

AUSLANDSINFORMATIONEN



Globale Machtverschiebungen

AUSLANDSINFORMATIONEN

1 | 2021

Liebe Leserinnen und Leser,

Machtverschiebungen sind ein grundlegendes Phänomen in der internationalen Politik. „So wie Bauern und Meteorologen versuchen, Stürme vorherzusagen“, schrieb der US-amerikanische Politikwissenschaftler Joseph S. Nye im Jahr 1990 unter dem Eindruck der endgültigen Auflösung der bipolaren Weltordnung, „versuchen Staatenlenker und Analysten, die Dynamik hinter den großen Machtverschiebungen zwischen den Nationen zu verstehen.“

Auch heute befindet sich die Welt wieder in einer Umbruchphase. Die Coronapandemie hat geopolitische Entwicklungen akzentuiert und beschleunigt, die bereits seit Längerem zu beobachten sind und mit einem fundamentalen Wandel der internationalen Ordnung einhergehen. Der Aufstieg der Volksrepublik China zur Großmacht ist vielleicht der sichtbarste, aber nicht der einzige Ausdruck dieser Veränderungen. Mehr als einem unvermittelt auftretenden Sturm gleichen diese Entwicklungen den langsamen tektonischen Verschiebungen der Erdkruste – und diese Verschiebungen erzeugen Spannungen.

Was aber bedeutet das für Deutschland? Und welche außenpolitischen Weichenstellungen muss die Europäische Union vornehmen, um den Entwicklungen nicht ausgeliefert zu sein, sondern diese aktiv zu gestalten? Klar ist: Europa muss international mehr Verantwortung übernehmen – und Deutschland muss dafür einen stärkeren Beitrag leisten als bislang. Mehr Engagement und Eigenständigkeit bedeuten allerdings nicht, dass die Allianz mit den USA an Bedeutung verlieren würde. Nur in einem engen Bündnis mit den Vereinigten Staaten werden Deutschland und Europa ihre Interessen erfolgreich vertreten können. Die Chancen, die sich aus der Wahl Joe Bidens zum Präsidenten der USA ergeben, müssen daher entschlossen ergriffen werden, fordert Peter Beyer, Bundestagsabgeordneter und Transatlantik-Koordinator der Bundesregierung.

Viel wird derzeit über das außenpolitische Selbstverständnis der EU diskutiert. Diese Diskussionen sind wichtig. Nur wer ein klares Bild von seinen Ambitionen und Zielen hat, wird sich in der sich wandelnden Weltordnung behaupten können. Die EU muss dabei den Anspruch haben, die globale Ordnung maßgeblich mitzugestalten, meinen Hardy Ostry und Ludger Bruckwilder. Der Einsatz für ein internationales System, das auf multilateraler Kooperation und verbindlichen Regeln beruht, ist auch deshalb notwendig, weil diese Prinzipien von verschiedenen Seiten unter Druck geraten, wie Christoph Heusgen, Ständiger Vertreter Deutschlands bei den Vereinten Nationen, in einem Interview in dieser Ausgabe der Auslandsinformationen verdeutlicht.

Eine Region, in der sich geopolitische Rivalitäten und Machtverschiebungen in besonders augenfälliger Weise manifestieren, ist der Indopazifik. China baut dort seinen Einfluss aus – und fordert so die USA und die regelbasierte Ordnung in der Region heraus. Vor diesem Hintergrund analysieren Isabel Weininger und Lewe Paul die deutsche und europäische Indopazifikpolitik und zeigen konkrete Schritte auf, mit denen die sicherheitspolitische Kooperation mit wichtigen Partnerstaaten intensiviert werden kann. Beatrice Gorawantschy und Barbara Völkl wiederum werfen einen

detaillierten Blick auf die Stellung Australiens in der Region. Dabei erläutern sie, wie sich das Land strategisch klug als „kreative Regionalmacht“ positioniert.

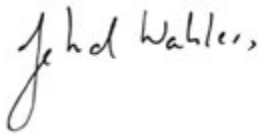
Während die Welt noch mit den unmittelbaren Folgen der Coronapandemie ringt, wird deren Bedeutung für eine mögliche Machtverschiebung auf dem Gebiet der politischen Ordnungsmodelle immer klarer. Anna Lena Sabroso-Wasserfall und Tom Bayes zeigen in ihrem Beitrag, wie China in Afrika versucht, seine Lesart der Krise zu verbreiten. Dabei stellt sich das Land als großzügiger Unterstützer afrikanischer Staaten und entschlossener Krisenmanager dar, dessen Erfolge in der Pandemiebekämpfung die Überlegenheit des eigenen politischen Systems gegenüber liberalen Demokratien illustrierten. Und wenn die Kommunistische Partei Chinas unter lateinamerikanischen Parteien um „Freunde“ wirbt, so machen Sebastian Grundberger und Juan Pablo Cardenal in ihrem Beitrag deutlich, dann verkauft sie auch hier ihr autoritäres Entwicklungsmodell immer offensiver als vermeintlich überlegene Alternative zur Demokratie.

Ein machtpolitischer Schlüsselakteur im Nahen Osten ist die Türkei. Verfolgt Präsident Erdoğan eine revisionistische, „neo-osmanische“ Außenpolitik, wie manche Beobachter meinen? Walter Glos und Nils Lange widersprechen dieser Auffassung und dämpfen gleichzeitig die Erwartungen derjenigen, die in einer Türkei nach Erdoğan einen deutlich unkomplizierteren Partner für den Westen sehen.

Im Ringen um Einfluss spielen klassische Machtressourcen wie militärische Stärke und Wirtschaftskraft eine zentrale Rolle. Daneben jedoch gewinnen Fähigkeiten im digitalen Raum an Bedeutung. Hackerangriffe, Cyberspionage, gezielte Einflussnahme durch Fake News – der digitale Machtkampf wird mit unterschiedlichen Mitteln ausgetragen. Durch den vergleichsweise niedrigschwelligen Zugang können dabei Staaten international an Einfluss gewinnen, die bislang nicht als globale Akteure galten, schreiben Christina Stolte und Jason Chumtong.

Zeiten globaler Machtverschiebungen sind Zeiten erhöhter Spannung. Sie erzeugen Risse in der internationalen Ordnung und bergen Konfliktpotenzial. In diesem Umfeld müssen sich auch Deutschland und Europa neu behaupten. Denn eins ist klar: Unsere Stellung in der Welt ist längst nicht mehr garantiert, vielmehr müssen wir sie aktiv verteidigen. Das gilt für unsere Werte genauso wie für unsere wirtschaftlichen und politischen Interessen. Dabei müssen wir immer wieder unterstreichen, wofür wir stehen und einstehen: für eine multilaterale und liberale Weltordnung.

Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre.

Ihr 

Dr. Gerhard Wahlers ist Herausgeber der Auslandsinformationen (Ai), stellvertretender Generalsekretär und Leiter der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung (gerhard.wahlers@kas.de).

Globale Machtverschiebungen



6 ● *Zwischenruf*
Lasst uns den Neuen Westen bauen!
Peter Beyer

14 ●
Eine Frage der Identität
Die EU muss ein globaler Akteur in der
sich ändernden Weltordnung werden
Hardy Ostry / Ludger Bruckwilder

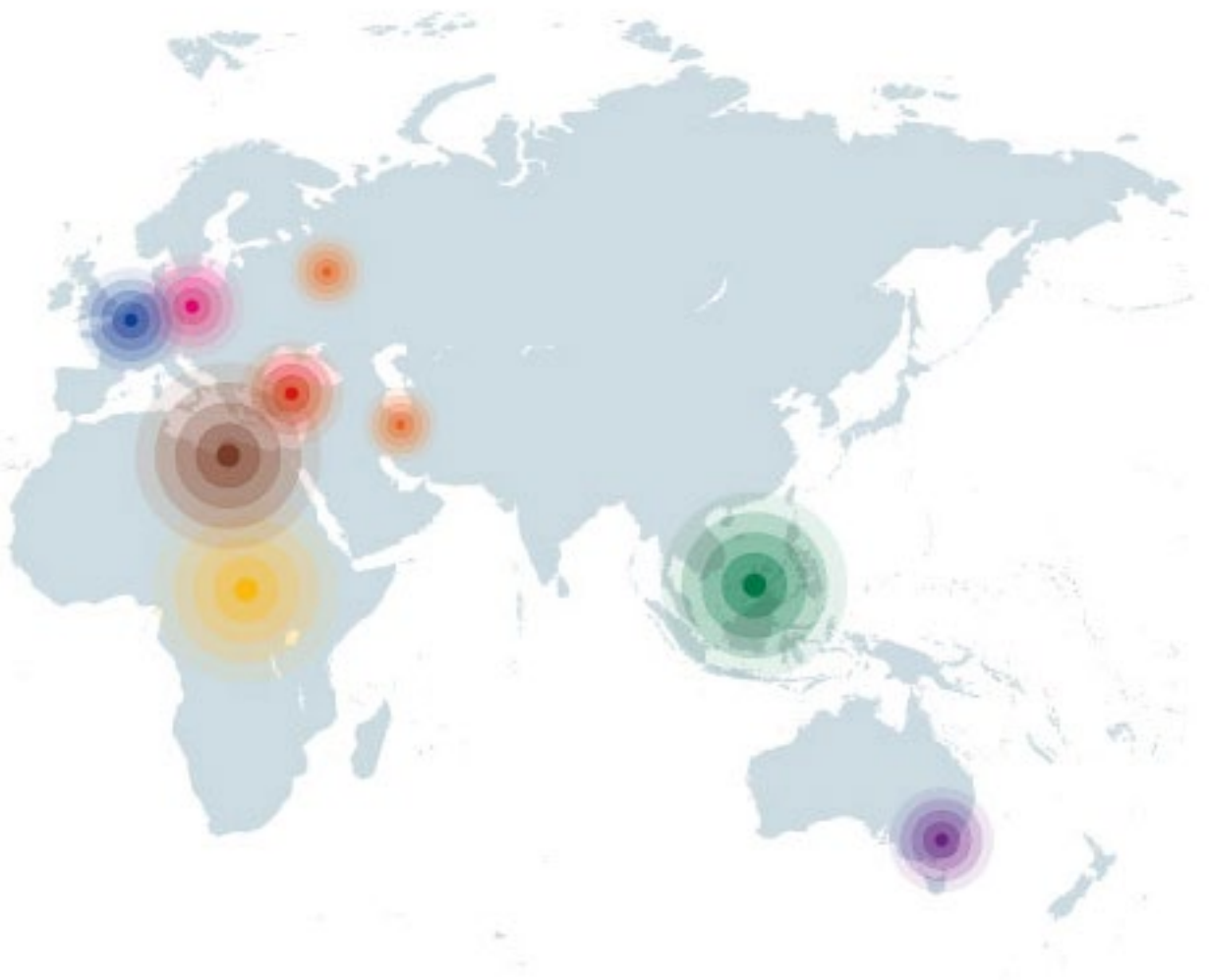
26 ● *Im Gespräch*
„Das internationale System steht
unter erheblichem Druck“
Deutschlands zweijährige Mitgliedschaft im
Sicherheitsrat der Vereinten Nationen
Ein Gespräch mit [Christoph Heusgen](#)

36 ●
Sicherheitspolitik im Indopazifik
Wie kommt Deutschland von Worten zu Taten?
[Lewe Paul](#) / [Isabel Weininger](#)

48 ●
„A new and less benign strategic area“
Australien als Ordnungsmacht im Indopazifik
[Beatrice Gorawantschy](#) / [Barbara Völkl](#)

63 ●
COVID-19 als Beschleuniger einer
globalen Machtverschiebung?
Chinas wachsende ideologische
Einflussnahme in Afrika
[Anna Lena Sabroso-Wasserfall](#) / [Tom Bayes](#)

76 ●
Von der Kunst, Freunde zu gewinnen
Wie Lateinamerikas Parteien von China
verführt werden
[Juan Pablo Cardenal](#) / [Sebastian Grundberger](#)



88 ●

Von Brücken und Toren
Das Regionalmachtstreben der Türkei
[Walter Glos/Nils Lange](#)

102 ●

Digitale Technologie als
neue Machtressource
Konflikte im virtuellen Raum
[Jason Chumtong/Christina Stolte](#)

WEITERE THEMEN

114 ●

Veraltete Eliten, neues Selbstverständnis
Führerlose Aufstände und die Vertrauenskrise
arabischer Autoritäten
[Simon Engelkes](#)



Zwischenruf

Globale Machtverschiebungen

Lasst uns den Neuen Westen bauen!

Peter Beyer

„America is back!“ Mit US-Präsident Joe Biden ist eine ambitionierte transatlantische Politik möglich. Wir sollten mit aller Kraft daran arbeiten, das Bündnis zwischen Europa und den USA neu zu schmieden. Alles andere wäre fatal. Uneinigkeit im Westen hilft nur unseren Systemrivalen China und Russland. Was wir jetzt tun müssen.

„Democracy will win!“

Thomas Mann

Ohne zu euphorisch klingen zu wollen: Die Wahl Joe Bidens zum 46. Präsidenten der USA gibt dem Westen eine neue Chance. In seiner Rede auf der virtuellen Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2021 sagte Biden: „The transatlantic alliance is back.“ Er sprach von einem „new moment in history“. Da ist etwas dran: Es gibt nun ein Zeitfenster, in dem wir die transatlantische Partnerschaft auf ein neues, stabiles Fundament für die nächsten Jahrzehnte stellen können.

Das ist auch nötig. Der Westen und die Demokratie stehen unter Druck, von innen und von außen. Der Fall der Mauer, die Wiedervereinigung und der Zerfall der Sowjetunion in den Epochenjahren 1989 bis 1991 haben nicht zum „Ende der Geschichte“ geführt, wie bekanntlich damals von Francis Fukuyama mit einem Fragezeichen versehen in den Raum gestellt. Die Welt ist vielmehr weniger starr, dafür ein Stück weit unberechenbarer und komplexer geworden.

Gefühlt taumeln wir seit Beginn des Jahrhunderts von Krise zu Krise: die Terroranschläge vom 11. September 2001, die Kriege in Afghanistan und im Irak, die Weltfinanzkrise, die Euro-Krise, die Verwerfungen und Kriege in der Folge des „Arabischen Frühlings“, die Krim-Annexion, der Krieg in der Ost-Ukraine, die Flüchtlingskrise in Europa, der IS-Terror in europäischen Großstädten, der Brexit, die Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten sowie die Coronapandemie, die nicht nur eine Gesundheitskrise ist, sondern auch eine ökonomische Krise, die uns noch auf

lange Sicht fordern wird. Um nur die wichtigsten Verwerfungen zu nennen.

Viele dieser Krisen schwelen noch oder können wieder aufbrechen. Am Horizont sind zudem schon gewaltige Herausforderungen zu erkennen. Gut möglich, dass Historiker in 40 oder 50 Jahren unsere Zeit als den Beginn eines neuen Kalten Krieges zwischen dem Westen und China sehen werden. Hinzu kommen die Ungewissheiten der Tech-Revolution: Welche Auswirkungen werden die Digitalisierung und Bioengineering, an deren Anfang wir immer noch stehen, für die Menschen und die Staatenwelt haben?

Trotz dieser Krisen und Herausforderungen stehen wir Deutsche und die meisten Europäer immer noch gut da, leben in Freiheit, Sicherheit und relativem Wohlstand. Das hat auch mit dem besonnenen Handeln der Bundesregierung und der EU-Kommission zu tun. Doch wir müssen davon ausgehen, dass es weltpolitisch härter zugehen wird und Krisen sich entwickeln werden, die wir uns noch gar nicht vorstellen können. Vor diesem Hintergrund müssen wir uns fragen: Wie stabilisieren wir dauerhaft unsere Ordnung und unsere Verfasstheit? Wie erlangen wir eine gewisse Resilienz gegen Verwerfungen und Krisen im Inneren wie im Äußeren? Wie stellen wir uns für die Zukunft auf?

Für mich steht unumstößlich fest: Europa muss den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts mit einem starken, ambitionierten Bündnis mit den Vereinigten Staaten von Amerika begegnen.

Gelingt eine enge, vertrauensvolle Zusammenarbeit auf Augenhöhe, können wir einen *Neuen Westen* bauen.

Ich skizziere im Folgenden in fünf Punkten, wie eine neue Phalanx zwischen Europa und den USA aussehen könnte.

1. USA und EU – Gemeinsam unschlagbar

Biden und seine Administration verstehen Europa in seiner Komplexität und Widersprüchlichkeit. Und sie verstehen, was Partnerschaft bedeutet: Fähigkeit zum Kompromiss. Donald Trump wollte meist nur Maximalforderungen durchsetzen, was dazu führte, dass wir in Deutschland und Europa schon froh waren, wenn wir Schlimmeres verhindern konnten. Biden hat nach seinem Amtsantritt die transatlantische Partnerschaft geradezu beschworen. Das hilft, verlorengegangenes Vertrauen wiederherzustellen. Aber es gilt jetzt auch, Rhetorik in konkrete Politik umzusetzen.

Wir brauchen keine europäischen Alleingänge oder Fantasien über die Abkopplung von den USA.

Diese Chance ist für uns also Test und Verpflichtung. Europa muss erwachsen werden. Auch wenn das unbequem ist. Die USA haben es nach dem Ersten Weltkrieg abgelehnt, die von ihnen mitentworfene Ordnung zu verteidigen und zu gestalten. Nach dem Zweiten Weltkrieg haben sie diese Rolle zunächst nur zögerlich angenommen. Nun ist es an Europa, einen Schritt hin zu mehr Verantwortung zu gehen. Frankreichs Präsident Emmanuel Macron irrt, wenn er die NATO als „hirmtot“ bezeichnet. Aber seine Analyse ist nicht von der Hand zu weisen: „Wenn Europa sich nicht als Weltmacht sehen kann, wird es verschwinden.“

Wir brauchen allerdings keine europäischen Alleingänge oder Fantasien über die Abkopplung von den USA. Um den engen Verbund mit den USA

sicherzustellen, muss Deutschland als Partner- und Führungsnation in Europa agieren. Das sind wir uns und unseren Verbündeten schuldig. Dazu gehört zum Beispiel, dass unser Verteidigungshaushalt weiter in Richtung Zwei-Prozent-Ziel wächst, wie mit unseren NATO-Partnern vereinbart. Dazu gehört ein Bekenntnis zur nuklearen Teilhabe – und zu deren technischer Modernisierung. Dazu gehört die Beschaffung von bewaffneten Drohnen zum Schutz der Frauen und Männer, die wir in den Einsatz schicken. Dazu gehört mehr Engagement in der NATO und der europäischen Verteidigungspolitik. Dazu gehört auch, die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik deutlich effizienter zu gestalten.

Ich plädiere deshalb für die Einrichtung eines Nationalen Sicherheitsrats, bei dem die außen-, verteidigungs- und wirtschaftspolitischen Fäden zusammenlaufen. Die Geschäftsordnung der Bundesregierung ist veraltet, sie ist seit den Zeiten Konrad Adenauers kaum verändert worden – und muss endlich an unsere Zeit angepasst werden. Wir müssen in der Lage sein, die vielen Ideen und Konzepte, die wir erarbeiten, in Politik umzusetzen. Wir brauchen mehr Flexibilität, müssen alte und starre Denkmuster überwinden. Armin Laschet liegt richtig, wenn er, wie jüngst im Interview mit dem Magazin *Internationale Politik*, mit Blick auf deutsche und europäische Außenpolitik formuliert: „Es geht immer um beides: Werte und Interessen.“

Amerika wird Supermacht bleiben, dafür sprechen Wirtschaft, Innovationskraft und militärische Fähigkeiten. Doch das Land wird sein weltweites Engagement nicht wieder erhöhen können. Das hat verschiedene Gründe. Unter anderem ist die Bevölkerung nach den Kriegen in Afghanistan und vor allem im Irak skeptisch. Ein Präsident, der sich außenpolitisch verkalkuliert, wird die nächste Wahl verlieren.

Um das weltpolitische Engagement der USA zu stützen, muss Europa seine sicherheitspolitischen Hausaufgaben machen. Das heißt konkret: Lastenteilung – etwa im Südchinesischen Meer, womit wir den Amerikanern, aber auch den Chinesen zeigen, dass wir es ernst meinen. Aber auch

an der Peripherie unseres Kontinents muss die EU stärker präsent sein – auch in Libyen und im Nahen Osten. Russland schafft in diesen Regionen Fakten. Es ist eine gute Nachricht, dass die neue US-Administration dem Kreml mit aller gebotenen Klarheit und Härte entgegengetreten will. Anders als Trump wolle er nicht vor Moskau „kuschen“, sagte Biden. Das ist ein guter Ansatz für eine transatlantische Russland-Politik.

2. Handelspolitische Vernunft

Im November 2020 schlossen sich China, Australien und 13 weitere asiatisch-pazifische Staaten zum Freihandelsabkommen RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership) zusammen. Entstanden ist die größte Freihandelszone der Welt. Auch wenn RCEP nicht über hohe Standards und Regelungstiefe verfügt, ist das ein Weckruf für uns. China und Australien sind erbitterte Systemrivalen, die sich nicht über den Weg trauen – und dennoch haben sie dieses Abkommen erfolgreich verhandelt. Ein Freihandelsabkommen zwischen den engen Partnern Europa und Amerika gibt es immer noch nicht. Seit dem Ende von TTIP wird noch nicht einmal verhandelt. Das ist unverantwortlich – auch, weil die Gründe, Handelsbarrieren abzubauen und Standards zu setzen, seit dem Scheitern von TTIP noch zahlreicher geworden sind.

Die Uneinigkeit des Westens hilft nur den Systemrivalen China und Russland.

Ich sage: Der Westen muss handelspolitisch endlich wieder zur Vernunft kommen. Erstens sollte die Zeit der einseitig verhängten Strafzölle auf Aluminium und Stahl sowie der extraterritorial wirkenden US-Sanktionen ein Ende haben. Wir sind Freunde, die durch westliche Werte wie Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit miteinander verbunden sind, und keine Gegner, die sich gegenseitig mit Strafzöllen überziehen sollten. Auch die von Trump angedrohten Autozölle müssen endgültig vom Tisch. Diese

Uneinigkeit des Westens hilft nur den Systemrivalen China und Russland.

Zweitens gilt es, einen neuen Anlauf zu unternehmen für ein umfassendes und unbürokratisches Freihandelsabkommen zwischen der EU und den USA. Die Vorschläge für ein reines Industriezollabkommen sind zu zaghaft und ambitionslos. Ein Freihandelsabkommen mit Biden, der im Wahlkampf mit dem Slogan „Buy American“ geworben hat, wird kein Selbstläufer. Aktuell analysiert seine Administration, wie es um die Wettbewerbsfähigkeit des Landes bestellt ist. Europa sollte trotzdem schnell mit Vorschlägen auf Amerika zugehen und für ein umfassendes und ambitioniertes Freihandelsabkommen werben, von dem alle Beteiligten etwas haben. Aus dem Scheitern von TTIP haben wir gelernt. Es ist zu kompliziert, ein großes Vertragswerk en bloc zu verhandeln und zu verabschieden. Stattdessen sollten wir nun flexibler agieren, also einzelne Kapitel verhandeln – und umgehend in Kraft setzen. Das erhöht auch die Akzeptanz in der Bevölkerung. Ein Freihandelsabkommen sichert auf beiden Seiten des Atlantiks Arbeitsplätze und Wohlstand – und macht uns handelspolitisch unabhängiger von China und perspektivisch auch energiepolitisch unabhängiger von Russland.

3. Transatlantische China-Strategien

Eine der Schwachstellen der Deutschen und der Europäer ist es, dass sie strategischem Denken zumindest skeptisch gegenüberstehen. Wir haben es allerdings mit Systemrivalen zu tun, die Politik nicht unter moralischen Gesichtspunkten betreiben, sondern unter strategischen. Staatspräsident Xi Jinping führt China mit dem langfristigen Ziel, das Land zu einer wirtschaftlichen, militärischen und technologischen Supermacht zu formen – und damit aus chinesischer Sicht den „Normalzustand“ wiederherzustellen.

Wir müssen lernen, unsere Stärken gegenüber Peking auszuspielen, also Werte – stärker mit Interessenspolitik zu verknüpfen. Und das heißt in einem ersten Schritt: Europa und Amerika brauchen eine gemeinsame China-Strategie.

Die Hoffnung des Westens, das Reich der Mitte werde sich mit steigendem Wohlstand demokratisieren, war ein Trugschluss. China ist im Zuge des ökonomischen Erfolgs noch autoritärer geworden. Wir haben es mit einem Regime zu tun, das seine Bürger digital massiv überwacht, die Demokratie in Hongkong bekämpft und die Volksgruppe der Uiguren unterdrückt. Rechtsstaatlichkeit, Pressefreiheit und individuelle Rechte gibt es ohnehin nicht. Gleichzeitig rüstet Peking auf, setzt Nachbarn unter Druck, sorgt im Südchinesischen Meer für Unruhe und spielt bei der Digitalisierung in der gleichen Liga wie das Silicon Valley.

