haben, doch in Südamerika spielt sich durch die Krise in Venezuela derzeit eine der größten Flüchtlingskatastrophen unserer Zeit ab. Die Mehrzahl der mittlerweile rund sechs Millionen Flüchtlinge aus Venezuela wurde von den umliegenden Staaten, allen voran dem Nachbarland Kolumbien, aufgenommen. Doch auch in Europa stellen venezolanische Flüchtlinge bereits die zweitgrößte Gruppe von Asylsuchenden dar. Neben Kolumbien, das aufgrund seiner enormen Integrationsleistung gegenüber den hilfe- und schutzsuchenden Nachbarn als Fallbeispiel gewählt wurde, spielen aber noch eine Reihe weiterer Staaten wie Argentinien, Brasilien, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexiko und Panama eine wichtige Rolle als Herkunfts-, Transit- oder gar Zielländer von Migrationströmen.

Insgesamt bietet sich Lateinamerika als verlässlicher Partner bei der Verfolgung und Umsetzung von Kerninteressen deutscher Außenpolitik an, wobei natürlich je nach Themenfeld unterschiedliche Staaten besonders geeignet sind und eine nähere Betrachtung verdienen. Die vorangegangenen Fallbeispiele, die verschiedene Länder der Region als Partner für die Umsetzung der außenpolitischen Interessen Deutschlands vorstellen, dienen sowohl der Illustrierung als auch der Orientierung bei der Partnersuche unter den 33 Staaten Lateinamerikas und der Karibik. ◆

**Jan Woischnik** ist Leiter der Abteilung Lateinamerika in der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit. **Christina Stolte** war Referentin für Andenländer in der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit und leitet seit Anfang 2022 das Auslandsbüro in Bolivien.

# Asien und Pazifik

Peter Hefe



## 1. Relevanz

In der Region Asien-Pazifik lassen sich bereits heute wesentliche Zukunftstrends ausmachen: eine sich gabelnde demografische Entwicklung mit hohen Wachstumsraten der Bevölkerung in Süd- und Südostasien (kontrastiert von einer stark alternden Bevölkerung in Nordostasien); expandierende Binnenmärkte und eine zunehmende globale Verflechtung von Volkswirtschaften (die zugleich mit der Digitalisierung auf neue Impulse wirtschaftlicher Wertschöpfung hoffen); massive Sicherheitsrisiken durch innere und grenzüberschreitende Konflikte; eine zunehmende „Ver-Nutzung“ von natürlichen Ressourcen; eine mittelfristig irreversible Umweltverschmutzung und ein bislang unaufhaltsamer Klimawandel. Und Asien-Pazifik ist (und war) immer auch ein Ausgangspunkt globaler Epidemien. Die Corona-Pandemie hat die gigantischen Verflechtungen dieser Weltregion offengelegt. Wie zügig der asiatische Motor wieder an Fahrt aufnehmen wird, welche neuen Staat-Wirtschaft-Relationen sich als Antwort auf die Krise etablieren werden, welche Schlussfolgerungen Nationen mit Blick auf ihre Außenbeziehungen ziehen werden: All dies berührt Europa und Deutschland unmittelbar. Auch nach dem vorläufigen Abebben der Corona-Krise dürften diese Dimensionen in den nächsten Jahrzehnten kaum an Dynamik verlieren.

Im Rückblick erstaunt es noch immer, dass es vom Ende des Zweiten Weltkriegs bis zum Ende der 1990er Jahre eigentlich keine ausformulierte außenpolitische Strategie Deutschlands im Umgang mit dieser Region gab. Deutsche Asienpolitik war (und ist bis heute) über weite Strecken und im Kern Außenwirtschaftspolitik: zur Begleitung unternehmerischer Expansionsstrategien in den asiatisch-pazifischen Räumen. Allenfalls war sie flankiert von einem zunehmenden entwicklungspolitischen Engagement. Damit unterschied sie sich deutlich von den Vereinigten Staaten von Amerika. Deren „pazifische und pazifizierende Präsenz“ in der Region war auch in Zeiten des Kalten Krieges ungebrochen – und hat mit dem „pivot to Asia“ eine neue Dynamik gewonnen.

Wie kam es nun zu dieser „politischen Wende“ in den deutschen Außenbeziehungen zu Asien? Welches Potenzial bieten die neuen Konzeptionen? Auslöser dieses Perspektivenwechsels waren ohne Zweifel die geopolitischen Umbrüche, die ihren Ursprung im Wesentlichen in dieser Region haben. Der Aufstieg Chinas hat mit seinen Schockwellen die etablierten regionalen und multilateralen Systeme einem beispiellosen Stresstest mit ungewissem Ausgang ausgesetzt. Doch gibt es eine Reihe weiterer Hotspots, deren globale Relevanz kaum unterschätzt werden kann, wie etwa der Konflikt auf der koreanischen Halbinsel oder die Bedrohung durch den islamistischen Terror in West-, Süd- und Südostasien. Russlands Angriffskrieg auf die Ukraine und die Januarintervention in Kasachstan erinnern an

Moskaus aggressiven Machtanspruch in den Ländern der ehemaligen Sowjetunion. Die deutsche Politik, aber auch die Gesellschaft und Wirtschaft, müssen sich auf einen unsicheren Weg begeben, in dem Machtbeziehungen mit dieser Region neu vermessen werden, weil überkommene Vorstellungen und eine Position, im weltpolitischen Windschatten zu segeln, nicht länger haltbar waren. Es zeigen sich aber auch reale und selbst verordnete Grenzen deutscher Gestaltungsmacht. Schon jetzt ist klar, dass angesichts der höchst diversen politischen Systeme, Werte und Interessenlagen eine realistischere Zugangsweise notwendig ist. Und dieser Erkenntnisprozess ist noch nicht zu Ende. Eine strategische Definition deutscher Interessen in Bezug auf diese Region steht jedoch erst am Anfang und spiegelt sich bislang kaum im operativen Handeln wider. Das liegt aber nicht daran, dass es in Deutschland an asienbezogener Expertise mangelt. In den letzten Jahren ist eine beachtliche Kompetenzlandschaft in Politik, Wissenschaft und Wirtschaft entstanden – und neue Kooperationsfelder sind erschlossen worden.