Wir brauchen eine WTO-Reform, die China dazu zwingt, internationale Standards und Regeln einzuhalten.

Eine transatlantische China-Strategie muss zunächst vor allem beim Handel ansetzen. Der Hebel muss die Welthandelsorganisation (WTO) sein. Wir brauchen endlich eine WTO-Reform, die China dazu zwingt, internationale Standards und Regeln einzuhalten. Der Staatskapitalismus der Kommunistischen Partei missbraucht aktuell das WTO-System. In Zukunft muss das harte Sanktionen nach sich ziehen. Ein *Decoupling* von China ist hingegen unrealistisch, zu eng sind die wirtschaftlichen Beziehungen.

Ausnutzen müssen wir, dass China – anders als die USA und die EU – keine natürlichen Verbündeten hat. Eine China-Strategie muss deshalb auch die Frage stellen: Wie arbeiten wir mit Indien oder Vietnam zusammen? Die Überwindung der Coronapandemie sollten wir auch unter dem Blickwinkel der Systemrivalität denken. China als autoritärer Staat scheint das Virus besser

China als Systemrivale: Staatspräsident Xi Jinping führt die Volksrepublik mit dem langfristigen Ziel, das Land zu einer wirtschaftlichen, militärischen und technologischen Supermacht zu formen – und damit aus chinesischer Sicht den „Normalzustand“ wiederherzustellen.

Quelle: © Tingshu Wang, Reuters.

bekämpfen zu können als die westlichen Demokratien. Dieser Erzählung müssen wir durch gute und weitsichtige Politik etwas entgegensetzen – und dies auch bei möglichen zukünftigen Pandemien unter Beweis stellen. Biden sieht einen



„extremen Wettbewerb“ zwischen Washington und Peking. Seine Herangehensweise: Wir kooperieren nur dann mit China, wenn es uns nützt. Das ist ein pragmatischer Ansatz für eine transatlantische Strategie.

4. Schub bei Digitalisierung

Das Leben in 50 oder 100 Jahren wird womöglich nicht mehr viel mit unserem zu tun haben. Vor dem Hintergrund der gerade erst beginnenden



Tech-Revolution stellen sich viele Fragen. Werden wir in Zukunft von Algorithmen beherrscht? Oder wird unser Leben vor allem durch mehr Wohlstand und weniger Arbeit gekennzeichnet sein? Tatsache ist: Es liegt an uns, was wir daraus machen.

Cyberangriffe aus Russland sind aktuell an der Tagesordnung. Auch China ist auf diesem Feld aktiv. Aber das sind noch Spielereien mit Blick auf die zukünftigen Möglichkeiten. Wer bei der Künstlichen Intelligenz, beim Bioengineering, Quantencomputing und anderen Innovationen vorne liegt, wird die dominierende Macht auf diesem Planeten werden. Peking und Moskau sind sich dessen bewusst. Russlands Präsident Wladimir Putin sagt mit Blick auf das Thema offen: „Wer in diesem Bereich die Führung übernimmt, wird Herrscher der Welt.“ Eine Welt, in der Chinesen und Russen die Tech-Führerschaft übernehmen, wird garantiert eine Welt sein, die wesentlich weniger lebenswert ist als eine nach unseren Werten gestaltete.

Wir sollten mit Nordamerika internationale Standards und Regeln setzen – bevor die Chinesen es tun.

Deutschland und Europa sind dabei, diesen Trend zu verschlafen – was eine Gefahr für unsere Sicherheit, unseren Wohlstand und unsere Demokratie ist. Hier brauchen wir massive Investitionen sowie eine enge Anbindung an die USA und das Silicon Valley. Zunächst gilt es hier vor allem, die ersten Stolpersteine aus dem Weg zu räumen. Nötig ist eine rasche Einigung auf ein Nachfolgeabkommen des Privacy Shield zur transatlantischen Datensicherheit. Dann geht es darum, unsere kritische Infrastruktur zu schützen. Der chinesische Konzern Huawei, letztlich wie alles in diesem Land kontrolliert von der Kommunistischen Partei, darf auf keinen Fall Hardware in unserem 5G-Netzwerk verbauen. Damit wir nicht leichte Beute für China werden, müssen wir unsere sensibelsten Daten schützen. Auch bei Digitalisierung und Forschung

gilt: Wir sollten mit Nordamerika internationale Standards und Regeln setzen – bevor die Chinesen es tun. Mit der intensiven transatlantischen Tech-Kooperation muss eine Zusammenarbeit bei den Themen Klimaschutz, Wissenschaft und Pandemiebekämpfung einhergehen.

5. Werbung für die transatlantische Partnerschaft

Vor Kurzem hat der neue US-Außenminister Tony Blinken eine Geschichte aus dem Frühjahr 1945 erzählt. Sein Stiefvater, ein polnischer Jude, damals 16 Jahre alt und KZ-Überlebender, traf auf der Flucht auf einen Panzer der US-Army. Als der Panzer stoppte, die Luke sich öffnete und ein afroamerikanischer GI zum Vorschein kam, sagte der Junge den einzigen englischen Satz, den er kannte: „God bless America!“

Diese Geschichte erzählt uns etwas von der Anziehungskraft der westlichen Demokratie, für die damals vor allem die USA standen. Für eine enge transatlantische Zusammenarbeit brauchen wir eine sinnstiftende Erzählung, die die Deutschen überzeugt. Was gut ist: Sie liegt glasklar vor uns. Zunächst historisch – Rosinenbomber, Marshallplan, Wirtschaftswunder, Westbindung, die deutsche Einheit, gewollt und gefördert von George H. W. Bush.

Aber auch unsere Zeit bietet eine attraktive transatlantische Erzählung. Deutschland profitiert ökonomisch massiv von den guten Beziehungen zu den USA. Die Sicherheitsgarantie Washingtons sorgt für Stabilität in der Mitte Europas, in der Folge für gute wirtschaftliche Zahlen und somit für unseren relativen Wohlstand. Die USA haben viele Schwächen, sind aktuell so zerrissen wie schon lange nicht. Aber sie stehen wie kein anderes Land auf der Welt für Freiheit und die individuelle Entfaltung des Einzelnen. Wie stark und funktionsfähig die amerikanische Demokratie ist, hat sich in den vier Jahren Trump und in den unruhigen Monaten nach der Präsidentschaftswahl gezeigt.

Diese Fakten müssen wir auch öffentlich stärker vertreten. Wir müssen den Menschen erklären, warum ein Bündnis mit den USA für Deutschland

und Europa weitaus attraktiver ist als Neutralität oder gar Annäherungen an Russland oder China. Wir müssen kraftvoll und ausdauernd für die transatlantische Partnerschaft werben – und aufpassen, dass die deutsche und europäische Außenpolitik nicht in eine anti-transatlantische Schiefelage gerät.

Am Ende läuft es auf einen Satz von Henry Kissinger aus seinem Buch „Weltordnung“ hinaus: „Von Europa politisch, wirtschaftlich und verteidigungspolitisch abgekoppelt, würden die USA zu einer Insel vor der eurasischen Küste, während Europa zu einem Anhängsel der Weiten Asiens und des Mittleren und Nahen Ostens verkommen könnte.“ Das heißt: Europa braucht die USA. Aber auch: Die USA brauchen Europa. Gelingt ein enges Bündnis auf Augenhöhe zwischen Europa und den USA, werden wir im 21. Jahrhundert jeder inneren und äußeren Prüfung standhalten. Dann behält der inspirierende Satz Thomas Manns seine Gültigkeit: „Democracy will win!“

Peter Beyer ist Transatlantik-Koordinator der Bundesregierung und CDU-Bundestagsabgeordneter.



Quelle: © John Thys, Reuters.

Globale Machtverschiebungen

Eine Frage der Identität

Die EU muss ein globaler Akteur in der sich
ändernden Weltordnung werden

Hardy Ostry/Ludger Bruckwilder

Die innere Verfassung der Europäischen Union ist aktuell von Zerrissenheit geprägt. Im Kern weist diese Uneinigkeit zur Identitätsfrage: Was ist die EU? Gleichzeitig zwingt auch die sich wandelnde Weltordnung die EU zu klären, wer sie sein will. Hier ist die Antwort eindeutig: Sie muss sich auf den Weg machen, ein globaler Akteur zu werden.

Das Frühjahr 2021 markiert in etwa ein Jahr Coronapandemie in Europa. Die Pandemie mit allen ihren Konsequenzen als Tiefenkrise hat die vergangenen zwölf Monate in der Europäischen Union geprägt wie kein anderes Thema. Dabei hätten in dieser Zeit ganz andere Themen der EU ihren Stempel aufdrücken sollen: allen voran die Klimapolitik und Fragen der Nachhaltigkeit. Zugleich beobachten wir sorgenvoll eine Spaltung innerhalb der EU, von der unklar ist, wie sich die Krise hierauf auswirken wird, und spüren – verstärkt durch die Krise – immer deutlicher, wie sehr sich die Weltordnung gewandelt hat. Es überlagern sich eine Reihe von Themen, die im Folgenden durch eine außenpolitische Perspektive miteinander in Verbindung gesetzt werden. Es lohnt sich, den Blick darauf zu lenken, wie sich die Weltordnung verändert hat und mit welchen Herausforderungen die EU konfrontiert ist. Dabei offenbart sich für die Europäische Union die Notwendigkeit, künftig stärker in die Rolle eines globalen Akteurs zu wachsen. Gleichzeitig lassen sich auf diese Frage auch Antworten finden, die der Gestaltung der Identität der EU im Inneren den Weg weisen, um ihre Zerrissenheit zu überwinden.

Die Europäische Union in einer sich wandelnden Weltordnung

Werfen wir den Blick 30 Jahre zurück, sehen wir Europa inmitten einer völlig anderen Weltordnung. Der Zwei-plus-Vier-Vertrag und der Zerfall der Sowjetunion hatten zu jener Zeit das Ende einer jahrzehntelangen weltpolitischen Phase der Bipolarität besiegelt. Eine bipolare Phase – trotz aller Konfrontation und Gräben – mit relativ hoher Stabilität. Auch im Anschluss, zu Beginn der 1990er Jahre, waren die Kräfteverhältnisse

auf der Welt trotz der frischen Umbrüche eindeutig. Die Vereinigten Staaten waren die einzig verbliebene Großmacht, die Weltordnung war unipolar – und für wenige Jahre lebten wir weiter in weltpolitisch klaren und stabilen Verhältnissen. Seitdem ist die Weltordnung jedoch nach und nach unübersichtlicher geworden. Einzelne Ereignisse und Krisen, schrittweise verlaufende Prozesse und unvermeidliche Entwicklungen, wie beispielsweise demografische Aspekte, haben dazu beigetragen, dass die Weltordnung sich in ein multipolares System verwandelt hat.

Heute befindet sich Europa und damit die Europäische Union in einer unübersichtlichen, vielfach ungeordneten Welt mit diversen Machtzentren. Die Lage ist zudem geprägt von rapide verlaufenden Umbrüchen und von Krisen. In dieser Lage war die zurückliegende US-Präsidentschaft von Donald Trump für viele in Europa ein unangenehmer Weckruf. Trump, mit seinem erraticen Politikstil und dem Ansatz *America first*, verdeutlichte Europa zum einen, wie groß vor allem unsere sicherheitspolitische Abhängigkeit von den USA ist, und zum anderen, dass wir die Unterstützung durch die USA nicht wie in der Vergangenheit als Selbstverständlichkeit betrachten können. Gleichzeitig ist auch der endgültige Aufstieg Chinas zur Großmacht für uns Europäer eine neue Realität, mit der wir offensichtlich noch umzugehen lernen müssen.

In dieser außenpolitischen Großwetterlage ist die EU zusätzlich mit einer ganzen Reihe von Herausforderungen in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft konfrontiert. In aller Kürze seien hier als Schlagworte die Instabilität in der MENA-Region, der schwierige Partner Türkei, die Perspektive für die Westbalkan-Staaten, die

multiplen Herausforderungen in den Staaten der östlichen Partnerschaft sowie das belastete Verhältnis zu Russland genannt.

Kein europäischer Staat allein wird sich im Wettbewerb mit China und den USA behaupten können.

Die Lage der Europäischen Union im globalen Kontext, aber auch bezogen auf die unmittelbare Nachbarschaft, hat in den EU-Institutionen und dem politischen Umfeld in Brüssel in den zurückliegenden Jahren zu einer verstärkten Diskussion über die Rolle der EU in der Welt geführt. Unter verschiedenen Schlagworten wurden und werden Konzepte diskutiert, die die EU dazu befähigen sollen, ihren Platz im globalen Kontext adäquat auszufüllen. Denkt die Union nicht nur beim Klimawandel in großen Linien, möchte sie allen beschriebenen und kommenden Herausforderungen gerecht werden und bei den mannigfaltigen Entwicklungen der Gegenwart und Zukunft nicht ins Hintertreffen geraten, bleibt ihr keine andere Wahl, als in eine Rolle hineinzuwachsen, in der sie mit den USA und China auf Augenhöhe ist. Dabei wird die Rolle sicher durch das transatlantische Verhältnis definiert und kann nicht als eine Positionierung in Äquidistanz verstanden werden. Aber sollte die EU nicht willens oder in der Lage sein, eine solche Rolle künftig zu spielen, wird sie zwangsläufig an Einfluss, Gestaltungsmacht, Sicherheit und Wohlstand verlieren: eine Perspektive, die für die EU keine Option sein kann. Gleichzeitig ist im globalen und langfristig gedachten Kontext klar, dass auch eine Rückkehr zu rein nationalstaatlichen Sichtweisen wenig erfolgversprechend für die europäischen Staaten ist. Kein europäischer Staat allein wird sich im Wettbewerb mit China und den USA behaupten können, nur die Europäische Union als Ganzes hat das Potenzial hierfür. Es ist somit unumgänglich, dass die EU dieses Potenzial ausschöpft und sich in einem bewussten Prozess in eine politische Union transformiert, die als globaler Wettbewerber bestehen kann. Die Notwendigkeit hierzu

speist sich vordergründig aus exogenen Faktoren, bei genauerer Betrachtung zeigen sich aber auch endogene Elemente, die diesen Prozess erforderlich machen.

Die EU als globaler Akteur – Eine Notwendigkeit gespeist aus exogenen Faktoren

Orientieren wir uns zunächst an den exogenen Faktoren und widmen uns der angesprochenen, bereits seit einigen Jahren geführten Debatte, zeigt sich eine Vielzahl von Ideen, Debattensträngen und Begrifflichkeiten, die wir aufgreifen können. Die meisten Beiträge finden sich unter den Überschriften „europäische Souveränität“ und „strategische Autonomie“.¹ Die Europäische Kommission ihrerseits nutzt in ihrer strategischen Vorausschau intensiv den Begriff Resilienz – ein Terminus, den Beobachter dahingehend interpretieren, dass er hinter dem Anspruch, selbst handlungsfähig zu werden, zurückbleibt. Insgesamt ist in dem Diskurs somit vieles nicht neu. Nach wie vor herrscht Uneinigkeit speziell hinsichtlich der Begrifflichkeiten und des jeweiligen konkreten Verständnisses. Auch das Europabüro der Konrad-Adenauer-Stiftung hat sich im vergangenen Jahr in Zusammenarbeit mit dem European Policy Centre (EPC) mit einem Studienprojekt dem Thema „strategische Autonomie“ gewidmet. Ziel war es hierbei zum einen, den Rahmen der Debatte zu weiten, da diese bis dato vielfach einer Verengung auf ein militärisches Verständnis unterlag. Zum anderen war die Studie darauf angelegt, einen Beitrag zum einheitlichen, breiten Verständnis von „strategischer Autonomie“ zu liefern sowie in ausgewählten Politikbereichen konkrete Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Gleichzeitig wurde im Rahmen der Studie deutlich, dass sowohl „Souveränität“ als auch „Autonomie“ von den EU-Institutionen bereits vielfach als Legitimationsquelle für politisches Handeln genutzt werden.² Diejenigen, die sich teilweise mit Genuss am Begriffsstreit beteiligen, übersehen diese politische Realität.

In einigen Feldern und in institutioneller Hinsicht hat die Europäische Union ohnehin bereits im vergangenen Jahrzehnt signifikante Fortschritte

dabei gemacht, ein relevanterer globaler Akteur zu werden, die an dieser Stelle nicht außer Acht gelassen werden sollten. Bereits mit dem Lissabon-Vertrag hat die EU die Grundlage geschaffen, den sich ändernden globalen Rahmenbedingungen gerecht zu werden. Die Schaffung des Amtes eines Präsidenten des Europäischen Rates, die Einsetzung eines Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik zusammen mit der Schaffung des Europäischen Auswärtigen Dienstes und die Reform der Mehrheitsanforderungen bei Ratsentscheidungen sind drei wichtige Beispiele. Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) sowie die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU, deren Wurzeln bereits weiter zurückreichen, gewannen hierdurch nochmals stärkeres Gewicht.

Nichtsdestotrotz nahm der Diskurs darüber, wie stark das Gewicht dieser Politikfelder für die EU sein sollte, in der Folge noch zu. Wie bereits angeklungen, war die Debatte zunächst auf die Bereiche Sicherheit und Verteidigung fokussiert. Die Feststellung, dass 27 voneinander getrennte Armeen riesige Potenziale bieten, um Synergien zu schaffen, lag und liegt auf der Hand. Gleichwohl berührt die nationale Verteidigung das Verständnis von Nationalstaaten im ureigenen Sinne. Betrachten wir die kollektive Sicherheit Europas, so ist die NATO, der weite Teile der EU-Staaten angehören, als Verteidigungsbündnis unabhängig von EU-Bestrebungen der Schutzrahmen. Es war dennoch richtig, dass die EU beispielsweise mit der European Defence Agency (EDA) in Rüstungsfragen eine Agentur geschaffen hat, die sich um Planung, Beschaffung und Forschung kümmert. Eine Weiterentwicklung der GSVP stellte ebenfalls die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (Permanent Structured Cooperation, PESCO) dar. Zwar entzündet sich durchaus berechnete Kritik an PESCO-Projekten im Einzelnen, der grundsätzlich hierdurch eingeschlagene Weg ist jedoch richtig und muss fortgeführt werden. An der Frage, wie dieser Weg aussehen könnte und sollte, scheiden sich im sicherheits- und verteidigungspolitischen Diskurs jedoch, wie jüngst zu beobachten, die Geister. Es gibt insbesondere verschiedene Auffassungen darüber, wie weit eine mögliche stärkere sicherheitspolitische

Unabhängigkeit von den USA gehen sollte. Die Wahl des neuen US-Präsidenten Joe Biden verlieh dieser Frage unlängst neues Gewicht.

Dass die EU die USA für die eigene Sicherheit braucht, ist kaum von der Hand zu weisen.

Rund um die US-Wahl offenbarten sich unterschiedliche Sichtweisen in Deutschland und Frankreich. Bundesverteidigungsministerin Annegret Kramp-Karrenbauer machte in einem im Brüsseler Leitmedium Politico veröffentlichten Beitrag ihre Sicht deutlich: Europa müsse anerkennen, dass es in der nahen Zukunft von den Vereinigten Staaten abhängig bleiben werde.³ Frankreichs Präsident Emmanuel Macron brachte als unmittelbare Reaktion in einem Interview sein Unverständnis darüber zum Ausdruck und erklärte, er halte die Aussagen Kramp-Karrenbauers für eine „historische Fehlinterpretation“.⁴ Die Verteidigungsministerin wiederum ließ sich nicht beirren und erwiderte nur wenige Tage später in ihrer Grundsatzrede vor Studierenden der Helmut-Schmidt-Universität in Hamburg: „Die Idee einer strategischen Autonomie Europas geht zu weit, wenn sie die Illusion nährt, wir könnten Sicherheit, Stabilität und Wohlstand in Europa ohne die NATO und ohne die USA gewährleisten. Wenn es aber darum geht, auch eigenständig als Europäer handeln zu können, wo es in unserem gemeinsamen Interesse liegt, dann ist das unser gemeinsames Ziel und entspricht unserem gemeinsamen Verständnis von Souveränität und Handlungsfähigkeit.“⁵ In der Tat hat sie recht, wenn sie vorrechnet, dass die US-Armee hinsichtlich ihrer Ausrüstung und Kapazitäten circa 75 Prozent aller NATO-Fähigkeiten stellt. Ihre Feststellung, dass Europa die Vereinigten Staaten weiterhin für die eigene Sicherheit brauche und sich dieser Umstand nicht allzu schnell ändern werde, ist also kaum von der Hand zu weisen. Fraglich bleibt, ob man dies mittel- und langfristig ändern könnte und sollte.



Strategische Autonomie? Diese Idee geht aus Sicht von Verteidigungsministerin Annegret Kramp-Karrenbauer zu weit, „wenn sie die Illusion nährt, wir könnten Sicherheit, Stabilität und Wohlstand in Europa ohne die NATO und ohne die USA gewährleisten“. Quelle: © Stephanie Lecocq, Reuters.

Der Schlüssel, um dieser Fragestellung zu begegnen, liegt in zwei Aspekten. Erstens werden die europäischen Staaten, besonders die NATO-Mitglieder und speziell Deutschland, nicht umhinkommen, ihren Beitrag zur gemeinsamen Sicherheit zu steigern. Hierbei geht es um spürbare Erhöhungen der Verteidigungsausgaben, welche zum Ausbau von substanziellen Fähigkeiten verwendet werden müssen, um die Lastenteilung innerhalb der NATO in eine bessere Balance zu bringen. Das Beispiel Airbus zeigt, dass europäische Lösungen konkurrenzfähig funktionieren können. Gleichwohl haben auch die US-Amerikaner ein Interesse daran, ihre sicherheitspolitische Vormachtstellung in Europa

zu behalten. Somit bräuchten verstärkte Verteidigungsinvestitionen die EU einerseits per se dem Ziel näher, selbst an Bedeutung zu gewinnen, sie würden zudem das transatlantische Bündnis stärken. Die EU könnte innerhalb des Bündnisses ihr Gewicht stärker einbringen und es so in eine bessere Balance bringen. Andererseits sollte das Ziel von höheren Investitionen in letzter Konsequenz gar nicht die Loslösung von den USA sein, da dies weder im US-amerikanischen noch im europäischen Interesse läge.

Zweitens greift die Frage, ob die EU in militärischer Hinsicht auf die Vereinigten Staaten angewiesen bleibt, zu kurz, wenn wir über die Rolle

Europas in der Welt diskutieren. In dieser Frage sollte ein viel breiteres Konzept entwickelt werden, das sich von einem rein militärischen Verständnis löst.

Von Handelskonflikten, wie die Welt sie in den vergangenen Jahren erlebt hat, wird die EU nicht profitieren können.

Weiten wir unser Verständnis, wie die Europäische Union ein gewichtigerer globaler Akteur werden kann, tun sich viele Politikfelder mit einer Reihe von Handlungsoptionen auf. In wirtschaftspolitischer Hinsicht ist die EU – den Kennzahlen nach – bereits jetzt ein globales Schwergewicht. In seiner Handelspolitik ist Brüssel bislang stets als geschlossener Akteur nach außen aufgetreten. Die Handelsabkommen, beispielsweise mit Kanada (CETA), Japan (JEFTA) und Südamerika (MERCOSUR), zeugen vom Standing der EU und sichern ihren Wohlstand. Die Verhandlungen mit den USA zum TTIP-Abkommen liegen zwar derzeit auf Eis. Die zwischenzeitlichen Versuche Donald Trumps, die Verhandlungen durch bilaterale „Deals“ mit einzelnen EU-Staaten zu untergraben, liefen jedoch ins Leere. In Handelsfragen hat sich die EU bislang nicht spalten lassen. Auch Boris Johnson musste feststellen, dass er es hinsichtlich der neu zu regelnden Handelsbeziehungen des Vereinigten Königreichs zur EU immer mit einer Union zu tun hatte, die mit einer Stimme sprach. Der Ansatz, als geschlossener Block zu agieren, ist besonders in Handelsfragen ein Schlüssel. Mit dem Gewicht des gesamten Wirtschaftsraums der EU lassen sich ebenso gewichtige Ergebnisse erzielen. Die Europäische Union hat in dieser Hinsicht bereits den richtigen Weg eingeschlagen und sollte diesen konsequent fortsetzen, um gerade in Handelsfragen die internationale regelbasierte Ordnung einzufordern und zu fördern. Von Handelskonflikten, wie die Welt sie in den vergangenen Jahren erlebt hat, wird die EU nicht profitieren können, nur ein System fester Regeln ist für sie erfolgversprechend. Gleichzeitig verbietet sich Blauäugigkeit.

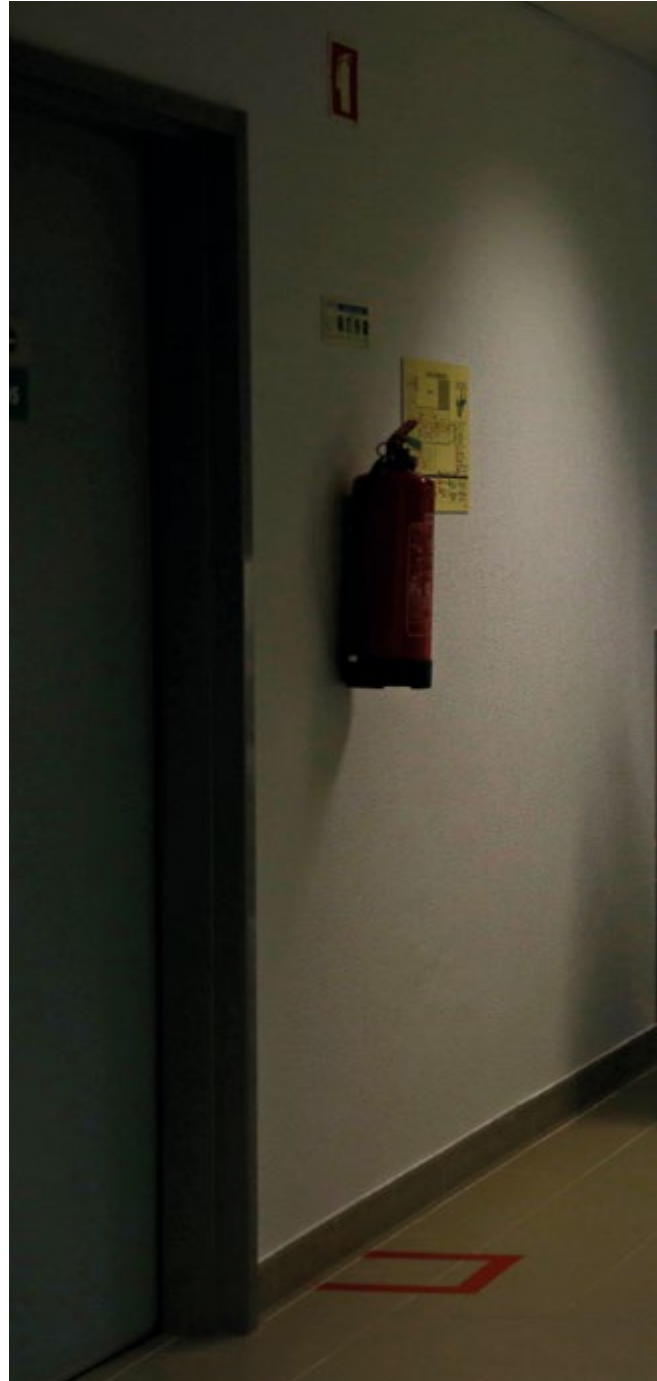
Das jüngst geschlossene Investitionsabkommen zwischen der EU und China ist ein gutes Beispiel. Auf den ersten Blick war es insbesondere aus Sicht der deutschen Ratspräsidentschaft ein Erfolg. Doch die Kritik ist unüberhörbar und sicher nicht unberechtigt. Kritik von Umweltschutz- und Menschenrechtsorganisationen war in diesem Zusammenhang sicherlich erwartbar. Dass aber auch Wirtschaftsverbände wie der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) mit Kritik nicht sparten, überraschte. Die Kommission fühlte sich angesichts der Kritik bemüht klarzustellen, dass das Abkommen weit weniger ist als ein Freihandelsabkommen. Es zielt vielmehr darauf ab, Marktzugänge zu regeln und faire Wettbewerbsbedingungen zu ermöglichen. Aus Sicht von DIHK und BDI fehlt insbesondere ein wirksamer Investorenschutz. Das Beispiel zeigt, dass die EU in Handelsfragen zwar grundsätzlich ein starker Akteur ist, die Union aber besonders mit schwierigen Partnern nur in kleinen Schritten vorankommen kann. Die Tatsache, dass China zum ersten Mal in einem Abkommen bereit war, ein Kapitel zum Thema Nachhaltigkeit zu akzeptieren, weist außerdem in die richtige Richtung. Abkommen in Handelsfragen kommen in der Regel nur durch lange Verhandlungsprozesse zustande. Um ihren Status als Handelsmacht zu bewahren, muss die EU ihren Weg mit Geschlossenheit und Ausdauer weitergehen und sich in Verhandlungen mit schwierigen Partnern auch mit kleinen Fortschritten zufriedengeben.

Wirtschaftspolitisch sollte ein weiteres Feld ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt werden, wenn es darum geht, die Position der EU im globalen Wettbewerb zu stärken: das europäische Wettbewerbsrecht, welches sich global betrachtet sehr nachteilig auswirken kann. Aktuell ist dieses am Horizont des EU-Binnenmarktes ausgerichtet. Leider führt dies im weltweiten Wettbewerb teilweise zu fatalen Nachteilen, wie das bekannteste Beispiel der geplatzten Siemens-Alstom-Fusion eindrücklich belegt. Margrethe Vestager, in ihrer Funktion als Wettbewerbskommissarin der Kommission Juncker, verhinderte im Jahr 2019 die Fusion des deutschen Zugbauers Siemens mit dem französischen Unternehmen Alstom. Der

Grund hierfür lag im europäischen Wettbewerbsrecht. Betrachtet man nur den EU-Binnenmarkt, hätte die Fusion zu einer zu großen Marktmacht geführt. Vestager ist also nur bedingt ein Vorwurf zu machen, sie hat korrekt gehandelt. Hält man sich allerdings vor Augen, dass beide Unternehmen zusammengenommen nur etwa halb so groß sind wie die China Railway Rolling Stock Corporation (CRRC), der weltweit größte Konkurrent, wird klar, dass das europäische Wettbewerbsrecht fälschlicherweise nicht den globalen Wettbewerb berücksichtigt. In dieser Hinsicht muss Brüssel unbedingt nachbessern, um künftig den Bedingungen des Weltmarktes gewachsen zu sein.

Aus zwei weiteren Beispielen aus der jüngsten Vergangenheit lassen sich Politikfelder ableiten, die berücksichtigt werden müssen, um als EU zu einem globalen Akteur zu werden. Das erste Beispiel steht in direktem Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie und verdeutlicht Licht und Schatten der Brüsseler Krisenpolitik. Als die Krise Europa im Frühjahr 2020 mit Wucht traf, offenbarte sich schnell, in welcher Abhängigkeit sich die EU selbst bei vergleichsweise einfach zu produzierenden Gütern wie medizinischen Masken befindet. Der weltweite Bedarf explodierte, die Vorräte reichten bei weitem nicht aus und die heimische Produktion konnte nicht zeitnah hochgefahren werden. Gleichzeitig bemühten sich die Mitgliedstaaten händeringend um Abhilfe und kauften für sich die Masken, die zu bekommen waren. Ein Umstand, aus dem die EU dringend ihre Lehren ziehen muss. Um in Krisenzeiten resilient und handlungsfähig zu bleiben, müssen die Institutionen bessere Krisenpläne bereithalten und sich, insbesondere was medizinische Güter betrifft, auf Worst-Case-Szenarien vorbereiten. Dazu zählen langfristig ganz sicher auch die nötigen Produktions- und Vorratskapazitäten für essenzielle Güter sowie gleichfalls der Schutz sensibler Infrastrukturen.

Das zweite Beispiel betrifft ebenfalls die Coronakrise. Es kann als ein unmittelbarer Lerneffekt aus der ersten Phase der Pandemie im Frühjahr 2020 gelten, dass die EU im anschließenden Sommer bei den Verhandlungen rund um die



Ausreichend vorbereitet? Die EU muss ihre Lehren aus der Coronapandemie ziehen und bessere Krisenpläne bereithalten. [Quelle: © Pedro Nunes, Reuters.](#)

Bestellungen der Impfstoffe gegen das Virus als geschlossener Akteur agiert hat. Die Impfstoffbeschaffung und -verteilung hat viel Kritik hervorgerufen, höchstwahrscheinlich gespeist aus Frust und Ungeduld infolge des sehr langsamen

Beginns der Impfkampagnen in der EU. Dennoch kann der europäische Weg, der hier bei Verhandlungen, Beschaffung und Verteilung gegangen wurde, als ein Beispiel dienen, wenn es um die Frage geht, welche Rolle die EU künftig in der



Welt spielen sollte. Die Union hat es geschafft, bei dieser strategisch wichtigen Herausforderung von Beginn an als geschlossener Akteur mit den Pharmariesen zu verhandeln. Es unterstreicht das Selbstverständnis der EU und hat das Potenzial, sowohl Ansehen als auch Vertrauen in die europäischen Institutionen nach innen und nach außen nachhaltig zu stärken.

Der Weg zu Beschlüssen wirkt angesichts der Schnellebigkeit unserer Zeit mitunter völlig anachronistisch.

Die Europäische Union hat es im zurückliegenden Jahr 2020 ebenfalls geschafft, sich auf einen neuen EU-Haushalt für die nächsten sieben Jahre zu einigen, zu dem ein milliardenschwerer Wiederaufbaufonds hinzukommt – ein finanzielles Gesamtpaket in bislang ungekannter Höhe. Der Weg zu diesem Finanzpaket war ein Prozess mit vielen Schwierigkeiten und harten Verhandlungen. Ein kleiner Aspekt kann dabei hervorgehoben werden, der die Zukunftsfähigkeit der EU voraussichtlich mehr bestimmt als in den Verhandlungsrunden berücksichtigt. In der öffentlichen Wahrnehmung hat das Europäische Parlament insbesondere beim Thema Rechtsstaatlichkeit Druck gemacht. Das ist korrekt, allerdings nur eine Seite der Medaille. Es hat ebenso klargemacht, dass es in dem Gesamtpaket die Ausgaben zur Forschungs- und Innovationsförderung als zu gering erachtet. Sicherlich handelt es sich – gemessen am Volumen – um einen vergleichsweise kleinen Posten. Dennoch hat das Parlament an dieser Stelle das richtige Gespür gezeigt. Genau diese Ausgaben sind für die Zukunft entscheidend, und auch in diesem Aspekt steht die EU mit den USA und China in besonderer Weise im Wettbewerb. Zugleich zeigen gerade die erfolgreichen, europäisch geprägten Impfstoffentwicklungen das enorme Potenzial solcher Investitionen. Es wurde richtigerweise die Frage gestellt, ob sich die EU nicht in diesem Bereich mit höheren Haushaltsmitteln unabhängiger von der Forschung anderer machen möchte.

Ein letzter Komplex, in dem die Europäische Union sich fortentwickeln muss, betrifft die außenpolitischen Entscheidungsprozesse der EU-Institutionen ganz unmittelbar. Vielfach wird eine neuerliche Reform der Entscheidungsregularien im Rat gefordert. Aktuell gilt für Entscheidungen zur gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik das Einstimmigkeitsprinzip. Dies führt dazu, dass einzelne Mitgliedstaaten Entscheidungen blockieren können. Zuletzt wurden häufig Blockadehaltungen mit anderen Themen verquickt. Zwar konnten viele Beschlüsse dennoch gefasst werden, aber der Weg dorthin war oft quälend lang und wirkt besonders angesichts der Schnellebigkeit unserer Zeit mitunter völlig anachronistisch. In der Tat gehört das Einstimmigkeitsprinzip auf den Prüfstand. Leider scheint es aktuell aber ein aussichtsloses Unterfangen, eine Reform dieses Prinzips anzustreben. Auch wenn es, besonders auf lange Sicht, absolut erstrebenswert wäre, das Einstimmigkeitsprinzip zu reformieren, ist es aus EU-Sicht aktuell zielführender, den bereits vorhandenen Werkzeugkasten außenpolitischer Möglichkeiten so gut es geht auszuschöpfen. Die Möglichkeiten reichen von der diplomatischen Arbeit des Hohen Vertreters bis zur Förderung des regelbasierten multilateralen Systems mithilfe der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen, von Entwicklungshilfe bis hin zu gezielten Sanktionsregimen.

Mit dem eingangs eingeführten breiten Verständnis für eine insgesamt gewichtigere Rolle der EU in der Welt lassen sich viele Politikfelder identifizieren, in denen Potenziale in dieser Hinsicht liegen. Die hier aufgezählten Bereiche haben nicht den Anspruch, als vollumfänglich zu gelten und können nur einen Ausschnitt darstellen. Allein die Stichworte Green Deal, Digitalisierung und demografischer Wandel zeigen, welche großen Zukunftsthemen außerdem in den Blick genommen werden müssen. Es ist zudem davon auszugehen, dass künftig weitere Politikbereiche und Problemstellungen hinzukommen werden, die aktuell noch nicht vorauszusehen sind. Wichtiger ist aber ohnehin, dass die EU, egal um welchen Politikbereich es sich handelt, das Selbstverständnis entwickelt, ein globaler Akteur zu sein. Selbstredend ist dabei, dass es sich um einen Prozess

handelt, der sich stärker an den verfolgten Inhalten denn an Überschriften orientiert, stetem Wandel unterliegt und wohl niemals einen festen, abgeschlossenen Aggregatzustand erreichen wird.

Auch endogene Faktoren sprechen für die EU als globaler Akteur

Die vorangegangenen Ausführungen haben deutlich gemacht, dass die Europäische Union sich aufgrund einer Reihe exogener Faktoren einer stärkeren Rolle als globaler Akteur kaum entziehen kann. Je mehr man sich mit der Frage auseinandersetzt, wie diese Rolle konkret aussehen kann und welche konkreten Schritte nötig sind, um diesem Anspruch gerecht zu werden, desto klarer zeigt sich, dass in der Beantwortung dieser Frage auch Antworten liegen, die über die Rolle der EU nach außen hinausweisen. Vielmehr berühren sie im Kern die Frage nach der Identität der EU. Die Frage, was die EU sein kann beziehungsweise sein will, schwingt nämlich ebenso bei den Kontroversen innerhalb der Union mit.

Innerhalb der EU gab es einen scharfen Konflikt darüber, inwiefern aus den Brüsseler Institutionen Maßstäbe für Rechtsstaatlichkeit gesetzt werden können.

Die vergangenen Jahre haben in der EU immer wieder Spaltungen zutage treten lassen, die nicht durch die gewohnten Brüsseler Kompromisse aufgelöst oder befriedet werden konnten. Ein Beispiel hierfür ist die Frage des Umgangs mit Flüchtlingsströmen insbesondere über das Mittelmeer. Das Dublin-System hatte über Jahre die am Mittelmeer gelegenen EU-Staaten benachteiligt, aber erst durch die drastische Zunahme der Flüchtlingszahlen in den Jahren 2015 und 2016 wurde der EU als Ganzes klar, dass es einer Reform bedarf. Allerdings gestalten sich die Reformbemühungen seit rund fünf Jahren ausgesprochen schleppend. Es besteht nach

wie vor keine einheitliche Vorstellung davon, wie das Recht auf Asyl, eine faire Aufteilung und Kostenbeteiligung untereinander, effektive Rückführungen und ein funktionierender, aber menschenwürdiger Außengrenzschutz aussehen können. Gleichzeitig sterben Flüchtlinge nach wie vor auf dem Mittelmeer oder befinden sich am Rande der EU auf griechischen Inseln in Camps mit miserablen Zuständen. Diese ernüchternde Bestandsaufnahme führt bei vielen zu der Schlussfolgerung, dass die Mitgliedstaaten sich dieser Problematik annehmen sollten. Ferner ist dies auch für die Union als globaler Akteur eine Notwendigkeit, um mit Glaubwürdigkeit und moralischer Integrität ihre Interessen zu verfolgen, zu deren Grundlage die allgemeinen Menschenrechte zählen.

In eine ähnliche Richtung zielt auch das nächste Beispiel. Besonders im vergangenen Jahr hat es innerhalb der Europäischen Union einen scharfen Konflikt darüber gegeben, inwiefern aus den Brüsseler Institutionen Maßstäbe für Rechtsstaatlichkeit gesetzt und durchgesetzt werden können. Im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren wird aktuell genau das zwar bereits gemacht, aber der Streit entzündete sich ohnehin eher am Prinzip – zweifelsohne gespeist aus innenpolitischen Motiven, die in Ungarn und Polen zu suchen sind. Hält man sich vor Augen, dass die EU nach außen besonders auf dem Feld der Nachbarschafts- und Erweiterungspolitik auf ebenjene Rechtsstaatlichkeitskriterien berechtigterweise pocht, mutet es jedoch eigentümlich an, dass ebenjene Kriterien im Inneren so umkämpft sind. Auch wenn es sich nicht gebietet, bei diesem Thema Mitgliedstaaten mit den Standards in den sehr diversen und teilweise fragilen Staaten in der Nachbarschaft zu vergleichen, so sollte doch nicht darüber hinweggesehen werden, dass die Vorgänge in Polen und Ungarn im Einzelnen massiv dem mehrheitlichen Verständnis von Rechtsstaatlichkeit in der EU widersprechen. Dies betrifft in Polen besonders die Unabhängigkeit der Justiz und in Ungarn die politische Einflussnahme auf die Medienlandschaft. Die Schlussfolgerung ist auch in diesem Punkt gleichlautend, dass die EU als Akteur nach außen mit klaren Erwartungen an

rechtsstaatliche Standards nur dann erfolgreich wird auftreten können, wenn sie dies auch im Inneren glaubwürdig umsetzt und ihr Selbstverständnis in dieser Hinsicht klären kann.

Neben diesen beiden Bereichen Migration und Rechtsstaatlichkeit, die tiefe Gräben offenbaren, brachte die Coronapandemie deutlich zutage, wie schwer sich die Europäische Union im Angesicht dieser tiefgreifenden Krise tat, adäquat und koordiniert zu reagieren und zu einem aktiven Krisenmanagement zu finden. Die getroffenen Maßnahmen, um die Pandemie einzudämmen, gehen in der Mehrzahl von der nationalstaatlichen Ebene aus. Das ist insofern verständlich und nachvollziehbar, da der Bereich der Gesundheitspolitik eine Kompetenz der Nationalstaaten ist. Dennoch gab die EU insbesondere in der ersten Phase der Pandemie kein gutes Bild ab. Nicht zu Unrecht wird ihr mangelnde Resilienz auf vielen Ebenen vorgeworfen. Zwar ist der gemeinsame Weg der Impfstoffbeschaffung und -verteilung, wie bereits geschrieben, richtig und zukunftsweisend. Trotzdem kann dieser Aspekt nicht darüber hinwegtäuschen, dass die EU ihre Krisenfestigkeit, ihre Notfallpläne und ihre Reaktionsfähigkeit auf den Prüfstand stellen muss – ganz sicher, um dem Anspruch zum Schutz ihrer Bürgerinnen und Bürger nach innen gerecht zu werden, aber auch, um gegenüber anderen Akteuren auf der Welt nicht ins Hintertreffen zu geraten. Dies ist besonders insofern wichtig, als die Entwicklung der Weltbevölkerung und die Veränderung des Weltklimas vergleichbare Krisensituationen als realistische Erwartung erscheinen lassen.

Es lässt sich nach der Betrachtung dieser Beispiele konstatieren, dass die Europäische Union, den Blick nach innen gerichtet, eine Reihe von Fragenkomplexen zu beantworten hat. Wie hält sie es mit Rechtsstaatlichkeitsstandards? Welche Möglichkeiten bestehen, das Asylsystem der EU zu reformieren? Wie wird die EU resilienter für Krisen? Diese Fragen verdeutlichen, dass das Selbstverständnis als Akteur nach außen und die Vorstellung dessen, welche Identität die Union im Inneren entwickelt, Hand in Hand gehen. Nur wenn die Europäische Union sich aktiv an die Arbeit macht, auch diese Fragen zu beantworten,

sich gleichzeitig der Herausforderung stellt, ein Selbstverständnis als globaler Akteur zu entwickeln und sich traut, bei all dem auch in großen Linien zu denken, wird sie ihre Erfolgsgeschichte fortschreiben können.

Dr. Hardy Ostry ist Leiter des Europabüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Brüssel.

Ludger Bruckwilder ist Referent im Europabüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Brüssel.

- 1 Major, Claudia / Mölling, Christian 2020: Toxische Wortklauberei, Der Spiegel, 29.11.2020, in: <https://bit.ly/3v5BscB> [09.03.2021].
- 2 Grevi, Giovanni 2020: Fostering Europe's Strategic Autonomy, Konrad-Adenauer-Stiftung, 22.12.2020, in: <https://bit.ly/3ep2aHw> [24.01.2021]; Aktou-dianakis, Andreas 2020: Digital sovereignty for growth, rules and cooperation, Konrad-Adenauer-Stiftung, 18.12.2020, in: <https://bit.ly/3qpXfbu> [24.01.2021]; Grevi, Giovanni / Ivan, Paul 2020: Security and Defence Policy: Time to Deliver, Konrad-Adenauer-Stiftung, 21.10.2020, in: <https://bit.ly/3l0rwyY> [24.01.2021]; Bjerkem, Johan 2020: A new Agenda for Trade and Investment, Konrad-Adenauer-Stiftung, 02.07.2020, in: <https://bit.ly/3cahswU> [24.01.2021].
- 3 Kramp-Karrenbauer, Annegret 2020: Europe still needs America, Politico, 02.11.2020, in: <https://politi.co/3qvZUk7> [09.03.2021].
- 4 Le Grand Continent 2020: Die Macron-Doktrin: Ein Gespräch mit dem französischen Staatspräsidenten, 16.11.2020, in: <https://bit.ly/3cccq2Y> [17.03.2021].
- 5 Kramp-Karrenbauer, Annegret 2020: Zweite Grundsatzzrede der Verteidigungsministerin, 17.11.2020, in: <https://bit.ly/2N3rMOM> [30.03.2021].

Im Gespräch



„Das internationale System steht unter erheblichem Druck“

Deutschlands zweijährige Mitgliedschaft im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen

Ein Gespräch mit Botschafter Dr. Christoph Heusgen, Ständiger Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen (VN) in New York.

Die vergangenen zwei Jahre war Deutschland nichtständiges Mitglied im VN-Sicherheitsrat. Für die Auslandsinformationen spricht Andrea Ellen Ostheimer, Leiterin des Büros der Konrad-Adenauer-Stiftung in New York, mit dem Diplomaten Christoph Heusgen über die Herausforderungen und Erfolge dieser Zeit, die Rolle Chinas und Russlands sowie den außenpolitischen Kompass der Bundesrepublik.

Ai: Botschafter Heusgen, Sie sind seit Sommer 2017 Deutschlands Ständiger Vertreter bei den Vereinten Nationen. Zuvor waren Sie zwölf Jahre außen- und sicherheitspolitischer Berater der Bundeskanzlerin. Alle acht Jahre kandidiert Deutschland für einen der zehn nichtständigen Sitze im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, die jeweils für zwei Jahre per Wahl durch die VN-Generalversammlung vergeben werden. 2019 trat Deutschland sein sechstes Mandat mit einer ambitionierten Agenda an und übernahm gemeinsam mit anderen Mitgliedern die Federführung in wichtigen Regionaldossiers wie Afghanistan, humanitäre Hilfe für Syrien, Sudan sowie den Vorsitz der Sanktionskomitees zu Libyen und Nordkorea. Darüber hinaus setzte sich Deutschland zum Ziel, wichtige Themen wie Frauen, Frieden und Sicherheit und den Nexus Klima und Sicherheit im Sicherheitsrat voranzubringen. Wenn Sie nun nach zwei Jahren Bilanz ziehen, wo würden Sie sagen, dass Sie entscheidende Impulse setzen konnten?

Christoph Heusgen: Zunächst einmal: Wir haben in diesen zwei Jahren gehalten, was wir angekündigt haben. Wir haben uns systematisch für die Stärke des Rechts und eine regelbasierte internationale Ordnung eingesetzt. Das mag auf den ersten Blick selbstverständlich klingen für die Arbeit im Weltgremium, das die Wahrung von internationalem Frieden und Sicherheit zur Hauptaufgabe hat. Es ist es – leider – mitnichten. Wir mussten in den vergangenen Jahren erleben, wie sehr die Gründungsidee der Vereinten Nationen – nämlich Krisen und Konflikte friedlich zu lösen und Menschenrechte im Geiste der Charta weltweit zu wahren – zunehmend unter Beschuss steht: Wenn China massive Menschenrechtsverletzungen an den Uiguren begeht, Russland mit der Bombardierung von Krankenhäusern in Syrien nicht vor skrupelloser Verletzung humanitären Rechts zurückschreckt oder auch die USA unter ihrer vorherigen Administration mit dem Rückzug aus wichtigen multilateralen Strukturen Lücken reißen, muss man dem etwas entgegensetzen. Ich glaube, Deutschland konnte als starker Vertreter des Multilateralismus, der für die Ziele und Werte der VN-Charta eintritt, insgesamt einen wichtigen Akzent setzen.

Als konkrete Impulse, die über unsere Zeit im Sicherheitsrat hinaustragen, will ich an dieser Stelle nur zwei Beispiele aus den deutschen Sicherheitsratspräsidentschaften herausgreifen: In vielen Konflikten ist der Einsatz sexueller Gewalt eine schreckliche Kriegswaffe. Es war uns ein Kernanliegen, dem nicht länger tatenlos zuzuschauen.