Wichtige Impulse für neue Partnerschaften kamen auch aus Asien selbst, wo die oben beschriebenen Umbrüche schon deutlich früher diagnostiziert worden sind und die Suche nach Partnern innerhalb, aber auch außerhalb der Region eine neue Priorität erhielt. Und nicht zuletzt versteht sich die globale Wirtschaftsmacht Deutschland als Integrator der Europäischen Gemeinschaft und als Promotor wertebundener, regelbasierter multilateraler Kooperation. Deutschlands Anspruch als globale Gestaltungsmacht wird sich daran messen lassen müssen, ob es gelingt, eine entsprechende Strategie- und Handlungsfähigkeit direkt oder und indirekt im Verbund mit Partnern in der Region Asien-Pazifik auszuüben.

## 2. Status quo

Deutschland verfügt, wie erwähnt, über eine langjährige und vielfältige Asienexpertise. Allerdings ist diese subregional und sektoral sehr unterschiedlich ausgeprägt und teilweise nicht ausreichend untereinander vernetzt. Traditionell liegt der Fokus stark auf Ostasien, insbesondere China. Gemessen an ihrer demografischen, wirtschaftlichen, zunehmend auch regional- und geopolitischen Bedeutung stehen die anderen asiatischen Subregionen (einschließlich Zentralasiens) noch immer zu wenig im Bewusstsein von Politik, Forschung und Öffentlichkeit. Der Raum wurde und wird nach wie vor vor allem als wirtschaftlicher Absatz- und Bezugsmarkt gesehen. Zu spät hat man die geopolitischen Plattenverschiebungen erkannt, die verbunden waren mit der Wiederbelebung von traditionellen *great power games* im eurasischen Raum.

Mit dem Aufstieg Chinas, aber auch mit der Ausbreitung fundamentalistischer Strömungen des Islams sind erstmals seit dem Zusammenbruch

des sowjetischen Imperiums und seiner tragenden Ideologie wieder alternative, Kohärenz beanspruchende Weltanschauungssysteme in direkte Konkurrenz zu liberalen Gesellschaftsentwürfen getreten. Im Falle Chinas ist dies mit einer bislang beispiellosen wirtschaftlichen Dynamik unterlegt. Deren Charakter als „systemischer Konkurrent“<sup>1</sup> wurde bis vor wenigen Jahren völlig unterschätzt. Auch wenn spätestens seit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine die Gefährdung der regelbasierten internationalen Ordnung stärker in Deutschland anerkannt wird, erreicht die vollumfassende Erkenntnis eines neuen Systemwettbewerbs nur langsam Politik und Öffentlichkeit. Auf diese

geopolitischen Verschiebungen und alternativen Ordnungskonzepte – wie die chinesische Belt-and-Road-Initiative (BRI) – wird deshalb vonseiten der deutschen Politik noch immer zu sehr reagiert anstatt agiert.

Mit den im September 2020 veröffentlichten Leitlinien zum Indo-Pazifik hat die deutsche Bundesregierung endlich die zunehmende geostrategische Bedeutung der Staaten der Region prominent anerkannt und strebt eine geografische und thematische Diversifizierung und Stärkung der bi- und multilateralen Beziehungen an. Dahinter steckt auch der selbsterklärte Anspruch, das relativ neue politische Konzept des Indo-Pazifiks maßgeblich mitzugestalten – nicht zuletzt als Antwort auf Forderungen aus der Region nach einem stärkeren deutschen und europäischen Engagement.

**Deutschland verfügt über eine langjährige und vielfältige Asienexpertise, die allerdings subregional und sektoral sehr unterschiedlich ausgeprägt und teilweise nicht ausreichend untereinander vernetzt ist.**

Etablierte Partnerschaften, unter anderem mit der Vereinigung Südostasiatischer Nationen (ASEAN) sowie Deutschlands Wertepartnern in der Region, schaffen den Rahmen für eine intensivere Zusammenarbeit: beim Umwelt- und Klimaschutz; in Fragen von Sicherheit, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit; in der Vertiefung von Wirtschaft und Freihandel sowie der digitalen Transformation; aber auch bei Kultur, Bildung und Wissenschaft.