Unterstützung fanden wir in den Friedensnobelpreisträgern Nadia Murad und Denis Mukwege sowie der Menschenrechtsanwältin Amal Clooney, die dem Sicherheitsrat auf beeindruckende Weise die Tragweite dieser in vielen Konflikten zum Teil systematisch begangenen schweren Menschenrechtsverletzungen darlegten. Im April 2019 hat der Sicherheitsrat eine Resolution verabschiedet, die erstmals die Überlebenden dieser Verbrechen in den Mittelpunkt rückt und den Weg dafür ebnet, dass die Täter zur Rechenschaft gezogen werden.

In unserer zweiten Präsidentschaft im Juli 2020 stand die grenzüberschreitende humanitäre Hilfe für die Menschen in Syrien auf Messers Schneide. Es stand zu befürchten, dass Russland und China die humanitären Zugänge zu den notleidenden Menschen ganz kappen. Es war ernüchternd, ja erschütternd, wie sehr diese Länder rein aus politischem Kalkül handelten. Wir hatten die notleidenden Menschen vor Augen, ließen uns von den VN-Hilfsorganisationen beraten und konnten nach hartem Ringen gemeinsam mit unserem Ko-Federführer Belgien zumindest einen Zugang für eine verlängerte Dauer sichern. Das war nicht das Ergebnis, das wir erhofft hatten, aber zumindest eine wichtige Linderung angesichts des Leids so vieler Menschen.

Uns hat dies gezeigt: Es lohnt sich, für jede und jeden Einzelnen, der in Krisen und Konflikten bedroht ist, zu kämpfen. Das war und ist unsere Motivation und unser Ansporn.

Ai: Ihre Arbeit im Sicherheitsrat fand im Kontext gravierender, teils neuer geopolitischer Herausforderungen statt. Bei allen Hindernissen, mit denen Sie in den vergangenen Jahren konfrontiert wurden, waren durchaus auch positive Entwicklungen zu erkennen. Was wäre notwendig, um diese positiven Errungenschaften nun auch nach der Zeit im Sicherheitsrat zu bewahren?

Christoph Heusgen: Sie sagen es, es gab auch immer wieder ermutigende Ansätze. So begleitet bei-

spielsweise eine neue politische Mission, die Deutschland gemeinsam mit Großbritannien in den Sicherheitsrat eingebracht hat, den fragilen politischen Transitionsprozess im Sudan. In Afghanistan konnten wir zusammen mit unseren indonesischen Partnern erreichen, dass mit der United Nations Assistance Mission in Afghanistan die Unterstützung für das Land durch die Vereinten Nationen weitergeht.

In einem besonders polarisierten Konflikt vor den Toren Europas hat unser beharrliches Engagement die Chance für eine politische Lösung mit in Gang gesetzt: Als Vorsitz des Sanktionsausschusses zur Überprüfung des Waffenembargos für Libyen haben wir nicht nachgelassen, alle Seiten zur Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen zu drängen. Die Berliner Libyen-Konferenz in Unterstützung der VN-Friedensbemühungen hat im Januar 2020 erstmals die Unterstützer der beiden Konfliktparteien an einen Tisch gebracht. Mit einer von uns initiierten Resolution hat der Sicherheitsrat das Ergebnis der Berliner Konferenz unterstützt und ihr damit zusätzliches Gewicht verliehen. Die inzwischen herrschende Waffenruhe und der innerlibysche politische Prozess mit Aussicht auf Wahlen zum Ende des Jahres 2021 geben den Menschen eine Hoffnung auf eine bessere Zukunft.



Auf humanitäre Hilfe angewiesen: Im Sicherheitsrat hat sich Deutschland für die Unterstützung notleidender Menschen in Syrien eingesetzt. Quelle: © Khalil Ashawi, Reuters.

***Ai:** Der VN-Sicherheitsrat besteht aus 15 Mitgliedern: den fünf ständigen Mitgliedern (P5) China, Frankreich, Großbritannien, Russland und den USA sowie den zehn auf der Basis eines regionalen Prozesses gewählten Mitgliedern. Wie viele Einflussmöglichkeiten haben die gewählten Mitglieder? Welche Instrumente stehen ihnen zur Verfügung? Und wie setzt man sich mit dem Damoklesschwert des Vetorechts der ständigen Mitglieder im Tagesgeschäft auseinander?*

Christoph Heusgen: Natürlich haben die fünf ständigen Mitglieder eine besondere, ja privilegierte Rolle. Damit geht auch besondere Verantwortung einher. Darunter fällt eindeutig auch das Vetorecht. Es für rein politisches Kalkül zu nutzen – wir sprachen bereits über Russlands und Chinas Agieren im Fall der humanitären Hilfe für Syrien – halte ich für höchst problematisch und verantwortungslos. Die russisch-chinesischen Vetos gegen eine bestmögliche humanitäre Versorgung der Menschen in Syrien sind sicher ein trauriger Höhepunkt, der einen Schatten auf dieses besondere Privileg wirft.

In der täglichen Arbeit des Sicherheitsrats erlebt man dies – glücklicherweise – nicht als ständiges Damoklesschwert. Denn jedes Sicherheitsratsmitglied, auch die P5, muss überzeugen und Mehrheiten bilden, wenn es darum geht, Resolutionen durchzubringen oder externe Sachverständige, sogenannte Briefere, in den Sicherheitsrat einzubringen. Die Schallmauer sind dort neun notwendige Stimmen.

Wir haben uns in unserer Sicherheitsratszeit stets von unseren inhaltlichen Überzeugungen und Zielen leiten lassen und auf dieser Wertebasis versucht, die anderen mitzunehmen. Damit haben wir in den vergangenen zwei Jahren, glaube ich, deutlich gezeigt, dass man als gewähltes Mitglied einen besonderen Anspruch und Gestaltungswillen haben kann. Die allermeisten inhaltlichen Impulse, sei es zum Nexus von Klima und Sicherheit, sei es zur Mediation in lang andauernden Konflikten wie in Libyen, kamen von gewählten Mitgliedern.

Zudem werden alle Sanktionsausschüsse des Sicherheitsrats von nichtständigen Mitgliedern geleitet. Das ist oft wirkliche Kärnerarbeit, die wir aber mit konkreter politischer Gestaltung verbunden haben. So konnten wir beispielsweise die Arbeit der Nichtregierungsorganisationen, die für die Menschen in Nordkorea tätig sind, erleichtern. Das mag sehr technisch klingen, bedeutet aber konkret: Hilfsorganisationen können jetzt die Lieferung von dringend benötigten Lebens- und Arzneimitteln verlässlich planen. Das ist für die Menschen vor Ort, die unter einem brutalen Regime leiden, das die Aufstockung seines Waffenarsenals vor das Wohlergehen seiner Bürger stellt, ein wichtiger Hoffnungsschimmer.

Ai: In den vergangenen zwei Jahren fand sich eine starke europäische Präsenz im Sicherheitsrat wieder. Neben den zwei ständigen europäischen Mitgliedern Frankreich und Großbritannien hatten Estland, Polen, Belgien und Deutschland die Möglichkeit, europäische Werte und Positionen im VN-Sicherheitsrat zu vertreten. Wie viel „europäische Einheit“ konnte man im Sicherheitsrat sicherstellen? Und welche Dossiers sind aufgrund der Interessenlage unter europäischen Ratsmitgliedern trotz der gemeinsamen Werte komplexer beziehungsweise schwieriger?

Christoph Heusgen: Der Gleichklang der EU-Mitglieder im Sicherheitsrat in allen zentralen Fragen

war ein solides Fundament, auf das wir während der vergangenen zwei Jahre stets bauen konnten. Natürlich gibt es Nuancen bei Positionierungen oder unterschiedliche Schwerpunkte. Aber wenn es darauf ankam, hielten die EU-Mitglieder zusammen. Es hat in unserer Zeit im Sicherheitsrat keine Abstimmung gegeben, in der die EU-Mitglieder nicht an einem Strang gezogen hätten. Oft haben wir dies auch in gemeinsamen Pressestatements vor oder nach Sicherheitsratssitzungen zum Ausdruck gebracht.

Auch Großbritannien hat sich nach dem Brexit weiterhin inhaltlich eng an EU-Positionen im Sicherheitsrat angelehnt. Insbesondere im schwierigen und fortdauernden Ringen um die Erhaltung des Nuklearabkommens mit dem Iran waren und sind die sogenannten E3 – Deutschland, Frankreich und Großbritannien – eine unverzichtbare Allianz. Im Sicherheitsrat und darüber hinaus. Diese Allianz hat gehalten und sich bewährt.

Was insgesamt noch ausbaufähig ist: Wir sollten als EU-Mitgliedstaaten im Sicherheitsrat gelegentlich nicht nur vom selben Blatt singen, sondern tatsächlich mit einer „EU-BotschafterInnen-Stimme“ sprechen, also ein EU-Mitglied im Namen der gesamten Gruppe, so wie es beispielsweise die afrikanischen Sicherheitsratsmitglieder handhaben. Wir bleiben hier für unsere nächste Mitgliedschaft dran.

Ai: Im März/April 2019 gab es eine gemeinsame Sicherheitsratspräsidentschaft Deutschlands und Frankreichs, die für die europäische Stimme im Rat nochmals besondere Symbolkraft hatte. Unter anderem wurde gemeinsam mit Frankreich die Allianz für den Multilateralismus auf den Weg gebracht. Wieso wurde dies gerade jetzt für notwendig erachtet? Und welchen Mehrwert stellt eine solche Allianz dar?

Christoph Heusgen: Das bringt mich zu Ihrer Ausgangsfrage zurück. Das internationale System steht unter erheblichem Druck: von der Weltgesundheitsorganisation bis zum Internationalen Strafgerichtshof, vom Klimaabkommen bis zur Welthandelsorganisation hin zu einer massiven Missachtung von Menschenrechten. Wir wollen, dass internationale Organisationen wie die Vereinten Nationen handlungsfähig sind. Uns geht es darum, dass die Regeln, die sich alle verbindlich gegeben haben, auch eingehalten werden. Dafür werben wir. Das ist unser außenpolitischer Kompass. Und das ist ein Kerngedanke der Allianz für den Multilateralismus, die Bundesaußenminister Maas gemeinsam mit seinem französischen Amtskollegen und vielen Staaten weltweit ins Leben gerufen hat. Gerade in Zeiten, wo es eines Mehr an internationaler Kooperation bedarf, der Zusammenhalt aber auch in den Vereinten Nationen stark unter Druck geraten ist, hat die Allianz für den Multilateralismus für Staaten aus allen Regionen der Welt eine große Anziehungskraft. Der Erfolg der Allianz beweist: Es gibt weltweit große Unterstützung für eine internationale Ordnung, die auf Regeln beruht, die das internationale Recht achtet. Dafür müssen und wollen wir uns als Deutschland konsequent einsetzen.

Ai: Gemeinsam mit Brasilien, Indien und Japan (G4) versucht Deutschland seit Jahren Unterstützung für eine Reform des Sicherheitsrats inklusive einer Erweiterung zu gewinnen. Wo stehen wir in diesem Prozess? Und welche Möglichkeiten bestehen, hier Fortschritte angesichts der realpolitischen Gegebenheiten zu erzielen?

Christoph Heusgen: Der Sicherheitsrat muss dringend reformiert werden. Denn die jetzige Zusammensetzung, in der beispielsweise kein einziger afrikanischer Staat einen ständigen Sitz hat, spiegelt nicht mehr die Realitäten der Welt wider. Auch andere Akteure sind nicht angemessen vertreten. Damit riskiert der Sicherheitsrat künftig seine kostbarste Währung: Legitimität. Das sieht die allergrößte Mehrheit der Mitglieder der Vereinten Nationen genauso und ist für eine Reform. Gemeinsam mit der Interessengruppe der G4 bemühen wir uns darum, dass endlich konkrete Verhandlungen dazu beginnen können. Das ist das Kerngeschäft der Diplomatie: Lösungsvorschläge entwerfen, Möglichkeiten ausloten, Kompromisse schmieden. Allerdings gibt es einige wenige erbitterte Reformgegner, allen voran China, die in dieser Frage weiterhin blockieren. Das war



leider auch in den vergangenen zwei Jahren der Fall. Dass die COVID-19-Pandemie auch die Diplomatie weitgehend in den virtuellen Modus verbannt hat, war nicht gerade zuträglich für substanzielle Fortschritte. Wir werden aber an der Sache dranbleiben.

Ai: Ende März 2020 und kurz nachdem die Weltgesundheitsorganisation die COVID-19-Pandemie zum globalen Notfall erklärte, rief VN-Generalsekretär António Guterres zu einem globalen Waffenstillstand auf. Der Sicherheitsrat hüllte sich allerdings – anders als in vorherigen Situationen (wie z. B. beim Ebola-Ausbruch in Westafrika 2014/2015) über Monate in Schweigen. Hätte der Sicherheitsrat in Bezug auf



Dringend reformbedürftig: Die Zusammensetzung des Sicherheitsrats „spiegelt nicht mehr die Realitäten der Welt wider“, sagt Christoph Heusgen. [Quelle: © Carlo Allegri, Reuters.](#)

die COVID-19-Pandemie mehr tun können, um das System der Vereinten Nationen zu unterstützen? Und gibt es im Nachhinein betrachtet etwas, was man bei den Verhandlungen über eine Sicherheitsratsresolution zur Unterstützung des globalen Waffenstillstands hätte besser machen können?

Christoph Heusgen: Zu Ihrer ersten Frage: absolut! Es war ein wirkliches Versäumnis, dass der Sicherheitsrat den Aufruf des Generalsekretärs zu einem globalen Waffenstillstand im Frühjahr 2020 nicht unmittelbar öffentlich unterstützt hat. Ich habe dies selbst einmal im Sicherheitsrat als „ohrenbetäubendes Schweigen“ bezeichnet. Dabei waren sich die Sicherheitsratsmitglieder in der Sache im Grunde einig, dass die COVID-19-Pandemie die Lage der Menschen in Krisen- und Konfliktgebieten noch prekärer macht und daher

ein Schweigen der Waffen weltweit geboten ist. Leider hat ein handfester amerikanisch-chinesischer Dissens um die Rolle der Weltgesundheitsorganisation zu wochenlangem Stillstand bei den Verhandlungen um die Sicherheitsratsresolution geführt, die dem Generalsekretär den Rücken hätte stärken sollen.

Es dauerte letztendlich viel zu lange, und vielleicht war es am Ende auch eine etwas glückliche Fügung: Die deutsche Sicherheitsratspräsidentschaft im Juli 2020 startete dann mit der einstimmigen Annahme der französisch-tunesischen Resolution.¹ Dies war insofern auch ein Symbol, da Deutschland gemeinsam mit Estland – jetzt kommen wir wieder auf die Gestaltungsmöglichkeiten gewählter Mitglieder zurück – mit vereinten Kräften dazu beigetragen hatte, dass die Gräben überwunden wurden und die Resolution verabschiedet werden konnte.

Ai: Deutschland konnte einen wichtigen Beitrag zu Frieden und Sicherheit in den vergangenen zwei Jahren leisten. In welchen Bereichen werden Sie nach Ende des Mandats nun vielleicht mit anderen Instrumenten das Engagement Deutschlands fortführen?

dieselbe unmittelbare Mitwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeit im wichtigsten VN-Gremium hat. Aber wir haben den Anspruch, weiterhin unseren aktiven Beitrag zur Wahrung von Frieden und Sicherheit zu leisten. Der Berliner Prozess, der die Vereinten Nationen im Hinblick auf Libyen unterstützt, trägt weiterhin auch maßgeblich eine deutsche Handschrift. Mit Antritt der neuen US-Administration stehen die Chancen um ein Vielfaches besser, dass Klimawandelfolgen nicht nur vereinzelt, sondern systematisch und konsequent in den Blick des Sicherheitsrats genommen werden. Deutschland hat mit einer Gruppe von zehn Sicherheitsratsmitgliedern im Sommer 2020 einen starken gemeinsamen Resolutionsentwurf hierzu erarbeitet. Unsere Nachfolger im Sicherheitsrat können gezielt hierauf aufbauen. Und auch die Allianz für den Multilateralismus wird weiterhin wichtiger Impulsgeber für die Lösung drängender globaler Fragen sein.

Christoph Heusgen: Es ist richtig, dass man nach Ausscheiden aus dem Sicherheitsrat nicht mehr

Ai: In acht Jahren wird Deutschland das nächste Mal für den Sicherheitsrat kandidieren. Über welche Themen wird Ihrer Meinung nach dann gesprochen werden?

viele sind davon noch ungelöst. Ich denke an das Leid der Menschen in Jemen oder die Lage in Syrien, die von einer politischen Lösung weit entfernt ist.

Christoph Heusgen: Es wird weiterhin um die drängenden Krisen und Konflikte der Welt gehen. Zu

Und wir werden sicher weiter über den Zusammenhang von Klima und Sicherheit sprechen. Wenn aufgrund von Klimawandel Menschen die Lebensgrundlage entzogen wird und sie aus ihren angestammten Gebieten abwandern, an anderer Stelle auf ansässige Bevölkerung treffen und um die Existenz konkurrieren, dann ist das eine Frage der Sicherheit vor Ort. Ob die Menschen in ihren Ländern ein würdiges und sicheres Leben führen können oder ob sie es nach Europa oder andernorts hinzieht, betrifft auch uns ganz konkret. Das gehört auch in acht Jahren auf die Agenda des Sicherheitsrats.

Das Gleiche gilt für die Menschenrechte. Es steht zu befürchten, dass es auch in Zukunft zu schweren Verletzungen grundlegender Menschenrechte kommt. Wir werden uns weiter für die betroffenen Menschen einsetzen und diejenigen offen kritisieren, die gegen internationales Recht verstoßen.

Ai: Herr Botschafter, erlauben Sie uns auch noch eine eher persönliche Frage zum Abschluss. Sie sind einer der erfahrensten Diplomaten Deutschlands. Welche besonderen Fähigkeiten benötigt man für die Arbeit als Ständiger Vertreter bei den Vereinten Nationen in New York? Welche Empfehlungen können Sie Ihren irischen und norwegischen Kolleginnen geben, die beide ihr zweijähriges Mandat im Sicherheitsrat im Januar 2021 angetreten haben?

Christoph Heusgen: Die wichtigsten Eigenschaften als Diplomat sind sicher: zuhören, nie den Gesprächsfaden abreißen lassen. Klare Positionen beziehen und für diese werben, dafür auch klare Worte finden. Und vor allem: immer neugierig und aufgeschlossen bleiben. Ich glaube, dass all dies auch für den oder die VN-Botschafter(in) zentral ist.

Mit Irland und Norwegen sind zwei sehr erfahrene Kolleginnen in den Sicherheitsrat nachgerückt. Wenn ich einen Rat auf den Weg mitgeben würde, dann vielleicht das, was ich bereits in einer meiner letzten Sitzungen gesagt habe: „Selbst wenn Sie persönlich angegriffen werden, geben Sie nicht auf. Die nichtständigen Sicherheitsratsmitglieder sind in das Weltgremium gewählt, um internationales Recht und die Vereinten Nationen zu verteidigen.“

*Die Fragen stellte Andrea Ellen Ostheimer,
Leiterin des Auslandsbüros der Konrad-
Adenauer-Stiftung in New York.*

- 1 Bereits Anfang Mai 2020 hatten das ständige Mitglied Frankreich und das gewählte Mitglied Tunesien einen Resolutionsentwurf zur Adressierung der COVID-19-Pandemie in den Sicherheitsrat eingebracht. In diesem wurde ein unmittelbarer globaler Waffenstillstand gefordert, um der Auswirkungen der Pandemie Herr zu werden. Der Entwurf geriet allerdings über zwei Monate hinweg durch die Auseinandersetzungen zwischen China und den USA bezüglich der Rolle der WHO ins Stocken. Die gewählten Mitglieder Deutschland und Estland trugen in den Verhandlungen wesentlich zum Auflösen der Blockade bei.



Globale Machtverschiebungen

Sicherheitspolitik im Indopazifik

Wie kommt Deutschland von Worten zu Taten?

Lewe Paul/Isabel Weinger

In ihren neuen „Leitlinien zum Indo-Pazifik“ verspricht die Bundesregierung, außenpolitisch mehr Verantwortung zu übernehmen, um globalen Machtverschiebungen und regionalen Herausforderungen gerecht zu werden. Wie aber könnte eine ambitionierte Indopazifikpolitik konkret aussehen? Und was wird in der Region von Deutschland erwartet? Eine Analyse anhand der Beispiele Indien, Japan und Singapur.

Reaktion auf globale Machtverschiebungen

Mit den im September 2020 verabschiedeten „Leitlinien zum Indo-Pazifik“ schlägt die Bundesregierung ein neues Kapitel in ihrer Außenpolitik auf. Deutschland lässt keinen Zweifel, dass es die Bedeutung dieser dynamischsten aller Weltregionen anerkennt. Von Bedeutung ist hierbei auch die Begrifflichkeit: Deutschland hat keine „Strategie“ veröffentlicht, die zu einem bestimmten Ergebnis führen soll. Vielmehr sagen die Leitlinien aus, dass Deutschlands Handeln ressortübergreifend von sieben klar definierten Prinzipien bestimmt sein wird: europäisches Handeln, Multilateralismus, regelbasierte Ordnung, Entwicklungsziele der Vereinten Nationen, Menschenrechte, Inklusivität sowie Partnerschaft auf Augenhöhe.¹ Auf dieser Grundlage verspricht die Bundesregierung den indopazifischen Nationen eine intensiviertere Zusammenarbeit.

Die „Leitlinien zum Indo-Pazifik“ verstehen sich als konzeptionelle Antwort auf globale Machtverschiebungen. Zum einen ist die Bereitschaft der USA, sich gemeinsam mit Europa und anderen Partnern für den Erhalt der regelbasierten Ordnung einzusetzen, in den vergangenen Jahren deutlich gesunken. Gleichzeitig nimmt ein immer offensiver agierendes China zunehmend Einfluss auf internationale Organisationen, schafft politische Abhängigkeiten und stärkt seine Fähigkeiten zur Machtprojektion in strategischen Gebieten wie dem Südchinesischen Meer. Angesichts dieser Entwicklungen können sich Deutschland und Europa nicht auf die Rolle eines kommentierenden Beobachters beschränken. Mit den Leitlinien erhebt die Bundesregierung den Anspruch,

gestaltender Akteur zu sein und die Interessen Deutschlands, Europas, aber auch von Partnern in der Region durchzusetzen.

Dass Deutschland als Exportnation auf ein funktionierendes Netz globaler Handelsrouten und deren Sicherheit angewiesen ist, ist Konsens. Ebenso etabliert ist die besondere Bedeutung des Indischen und des Pazifischen Ozeans für dieses Netzwerk. Doch während sich Deutschland als starker wirtschaftlicher und (in geringerem Maße) diplomatischer Partner in den asiatischen Ländern einen Namen gemacht hat, bleibt der Beitrag Deutschlands – und der Europäischen Union – bei sicherheitspolitischen Kooperationen bescheiden. Diese Diskrepanz wird von Vertretern aus der Region deutlich gesehen und zunehmend moniert.

Es überrascht wenig, dass die indopazifischen Länder grundsätzlich positiv auf die Ankündigung eines stärkeren deutschen Engagements reagiert haben. Allerdings hat sich in einem frühen Meinungsbild der Konrad-Adenauer-Stiftung auch gezeigt, dass die Leitlinien als nur mäßig mutig eingestuft wurden.² Durch den dezidiert inklusiven Ansatz der Leitlinien, in denen China als Partner und Herausforderer miteinbezogen ist, möchte sich Deutschland gegen bipolare Blockbildung aussprechen. Nichtsdestotrotz wird vor allem in den Medienreaktionen aus der Region deutlich, dass die Leitlinien als Versuch gesehen werden, den Aufstieg Chinas und seinen Einfluss in der Region einzudämmen – eine Zeitschrift bezeichnete sie sogar als Ende der deutschen „Flitterwochen“ mit China.³ Die größten Erwartungen bestehen an Deutschland im außen- und sicherheitspolitischen Bereich. Auch wenn die

Bundesrepublik in der regionalen Sicherheitspolitik weniger Gewicht hat als Australien oder die USA und gegen das aggressive Verhalten Chinas kein militärischer Gegenspieler sein kann und will, so schätzen die indopazifischen Länder Deutschland als neutralen Partner im Großmächtegerangel.

Anhand der Beispielländer Indien, Japan und Singapur soll in diesem Beitrag gezeigt werden, welche Erwartungen Deutschland entgegengebracht werden und welche Schritte die Bundesregierung mit diesen drei Partnern ergreifen könnte, um sich stärker auch als sicherheitspolitischer Akteur zu etablieren. Der Artikel schließt mit Überlegungen für einen gemeinsamen europäischen Ansatz in der Sicherheitspolitik im Indopazifik.

Herausforderungen für drei Wertepartner

Indien, Japan und Singapur werden oft in der losen Kategorie der Wertepartner Deutschlands genannt,⁴ obwohl sie sehr unterschiedliche politische, wirtschaftliche und sicherheitspolitische Voraussetzungen mitbringen und die verschiedenen Subregionen Ost-, Südost- und Südasiens repräsentieren. Der Begriff einer „Wertepartnerschaft“ bezieht sich nicht so sehr auf die Vergleichbarkeit der politischen Systeme, welche insbesondere bei Singapur und auch Indien schwerfällt; vielmehr sind damit geteilte Auffassungen zu einer regelbasierten multipolaren Weltordnung in wirtschaftlichen wie sicherheitspolitischen Fragen gemeint. Trotz einer gewissen politischen Übereinstimmung ist Deutschlands Zusammenarbeit mit seinen Partnern im Indopazifik nicht mit der engen Kooperation innerhalb des transatlantischen Verteidigungsbündnisses NATO zu vergleichen.

Zwei große Herausforderungen sind die drei Länder Singapur, Japan und Indien: nichtkonventionelle Sicherheitsbedrohungen wie Umweltkatastrophen, Cyberkriminalität oder Terrorismus sowie der Konfrontationskurs Chinas.

China ist klar der Elefant im indopazifischen Porzellanladen. Der sino-amerikanische Konflikt hat bestehende Spannungen in ganz Asien verschärft; territoriale Streitigkeiten in Land-

und Seegebieten fordern die regelbasierte Weltordnung heraus – und multilaterale Organisationen wie die Gemeinschaft südostasiatischer Staaten (ASEAN) sind durch eine „Divide et impera“-Strategie Chinas sowie die Uneinigkeit ihrer Mitgliedsländer geschwächt.⁵

Indien sieht sich sowohl entlang seiner nördlichen Grenzen im Himalaya als auch im Indischen Ozean mit einer steigenden chinesischen Präsenz konfrontiert. Diese eskalierte zuletzt im Sommer 2020 zu den schwerwiegendsten gewaltsamen Auseinandersetzungen seit vielen Jahren. Gleichzeitig durchdringt China mit seiner Belt and Road Initiative zunehmend Indiens Nachbarschaft und unterstützt insbesondere Pakistan als größten Widersacher Neu-Delhis.

Es lässt sich ein vielschichtiges chinesisches Einwirken in der indopazifischen Region konstatieren.

Auch die wachsende Kooperation zwischen China und Russland und eine mögliche Blockbildung auf dem eurasischen Kontinent beobachten indische Analysten mit Sorge.⁶ In Japan dagegen werden weitere Spannungen im Verhältnis mit China auch im Nachgang der COVID-19-Pandemie erwartet. So betonte der japanische Verteidigungsminister Nobuo Kishi im Gespräch mit seiner deutschen Amtskollegin Annegret Kramp-Karrenbauer, dass Peking seine militärischen Kapazitäten ungebrochen ausbaue, während andere Länder ihren Fokus gezwungenermaßen auf die Bekämpfung der Pandemie legen müssten.⁷ Für die japanische Außenpolitik gingen so wirtschafts- und sicherheitspolitische Herausforderungen zunehmend ineinander über.⁸ Im Stadtstaat Singapur baut China seinen *Soft-Power*-Einfluss innerhalb der ethnisch chinesischen Bevölkerungsgruppen erheblich aus, um die politische Öffentlichkeit zu beeinflussen und potenzielle Kritiker zu neutralisieren. Insgesamt lässt sich ein vielschichtiges chinesisches Einwirken in der indopazifischen Region konstatieren:

Durch gezielten diplomatischen Druck entstehen politische und wirtschaftliche Zwänge – und mittels gestiegener militärischer Fähigkeiten kann sich China in akuten Konfliktsituationen oft durchsetzen.⁹

Daneben gibt es nichtkonventionelle Sicherheitsbedrohungen wie ethnische und religiöse Radikalisierung und Terrorismus, Bedrohungen aus dem Cyberraum sowie den Klimawandel und Naturkatastrophen, welche besonders die Megacitys und Küstenräume Asiens gefährden.¹⁰ Gerade in Indien zeigt sich, wie dringend eine präventive Politik gegenüber der Verschmutzung und Zerstörung von Ökosystemen, aber auch den Auswirkungen von Naturkatastrophen, nicht zuletzt als Konsequenz des Klimawandels, ist.

Vor diesem Hintergrund und den unterschiedlichen Erwartungen verfolgt Deutschland mit diesen drei Partnerländern eine differenzierte sicherheitspolitische Zusammenarbeit in den Bereichen Rüstungskooperation, maritime Sicherheit sowie Cybersicherheit.

Indiens Potenzial verlangt einen höheren Einsatz

Indien und Deutschland verbindet eine strategische Partnerschaft, die sich explizit auf demokratische Werte, freien und fairen Handel sowie eine regelbasierte Ordnung stützt.¹¹ Die beiden Länder treffen sich zu regelmäßigen Regierungskonsultationen und Deutschland betont gern, neuen Schwung in die derzeit ausgesetzten Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen zwischen Indien und der Europäischen Union bringen zu wollen.¹² In der bilateralen Zusammenarbeit hat die Sicherheitspolitik dagegen bisher eine untergeordnete Rolle gespielt. Indische Experten räumen ein, dass sich die unmittelbaren strategischen Interessen bisher nur begrenzt überschneiden. Allerdings sei in Neu-Delhi auch die Wahrnehmung verbreitet, dass sich Deutschland in seiner Außenpolitik zu sehr auf China konzentriere und die Auseinandersetzung mit den Herausforderungen, denen Indien gegenüberstehe, eher vernachlässigt worden sei.¹³

Die deutsch-indische Verteidigungszusammenarbeit stützt sich seit 2006 auf ein Kooperationsabkommen, das Anfang 2019 anlässlich eines Ministertreffens um eine Implementierungsvereinbarung erweitert wurde. Diese Vereinbarung zielt darauf ab, einen vertieften Austausch der Streitkräfte herzustellen und insbesondere die Zusammenarbeit im Bereich der Rüstung zu fördern.¹⁴ In der Tat zeigt Indien Interesse an Produkten aus deutscher Herstellung: Aktuell ist ThyssenKrupp beim Beschaffungsprozess für sechs U-Boote für die indische Marine im Rennen und die Ausstattung von Panzern aus indischer Herstellung mit Motoren aus Deutschland wird geprüft.¹⁵ Ferner gibt es ein Programm für indische Offiziere, an Lehrgängen der Bundeswehr in Deutschland teilzunehmen; hier ist eine leichte Aufstockung der Kapazitäten vorgesehen.¹⁶

Aus Sicht indischer Experten könnte Deutschlands internationaler Einfluss vor allem bei der Sicherung von Seewegen zum Tragen kommen.

Dennoch ist die deutsch-indische Verteidigungszusammenarbeit limitiert und ausbaufähig. Die einzige nennenswerte gemeinsame Übung der beiden Marinen fand 2008 im Arabischen Meer statt.¹⁷ Die Ausbildungskapazitäten bewegen sich auf einem niedrigen Niveau – und abgesehen von anlassbezogenen Dialogen auf hoher Ebene sind keine festen Stabsgespräche etabliert. Und auch in der Rüstungskooperation bleibt Deutschland nach Auffassung indischer Experten hinter seinen Möglichkeiten zurück: Während beispielsweise Frankreich in Indien aktiv für seine Produkte werbe und die Nachfrage genau eruiere, verhalte sich Deutschland zu passiv.¹⁸

In den letzten deutsch-indischen Regierungskonsultationen im November 2019 haben Bundeskanzlerin Merkel und Premierminister Modi

einschlägige Bereiche für vertiefte sicherheitspolitische Kooperation festgehalten, darunter Rüstungskooperation, maritime Sicherheit sowie Cybersicherheit. Aus Sicht indischer Experten könnte Deutschlands internationaler Einfluss vor allem bei der Sicherung von Seewegen zum Tragen kommen, um das geteilte Interesse am Schutz der regelbasierten Ordnung

zu unterstreichen. Hier käme es neben einer intensiveren und koordinierten multilateralen Diplomatie auch auf die physische Teilnahme an maritimen Übungen an.¹⁹ Zudem habe Indien im östlichen Indischen Ozean aufgrund der Präsenz chinesischer U-Boote besonderen Bedarf an Aufklärungskapazitäten im Unterwasserbereich.²⁰



Neben dem unmittelbaren und zunehmenden Druck im maritimen Raum muss Indien eine Vielzahl von Herausforderungen auch für die innere Sicherheit bewältigen. Indische Experten sehen in der Bekämpfung von transnationalem Verbrechen und Terrorismus eine andauernde Herausforderung. Auch die Förderung von Resilienz und die Bildung von Notfallplänen werden

für den vom Klimawandel besonders betroffenen Subkontinent eine gewichtige Rolle einnehmen. Deutschland könnte bei der Lösung von Problemen mit internationalem Charakter ein wichtiger Partner sein, der in der indischen Wahrnehmung seine Ressourcen allerdings bisher zu zurückhaltend einsetzt.

Japan wünscht sich mehr Sichtbarkeit von Deutschland

Als exportorientierte Nationen stehen sich Japan und Deutschland in ihrem Interesse am Erhalt der regelbasierten internationalen Ordnung in nichts nach. Neben dem angespannten Verhältnis mit Peking sieht sich Japan einer anhaltenden Bedrohung durch das nordkoreanische Nuklear- und Raketenprogramm ausgesetzt. Tokio sieht darin eine enorme Bedrohung für die Sicherheit und Stabilität der internationalen Gemeinschaft und pocht auf ein geschlossenes Handeln gegenüber Nordkorea. Nicht zuletzt deswegen hat das japanische Verteidigungsministerium Zuständigkeitsbereiche geschaffen, um neuartigen sicherheitspolitischen Herausforderungen zu begegnen, wie Cyberattacken, elektromagnetische Waffensysteme und Kriegsführung im Weltraum.²¹

Die deutsch-japanischen Beziehungen waren und sind bislang überwiegend wirtschaftlich geprägt. Durch ihre Rolle im Zweiten Weltkrieg üben sich beide Länder in Zurückhaltung, wenn es um ein aktives militärisches Engagement geht. Allerdings besteht Einigkeit zwischen Berlin und Tokio, dass die regelbasierte Ordnung ein globales Gut ist, das es aktiv zu schützen gilt. Dazu gehört, dass Konflikte zwischen Nationen in den dafür vorgesehenen internationalen Institutionen gelöst werden und nicht einseitig mit Gewalt. Um einem solchen Verhalten entgegenzutreten, haben Japan und Deutschland eine verstärkte

Ausbaufähig: In der Rüstungskooperation bleibt Deutschland nach Auffassung indischer Experten hinter seinen Möglichkeiten zurück. Während etwa Frankreich in Indien aktiv für seine Produkte werbe, verhalte sich Deutschland zu passiv. *Quelle: © Shailesh Andrade, Reuters.*



sicherheitspolitische Zusammenarbeit angekündigt, um für die Prinzipien einzustehen, die in den deutschen „Leitlinien zum Indo-Pazifik“ festgehalten sind.²²

Deutschland und Japan können bereits auf Erfahrungen in der sicherheitspolitischen Kooperation im Rahmen von multilateralen Foren zurückblicken. In der Pirateriebekämpfung arbeitet die japanische Marine mit der EU-Operation Atalanta im Indischen Ozean zusammen. Weiterhin blicken beide Länder auf gemeinsame Friedensmissionen der Vereinten Nationen sowie Zusammenarbeit innerhalb der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und der NATO zurück. Letztere zählt Japan zu ihren globalen Partnern, seit 2014 wird dieses Bündnis durch ein individuelles Partnerschafts- und Kooperationsprogramm vertieft.²³

Innerhalb der Europäischen Union war Großbritannien über Jahre hinweg Japans wichtigster politischer Partner.²⁴ Mit dem Austritt Großbritanniens aus der EU deutet alles darauf hin, dass Tokio dieses Verhältnis nun verstärkt zugunsten Deutschlands verschieben wird. Allerdings räumen japanische Experten ein Hemmnis für ein gemeinsames außenpolitisches Verständnis ein: Aus Sicht vieler Entscheidungsträger in Tokio ist Deutschland aufgrund wirtschaftlicher Überlegungen zu nachgiebig gegenüber China und hat bisher nicht genug getan, um dessen Ausgreifen einzudämmen.²⁵

Lange vor der Verabschiedung der „Leitlinien zum Indo-Pazifik“ durch die Bundesregierung hat Japan das Konzept eines freien und offenen Indopazifiks (Free and Open Indo-Pacific, FOIP) in den Mittelpunkt seiner Außen- und Sicherheitspolitik gerückt. Seither wirbt die japanische Regierung intensiv um Unterstützung dieser politischen Strategie. Die „Leitlinien zum Indo-Pazifik“ weisen viele Überschneidungen mit Japans FOIP-Konzept auf. Doch wünscht man in Tokioter Expertenkreisen, dass sich Deutschland noch stärker als militärischer Verbündeter präsentiert. Dieser Wunsch ließe sich vor allem durch die physische Präsenz einer deutschen Marineeinheit sowie eine Verdichtung der

Gespräche auf der höchsten politischen Ebene materialisieren. Angesichts der japanischen Wahrnehmung einer sich zunehmend bedrohlich entwickelnden Sicherheitslage im Indopazifik und Deutschlands Bekenntnisses zur Bedeutung dieser Region sind die Voraussetzungen für die Stärkung der sicherheitspolitischen Komponente der bilateralen Kooperation so günstig wie nie.

Japan sollte prüfen, Deutschland und Europa bei sicherheitspolitischen Anliegen zu unterstützen, die keinen unmittelbaren Bezug zum Indopazifik haben.

Auf drei Feldern besteht erhebliches Potenzial für eine intensivere Zusammenarbeit: Erstens könnten beide Länder deutliche Zeichen ihrer Entschlossenheit setzen, geeint für ihre Interessen einzutreten. Auch wenn Deutschland das militärische Gleichgewicht im Indopazifik letztlich nicht substanziell beeinflussen kann, ist die lange angekündigte Entsendung einer Bundesmarineeinheit ein wichtiges politisches Signal dafür, Prinzipien auch mit konkreten Handlungen zu untermauern.²⁶ Zweitens könnten Deutschland und Japan ihr gegenseitiges Vertrauen durch intensiviertere Zusammenarbeit an konkreten Projekten erhöhen. Denkbar wären unter anderem eine deutsche Beteiligung an der bereits bestehenden japanischen Unterstützung für ASEAN-Staaten im Bereich des Küstenschutzes sowie eine gezielte Kooperation gegen nichtkonventionelle Bedrohungen wie einer Kriegsführung im Cyber- und Weltraumbereich – Themen, denen sich Japan bereits dezidiert widmet.²⁷ Um das Fundament der Kooperation nachhaltig zu festigen, sollte Japan allerdings auch verstärkt Möglichkeiten prüfen, Deutschland und Europa bei sicherheitspolitischen Anliegen zu unterstützen, die keinen unmittelbaren Bezug zum Indopazifik haben. Drittens könnten beide Länder in der Rüstungskooperation näher zusammenfinden und die Möglichkeiten für gemeinsame (Weiter-)Entwicklung

von Technologien prüfen. Eine wichtige Voraussetzung dafür ist der bevorstehende Abschluss des Geheimschutzabkommens, der sich aus Sicht einiger Experten zu lange hinauszögert.²⁸

Singapur als Anker gegen Desinformation

Singapur und Deutschland haben seit 2005 eine vertrauensvolle und vertiefte sicherheitspolitische Kooperation aufgebaut und diese auch formalisiert. Mit einem erweiterten Abkommen über Verteidigungszusammenarbeit im Jahr 2018 wurde diese noch einmal auf eine neue Ebene gehoben und es wurden aktuelle Prioritäten definiert, insbesondere zu Cybersicherheit und hybriden Bedrohungen.²⁹ Obwohl die beiden Länder durch die geografische Entfernung unterschiedliche unmittelbare Bedrohungswahrnehmungen und -prioritäten haben und dadurch das Spektrum der Verteidigungszusammenarbeit beschränkt ist, haben sie ein ausgeprägtes Interesse an der Aufrechterhaltung einer multilateralen, regelbasierten Weltordnung. Die vertiefte Zusammenarbeit zwischen Singapur und Deutschland umfasst sowohl sicherheits- als auch außenpolitische Aspekte, wie eine gemeinsame Erklärung der beiden Außenminister im Jahr 2018 bestätigte. Dabei sieht Deutschland Singapur als zentralen Ansprechpartner der Europäischen Union für die Region Südostasien und innerhalb der ASEAN.³⁰ Die exzellenten bilateralen Beziehungen werden von hochrangigen politischen Besuchen flankiert.

Eine Herausforderung für Singapur ist die Aufrechterhaltung der eigenen Verteidigungskapazitäten und Leistungsfähigkeit der Armee gegenüber Nachbarländern.

In den „Leitlinien zum Indo-Pazifik“ wird Singapur explizit in drei Themenkomplexen genannt: Frieden und Sicherheit, Informationssicherheit und Konnektivität. Konkret sind hier folgende Maßnahmen geplant: die Entsendung eines

deutschen Marine-Verbindungsoffiziers in das singapurische Information Fusion Centre (IFC) zur Stärkung des Dialogs mit Wertepartnern zum Schutz von Informations- und Kommunikationssystemen sowie der Aufbau eines sogenannten Regionalen Deutschlandzentrums mit dem Ziel, Propaganda und Fake News in der Region entgegenzutreten. Mit dem neuen Freihandelsabkommen der Europäischen Union mit Singapur von 2019 wird ein Beitrag zur wirtschaftlichen und regelbasierten Vernetzung der Handelsräume Asien und Europa geleistet. Ferner soll der Austausch über Schlüsseltechnologien und deren verantwortungsbewusste Nutzung mit Singapur verstärkt werden.³¹ Neben dem Aufbau des Regionalen Deutschlandzentrums und der Implementierung der Handelsabkommen sind die weiteren Pläne bislang jedoch relativ vage geblieben.

Im sicherheits- und verteidigungspolitischen Bereich genießt die gemeinsame Truppenübung Exercise Panzer Strike, welche seit 2009 stattfindet und seither an Komplexität und Umfang zugenommen hat, hohe Wertschätzung seitens Singapurs. Verteidigungsminister Ng Eng Hen würdigte die Bedeutung der Bereitstellung des Militärtrainingsgebiets in der Oberlausitz (Oberlausitz Military Training Area, OMTA) für die singapurischen Streitkräfte.³² Das Übungsgebiet umfasst etwa ein Viertel der Größe des Stadtstaates und gibt den singapurischen Streitkräften die Flexibilität, ohne die räumlichen Einschränkungen der Heimat zu trainieren. Bei der elften Auflage der Exercise Panzer Strike wurde im März 2019 auch eine bilaterale Live-Feuerübung durchgeführt.³³ Als zweiter Pfeiler der Verteidigungskooperation ist Deutschland für Singapur Lieferant wichtiger Verteidigungsgüter. Zuletzt erhielt man vier U-Boote vom Typ 218SG und Leopard-2-Panzer aus Deutschland; Singapur steht zusätzlicher Rüstungskooperation offen gegenüber. Eine spezifische Herausforderung für Singapur, dessen demografische Entwicklung die Streitkräfte vor Rekrutierungsprobleme stellt, ist die Aufrechterhaltung der eigenen Verteidigungskapazitäten und Leistungsfähigkeit der Armee gegenüber Nachbarländern, während billigere Waffensysteme immer verfügbarer werden.³⁴



Verlässliche Partnerschaft: Singapur und Deutschland haben eine vertrauensvolle und vertiefte sicherheitspolitische Kooperation aufgebaut. [Quelle: © Fabrizio Bensch, Reuters.](#)

Die bilateralen sicherheitspolitischen Beziehungen zwischen Singapur und Deutschland haben sich in den vergangenen Jahren intensiviert. In dem Stadtstaat bewertet man Deutschlands Waffenausporte sowie die Bereitstellung von Trainingsmöglichkeiten für die Armee als erfolgreiche bilaterale Kooperation und Allianz gegenüber Herausforderern der internationalen Ordnung. Auch das Regionale Deutschlandzentrum bildet eine zunächst zivile Maßnahme, die aber je nach Ausgestaltung über Desinformationskampagnen aufklären und alternative Narrative anbieten könnte. Ergänzend dazu könnten ein vertiefter Austausch von Geheimdienstinformationen sowie vertrauensbildende Maßnahmen zur besseren Einschätzung der Bedrohungslage beitragen.

Prioritäten für die deutsche Sicherheitskooperation im Indopazifik

Die drei ausgewählten Fallbeispiele der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit Deutschlands im Indopazifik zeigen, dass es für die Bundesrepublik eine Vielzahl von Anknüpfungspunkten

gibt, sich als wertebasierter, verlässlicher Partner in der Region zu etablieren. Die Erwartungen der Partner vor Ort sind angesichts der Größe Deutschlands und seines globalen Einflusses beträchtlich – sei es bei der Stabilisierung der internationalen Ordnung oder bei konkreten Anlässen wie der Sicherung von Handelsrouten.

Kritiker der „Leitlinien zum Indo-Pazifik“ sehen das Risiko eines Bauchladen-Effekts: dass Deutschland mit allen Ländern der Region auf sämtlichen Gebieten von Nachhaltigkeit, Sicherheit bis zu Digitalisierung aktiv(er) werden soll. Ferner stehen im Dokument nur wenige neue Projekte und die weitere Umsetzung der Vorschläge des Papiers steht noch bevor. Aber genau darin könnte man auch die Stärke der Leitlinien sehen. Je nach Bedarf der Partnerländer bietet sich die Möglichkeit, fern starrer Strategien, Kooperationen neu zu gestalten oder zu vertiefen. Hier sind kleine, gezielte Schritte gefragt, nicht ein drastischer Kurswechsel. So ist es auch in der Sicherheitspolitik nach Betrachtung der drei Fallbeispiele: Nur das Zusammenspiel und

kontinuierliche Arbeiten an verschiedenen Projekten führt zu einem qualitativen Sprung in der Gesamtschau.

Mit den bisherigen Projekten der Rüstungskooperation, gemeinsamen Ausbildungsformaten sowie Bemühungen zum Informationsaustausch unternimmt Deutschland noch nicht genug, um den Erwartungen zu entsprechen. Eine wirkliche Zeitenwende³⁵ in der deutschen Sicherheitspolitik nicht nur im Indopazifik müsste unter anderem folgende Schritte beinhalten:

- Zunächst muss in der Region mehr über Interessen, Potenziale und Projekte Deutschlands bekannt sein und der **Austausch zu sicherheitspolitischen Themen gerade auch auf der Arbeitsebene** intensiviert und institutionalisiert werden.
- Zweitens kann die Signalwirkung einer physischen deutschen Verteidigungspräsenz kaum überschätzt werden; es ist von zentraler Bedeutung, dass Deutschland sein **Versprechen der Entsendung einer Marineeinheit** einlöst und auf diese Weise sichtbar für den Erhalt einer freien und offenen maritimen Ordnung eintritt. Dies setzt eine adäquate Planung in der Beschaffung und Budgetierung voraus.
- Drittens sollte sich Deutschland um **gemeinsame Truppen- und Marineübungen** bemühen und die Möglichkeit prüfen, als Beobachter an den Übungen des Quadrilateralen Sicherheitsdialogs (Quad) teilzunehmen.
- Viertens wünschen sich die drei Länder eine Vertiefung der bestehenden Rüstungskooperation und eine aktivere deutsche Interessenvertretung in diesem Bereich.
- Fünftens gilt es, die **Zusammenarbeit im Cyber- und Informationsbereich** deutlich zu stärken. Das **Regionale Deutschlandzentrum in Singapur oder die Konnektivitätspartnerschaft** mit Japan geben hier Anlass zur Hoffnung. Aber auch in diesem Bereich gibt es noch viel Spielraum für

deutsche und europäische Narrative in der Region. Auch eine verstärkte Kooperation der Geheimdienste spielt hier eine Rolle.

- Schließlich sollten mit den Partnerländern alle Möglichkeiten der Kooperation in **multilateralen Foren** ausgebaut und um **bi- und trinationale Formate** ergänzt werden. Ein gemeinsames Treffen der Außen- und Verteidigungsminister im **Zwei-plus-Zwei-Format** mit Japan sollte realisiert werden.

Diese Empfehlungen gelten in ähnlicher Weise auch für das Auftreten der Europäischen Union. Deutschlands verstärktes sicherheitspolitisches Engagement im indopazifischen Raum kann letzten Endes nur mit europäischer Flankierung eine greifbare Wirkung entfalten.

Eine europäische Vision für den Indopazifik?