Traditionell haben die ehemaligen Kolonialmächte Großbritannien, Frankreich und selbst die Niederlande auch nach der Entkolonialisierung die Beziehungen in die Räume Süd- und Südostasiens aufrechterhalten. Andererseits ist Deutschland aufgrund seiner nur marginalen kolonialen Vergangenheit in diesem Raum nicht vorbelastet und verfügt grundsätzlich über einen erheblichen Goodwill. Die bislang dominierende Selbstdefinition Deutschlands und Europas als Soft Power beziehungsweise normative Macht<sup>2</sup> befriedigt aber



**Wichtig ist ein deutlicheres Bekenntnis zu den ordnungspolitischen Grundsätzen und multilateralen Prozessen und Institutionen, die allein Frieden, Freiheit und offene Märkte gewährleisten können.**

aus Sicht der (Partner-)Länder angesichts wandelnder Rahmenbedingungen und neuer Herausforderungen immer weniger. Es ist deshalb in den letzten Jahren eine gewisse Ernüchterung in der Region aufgrund der Tatsache eingetreten, dass normativer Anspruch und konkretes Engagement Deutschlands und Europas vor Ort und für die Region oftmals nicht zur Deckung kommen. Dies liegt etwa daran, dass eine kohärente Asienpolitik seitens der Europäischen Kommission allenfalls in Teilbereichen erkennbar ist – was auch an deren unterschiedlichen Kompetenzen liegt, wenn man etwa die gemeinsame Außenhandelspolitik der Sicherheits- und Verteidigungspolitik gegenüberstellt.

Von einer Kohärenz und zumindest koordinierten Zielen ist man unter den europäischen Partnern jedenfalls weit entfernt, da eigene nationale Interessen (meist im Bereich der Außenwirtschafts- und Industriepolitik) nach wie vor dominieren. Mit dem Ausscheiden Großbritanniens aus der Europäischen Union drohen sich solche gegenseitigen Reibungsverluste, wie im Rahmen von AUKUS geschehen, noch zu häufen. Fortschritte sind in den letzten Jahren im Bereich bilateraler Freihandelsabkommen der Europäischen Gemeinschaft erzielt worden. Hier konnten einige der wichtigsten asiatisch-pazifischen Volkswirtschaften wie Südkorea, Japan, Singapur, Vietnam und Australien in ein handelspolitisches State-of-the-Art-Regelwerk eingebunden werden. Es bleibt zu hoffen, dass hiervon Integrationsimpulse innerhalb der Region und darüber hinaus bis auf die Ebene globaler, multilateraler Normenwerke ausgehen. Die erheblichen Mittel im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit orientieren sich hingegen noch stark an bilateralen Agenden und einem sehr unterschiedlichen Grad an Koordination in den Empfängerländern. Auch ist Asien gegenüber Afrika im Bereich der EZ weit nach hinten gefallen.

Kaum existent ist ein aktives sicherheitspolitisches Engagement Europas und Deutschlands, das nicht über symbolische Handlungen militärischer Präsenz hinausgeht. Der Besuch der Fregatte Bayern in Asien war ein wichtiges und richtiges Symbol, weckte aber auch Erwartungen an ein kontinuierliches Engagement Deutschlands. Lediglich Frankreich und Großbritannien treten in kleinem aber beständigem Ausmaße als sicherheitspolitische Akteure in Asien auf. Doch muss hier auf die Grenzen eigenen Handelns hingewiesen werden. Europa und Deutschland sind auf absehbare Zeit weder willens noch fähig, schwergewichtige sicherheitspolitische Akteure in Asien-Pazifik zu werden. Solange es nicht gelingt, die gemeinsamen Fähigkeiten institutionalisiert multi-

lateral zu bündeln, muss Europa selbst hinter seinen begrenzten Möglichkeiten zurückbleiben. Wichtig bleibt deshalb ein deutlicheres Bekenntnis zu den ordnungspolitischen Grundsätzen und multilateralen Prozessen. Ohne den Bestand und Ausbau dieser Institutionen können Frieden, Freiheit und offene Märkte in der Region nicht erhalten bleiben. Die in Asien-Pazifik nur teilweise unterstützte Sanktionspolitik gegenüber Russland hat jedoch die Verletzbarkeit dieser Ordnung gezeigt. Die normative Macht Deutschlands und der EU wird sich nur dann entfalten können, wenn sich Deutschland und die EU mit regionalen Bündnispartnern für eine Stärkung gemeinsamer Abstimmungs- und Handlungsfähigkeiten einsetzen.

### 3. Potenzial

Auf absehbare Zeit darf Deutschland nicht mit einer Entlastung in den traditionellen Kernräumen seiner Außenpolitik (Ostmitteleuropa, Schwarzmeerregion, Mittelmeerraum und angrenzende Sahelregion) rechnen. Auch wenn sich im Rahmen der angekündigten „Zeitenwende“ die Unterstützung für ein aktiveres Handeln in der Außenpolitik mehrt, ist die mittel- und langfristige Beständigkeit dieses Wandels noch nicht abschätzbar. Ob sich eine neue Bereitschaft zur Nutzung eines breiteren Arsenal außenpolitischer Machtmittel auch auf ein notwendigeres stärkeres Engagement in Asien-Pazifik ausstrecken wird, bleibt fraglich.