Die Diskussion um einen europäischen *Pivot to Asia* nahm insbesondere im vergangenen Jahr wieder an Fahrt auf. Frankreich und Großbritannien sind mit ihren Überseegebieten im Indopazifik und als etablierte maritime Sicherheitsmächte schon länger in der Region aktiv. Vor diesem Hintergrund veröffentlichte das französische Verteidigungsministerium bereits 2019 ein sicherheitspolitisches Strategiepapier zum Indopazifik.³⁶ Deutschlands Leitlinien folgten im September 2020, das *Policy Memo* der Niederlande erschien zwei Monate später.³⁷ Diese beiden Nationen verfolgen insbesondere wirtschaftspolitische Interessen in der Region: Diversifizierung der Handelspartner, Verringerung der Abhängigkeit von China und Stärkung der Beziehungen zu sogenannten Wertepartnern. Die Konzepte sind allerdings breiter aufgestellt als das französische und umfassen Bereiche wie Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Konnektivität und Klimawandel, Kulturdiplomatie und Multilateralismus.

Trotz aller Unterschiede zeugen sowohl die drei verschriftlichten Konzepte als auch die neu eingegangene Strategische Partnerschaft der EU mit ASEAN³⁸ und die gemeinsame Position der E3-Länder bei den Vereinten Nationen bezüglich

des Südchinesischen Meeres von zunehmender Einigkeit der sicherheitspolitisch ambitionierten Akteure Europas. Einzelne hat keine europäische Nation im globalen Wettstreit Gewicht. Nur durch die Bündelung von Kapazitäten und Material sowie die Rückbindung an gemeinsame Werte kann die EU glaubwürdig und durchsetzungsfähig auftreten. Die Vereinigung der verschiedenen Indopazifik-Programme von Deutschland, Frankreich und den Niederlanden zu einem europäischen Konzept, basierend auf den bereits bestehenden europäischen Papieren der Kommission mit dem Titel „EU-China – A strategic outlook“ (2019) und der EU-Konnektivitätsstrategie (2018), könnte für eine deutlich höhere Kohärenz im Handeln der Europäischen Union in der Region sorgen – auch für kleinere Mitgliedsländer, die dort aktuell keine Agenda verfolgen, aber spezifische Fähigkeiten einbringen könnten. Ein solches koordiniertes sicherheitspolitisches Agieren im Indopazifik würde den deutsch-französischen Motor der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) wieder anwerfen und gegenüber den transatlantischen Partnern die eigene Bereitschaft zur Lastenteilung unter Beweis stellen. Das hieße aber auch, sich nicht auf Blockbildungstendenzen und eine neue Konfrontation zwischen China und den USA einzulassen.³⁹ Stattdessen könnte Europa in den geopolitischen Machtverschiebungen zumindest ein gewisses Maß an strategischer Handlungsfähigkeit zurückgewinnen.

Lewe Paul ist Referent in der Abteilung Asien und Pazifik der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Isabel Weininger ist Referentin in der Abteilung Asien und Pazifik der Konrad-Adenauer-Stiftung und aktuell Leiterin des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Kambodscha.

- 1 Bundesregierung, Auswärtiges Amt 2020: Leitlinien zum Indo-Pazifik, 02.09.2020, S.11 f., in: <https://bit.ly/35xBK0I> [12.03.2021].
- 2 Paul, Lewe / Reiß, Alina / Völkl, Barbara / Weininger, Isabel 2020: A German Pivot to Indo-Pacific? Ein Meinungsbild der Region zu den Indo-Pazifik Leitlinien der Deutschen Bundesregierung, Konrad-Adenauer-Stiftung, 11/2020, in: <https://bit.ly/2ON1FMI> [15.02.2021].
- 3 Ishikawa, Jun 2020: Germany ends China honeymoon with new Indo-Pacific strategy, Nikkei Asia, 09.09.2020, in: <https://s.nikkei.com/3lDf7ia> [22.03.2021].
- 4 Neben Australien, das in dem Beitrag von Barbara Völkl und Beatrice Gorawantschy zur vorliegenden Ausgabe der Auslandsinformationen behandelt wird.
- 5 Schmücking, Daniel / Echle, Christian 2020: Der Weg in die Schicksalsgemeinschaft mit China. Herausforderungen für den Multilateralismus in Südostasien, Auslandsinformationen 36: 3, Konrad-Adenauer-Stiftung, 05.10.2020, S.85–95, in: <https://bit.ly/3dDU8di> [24.02.2021].
- 6 Schriftliches Interview von Lewe Paul mit Arun Sahgal, Senior Fellow, Delhi Policy Group, 08.12.2020.
- 7 Konrad-Adenauer-Stiftung 2020: Defense Ministers' Forum Indo-Pacific: Japan and Germany's Engagement in the Region (virtuelle Diskussion mit den Verteidigungsministern Annegret Kramp-Karrenbauer und Nobuo Kishi), 15.12.2020, in: <https://bit.ly/3ulrEuX> [19.02.2021], Aufzeichnung verfügbar in: <https://youtu.be/cOXF8CqUB-s> [01.04.2021]
- 8 Schriftliches Interview von Lewe Paul mit Michito Tsuruoka, Professor, Keiō-Universität, 19.12.2020.
- 9 Merkle, David 2020: Multilateralismus und Chinas globale Rolle, Analysen und Argumente, Konrad-Adenauer-Stiftung, 28.11.2020, in: <https://bit.ly/2NDda8E> [13.01.2021].
- 10 Schriftliches Interview von Isabel Weininger mit Sarah Teo, Research Fellow, Regional Security Architecture Programme, Institute of Defence and Strategic Studies, S. Rajaratnam School of International Studies, 11.12.2020.
- 11 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2019: Gemeinsame Erklärung anlässlich der 5. Deutsch-Indischen Regierungskonsultationen am 1. November 2019 in New Delhi, Pressemitteilung, 01.11.2019, in: <https://bit.ly/2ZsT9o3> [04.01.2021].
- 12 U. a. durch Staatsminister Niels Annen beim Deutsch-Indischen 1.5-Track-Dialog am 27.11.2020.
- 13 Sahgal-Interview 2020, N. 6.
- 14 Singh, Mandeep 2019: India, Germany strengthen partnership with defense cooperation pact, Indo-Pacific Defence Forum, 16.03.2019, in: <https://bit.ly/2ZvNe1C> [05.01.2021].
- 15 Sahgal-Interview 2020, N. 6.
- 16 Ebd.

- 17 Schriftliches Interview von Lewe Paul mit Abhijit Singh, Senior Fellow, Observer Research Foundation, 09.12.2020.
- 18 Sahgal-Interview 2020, N. 6.
- 19 Singh-Interview 2020, N. 17.
- 20 Ebd.
- 21 Japan Ministry of Defense 2020: Defense of Japan 2020, in: <https://bit.ly/31MH5PE> [29.03.2021]; Japan Ministry of Defense 2018: Defense Related Budget Request for JFY2019, 09/2018, in: <https://bit.ly/3fLahZ> [29.03.2021].
- 22 Konrad-Adenauer-Stiftung 2020, N. 7.
- 23 NATO 2018: Relations with Japan, 12.09.2018, in: <https://bit.ly/37tDrNN> [03.01.2021].
- 24 Schriftliches Interview mit Alina Ragge, unabhängige Expertein zu japanischer Außen- und Sicherheitspolitik, 09.12.2020.
- 25 Tsuruoka-Interview 2020, N. 8; schriftliches Interview von Lewe Paul mit Kyoko Hatakeyama, Professor, Kansai-Gaidai-Universität, 15.12.2020.
- 26 Schriftliches Interview von Lewe Paul mit Seiichiro Taguchi, Abteilungsleiter, Zentral- und Südosteuropa im Büro für europäische Angelegenheiten, Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten von Japan, 08.01.2021.
- 27 Hintergrundgespräch von Lewe Paul mit Alexandra Sakaki, Wissenschaftlerin, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), 09.12.2020.
- 28 Hintergrundgespräche von Lewe Paul mit Alexandra Sakaki sowie mit Dan Tidten, außenpolitischer Berater CDU/CSU-Fraktion, 10.12.2020.
- 29 Ministry of Defence Singapore (MINDEF Singapore) 2018: Singapore and Germany Strengthen Defence Ties through New Agreement on Defence Cooperation, Pressemitteilung, 02.06.2018, in: <https://bit.ly/37ti3Io> [15.01.2021].
- 30 Auswärtiges Amt 2018: Deutschland und Singapur: Partner für Freihandel und multilaterale Ordnung, 28.09.2020, in: <https://bit.ly/3azWPdX> [15.01.2021]; Bundesministerium der Verteidigung 2020: Bundeswehr soll im Indo-Pazifik mehr Präsenz zeigen, Pressemitteilung, 16.11.2020, in: <https://bit.ly/2ONZo3z> [15.01.2021].
- 31 Bundesregierung 2020, N. 1, S. 19.
- 32 Teo-Interview 2020, N. 10.
- 33 Parameswaran, Prashanth 2019: Singapore-Germany Defense Ties in Focus with Military Exercise. Engagement highlights the security aspect of collaboration between the two countries, The Diplomat, 25.03.2019, in: <https://bit.ly/3bhIL89> [15.01.2021].
- 34 Schriftliches Interview von Isabel Weininger mit Malcolm Cook, Visiting Senior Fellow, Regional Strategic and Political Studies Programme, ISEAS – Yusof Ishak Institute Singapore, 15.12.2020.
- 35 Bunde, Tobias / Hartmann, Laura / Stärk, Franziska / Carr, Randolph / Erber, Christoph / Hammelehle, Julia / Kabus, Juliane 2020: Zeitenwende | Wendezeiten: Sonderausgabe des Munich Security Report, Münchner Sicherheitskonferenz 2020, in: <https://bit.ly/3qHWxra> [19.02.2021].
- 36 Französisches Verteidigungsministerium 2018: France and Security in the Indo-Pacific, 05/2019, in: <https://bit.ly/3sBxxCN> [01.04.2021].
- 37 Regierung der Niederlande 2020: Indo-Pacific: een leidraad voor versterking van de Nederlandse en EU-samenwerking met partners in Azië (Indopazifik: Ein Leitfaden zur Stärkung der niederländischen und EU-Zusammenarbeit mit Partnern in Asien), 13.11.2020, in: <https://bit.ly/3k3OD8L> [15.01.2021].
- 38 European External Action Service 2020: EU-ASEAN Strategic Partnership, 01.12.2020, in: <https://bit.ly/3bnXhv5> [15.01.2021].
- 39 Hefe, Peter / Weininger, Isabel 2020: Seitenwahl? Strategische Optionen Europas im asiatischen Jahrhundert, Auslandsinformationen Sonderausgabe 2020, 13.10.2020, in: <https://bit.ly/37UgIuH> [22.02.2021].



[Globale Machtverschiebungen](#)

„A new and less benign strategic area“

Australien als Ordnungsmacht im Indopazifik

Beatrice Gorawantschy / Barbara Völkl

„A new and less benign strategic area“¹ verkündete Australiens Premierminister Scott Morrison im Zuge der Veröffentlichung der neuen australischen Verteidigungsstrategie 2020. Mit dem Beginn einer neuen Ära, definiert durch das Ende der unangefochtenen Hegemonie der USA und den anscheinend unaufhaltsamen Aufstieg Chinas, verschiebt sich das Selbstbild Australiens hin zur Regionalmacht und zum Hüter einer regelbasierten Ordnung im Indopazifik. In diesem Raum hat sich, so schnell und dramatisch wie in wohl keiner anderen Region der Welt, das geoökonomische und geostrategische Gewicht verändert. In seiner Schlüsselposition im Südwestpazifik und östlichen Indischen Ozean nimmt Australien eine proaktive Führungsrolle an – gemeinsam mit gleichgesinnten Partnern in der Region und der Welt.

Pivot to Power: Australien als kreative Regionalmacht

Die 25-Millionen-Einwohner-Nation Australien, relativ isoliert und inmitten von „Freunden und Fischen“² gelegen, hat sich in den vergangenen Jahren als globale Mittelmacht positioniert. Die nationalen strategischen Interessen fokussierten sich verteidigungspolitisch bislang auf den Kontinent selbst; die weitergehenden ökonomischen und außenpolitischen Aktivitäten waren global ausgerichtet. Hier hat sich nun eine Präzisierung und eine Verschiebung des Selbstbildes zur „kreativen Regionalmacht“³ ergeben: Während sich der sicherheits- und verteidigungspolitische Blick insbesondere auf den Südpazifik und Südostasien erweitert, nimmt die australische Außenpolitik den Indopazifik ins Visier. Dieser bislang nicht einheitlich definierte Raum zwischen Delhi und Tokio hat in den vergangenen Jahren politische Bedeutung gewonnen – neben Australien besonders in Japan, den USA und Indien, allesamt wichtige Verbündete. In jüngster Zeit haben auch europäische Staaten wie Deutschland, Frankreich und die Niederlande der Bedeutung dieser Region stärker Rechnung getragen. Im September 2020 veröffentlichte die deutsche Bundesregierung ihre „Leitlinien zum Indo-Pazifik“ und betonte darin die Notwendigkeit von diversifizierten Beziehungen, insbesondere zu Wertepartnern

wie Australien.⁴ Australien verfestigt mit seiner strategischen Neuausrichtung sowohl seine Bindungen an westliche und gleichgesinnte Partner als auch die Integration in das asiatische Umfeld.

Arena der Großmächte: Der Indopazifik zwischen Washington und Peking

Zu den Ursachen für die Neuausrichtung der australischen Politik zählt ohne Zweifel die zunehmende Systemrivalität im Indopazifik. Während sich die USA unter Präsident Donald Trump zu einem instabilen Bündnispartner entwickelten, versucht China mit diplomatischen und paradiplomatischen Mitteln, seinen Status als neue Supermacht zu festigen und seinen Einfluss auszubauen. Chinas territoriale Ansprüche und die militärische Aufrüstung unter anderem im Südchinesischen Meer haben die Vormachtstellung der USA in der Region in den vergangenen Jahren immer wieder herausgefordert. Neben Territorialkonflikten befeuert die geoökonomische (und -politische) Initiative der Neuen Seidenstraße (Belt and Road Initiative, BRI) der Volksrepublik die Rivalität der beiden Großmächte. Mit dem Megaprojekt eines globalen Handelsnetzwerks von Guangzhou nach Rotterdam stellt China insbesondere kleineren Staaten im Indopazifik (und darüber hinaus) wirtschaftliche Anreize in Aussicht. Die Volksrepublik verspricht sich durch das

Kernprojekt der chinesischen Außenpolitik aber vor allem eine Neuausrichtung der internationalen Ordnung gemäß eigenen Vorstellungen. Oft als *Loan-to-own*-Finanzierungsmodell beschrieben, ist die Neue Seidenstraße nur ein Beispiel für die Verflechtung chinesischer Handels-, Außen- und Sicherheitspolitik. Die USA, europäische Akteure und andere Hüter regelbasierter Ordnungsprinzipien haben es bislang nicht geschafft, eine überzeugende Alternative zur Neuen Seidenstraße zu bieten.

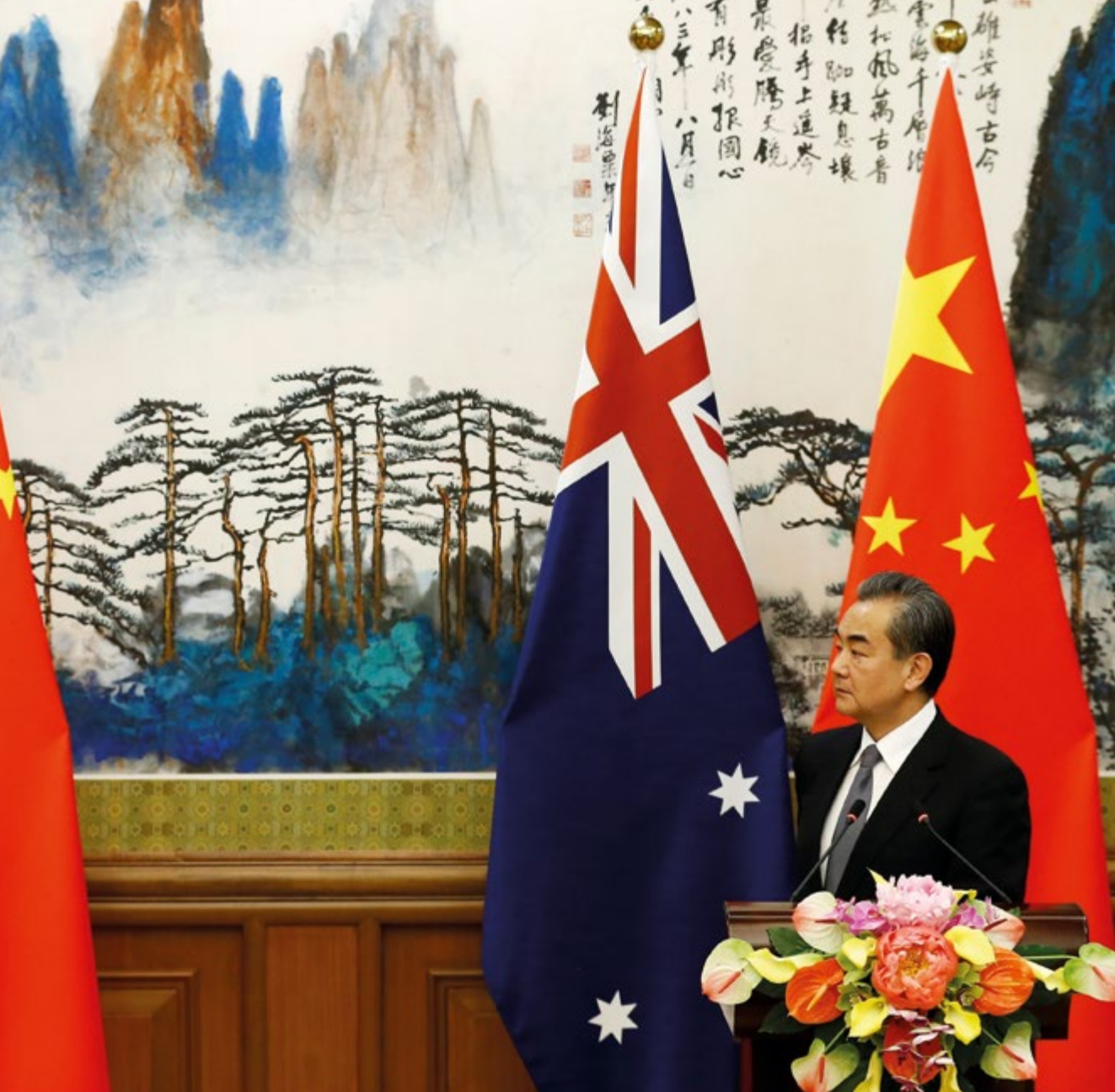
Die Beziehungen zwischen Australien und China befinden sich spätestens seit Beginn des Jahres 2020 im freien Fall.

Als traditionelle Bündnispartner halten die USA und Australien ihre Allianz stets hoch. Trotz holprigem Start der bilateralen Beziehungen während der Amtszeit Trumps blieben diese auch unter dem 45. US-Präsidenten im Vergleich zu anderen Wertepartnern positiv – jedoch ebenso von abwertender Rhetorik begleitet. Nicht erst seit dem Rückzug aus der Trans-Pacific Partnership seitens Trumps ist der amerikanische Einfluss in der australischen Nachbarschaft allerdings deutlich gesunken – eine Lücke, in die China offensiv gestoßen ist. Trotz rhetorischer Volatilität steht die US-australische Allianz aber auf festem Fundament – beim G20-Gipfel 2018 durch Donald Trump beschrieben als „eine unserer ältesten und eine unserer besten“.⁵ Bei den Australia-United States Ministerial Consultations, zu denen Australiens Außenministerin Marise Payne und die damalige Verteidigungsministerin Linda Reynolds inmitten der Pandemie als Zeichen der Verbundenheit nach Washington flogen, wurden die gemeinsamen Werte bekräftigt. Gleichzeitig machte Payne allerdings deutlich: „Wir treffen unsere eigenen Entscheidungen, fällen unsere eigenen Urteile im nationalen Interesse Australiens.“⁶

Hingegen befinden sich die Beziehungen zwischen Australien und China als wichtigstem Wirtschaftspartner spätestens seit Beginn des Jahres



2020 mehr oder weniger im freien Fall. Während die australische Regierung seit Längerem offen Kritik an der territorialen Expansion Chinas und der Militarisierung des Südchinesischen Meeres übt und bereits 2018 den chinesischen Telekommunikationsanbieter Huawei vom Ausbau des 5G-Netzwerkes ausschloss, wurden weitergehende kritische Töne aus handelspolitischen Motiven zunächst unterlassen. Zu



Spannungsreiche Beziehungen: Das Klima zwischen Australien und China hat sich zuletzt deutlich verschlechtert.
Quelle: © Thomas Peter, Reuters.

Beginn der COVID-19-Pandemie verhärteten sich die Fronten, ausgelöst durch die Forderung der australischen Regierung, eine unabhängige internationale Untersuchung zum Ursprung des neuartigen Coronavirus in China vorzunehmen. Die Volksrepublik reagierte unter anderem mit drastischen Einfuhrbeschränkungen auf die wichtigen australischen Exportprodukte Getreide und Fleisch. Eine weitere Stufe der

Spannungen wurde erreicht, als Premierminister Morrison auf das neue Sicherheitsgesetz für Hongkong mit Visaerleichterungen und vereinfachten Einbürgerungsverfahren für in Australien lebende Hongkonger reagierte sowie das Auslieferungsabkommen mit der Sonderverwaltungszone aussetzte. Die Folge waren starke Einbrüche für australische Kohle, wichtigstes Exportprodukt des Landes, auf dem chinesischen

Absatzmarkt – vermutlich wurden staatlich kontrollierte Kraftwerksbetreiber und Stahlhersteller in China angewiesen, keine Kohle mehr aus Australien zu kaufen. Ferner verdächtigt Australien die Volksrepublik zunehmender Cyberangriffe auf kritische Infrastrukturen. Im November 2020 überreichte ein chinesischer Diplomat australischen Medienanstalten eine Beschwerde mit 14 Missständen, in denen Canberra „die Vergiftung bilateraler Beziehungen“ vorgeworfen wird.⁷ Premierminister Morrison zeigte sich unbeeindruckt und verdeutlichte mit seiner Reise zum japanischen Amtskollegen Yoshihide Suga die Bestrebungen Australiens, gemeinsam mit Wertepartnern für die regelbasierte, freiheitlich-demokratische Ordnung einzustehen. Zusätzlich zu handelspolitischen Instrumenten wendet China auch Methoden an, über die keine Welthandelsorganisation urteilen kann: Mit dem Tweet einer Fotomontage etwa, die einen australischen Soldaten zeigt, der einem afghanischen Kind (angeblich) ein Messer an die Kehle hält, provozierte die Kommunistische Partei ein Statement des australischen Premierministers, der auf die umfassende Aufklärung von Kriegsverbrechen in demokratischen Staaten verwies und eine Entschuldigung Pekings forderte.

Eine neue Ära: Australiens neue Sicherheits- und Verteidigungsstrategie

Australien befindet sich in einer dynamischen, hochkomplexen und von verschiedenen Unsicherheiten und Konfliktherden geprägten Umgebung. Das hat zur Folge, dass Regionalkonflikte und die amerikanisch-chinesische Rivalität im indopazifischen Raum unmittelbaren Einfluss auf die Stabilität und Sicherheit des Landes haben. Damit ändern sich Risiken, gegen die sich die nationale Verteidigungspolitik wappnen muss. Neben direkten Bedrohungen geht es immer mehr um Antworten auf die Schwächung einer regelbasierten Ordnung und das Aufkommen von sogenannten *grey zone activities*, darunter Cyberangriffe, Einmischung von außen, wirtschaftliche Zwänge und Desinformationskampagnen. Aufgrund dieser explosiven Dynamik der Region hat Australien in den vergangenen Jahren kontinuierlich strategische Anpassungen seiner Sicherheits- und

Verteidigungspolitik vorgenommen, die sich nicht zuletzt in einer Erhöhung des Verteidigungsetats und weiterer Aufrüstung niedergeschlagen haben.

Eine Rezession gepaart mit einem erhöhten Risiko militärischer Konflikte erfordert eine Neuausrichtung der Verteidigungspolitik Australiens.

„Wir müssen uns auf eine Post-COVID-Welt vorbereiten, die ärmer, gefährlicher und ungeordneter ist.“⁸ Mit diesen Worten leitete Premierminister Morrison die Vorstellung des 2020 Defence Strategic Update der australischen Regierung⁹ ein und verglich die aktuelle Dimension der globalen strategischen und wirtschaftlichen Ungewissheit mit dem Kollaps der internationalen Ordnung in den 1930er Jahren. Die Coronapandemie wird Australien und sein Wirtschaftswunder – ein Land, das in den vergangenen 30 Jahren keine Rezession erlebt hatte – vor nie dagewesene Folgen stellen. Die Anspielung auf 1930 symbolisiert den Ernst der Lage: Eine Rezession gepaart mit einem erhöhten Risiko militärischer Konflikte erfordert eine Neuausrichtung der Verteidigungspolitik und eine Positionierung hin zu regional einsetzbaren Streitkräften.