Deutschland und Europa werden nur im Verbund mit Wertepartnern in der Region agieren können. Weder kann gegen diese Wertepartner eine Strategie für Asien-Pazifik realisiert werden, noch wird eine Umsetzung ohne einen substanziellen Beitrag ebenjener möglich sein. Der Schlüssel zum Erfolg einer solchen gemeinsamen Strategie wird die Koordinierung der unterschiedlichen Kompetenzen sein. Die EU-Asia Connectivity Strategy und die Indo-Pazifik-Strategie bieten eine Grundlage, auf der gemeinsame Interessen identifiziert und Fähigkeiten gebündelt werden können. Sie bilden damit das Framework innerhalb dessen konkrete Handlungsfelder erschlossen und anschlussfähig geplant werden können und nicht im luftleeren Raum verfließen. Auch wenn die Zusammenarbeit mit Partnern wie Japan, Australien, Neuseeland und Südkorea in den letzten Jahren in verschiedenem Ausmaß verstärkt wurde, gilt es jetzt, diesen Anspruch mit Leben zu füllen. Im Hinblick auf die fünf hier definierten außenpolitischen Interessen deutscher Außenpolitik bedeutet das für die Region Asien-Pazifik:

#### a) Werte

Das Selbstbild Deutschlands als normativer Macht trifft in der Region Asien-Pazifik auf Staats- und Gesellschaftsordnungen, deren Werte und Verhaltensmuster deutlich von den eigenen abweichen. Das betrifft sowohl staatliches Handeln im Innern wie auch zwischen

den Staaten. Die Zahl potenzieller Partnerländer mit liberal-demokratischen Verfassungen hat in den letzten Jahren eher abgenommen; ein neuer Autoritarismus hat viele demokratische Entwicklungen (zumindest vorübergehend) zunichte gemacht (etwa in den Philippinen, Kambodscha oder Thailand). In Afghanistan sind unter den Augen des Westens nach 20 Jahren wieder die radikal-islamischen Taliban an die Macht gekommen, deren Politik noch immer diametral liberal-demokratischen Werten entgegensteht. Aber selbst die *like-minded countries* zeichnen sich oft durch eine „realistische“ Einstellung gegenüber dem globalen System und bei der Durchsetzung eigener Interessen aus. Deshalb ist eine gewisse Skepsis angebracht, wenn es etwa um konzentrierte Aktionen gegenüber systemischen Konkurrenten wie China oder islamistischen Mächten geht.

Als Beispiel für diese Problematik sei hier die vom deutschen Außenministerium initiierte Allianz für Multilateralismus genannt, die wichtige Länder in Asien (wie Indien, Singapur und Indonesien) umfasst. Ziel ist ein konzertiertes Handeln etwa beim Umgang mit den Ursachen und Folgen des Klimawandels oder der Aufrechterhaltung, Weiterentwicklung und Durchsetzung globaler Normen im Bereich zwischenstaatlicher Konfliktlösungen.

Anspruch und Wirklichkeit klaffen dennoch häufig auseinander. Zwingend ist deshalb auch der Einbezug nichtstaatlicher Akteure, die sich in Asien in den letzten Jahren als zunehmend einflussreichere Gestaltungsfaktoren entwickelt haben. Wie schon in der Klimadiskussion hat auch der Umgang mit der Corona-Pandemie deutlich gemacht, dass die gerade in Asien verbreitete Ansicht, wonach autoritäre Herrschafts-

formen und bestimmte kulturelle Normen („asiatische Werte“) denen des Westens überlegen seien, keineswegs zutreffend ist. Länder wie Südkorea und Taiwan, aber auch Australien und Neuseeland haben gezeigt, dass demokratische Institutionen, ja selbst Wahlen nicht Opfer effektiver Pandemiebekämpfung werden müssen. Andererseits beweist das Beispiel Indien, dass Partnerschaften leider auch von kritischen Widersprüchen geprägt sind und seitens Deutschlands auch Grenzziehungen erfordern (s. Kapitel Indien ab S. 48). Der sich dort ausbreitende Hindu-Nationalismus gefährdet säkulare Grundnormen und erzeugt ein erhebliches außenpolitisches

**Nichtstaatliche Akteure haben sich zu einflussreichen Gestaltungsfaktoren entwickelt.**

Konfliktpotenzial. Die komplexen Beziehungen zu Russland führen in Berlin oftmals zu Unverständnis. Umso wichtiger sind deshalb nichtstaatliche Akteure, die sich dem Konzept einer offenen Gesellschaft verpflichtet fühlen. Hier kann Deutschland aufgrund seines jahrzehn-

telangen Engagements in Kultur, Wissenschaft und Entwicklungshilfe auf ein breites Geflecht substaatlicher Akteure zurückgreifen.

## b) Wohlstand

Der wirtschaftliche Verflechtungsgrad Deutschlands mit den asiatisch-pazifischen Nationen hat in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich zugenommen. Rund ein Fünftel des deutschen Außenhandels wird derzeit mit dieser Region abgewickelt – mit steigender Tendenz und zunehmender Diversifizierung jenseits des bisherigen Haupt-Import- und Exportmarktes China. Zugleich ist Deutschland die offenste Volkswirtschaft unter den G7-Staaten und neben China wohl der größte Profiteur der Globalisierung. Damit hängt unser Wohlstand elementar von fairen und transparenten Marktzugangsregelungen und einer offenen Handelsarchitektur ab. Dass diese Institutionen keine sich selbst erhaltenden Systeme sind und eine immer stärkere regionale und globale Integration keinesfalls selbstverständlich ist, zeigen insbesondere die fortwährenden Handelskonflikte in Asien-Pazifik und die systematischen Angriffe auf die Funktionsfähigkeit multinationaler Regelwerke wie die der WTO. An besonders exponierter Stelle finden sich Akteure wie Südkorea und Taiwan wieder (s. Kapitel Taiwan ab S. 100). Ihre hochtechnologischen Industriestandorte sind auf die enge Verzahnung mit globalen Liefer- und Wertschöpfungsketten angewiesen. Gleichzeitig sind sie in besonders starkem Maße wirtschaftlich an die Volksrepublik China gebunden. Die hieraus resultierende Anfälligkeit stellt sie genau wie Deutschland vor die Herausforderung, ihre Wirtschaften resilienter zu gestalten.

Neben den großen nordostasiatischen Volkswirtschaften hängt die Zukunft eines multilateralen, an den Prinzipien des Freihandels orientierten Weltwirtschaftssystems gerade auch von den Schwellenländern Südostasiens (wie Vietnam oder Malaysia) ab. Bei diesen besteht, ungeachtet ihrer politischen Systeme, ein großes Interesse an einem funktionierenden und durchsetzungsstarken Normensystem. Ihre nationalen Entwicklungsinteressen bieten die Chance, gemeinsam mit Europa und Deutschland eine weitere Verflechtung in globale Wertschöpfungsketten voranzutreiben. Gerade die Corona-Krise zeigt, dass eine nationale Abschottung mittelfristig keine angemessene Lösung ist. Vielmehr muss eine kluge Diversifizierung von Bezugs- und Absatzmärkten vorangetrieben werden, um einseitige Abhängigkeiten (insbesondere von China) zu vermeiden. Der exogene Schock der Pandemie hat schonungslos die bisherigen strukturellen Schwächen offengelegt und wichtige Hinweise auf die Notwendigkeit und das Potenzial zur Modernisierung der eigenen Volkswirtschaften durch Kapital- und Wissenstransfer geliefert. Nicht zuletzt durch den Einsatz Deutschlands konnte die EU eine Reihe von bilateralen Freihandelsabkommen mit Südkorea, Singapur, Australien und Vietnam erzielen – und damit wichtige Kontrapunkte zur gegenwärtigen Welle eines neuen Protektionismus setzen (s. Kapitel Vietnam ab S. 106).

Wie das Beispiel Vietnam zeigt, strahlen diese Rahmenabkommen in die jeweilige Gesamtregion aus (in diesem Fall in die Gemeinschaft südostasiatischer Staaten ASEAN), bedeutender aber sind die Wirkungen innerhalb der nationalen Volkswirtschaften. Denn sie zwingen – und hier ist Vietnam ein Prototyp – zu erheblichen Anpassungen auch in sensiblen Bereichen wie Korruption und Rechtsstaatlichkeit. Aus deutscher Sicht geht es neben einer Verbesserung der Rahmenbedingungen für deutsche Unternehmen zudem auch um die Durchsetzung fortschrittlicher und globaler Umwelt- und Sozialstandards.

### c) Sicherheit

Der Begriff Sicherheit hat in den letzten Jahren eine beträchtliche Bedeutungserweiterung erhalten, was nicht zuletzt mit den Erfahrungen und Herausforderungen in der Asien-Pazifik-Region zu tun hat: von der Entwicklung und Verbreitung von Nuklearwaffen, ethnisch-religiösen Konflikten, Ressourcenkonflikten, religiös motiviertem, grenzüberschreitendem Terrorismus bis hin zur Massenmigration, zunehmend bedingt durch sich verschlechternde Umwelt- und Klimabedingungen. Die Disruptionen, die sich infolge der Corona-Pandemie ergeben werden, treffen massiv die etablierten Beziehungen Deutschlands beziehungsweise Europas mit Asien-Pazifik. Konkret wird dies in der Diskussion um eine wirtschaftliche Entkopplung und der Frage, welche Verwundbarkeiten sich Gesellschaften als Preis für Vorteile einer globalen Arbeitsteilung leisten wollen. Gleichwohl ist für die Region Asien-Pazifik nicht mit einer grundsätzlichen Antiglobalisierungswende zu rechnen. Jedoch wird die Diversifizierung im wirtschafts- wie sicherheitspolitischen Feld weiter zunehmen, was durchaus eine Chance für Europa sein könnte.

In den letzten Jahren sind Räume in den Fokus deutscher und europäischer Außen- und Sicherheitspolitik gerückt, die im Schatten bisheriger Geopolitik lagen. Für die Region Süd- und Südostasien sind dies Indien und Singapur, im westpazifischen Raum liegt der Fokus auf dem Gürtel demokratischer Staaten von Südkorea bis Neuseeland. Viele dieser Länder suchen nach verlässlichen „dritten Partnern“, um als eigenständige regionalpolitische Akteure bestehen zu können.

Zentralasien gehört ohne Zweifel zu diesen neuen Gebieten, in denen über eine zukünftige globale Machtarchitektur verhandelt wird. Hier wird die Notwendigkeit einer neuen Sicherheitsarchitektur unter Einbezug und aktiver Gestaltung der Europäischen Union und Deutschlands deutlich. Russlands Aggression und das globale Ausgreifen Chinas im Rahmen seiner Belt-and-Road-Initiative bedürfen einer gemeinsamen Antwort Europas – und dies in enger und multidimensionaler Abstimmung mit Partnern in der Region. Kasachstan ragt für Zentralasien als potenzieller Partner heraus (s. Kapitel Kasachstan ab S 156). Trotz eines russisch geführten Eingreifens der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS) distanziert sich das Land deutlich vom