„Der Indopazifik ist das Epizentrum des zunehmenden strategischen Wettbewerbs“¹⁰ – ein weiterer Kernsatz des australischen Premierministers, den er nicht nur bei der Vorstellung des Strategic Update, sondern in allen aktuellen außenpolitischen Reden hervorhebt. So auch jüngst in seiner UK Policy Exchange Virtual Address: „Jetzt, im 21. Jahrhundert, entscheidet der Indopazifik über das Schicksal der Welt.“¹¹ Das Zentrum der globalen wirtschaftlichen und militärischen Macht liegt nun in der indopazifischen Region. Seit der Verabschiedung des White Papers zur Verteidigungspolitik 2016 haben sich die geopolitischen Herausforderungen abermals verschärft; darüber

hinaus hat die Pandemie Trends beschleunigt und akzentuiert – darunter die Priorisierung der unmittelbar angrenzenden Regionen, insbesondere im Südwestpazifik und dem nordöstlichen Indischen Ozean.

Die neue Verteidigungsdoktrin definiert die zukünftigen strategischen Prioritäten in dreierlei Hinsicht: „die Gestaltung des strategischen Umfelds, die auf eine stabile, sichere und souveräne Indopazifikregion zielt; die Abschreckung von Aktionen gegen Australiens Interessen; und falls nötig eine Antwort mit glaubwürdigen militärischen Mitteln“.¹² Vor allem aber schafft das Update Klarheit darüber, wie sich die australische Verteidigungstreitmacht aufstellen und auf die besagten beispiellosen Herausforderungen vorbereiten wird. Die strategischen Ziele werden „als Leitfaden für alle Aspekte der Verteidigungsplanung dienen, also auch für die Planung der Streitmachtstrukturen“. Sie geben „dem unmittelbaren Umfeld den Vorrang“, worunter die Region vom „nordöstlichen Indischen Ozean über Südostasien, zu Wasser und zu Land, bis nach Papua-Neuguinea und in den Südwestpazifik“ zu verstehen ist. Das strategische Update bietet einen ausgewogenen Ansatz für das Risikomanagement und eine Garantie gegen Unsicherheit in der Region.

Das Strategic Update 2020 definiert mit seinem neuen regionalen Fokus den Indopazifikraum als zentral für Australiens geografische Selbstverortung.

Es wird auch eine graduelle Änderung des Narrativs deutlich: Die Vertiefung der US-Allianz ist zwar weiterhin bedeutsam für die australische Sicherheitspolitik, doch soll die Kooperation mit Partnern in der Region ausgeweitet werden, darunter insbesondere mit Indien, Japan, mit den Staaten der Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) sowie den Inselstaaten im

Pazifik – im Sinne von konzertierten Aktionen, um die strategische Balance im Indopazifik wiederherzustellen.

Das Strategic Update 2020 leitet stufenweise eine Wende ein und markiert einen historischen Meilenstein. Mit seinem neuen regionalen Fokus definiert es den Indopazifikraum als zentral für Australiens geografische Selbstverortung. Mit der neuen Strategie geht nicht nur ein selbstbewussteres Auftreten Australiens einher; die Umsetzung ist auch mit einem größeren Vertrauen Australiens in die Partner aus der Region verbunden.

Südostasien: Schlüsselregion für den geostrategischen Wettbewerb

Das außenpolitische White Paper der australischen Regierung, das im November 2017 veröffentlicht wurde und neben dem jüngsten Strategic Defence Update die Grundlage der australischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik bildet, legt den regionalen Fokus einerseits auf den gesamten Indopazifik. Andererseits betont es aber speziell die Erfolge der ASEAN, der es gelungen sei, in den vergangenen mehr als 50 Jahren zu Sicherheit und Wohlstand in der Region beizutragen.¹³ Australien ist stolz darauf, der älteste Dialogpartner der ASEAN zu sein und unterstützt seit 1974 deren Vision einer regelbasierten, „inklusive“ und wirtschaftlich integrierten regionalen Staatengemeinschaft.

Die geografische Lage Südostasiens erklärt die australischen Ambitionen. Südostasien ist für Australien eine Schlüsselregion für den geostrategischen Wettbewerb – die Region verbindet den Pazifik mit dem Indischen Ozean und beherbergt die wichtigsten Handelsrouten. ASEAN hat eine zentrale Rolle bei der Einberufung regionaler Foren wie dem East Asia Summit inne, dem Australien eine besondere Bedeutung im Hinblick auf den strategischen Dialog und die Aufrechterhaltung von Frieden im Indopazifik beimisst. Das White Paper hebt die Priorität der bilateralen Beziehungen Australiens zu den einzelnen Staaten in Südostasien sowie zur ASEAN-Staatengemeinschaft als ganzer hervor, um so das Engagement mit Blick auf ein robusteres Südostasien zu verstärken.



„Unsere Vision ist ein offener, inklusiver und wohlhabender Indopazifik“: Australiens Premierminister Scott Morrison betrachtet sein Land als kreative Regionalmacht, die die Entwicklung einer regionalen Sicherheitsarchitektur entscheidend mitgestaltet. [Quelle: © Issei Kato, Reuters.](#)

Der ASEAN-Sondergipfel, den Australien 2018 in Sydney ausgerichtet hat, kann als vorläufiger Höhepunkt in den Beziehungen zur Nachbarregion bezeichnet werden. Jenseits aller Symbolik brachte der Gipfel konkrete Maßnahmen, beispielsweise im Bereich der Bekämpfung von Terrorismus und Extremismus sowie zur Stärkung

von Dialogmechanismen zur Cybersicherheit in der Region, hervor.

Ein Schlüsselement der umfassenden strategischen Partnerschaft mit der Region ist die Verstärkung diverser Sicherheitskooperationen. In diesem Zusammenhang steht beispielsweise

das 2018 abgeschlossene strategische Partnerschaftsabkommen Australiens mit Vietnam. Im März 2020 wurde vor dem Hintergrund sich wandelnder Rahmenbedingungen außerdem ein neues Abkommen zur militärischen Ausbildung mit Singapur unterzeichnet; ebenso wurde jüngst auch das bereits 2017 geschlossene Memorandum of Understanding (MoU) zur Cybersicherheitskooperation erneuert.¹⁴ Eine enge Zusammenarbeit mit Singapur und Malaysia durch die Five Power Defence Arrangements ist ebenfalls wichtiger Bestandteil des sicherheitspolitischen Engagements mit Südostasien. Es gibt mittlerweile Stimmen von australischer Seite, dass der Verteidigungspakt unter Einbeziehung weiterer südostasiatischer Länder erneuert werden müsse.¹⁵ Mit den Philippinen und Indonesien bestehen bereits enge Kooperationen bei der Bekämpfung von Terrorismus in der Region. Und als Teil von Australiens International Cyber Engagement Strategy wurde Anfang 2019 ein MoU mit Thailand zu Cyber and Digital Cooperation unterschrieben.¹⁶

Die Ausführungen Morrisons beim Shangri-La Dialogue 2019 machten darüber hinaus deutlich, dass Australien weiterhin an der engen Verzahnung von Außen- und Wirtschaftspolitik in der Region festhält: „Unsere Vision ist ein offener, inklusiver und wohlhabender Indopazifik. Dies beinhaltet regionale wirtschaftliche Integration, zu der Singapur, Australien und andere Partner an der Finalisierung des RCEP arbeiten. Auch wollen wir, dass unsere bestehenden Vereinbarungen mit dem technologischen Wandel und insbesondere der digitalen Wirtschaft Schritt halten.“¹⁷

Die Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen im Gesundheitsbereich erhält mit der Coronapandemie eine ganz neue Bedeutung.

Die Rede der damaligen australischen Verteidigungsministerin Reynolds beim ASEAN Australia Defence Ministers' Informal Meeting vom

Februar 2020 in Hanoi bekräftigte, dass auch die Regierung Morrison ASEAN als wichtigster Regionalorganisation in sicherheits- und verteidigungspolitischer Hinsicht eine Schlüsselrolle zuweist: „ASEAN liegt im Herzen des Indopazifiks. Wir werden mit unseren ASEAN-Partnern zusammenarbeiten, um gemeinsame Ziele und Prioritäten zu erreichen und gemeinsame Werte zu reflektieren.“¹⁸ Die Zusammenarbeit soll auch zukünftig auf sechs Grundprinzipien basieren – gegenseitiger Respekt, Anerkennung der „ASEAN Centrality“, Unterstützung der Resilienz, Unabhängigkeit und Souveränität der einzelnen Mitgliedstaaten, Zusammenarbeit auf der Basis gemeinsamer Prioritätensetzung, Transparenz sowie die Respektierung internationalen Rechts und Normen. Die Verteidigungskooperation umfasst dabei acht Kernbereiche:

1. Ausbildung;
2. Förderung von Frauen in Friedens- und Sicherheitsprozessen;
3. Unterstützung von VN-Peacekeeping-Missionen;
4. Terrorismusbekämpfung;
5. maritime Sicherheit;
6. Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen im Gesundheitsbereich – ein Bereich, der vor dem Hintergrund der Coronapandemie eine ganz neue Bedeutung erhält;
7. Naturkatastrophen;
8. Kommunikation, neue Formen der Zusammenarbeit und Interoperabilität.

Vor dem Hintergrund der aktuellen globalen Herausforderungen und regionalen geopolitischen Rahmenbedingungen wird bereits über eine Institutionalisierung des bislang informellen Formats für die Zukunft nachgedacht. Im Rahmen des virtuellen ASEAN Defence Ministers' Meeting Plus (ADMM Plus) im Dezember 2020 bekräftigte die damalige australische Verteidigungsministerin Reynolds die Bedeutung der regionalen Sicherheitskooperation auf der Grundlage des Strategic Updates: „COVID-19 hat die wirtschaftliche und strategische Landschaft der Region dramatisch verändert und die geostrategischen Trends, die Australiens Interessen

betreffen, beschleunigt. Das Strategic Defence Update von 2020 bekräftigt den Fokus auf unsere unmittelbare Nachbarschaft, einschließlich Südostasien, und betont den Wert der Kooperation mit unseren Partnern, um die Zukunft unserer Region zu gestalten.“¹⁹

Step-up-Politik im Pazifik

Neben dem Fokus auf Südostasien steht eine andere Region im Mittelpunkt der australischen Außenpolitik: der Pazifik. Die ebenfalls im White Paper als neue *Step-up*-Politik deklarierte Ausrichtung²⁰ gegenüber den pazifischen Inselstaaten hat mit der Regierungsübernahme durch Scott Morrison im August 2018 neuen Aufschwung erfahren. „Australien und seine pazifischen Nachbarn haben eine lange Geschichte der Zusammenarbeit. Wir wollen mit unseren pazifischen Partnern weiter zusammenarbeiten, um eine pazifische Region aufzubauen, die strategisch sicher, wirtschaftlich stabil und politisch souverän ist“²¹, so der Premierminister, der vor dem Hintergrund wachsender Einflussnahme Chinas in der Region ein neues Kapitel in den Beziehungen mit der *Pacific Family* aufschlagen will.

Die australische *Step-up*-Politik im Pazifik ist von strategischen Interessen geleitet: Die pazifischen Inselstaaten sind sozusagen der Hinterhof Australiens und insbesondere der Südwestpazifik ist Australiens natürliche Einflussphäre. Australien ist das mächtigste Mitglied im Pacific Islands Forum (PIF) und der größte Geber von Entwicklungshilfe für die Pazifikstaaten.

Australien hat seine Entwicklungshilfeprogramme in Südostasien drastisch zugunsten des Pazifiks gekürzt.

Australien hat darüber hinaus ein Office of the Pacific innerhalb des Außenministeriums gegründet, eine ministerienübergreifende Regierungsinstitution, um das Engagement mit den pazifischen Inselstaaten zu koordinieren. Ferner

wurde eine neue Infrastrukturbank für den Pazifik geschaffen. Als Teil dieser *Step-up*-Politik, die neben strategischen Interessen auch regionale wirtschaftliche Integration einschließt, sind die Bemühungen um den Abschluss eines Freihandelsabkommens mit den pazifischen Inselstaaten zu verstehen; das Pacific Agreement on Closer Economic Relations (PACER) Plus wurde im Dezember 2020 ratifiziert. Einziger Wermutstropfen ist, dass Papua-Neuguinea und Fidschi bislang nicht zu den Signatarstaaten gehören. Die Verstärkung der Beziehungen mit dem Pazifik beinhaltet auch eine vertiefte Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden, beispielsweise mit dem von Australien geförderten neuen Pacific Cyber Security Operational Network. All diese Entwicklungen gehen einher mit einer Verstärkung der australischen Militärpräsenz. Die ohnehin fragilen „Demokratien“ im Pazifik sind als Resultat der COVID-19-Krise verstärkt dem Risiko innerer Instabilitäten ausgesetzt. Die Pandemie hat den Wettbewerb um Einflussphären in dieser Region verstärkt und veranlasste die australische Regierung, die Verbundenheit mit der Region zu bekräftigen. Dies ging einher mit einer Erhöhung der australischen Entwicklungshilfe und umfassenden Versorgung mit medizinischen Gütern – nicht zuletzt, da China auch hier mit seiner Coronadiplomatie aktiv geworden war.

Analystinnen und Analysten sowie führende Diplomatinnen und Diplomaten befürchten allerdings, dass die *Step-up*-Politik im Pazifik mit einer *Step-down*-Politik in Südostasien einhergehen könnte. Denn Australien hat gleichzeitig seine Entwicklungshilfeprogramme dort drastisch zugunsten des Pazifiks gekürzt. Vor dem Hintergrund aktueller politischer Entwicklungen in der Region und geostrategischer Herausforderungen gibt es aber gute Gründe anzunehmen, dass Australien Südostasien auch weiterhin hohe außen-, sicherheits- und verteidigungspolitische Bedeutung beimessen wird.

Australiens Engagement in der Quad

Die Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen Australien, Indien, Japan und den USA vor dem Hintergrund zunehmend aggressiver

Machtansprüche Chinas im Indopazifik lässt die Frage aufkommen, ob aus der Sicht Australiens die sogenannte Quadrilaterale Sicherheitskooperation (Quad) ein wirksames Instrument zur Wiederherstellung der strategischen Machtbalance in der Region sein kann. Seit 2017 erfährt der Quadrilog mit dem Ziel einer „free, open and inclusive Indo-Pacific region“ eine Art „Wiederbelebung“.²² Wenn auch alle vier Quad-Länder über unterschiedliche Bedrohungswahrnehmungen und militärische Schlagkraft verfügen sowie unterschiedliche strategische Prioritäten setzen, ist es im Interesse aller, die Machtbalance in der Region, die Freiheit der Seewege und eine regelbasierte Wirtschaftsordnung zu bewahren. Gerade im militärischen Bereich könnte die Quad-Formation den chinesischen Versuchen, den Status quo zu ändern, entgegenzutreten.

Australien ist in den vergangenen Jahren demonstrativ illiberalen Politikstrategien in der Region begegnet.

Die Tatsache, dass Marineeinheiten aller vier Quad-Länder im Rahmen des Malabar-Marine-Manövers im November 2020 eine gemeinsame Übung absolviert haben, ist Ausdruck einer neuen Qualität der Zusammenarbeit. Wenn auch informell, so könnte sich die Quad etwa mit stärkerem Engagement Australiens im militärischen Bereich doch zu einem ernst zu nehmenden Instrument entwickeln, um Chinas Hegemonialstreben einzudämmen. Die Operation Malabar machte deutlich, dass das Forum gewillt ist, in konkreten und sichtbaren Militärübungen zusammenzuarbeiten. Australien ist in den vergangenen Jahren demonstrativ Politikstrategien in der Region begegnet, welche die liberale, regelbasierte Ordnung gefährdeten oder die Integrität der australischen liberal-demokratischen Ordnung angriffen. Die Quad-Formation gibt Canberra die Möglichkeit, an wirtschaftspolitischen und militärischen Initiativen sowie bei der Erarbeitung diplomatischer Positionen

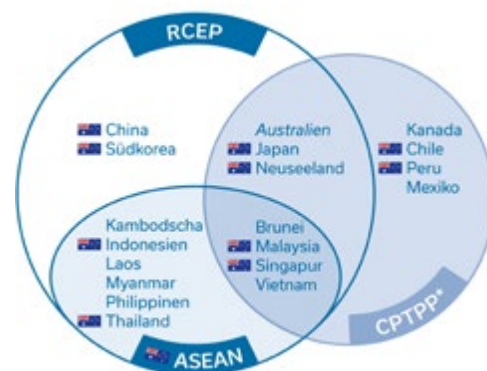
mitzuwirken, wenn gemeinsame Werte bedroht sind – ohne der Volksrepublik China alleine entgegenzutreten zu müssen.

Eine neue geoökonomische Realität? Australien in der RCEP

Australien erreicht 2021 voraussichtlich Platz zwölf der größten Volkswirtschaften der Welt²³ und weist als rohstoffbasierte Exportnation eine positive Handelsbilanz auf. Auf Platz eins der Exporte und Importe steht China – doch weist Australien auch hier einen Handelsbilanzüberschuss und zugleich hohe Reziprozität auf. Wie Vizepremierminister Michael McCormack es formulierte: „Wir brauchen China genauso, wie China uns braucht.“²⁴

Auch wenn die Ratifizierung noch erfolgen muss, ist Australien seit November 2020 Teil der Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), des größten Freihandelsabkommens im Indopazifik. Ursprünglich waren – auf Initiative der ASEAN-Staaten – Brunei, Kambodscha, Indonesien, Laos, Malaysia, Myanmar, Philippinen,

Abb. 1: Australiens handelspolitische Vernetzung in der Region.



Bestehende bi- oder trilaterale (mit Neuseeland) Freihandelsabkommen Australiens.

* Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership.

Quelle: eigene Darstellung nach Department of Foreign Affairs and Trade 2020: Trade and investment, in: <https://bit.ly/3s8eqiZ> [19.02.2021].

Singapur, Thailand und Vietnam sowie Australien, China, Indien, Japan, Neuseeland und Südkorea in die Verhandlungen gestartet. Nun haben all diese Staaten (außer Indien) das Freihandelsabkommen unterzeichnet.

Die RCEP umfasst einen Markt mit einer Bevölkerung von 2,2 Milliarden Menschen und einem Handelsvolumen von 26,2 Billionen US-Dollar. Diese Zahlen sind beeindruckend, doch ist es wirklich der „Coup für China“, wie das Abkommen



Wirtschaftlich stark: Australien erreicht 2021 voraussichtlich Platz zwölf der größten Volkswirtschaften der Welt und weist als rohstoffbasierte Exportnation eine positive Handelsbilanz auf. [Quelle: © David Gray, Reuters.](#)

zunächst medial betitelt wurde?²⁵ Hier lohnt ein nüchterner Blick vor allem auf das, was fehlt. Die 20 Kapitel des Abkommens setzen einheitliche Normen, sehen unter anderem vereinfachte bürokratische Prozesse sowie einen Rahmen für

Investitionen vor, regeln Herkunftsbestimmungen und stärken mit der Ursprungsregelung insbesondere asiatisch-pazifische Wertschöpfungsketten. Das Abkommen regelt Zollsenkungen bis hin zu Nullzöllen, was bedeutsam klingt – zu einer Zeit, in der Basiszölle bereits niedrig sind und Staaten regelmäßig politisch motivierte Strafzölle erheben, allerdings hauptsächlich über das enorme Handelsvolumen Effekte zeigt. Außerdem wurden lange Übergangszeiten von bis zu 20 Jahren für diese Zollsenkungen vereinbart. Komplexe Themen wie staatliche Subventionen, Arbeitsrecht oder Umweltstandards finden sich nicht; auch der Agrarsektor ist größtenteils ausgenommen.

Komplexe Themen wie staatliche Subventionen, Arbeitsrecht oder Umweltstandards finden sich nicht in der RCEP.

Für Australien baut die RCEP auf den bereits existierenden Freihandelsabkommen mit den anderen 14 Nationen auf (siehe Abb. 1). Konkret bedeutet das zum Beispiel, dass Eisenerz als Australiens wichtigstes Exportgut nach China bereits unabhängig von der RCEP zollfrei ist. Grundsätzlich würde das RCEP-Abkommen Chinas Einfuhrzölle auf australische Kohle 2021 beseitigen – was allerdings wenig hilft, wenn China australischen Frachtschiffen, wie im aktuellen Streit, keine Entladegenehmigung gewährt. Auch die Importzölle für australischen Wein sollten 2021 laut der RCEP sinken. Offiziell als Antidumping-Maßnahme deklariert, hat die Volksrepublik zwischenzeitlich aber Strafzölle von mehr als 200 Prozent auf australischen Wein erhoben. Mitten in der ersten Rezession, die Australien seit 30 Jahren erlebt, erhalten diese Maßnahmen besonderes Gewicht.

Nichtsdestotrotz zeigt die RCEP, dass der Indopazifik eben nicht mehr primär auf die westlichen Handelspartner blickt, sondern sich zunehmend innerhalb der Region organisiert. Die Europäische



Union, die sich derzeit in Verhandlungen für Freihandelsabkommen mit Australien und Neuseeland befindet, läuft deshalb Gefahr, handelspolitisch und regulatorisch zunehmend „an der Seitenlinie“ zu stehen.

Quo vadis, Down Under?

Premierminister Morrison verdeutlichte in seiner ersten großen außenpolitischen Rede Australiens Selbstbild als kreative Regionalmacht. Im Zeitalter sich verschärfender Großmachtrivalitäten, eines immer aggressiveren Auftretens Chinas und der Auswirkungen der Coronapandemie möchte Australien bei der Entwicklung einer regionalen Sicherheitsarchitektur nicht nur mitwirken, sondern ein ernst zu nehmender „Player“ sein – und nicht nur „Hilfssheriff“²⁶ im Spannungsfeld zwischen den USA und China spielen.

Daher bemüht sich die australische Regierung zunehmend um Partnerschaften in der Region und stärkeren Einfluss in regionalen und internationalen Organisationen und Dialogen wie ASEAN, dem ASEAN Regional Forum, ADMM Plus, PIF, dem Asia-Pacific Economic Cooperation Forum, der G20 und dem East Asia Summit, im Quad-Dialogforum sowie als Partner der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und der NATO. Aus australischer Sicht ist dies jedoch weniger Ausdruck eines Konfrontationskurses gegenüber China, sondern vielmehr Zeichen größerer politischer Verantwortung, eine pragmatische Anpassung im außenpolitischen Kurs, unter anderem auch *to manage China*, ohne Kompromisse auf Kosten der nationalen Sicherheit oder des eigenen Wertefundaments einzugehen.

Die Zukunft Australiens ist nicht nur von China oder den USA abhängig.

Der Vorteil mit Blick auf den Indopazifik – und dort im Besonderen auf Südostasien – ist, dass Australien als Teamplayer in der Region und nicht

als externer Akteur wahrgenommen wird. Insbesondere in den Bereichen Terrorismusbekämpfung und Cybersicherheit sowie *Digital Capacity Building* und *Digital Economy* können Australien und ASEAN Herausforderungen gemeinsam angehen. Nachdem Australien vor dem Hintergrund nationaler Sicherheitsrisiken bereits 2018 entschieden hatte, „riskante“ Technologiekonzerne aus dem Aufbau des 5G-Netzwerkes auszuschließen, könnte es eine Vorbildfunktion beim Schutz von kritischen Infrastrukturen einnehmen. Gleiches gilt für die australische Politik zur Bekämpfung der Ausweitung der Coronapandemie.

Die Partnerschaft mit den pazifischen Inselstaaten soll nicht nur den Ambitionen Chinas in der Region Paroli bieten, sondern – in Form gemeinsamer Initiativen – langfristige Beziehungen zu den Nachbarstaaten garantieren. So könnte etwa die Implementierung einer *travel bubble* zwischen Australien, Neuseeland und dem Südpazifik die stark vom Tourismus abhängigen Inselstaaten stärken.

Die Region des Indopazifiks zeichnet sich durch rasante Verschiebungen der geostrategischen und -ökonomischen Machtverhältnisse aus; der Wettbewerb und die Konflikte über Grenzen hinweg zu Wasser, zu Land und auch in der Luft nehmen beständig zu. Die Zusammenhänge sind überaus komplex und bedürfen einer sorgfältigen Analyse und Abwägung von Handlungsoptionen. Die Zukunft Australiens und der Region ist eben nicht nur vom Verhalten Chinas abhängig, ebenso wenig nur von den USA. Das „Spielfeld“ füllt sich mit neuen Spielern und deren wachsenden Ambitionen. Nach wie vor ist die Allianz Australiens mit den USA die strategisch relevanteste. Australien sollte seinen Einfluss auf die Neugestaltung der Indopazifik-Strategie des neugewählten US-Präsidenten Joe Biden geltend machen, etwa in Hinblick auf eine erhöhte Marinepräsenz in der Region. Dabei kann die eigene Gestaltungskraft im Indopazifik nur in Zusammenarbeit mit weiteren „gleichgesinnten“ Partnern erhöht werden. Hier hat sich im Rahmen der sogenannten Allianz der Multilateralisten²⁷ und der „Leitlinien zum Indo-Pazifik“ auch Deutschland als Partner angeboten.