**In den letzten Jahren sind Räume in den Fokus deutscher und europäischer Außen- und Sicherheitspolitik gerückt, die im Schatten bisheriger Geopolitik lagen.**

russischen Angriffskrieg auf die Ukraine. Doch auch die anderen zentralasiatischen Staaten beobachten Deutschlands und Europas Agieren genau. In verschiedenem Ausmaß versuchen sie, im aufziehenden Systemkonflikt neutral zu bleiben. Durch ein andauerndes wirtschaftliches und entwicklungspolitisches Engagement in der Region kann Deutschland die internen Reformprozesse unterstützen. Gerade Usbekistan bietet hier das Potenzial, sich zu einem Stabilitätsanker zu entwickeln (s. Kapitel Usbekistan ab S. 160). Militärisch sind die Möglichkeiten einer Kooperation jedoch genau deshalb begrenzt. Für eine andauernd stabile Sicherheitslage in Zentralasien muss der Destabilisierung aus der Region selbst heraus entgegengewirkt werden. Ein direktes größeres militärisches Engagement Deutschlands – außerhalb von

multinationalen Missionen – kann jedoch auch für die Zukunft in der Region Asien-Pazifik weitgehend ausgeschlossen werden. Hier fehlt es auf absehbare Zeit an wesentlichen militärischen Fähigkeiten zur selbstständigen Machtprojektion in diese Räume. Doch bieten sich im Rahmen eines erweiterten Sicherheitsbegriffs eine Reihe von konstruktiven Beiträgen im Verbund mit Partnerländern an: die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich nachhaltiger Ressourcennutzung, gemeinsame Initiativen in multinationalen Organisationen wie der UN oder die Durchsetzung internationaler Normen (etwa im Bereich des Seevölkerrechts). Darüber hinausgehendes sicherheitspolitisches Engagement setzt eine größere Integration europäischer oder multinationaler Lösungen vor Ort voraus.

#### **d) Ressourcen und Klima**

Deutschland und Europa haben sich zu den weltweit ehrgeizigsten Klimazielen verpflichtet als Teil einer umfassenden Nachhaltigkeitsstrategie, in dessen Zentrum ein neues Ressourcenverständnis steht. Dieser Anspruch spiegelt sich im Green Deal der Europäischen Kommission vom September 2019 wider. Anfänglich stark nach innen gerichtet, besteht nun die politische Herausforderung darin, die Außenbeziehungen der EU auch an diesem Konzept zu orientieren. Blickt man auf die globale Verteilung von Produktion und Konsum natürlicher Ressourcen und Energie, so wird klar, dass dies nur mit Partnern in Asien gelingen kann. Denn dort entscheidet sich bereits heute, ob und in welcher Weise globale klimapolitische Ziele etwa der UN-Klimakonferenz von Paris 2015 erreicht werden können. Eine zentrale Stellung für die klimapolitische Entwicklung Asiens und der Welt

wird dabei China einnehmen (s. Kapitel VR China ab S. 202). Einerseits ist das einwohnerstärkste Land der Erde international der größte CO<sub>2</sub>-Emittent. Andererseits werden hier rasant neue grüne Technologien entwickelt und ausgebaut. Als Absatzmarkt, notwendiger Kooperationspartner gegen die Folgen des Klimawandels und weltweiter Mitbewerber befindet sich die Volksrepublik in einem komplexen Verhältnis zu Deutschland. Unternehmen und Wissenschaft können hier nur dauerhaft aktiv bleiben, wenn sie auf der Grundlage einer gemeinsam eingehaltenen und garantierten Ordnung agieren können.

Doch sind alle Staaten Asiens, unabhängig von ihrem jeweiligen sozio-ökonomischen Entwicklungsstand, gezwungen, ihr fossil-basiertes Wachstumsmodell zu hinterfragen. Negative ökologische und auch soziale Konsequenzen können – egal von welchem politischen System – nicht mehr ignoriert werden. Zentral sind Energie- und Ressourcensicherheit für die politische Legitimation der jeweiligen Regime. Die seit Russlands Angriff auf die Ukraine in Europa und Deutschland unter hohen Kosten rasant vorangetriebene Ressourcen-Entkopplung von Russland zeigt auch den asiatischen Partnern die Kosten einer zu wenig diversifizierten Energie- und Ressourcenversorgung auf. Hier haben sich bereits in der Vergangenheit vielfältige Kooperationsnetze mit Deutschland auf staatlicher und unternehmerischer Ebene entwickelt. Die enormen Anstrengungen im Rahmen der Energiewende haben Deutschland in technologischer, konzeptioneller und ökonomischer Hinsicht zu einer gefragten Adresse für Innovations- und Transformationspartnerschaften in und mit Asien werden lassen. Immer mehr aber können wir selbst wichtige Erkenntnisse aus den höchst vielfältigen Rahmenbedingungen und Umsetzungsstrategien in der Region gewinnen. Dabei müssen dies nicht immer nur die höchstentwickelten Nationen Ostasiens sein. Gerade in den Schwellenländern Süd- und Südostasiens öffnen sich *windows of opportunity*, da dort grundlegende Weichenstellungen über den zukünftigen Energiemix, Kreislaufwirtschaftssysteme etc. getroffen werden.

Ein lehrreiches Beispiel ist hier die intensive Diskussion um eine energiepolitische Wende in Japan, das sich aufgrund seiner Insellage bislang in einer extremen Importabhängigkeit von fossilen Energieträgern befindet. Dank eines leistungsfähigen Ökosystems aus Ministerien, Unternehmen und Wissenschaft werden hier die Grundlage einer wasserstoffbasierten Energiewirtschaft gelegt. Technologieoffenheit und systemisches Denken zeichnen den japanischen Weg aus. Zusammen mit dem zunehmend ebenfalls aktiv werdenden Australien besitzt Japan damit das Potenzial, zum asiatischen Export-Hub für Wasserstoff zu werden. Diese Erfahrungen sollten auch für Deutschland Anlass sein, einseitige und eindimensionale Transformationspfade zu überdenken und zu verlassen. Die Nachfrage nach Transformationspartnerschaften mit deutschen Akteuren ist auf japanischer Seite jedenfalls groß (s. Kapitel Japan ab S. 208).

Deutschland ist grundsätzlich über die gesamte Breite staatlicher Kooperationsformen und in Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen und Forschungsinstitutionen in diesem Themenfeld gut aufgestellt. Allerdings mangelt es häufig an einer durchgehenden Wertschöpfungskette, um Potenziale vor Ort auch im Interesse eigener ökonomischer Interessen voll auszunutzen. Gerade kleine und mittlere Unternehmen, die technologisch hoch innovativ sind, benötigen eine aktive staatliche Begleitung beim Markteintritt und ein langfristiges finanzielles Engagement öffentlicher und staatlicher Finanzorganisationen. Diese bilateralen Ansätze müssen allerdings durch eine engere Abstimmung beider Staaten bei der Setzung globaler Umwelt- und Klimaziele begleitet werden.

### e) Migration

Deutschland hat sich zu einem verstärkten migrationspolitischen Engagement in Afrika (zum Beispiel Marshallplan mit Afrika) verpflichtet. Doch gelten viele der hierbei genannten Gründe, die Schaffung von Zukunftsperspektiven für junge Menschen in ihren Heimatländern, auch für weite Teile West-, Süd- und Südostasiens. Gerade Westasien ist als wesentliche Herkunftsregion von Migrantinnen und Migranten (Afghanistan, Pakistan) von besonderer Bedeutung, wobei Deutschland bislang nur gering von Migrationsströmen innerhalb Asiens und aus Asien betroffen ist.

**Das Engagement Deutschlands bei regionalen und globalen Migrationsinitiativen bleibt unerlässlich.**

Der Migrationsdruck ist Folge, aber auch Ursache massiver zwischenstaatlicher Konflikte, von Ressourcenkonflikten und Menschenrechtsverletzungen. Mit Blick auf die regionale Stabilität, aber auch aus menschenrechtlichen Schutzverpflichtungen heraus hat Deutschland ein massives Interesse, Fluchtursachen vor Ort mit den betroffenen Ländern und im Verbund mit anderen Staaten (etwa mit Japan oder Australien) zu lösen. Das Beispiel Afghanistan zeigt aber, wie eng gerade migrations- und sicherheitspolitische Interessen miteinander verflochten sind. Im Zuge des Abzuges

der westlichen Truppen müssen neue migrationspolitische Ansätze entwickelt werden. Auch Partnerschaften mit den Nachbarn der Herkunftsländer, wie beispielsweise Pakistan, müssen hier verstärkt in den Blick genommen werden (s. Kapitel Pakistan ab S. 242). Dass es hierbei zu Zielkonflikten zwischen deutschen Sicherheits-, Werte- und Migrationsinteressen kommen wird, darf nicht in Tatenlosigkeit münden. Öffentliche Sicherheit und wirtschaftliche Perspektiven für die jungen und rasch wachsenden Bevölkerungen zum Verbleib in ihren Heimatländern stellen trotzdem das primäre Ziel eines deutschen



Engagements dar. Gerade im Kontext fragiler bis nichtexistierender Staatlichkeit kommt Akteurinnen und Akteuren aus Wirtschaft, NGOs und Wissenschaft die Aufgabe zu, Entwicklungs- und Qualifizierungspotenziale für die junge Generation zu erschließen. Dies sollte primär vor Ort geschehen, doch können neue Modelle temporärer Wanderung zwischen Deutschland und den Herkunftsstaaten ebenfalls ihren Beitrag leisten.

Daneben bleibt ein weiteres Engagement Deutschlands bei regionalen und globalen Migrationsinitiativen unerlässlich. Dies dürfte allerdings aufgrund der zunehmenden protektionistischen und nationalistischen Politiken schwieriger werden, zumal die meisten Länder Asiens sich bislang nicht nennenswert an diesen Initiativen beteiligt haben – obwohl bereits heute neue Konflikte und steigender Problemdruck in den nächsten Jahren absehbar sind.

Deutschlands Stimme und Rolle in einem System flexiblen Multilateralismus kann nur dann zur Geltung kommen, wenn bestehende Partnerschaften mit den Nationen Asien-Pazifiks erweitert und vielfach auch neu definiert werden. Mit Staaten des demokratischen Kosmos ist dabei ein breites Spektrum an gemeinsamen Themenfeldern möglich. Doch sollten hier auch thematisch angelegte Partnerschaften mit weiteren Staaten zur Lösung gemeinsamer Probleme hinzutreten – ungeachtet deren politischer und gesellschaftlicher Verfasstheit. ◆

**Peter Hefe** war bis Dezember 2021 Leiter der Abteilung Asien und Pazifik in der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit.

---

1 European Commission 2019: EU-China – A strategic outlook, Strasbourg, S. 1, in: <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf> [18.5.2020].

2 Vgl. Niemann, Arne/Junne, Gerd 2011: Europa als normative Macht?, in: Simonis, Gerd/Elbers, Helmut (Hrsg.): Externe EU-Governance, Wiesbaden, S. 103–131.

## Impressum

### Ansprechpartner:

Sebastian Enskat  
Leiter Demokratie,  
Recht und Parteien  
Hauptabteilung Analyse und Beratung  
T +49 30 / 26 996-33 83  
[sebastian.enskat@kas.de](mailto:sebastian.enskat@kas.de)

Magdalena Jetschgo-Morcillo  
Referentin Globale Ordnung  
und Systemwettbewerb  
Hauptabteilung Analyse und Beratung  
T +49 30 / 26 996-38 66  
[magdalena.jetschgo@kas.de](mailto:magdalena.jetschgo@kas.de)

**Herausgeberin:** Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. 2022, Berlin

Bildnachweise: Titel, S. 4 © Gianluca Giacoppo; S. 10/11 © unsplash/Charles Deluvio; S. 12 © REUTERS/Denis Balibouse; S. 18/19 © REUTERS/Arnd Wiegmann; S. 24/25 © REUTERS/Baz Ratner; S. 28/29 © REUTERS/Zoubeir Souissi; S. 32/33 © REUTERS/Murad Sezer; S. 36/37 © REUTERS/Salim Henry MH/DL; S. 40/41 © REUTERS/Rodrigo Garrido; S. 44/45 © REUTERS/Andres Stapff; S. 48/49 © REUTERS/Danish Siddiqui; S. 54/55 © REUTERS/Yuya Shino; S. 60 REUTERS/Christian Charisius; S. 70/71 © REUTERS/Arnd Wiegmann; S. 76/77 © REUTERS/Esam Al-Fetori; S. 80/81 © REUTERS/Mohamed Al Hwaity; S. 84/85 © REUTERS/Luc Gnago; S. 88/89 © REUTERS/Amir Cohen; S. 92/93 © REUTERS/Pilar Olivares; S. 96/97 © REUTERS/Edgard Garrido; S. 100/101 © REUTERS/Nicky Loh; S. 106/107 © REUTERS/Desmond Boylan; S. 112 © REUTERS/Yannis Behrakis; S. 120/121 © REUTERS/Zohra Bensemra; S. 126/127 © REUTERS/Muath Freij; S. 130/131 © REUTERS/Mohammed Dabbous; S. 134/135 © REUTERS/Luc Gnago; S. 138/139 © REUTERS/Temilade Adelaja; S. 142/143 © REUTERS/Ueslei Marcelino; S. 148/149 © REUTERS/Carlos Garcia Rawlins; S. 152/153 © REUTERS/Sergio Maldonado; S. 156/157 © REUTERS/Shamil Zhumatov; S. 160/161 © REUTERS/Shamil Zhumatov; S. 166 © REUTERS/David Gray; S. 176/177 © REUTERS/Essam al-Sudani; S. 180/181 © REUTERS/Rafael Marchante; S. 184/185 © AFRICA-FORESTS/REUTERS/Finbarr O'Reilly/Files; S. 188/189 © REUTERS/David Gray; S. 192/193 © REUTERS/Juan Carlos Ulate; S. 196/197 © REUTERS/Nacho Doce; S. 202/203 © REUTERS/Carlos Barria; S. 208/209 © REUTERS/Toru Hanai; S. 214 © REUTERS/Rodi Said; S. 224/225 © REUTERS/Marko Djurica; S. 228/229 © REUTERS/Jesus Blasco de Avellaneda; S. 232/233 © REUTERS/Joe Penney; S. 236/237 © REUTERS/Carlos Garcia Rawlins; S. 242/243 © REUTERS/Shannon Stapleton; S. 246/247 © unsplash/Lucas Sandor; S. 248 © REUTERS/Christian Hartmann; S. 254 © REUTERS/Ahmed Jadallah; S. 264 © REUTERS/Goran Tomasevic; S. 274 © REUTERS/Ivan Alvarado; S. 284 © REUTERS/Toru Hanai

Redaktion: Magdalena Jetschgo-Morcillo, Sebastian Enskat

Lektorat: Oliver Seifert

Gestaltung und Satz: yellow too Pasiek Horntrich GbR

Druck: Die Printausgabe wurde bei der Druckerei Kern GmbH, Bexbach, klimaneutral produziert und auf FSC-zertifiziertem Papier gedruckt.

Buchbinder: Schaumann Buchbinderei

Printed in Germany.

Hergestellt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.



Der Text dieser Publikation ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>).

Redaktionsschluss: 31. Juli 2022

ISBN 978-3-98574-097-0

### **Nach der „Zeitenwende“**

Der neue Partner-Atlas für  
die deutsche Außenpolitik

Auch die neue Ausgabe unseres Partner-Atlas zeigt auf, welche außenpolitischen Interessen sich mit welchen internationalen Partnern weiterhin verwirklichen lassen. Der Fokus dieses Nachschlagewerkes liegt dabei nach wie vor sehr bewusst auf Partnerschaften jenseits von EU und NATO und deckt ein möglichst breites Spektrum bilateraler Beziehungen ab, das von engen Wertepartnerschaften bis hin zu reinen Zweckbündnissen reicht. Die Tatsache, dass sich der nun vorliegende Partner-Atlas nicht unerheblich von der ersten Ausgabe unterscheidet und von 25 auf 41 Länderkapitel angewachsen ist, macht deutlich, dass die Wirklichkeit internationaler Politik nicht nur komplex, sondern außerdem im permanenten Wandel begriffen ist. Ziel dieser umfassenden Neuausgabe ist es, Struktur in die Debatte um Deutschlands Werte, Interessen und potenzielle Partner zu bringen und politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern sowie der interessierten Öffentlichkeit ein Werkzeug an die Hand zu geben, um sich in unterschiedlichen Themenfeldern und Weltregionen zurechtzufinden.