Deutschland und die Europäische Union: Strategische Partner Australiens im Indopazifik?

Die deutsch-australischen Beziehungen blicken auf eine lange Tradition zurück, seit 2013 verbindet beide Länder zudem eine strategische Partnerschaft. Zudem haben die bilateralen Beziehungen mit der Institutionalisierung der Australisch-Deutschen Beratergruppe 2015 und hochrangigen gegenseitigen politischen Besuchen einen Höhepunkt erfahren. Zwischen der Europäischen Union und Australien besteht eine in die 1960er Jahre zurückreichende Partnerschaft, geleitet von gemeinsamen Werten und Interessen. Trotz Bekräftigung dieser Partnerschaft durch das 2018 ratifizierte umfassende Rahmenabkommen mangelt es der EU an politischer Visibilität. Die innereuropäischen Krisen werden von Australien als besorgniserregend bewertet und die Gefahr einer zunehmenden Zersplitterung wahrgenommen. Ein zügiger Abschluss des aktuell verhandelten Freihandelsabkommens zwischen der EU und Australien als ihrem drittgrößten Handelspartner bringt damit nicht nur wirtschaftliche Chancen. Es geht um die Stärkung der Beziehungen zu einem Wertepartner und die gemeinsame Gestaltung einer regelbasierten, liberalen und nachhaltigen Globalisierung.

Letztlich wird die Wahrnehmung sowohl Deutschlands als auch der EU als „Mitgestalter“ im Indopazifik für Australien an der Positionierung gegenüber China gemessen. Eine stärkere Zusammenarbeit zwischen der von politischem Realismus geprägten Morrison-Regierung mit Deutschland und der EU über die oben genannten interregionalen Foren sowie gemeinsame Unterstützung regionaler Prozesse wie dem China-ASEAN South China Sea Code of Conduct sind Instrumente, die zu stärkerer globaler Resilienz beitragen könnten.

Mit den „Leitlinien zum Indo-Pazifik“ erhebt die Bundesregierung, wenn auch vorsichtig, den Anspruch, „die internationale Ordnung von morgen mitzugestalten“. Damit ist eine Erwartungshaltung geweckt, die es nun mit Taten zu füllen gilt. In einer Grundsatzrede hatte

Verteidigungsministerin Annegret Kramp-Karrenbauer bereits 2019 eine größere militärische Verantwortung Deutschlands gefordert: „Unsere Partner im Indo-Pazifischen Raum – allen voran Australien, Japan und Südkorea, aber auch Indien – fühlen sich von Chinas Machtanspruch zunehmend bedrängt. Sie wünschen sich ein klares Zeichen der Solidarität. Für geltendes internationales Recht, für unversehrtes Territorium, für freie Schifffahrt. Es ist an der Zeit, dass Deutschland auch ein solches Zeichen setzt, indem wir mit unseren Verbündeten Präsenz in der Region zeigen.“²⁸ Die Entsendung einer Fregatte in den indopazifischen Raum, die für 2021 angekündigt wurde, ist dementsprechend ein wichtiges Signal Deutschlands gegenüber den Australiern, als glaubhafter strategischer Partner für eine regelbasierte Ordnung und die Freiheit der Seewege einzustehen.²⁹

Dr. Beatrice Gorawantschy ist Leiterin des Regionalprogramms Australien und Pazifik der Konrad-Adenauer-Stiftung in Australien.

Barbara Völkl ist Referentin für Ostasien und Pazifik der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Prime Minister of Australia 2020: Address – Launch of the 2020 Defence Strategic Update, Rede, 01.07.2020, in: <https://bit.ly/3nCe4hO> [05.01.2021].
- 2 Lemahieu, Hervé 2020: The case for Australia to step up in Southeast Asia, Brookings, 10/2020, S. 2, eigene Übersetzung, in: <https://brook.gs/2XtYfIK> [05.01.2021].
- 3 Walker, Tony 2019: Australian Leadership in Regional Institutions: Scott Morrison’s Foreign Policy Speech, Australian Institute of International Affairs, 04.07.2019, in: <https://bit.ly/3qfKCQq> [05.01.2021].
- 4 Bundesregierung, Auswärtiges Amt 2020: Leitlinien zum Indo-Pazifik, 02.09.2020, in: <https://bit.ly/35xBK0I> [12.03.2021].
- 5 Parmer, Samuel 2019: The U.S.-Australia Alliance: What to Know, Council on Foreign Relations, 13.09.2019, eigene Übersetzung, in: <https://on.cfr.org/3qayAI5> [05.01.2021].
- 6 Knott, Matthew 2020: Independence actually: Marise Payne’s unmistakable message to the US, The Sydney Morning Herald, 29.07.2020, in: <https://bit.ly/3i6mqNM> [05.01.2021].
- 7 Scott, Jason 2020: Australia PM Defiant After China Airs 14 Grievances, Bloomberg, 19.11.2020, eigene Übersetzung, in: <https://bloom.bg/3qdkeXK> [05.01.2021].
- 8 Prime Minister of Australia 2020, N.1.
- 9 Department of Defence 2020: 2020 Defence Strategic Update & 2020 Force Structure Plan, 01.07.2020, eigene Übersetzung, in: <https://bit.ly/3sgxAUP> [06.01.2021].
- 10 Prime Minister of Australia 2020, N.1.
- 11 Prime Minister of Australia 2020: UK Policy Exchange Virtual Address, 23.11.2020, in: <https://bit.ly/2MSnh9b> [05.01.2021].
- 12 Australian Department of Defence 2020: Speech – Australian Strategic Policy Institute, 02.07.2020, in: <https://bit.ly/2PeoR75> [31.03.2021].
- 13 Australian Government 2017: Foreign Policy White Paper, in: <https://bit.ly/3seHEO1> [05.01.2021].
- 14 Cyber Security Agency of Singapore 2020: Singapore Renews MOU on Cybersecurity Cooperation with Australia, Pressemitteilung, 23.03.2020, in: <https://bit.ly/3siLVjp> [06.01.2021].
- 15 Sheng, Li Jie 2019: The Future of the Five Power Defense Arrangements, The Diplomat, 01.11.2019, in: <https://bit.ly/38BrdDW> [06.01.2021].
- 16 Department of Foreign Affairs and Trade 2019: Memorandum of Understanding on Cyber and Digital Cooperation between the Government of the Kingdom of Thailand and the Government of Australia, 10.01.2019, in: <https://bit.ly/38ChZai> [06.01.2021].
- 17 Prime Minister of Australia 2019: Speech, Singapore, Rede, 07.06.2019, eigene Übersetzung, in: <https://bit.ly/39pHfj7> [06.01.2021].
- 18 Department of Defence 2020: Australia’s 2020 vision for defence engagement with ASEAN, 20.02.2020, eigene Übersetzung, in: <https://bit.ly/3pCYdk9> [22.02.2021].
- 19 Department of Defence 2020: Australia and ASEAN – tenth anniversary a milestone for regional security cooperation, 10.12.2020, eigene Übersetzung, in: <https://bit.ly/2LMsDT6> [06.01.2021].
- 20 Australian Government 2017, N.13.
- 21 Prime Minister of Australia 2018: Strengthening Australia’s commitment to the Pacific, Pressemitteilung, 08.11.2018, eigene Übersetzung, in: <https://bit.ly/2MLPrY7> [06.01.2021].
- 22 Lee, Lavina 2020: Assessing the Quad: Prospects and Limitations of Quadrilateral Cooperation for Advancing Australia’s Interests, Lowy Institute, 19.05.2020, in: <https://bit.ly/39p8BGb> [06.01.2021].
- 23 Australian Government 2021: Why Australia, Benchmark Report 2021, in: <https://bit.ly/3u4BTm4> [31.03.2021].
- 24 McCormack, Michael 2020: Transcript: Parliament House Press Conference, 26 August 2020, Protokoll, The Nationals, 26.08.2020, eigene Übersetzung, in: <https://bit.ly/3spjlxD> [06.01.2021].
- 25 Lee, Yen Nee 2020: ‚A coup for China‘: Analysts react to the world’s largest trade deal that excludes the U.S., CNBC, 15.11.2020, in: <https://cnb.cx/3oDVnM2> [06.01.2021].
- 26 Harris, Rob / Galloway, Anthony 2020: Australia will not be deputy sheriff in US-China tensions, Morrison declares, The Sydney Morning Herald, 23.11.2020, in: <https://bit.ly/2LIJhmx> [06.01.2021].
- 27 Auswärtiges Amt 2019: Allianz für den Multilateralismus : Für ein Netzwerk internationaler Teamplayer, 12.06.2019, in: <https://auswaertiges-amt.de/2130152> [06.01.2021].
- 28 Bundesministerium der Verteidigung 2019: Rede der Ministerin an der Universität der Bundeswehr München, 07.11.2019, in: <https://bit.ly/3aaRBoS> [12.03.2021].
- 29 Dieser Beitrag wurde im Februar 2021 verfasst. Mögliche spätere Entwicklungen sind daher hier nicht erfasst.



Globale Machtverschiebungen

COVID-19 als Beschleuniger einer globalen Machtverschiebung?

Chinas wachsende ideologische Einflussnahme in Afrika

Anna Lena Sabroso-Wasserfall / Tom Bayes

Der Kampf gegen die COVID-19-Pandemie ist nicht nur ein Kampf gegen SARS-CoV-2, sondern auch Teil des Wettbewerbs um globale Deutungshoheit und politische und wirtschaftliche Einflussnahme. Besonders vor dem Hintergrund der sich verschlechternden Beziehungen zwischen China und den USA wird das jeweilige Krisenmanagement und dessen (Miss-)Erfolg dabei zum Politikum. Die Kommunistische Partei Chinas (KPCh) nutzt die Pandemie dementsprechend auch auf ideologischer Ebene, um eine globale Machtverschiebung voranzutreiben – und der afrikanische Kontinent steht dabei besonders im Fokus.

Während Peking zu Beginn der Pandemie vor allem damit beschäftigt war, Imageschäden zu beheben, wendete sich das Blatt mit der erfolgreichen Eindämmung des Virus innerhalb der eigenen Staatsgrenzen und der Verlagerung des Pandemiegeschehens. Schnell erkannte Staatschef Xi Jinping die sich daraus ergebende Chance, China im Wettbewerb der Systeme als Sieger zu inszenieren – einem Wettbewerb, den die KPCh seit Xi Jinpings Machtübernahme mit einer Zielstrebigkeit und Entschlossenheit vorantreibt, welche die seiner jüngsten Vorgänger bei weitem übertrifft. Wie China auf die COVID-19-bedingten Herausforderungen reagiert und wie es die daraus entstehenden Chancen strategisch zu seinen Gunsten nutzt, sagt viel darüber aus, welche Ziele die KPCh verfolgt und wie sie ihren Einfluss – in Afrika, aber auch in anderen Teilen der Welt – auszubauen sucht.

Die Pandemie als Wendepunkt im globalen Wettbewerb?

Die COVID-19-Pandemie fällt in eine Zeit bedeutender ideologischer und politischer Veränderungen in China. Seit seiner Machtübernahme in den Jahren 2012/2013 hat Xi Jinping eine persönliche Machtfülle erlangt, mit der sich keiner seiner jüngeren Vorgänger messen kann. Im Mittelpunkt seiner Herrschaft stehen seitdem vielfältige Bemühungen, sowohl die ideologische Disziplin innerhalb der KPCh als auch die Macht und den Einfluss der Partei in

allen Bereichen der chinesischen Gesellschaft wiederherzustellen. Dies wird als eine bewusste Korrektur des „ideologischen Abdriftens“ unter seinen unmittelbaren Vorgängern gewertet. Das Kommuniqué über den aktuellen Stand der ideologischen Sphäre, besser bekannt als „Dokument Nummer 9“, macht seine Entschlossenheit deutlich, der ideologischen Bedrohung zu widerstehen, welche seiner Einschätzung nach vom Westen ausgeht. Diese Bedrohung setzt sich laut Kommuniqué vor allem aus einer Förderung der „westlichen verfassungsgemäßen Demokratie“, „universeller Werte“, der Zivilgesellschaft sowie dem westlichen Verständnis des Journalismus als vierte Macht im Staat zusammen.¹

In Xi Jinpings „neuer Ära“ soll die KPCh aber nicht nur innerhalb der Volksrepublik wieder ideologisch selbstbewusster auftreten, sondern ihre politische Überzeugung auch nach außen stärker ausstrahlen. In einem der Schlüsselmomente seiner bisherigen Herrschaft erklärte Xi Jinping auf dem 19. Parteitag der KPCh im Jahr 2017, dass das Modell des „Sozialismus mit chinesischen Merkmalen für eine neue Ära“ Chinas Beitrag „zum politischen Fortschritt der Menschheit“ darstelle und anderen Ländern eine „neue Option“ biete, sich unter Wahrung ihrer Unabhängigkeit zügig zu entwickeln.² Unter Xi Jinping haben Ideologie und Nationalismus in der Politik und allen Lebensbereichen wieder an Bedeutung gewonnen, während sich Chinas Macht parallel dazu vervielfacht hat. Als Konsequenz hat sich in manchen Partei- und

Intellektuellenkreisen bereits die Lesart durchgesetzt, dass sich die USA nun im Prozess ihres finalen Niedergangs befänden und China dazu bestimmt sei, sie als führende Weltmacht abzulösen. Die unterschiedlichen Erfolge beider Nationen in der Pandemiebekämpfung haben diese Wahrnehmung in China enorm angeheizt, und die Pandemie wird teilweise bereits als entscheidender Wendepunkt in einem ideologisch geprägten, strategischen Wettbewerb um die dominierende Stellung in der Welt gesehen.

Afrika ist in diesem Wettbewerb ein wichtiger Akteur. Der Kontinent hat nicht nur wirtschaftliche Bedeutung für Chinas Aufstieg, seine anerkannten 54 Staaten³ werden von Peking auch als wertvolle Stütze in globalen Angelegenheiten betrachtet. So betont Peking denn auch stets die historischen Verbindungen und Parallelen, welche China und Afrika aufweisen – als Opfer des Imperialismus und, in vielen Fällen, auch als Mitstreiter in den antikolonialen Befreiungskämpfen. In der Rhetorik der KPCh sind beide natürliche Partner in einer sogenannten chinesisch-afrikanischen Schicksalsgemeinschaft. Darüber hinaus sind die Nationen Afrikas eine naheliegende Zielgruppe, wenn autoritäre Herrschaft und staatszentrierte Wirtschaft im Stil der KPCh als Entwicklungsmodell propagiert werden. Vor diesem Hintergrund war und bleibt der gesamte afrikanische Kontinent von besonderer Bedeutung für Pekings Narrative und den gezielten Aufbau von Einfluss während der Coronapandemie.

Kampf der Narrative

Auch Josep Borrell, Hoher Vertreter der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik, schien sich der politischen Tragweite der Pandemie schon früh bewusst, als er am 24. März 2020 betonte, dass „COVID-19 [...] unsere Welt verändern [wird]. Wir wissen [...] noch nicht, wann die Krise enden wird. Aber wir können uns sicher sein, dass, wenn sie es tut, die Welt sehr anders aussehen wird.“⁴ Borrell sprach außerdem von einem globalen Kampf der Narrative und hob hervor, dass der Kampf gegen die Pandemie auch eine geopolitische Komponente habe, welche das Streben nach mehr Einfluss durch eine „Politik

der Großzügigkeit“ beinhalte. Diese „Politik der Großzügigkeit“ ist dabei nur ein Beispiel dafür, wie China seine sogenannte „Maskendiplomatie“ nutzt, um Erzählungen zu manipulieren und der Welt seine Lesart der Pandemie aufzuzwingen.

In Afrika wurde wahrgenommen, dass das europäische Krisenmanagement durch einen Mangel an kohärenten Maßnahmen und Strategien gekennzeichnet war.

Dass der Westen es in den Augen vieler ausländischer Partner verpasst hat, im Kampf gegen COVID-19 eine führende Rolle zu übernehmen und seine Verlässlichkeit unter Beweis zu stellen, spielt Peking dabei in die Hände. Während Barack Obama noch 2014 im Zuge des Ebola-Ausbruchs in Westafrika mehr als 60 Nationen zum gemeinsamen Handeln gegen die Seuche bewegen konnte, setzten die USA im Zuge der COVID-19-Pandemie lange auf eine Strategie des Relativierens und der Abschottung sowie eine *America first*-Mentalität. Gleichzeitig präsentierte sich Peking durch die Abhaltung des außerordentlichen „China-Afrika-Gipfels zur Solidarität gegen COVID-19“ im Juni 2020 sichtbar in einer führenden Rolle. Auch die Europäische Union schien in der Außenwahrnehmung zeitweise so mit sich selbst beschäftigt, dass selbst einige Mitgliedstaaten und europäische Nachbarn den Eindruck hatten, das Staatenbündnis bringe ihnen nicht genug Solidarität und Unterstützung entgegen. So erklärte zum Beispiel der serbische Präsident Aleksandar Vučić, dass „er seinem Bruder und Freund Xi Jinping vertraue“, während die vielbeschworene europäische Solidarität hingegen nur ein Märchen sei.⁵ Auch auf dem afrikanischen Kontinent wurde wahrgenommen, dass das europäische Krisenmanagement gerade zu Beginn durch einen Mangel an kohärenten Maßnahmen und Strategien gekennzeichnet war und dass der Diskurs zeitweise stark durch interne Uneinigkeit und gegenseitige Kritik dominiert wurde.⁶

Dieses scheinbare Versagen der westlichen Mächte, die coronabedingten Herausforderungen innerhalb der eigenen Grenzen zu überwinden und ihren Partnern im Ausland substanzielle Unterstützung und Führung zu bieten, hat der KPCh einen fruchtbaren Boden für ihre Narrative und die Umsetzung strategischer Ansätze in Afrika bereitet, die nun beweisen sollen, dass China Afrikas wahrhaftigster und großzügigster Freund und sogar ein Vorbild sei, dem zu folgen sich lohne.

Chinas Narrative

Während der COVID-19-Pandemie hat der chinesische Parteistaat seine umfangreichen Netzwerke und Verbindungen in Afrika genutzt, um verschiedene strategische Ansätze koordiniert und aufeinander abgestimmt umzusetzen und ausgewählte Schlüsselnarrative bezüglich der Pandemie zu fördern – einige von ihnen eher defensiv, andere hingegen proaktiv oder aggressiv. Diese Narrative und ihre Bedeutung haben sich im Laufe der Zeit weiterentwickelt, vor allem aufgrund der sich verändernden Pandemiesituation in China, Afrika und weltweit.

Peking sammelte proaktiv afrikanische Stimmen, welche den chinesischen Umgang mit der Krise lobten.

1. Die Ablenkung von Kritik und die Förderung alternativer Erklärungen für den Ursprung des Virus

Bei vielen afrikanischen Zielgruppen schadete der Status Chinas als SARS-CoV-2-Ursprungsland massiv der Reputation des Staats. Für die KPCh wurde diese Herausforderung durch die Auffassung verschärft, dass das frühe Stadium des Ausbruchs in der Provinz Hubei von den Behörden falsch gehandhabt wurde und dass wichtige Informationen bewusst zurückgehalten wurden, wodurch sich das Virus überhaupt erst ausbreiten konnte. Als Reaktion darauf sammelte Peking proaktiv afrikanische Stimmen, welche den

chinesischen Umgang mit der Krise lobten, und sendete diese verstärkt in die Welt. Dazu gehörte unter anderem auch die direkte Ansprache von politischen Parteien, die aufgefordert wurden, Briefe zu unterzeichnen, die Pekings Leistung in der Pandemiebekämpfung priesen.⁷ Peking hat aber auch radikalere Narrative gefördert, um sich von der Schuld an der Ausbreitung des Virus





Beste Beziehungen? In der Rhetorik der KPCh sind Afrika und China natürliche Partner – verbunden in einer Schicksalsgemeinschaft. Quelle: © Madoka Ikegami, Reuters.

freizusprechen: So wird immer wieder behauptet, das Virus sei in Wirklichkeit außerhalb Chinas entstanden – oder sogar, dass China Opfer eines gezielten Angriffs wurde. Über Monate hinweg verbreiteten chinesische Offizielle eigene Theorien, in denen etwa darüber spekuliert wurde, ob das amerikanische Militär das Virus nach Wuhan gebracht haben könnte.

2. Der Umgang mit der PR-Krise

Eine für die chinesisch-afrikanischen Beziehungen besonders schädliche Episode war die Diskriminierung afrikanischer Staatsbürger in Guangzhou. Nachdem der ursprüngliche Ausbruch in Wuhan unter Kontrolle gebracht war, verbreiteten sich Gerüchte in den chinesischen

sozialen Medien, dass die afrikanische Bevölkerung von Guangzhou eine zweite Welle des Coronavirus verbreite. Als Reaktion wurden zahlreiche afrikanische Einwohner Guangzhous Ziel von Zwangsmaßnahmen und -räumungen. Geschäfte, Hotels und Restaurants verweigerten afrikanischen Kunden teilweise den Zugang. Über diese Ereignisse wurde in den sozialen Medien in Afrika breit berichtet und diskutiert, bis der Protest seinen Weg schließlich in die offiziellen Kanäle der Diplomatie fand. Botschafter afrikanischer Staaten in Peking legten bei den chinesischen Behörden Beschwerde ein, und afrikanische Politiker sprachen sich ungewohnt deutlich gegen die Diskriminierung aus. In einem in sozialen Medien veröffentlichten Video kritisierte zum Beispiel Femi Gbajabiamila, der Sprecher des nigerianischen Repräsentantenhauses, Chinas Botschafter in Abuja scharf.

Im Rahmen der COVID-19-Pandemie hat die *Health Silk Road* eine nie dagewesene Bedeutung gewonnen.

Chinas gezielte Abwehrreaktion bestand im Folgenden aus Berichten, in denen die diskriminierende Behandlung geleugnet oder heruntergespielt wurde, sowie Erklärungen, dass es sich um eine lokale Angelegenheit und das Verhalten von Einzelpersonen handle. Auch Erklärungen prominenter Afrikaner, wie zum Beispiel des nigerianischen Außenministers Geoffrey Onyeama, der sagte, dass es keine Belege für Diskriminierungen gebe, wurden proaktiv über chinesisch-afrikanische Medienkanäle verbreitet.⁸ Dieser Krisenmoment für die chinesisch-afrikanischen Beziehungen war allerdings nicht der erste Fall von antiafrikanischer Diskriminierung durch chinesische Medien, Behörden oder Einzelpersonen. Der Vorfall macht erneut deutlich, vor welchen Herausforderungen Peking steht, wenn es darum geht, die kulturelle Fremdheit und bestehende Vorurteile zwischen Chinesen und Afrikanern zu überwinden und die Rhetorik glaubhaft zu untermauern, dass die chinesisch-afrikanischen

Beziehungen eine brüderliche Begegnung von sich gegenseitig respektierenden und in einer Schicksalsgemeinschaft vereinten Partnern sind.

3. *China als Responsible Great Power und Afrikas großzügigster Partner? Die Health Silk Road*

Die Förderung anderer, positiver Narrative hat Peking hingegen eine vielversprechende Möglichkeit geboten, den Diskurs in seinem Sinne zu verändern und zu steuern. Im Mittelpunkt steht dabei die Darstellung Chinas als Afrikas verlässlichster und großzügigster Partner. In erster Linie wurde diese Darstellung durch die weit verbreitete Berichterstattung über Chinas Bereitstellung von Masken und anderer medizinischer Ausrüstung gepflegt sowie zu einem späteren Zeitpunkt durch das Versprechen, den afrikanischen Nationen privilegierten Zugang zu den von China entwickelten Impfstoffen zu gewähren. Die begleitenden Werbekampagnen zielten darauf ab, China als „verantwortungsvolle Großmacht“ zu porträtieren, die Afrika in einer Zeit der Not helfe. Die offizielle Reaktion von afrikanischer Seite war überwiegend positiv, wie etwa die öffentlich geäußerte Dankbarkeit des südafrikanischen Gesundheitsministers Zweli Mkhize für Chinas „helfende Hand“ belegt.⁹ Auf der anderen Seite zeigten negative Reaktionen, dass es für Peking aber auch immer wieder mit Herausforderungen verbunden ist, dieses positive Narrativ effektiv durchzusetzen. Als Beispiel lässt sich hier die zum Teil empörte Reaktion afrikanischer Bürger auf Berichte nennen, dass die chinesische Ausrüstung von minderer Qualität sei und nicht nur Spenden, sondern auch Verkäufe umfasse, die nicht immer transparent voneinander abgegrenzt würden.

Um positive Perzeptionen weiter zu stärken, bedient sich Peking darüber hinaus auch spezifischer Brandingstrategien. Nachdem bereits die Marke Belt and Road Initiative China beim Erlangen internationaler Aufmerksamkeit und Anerkennung gute Dienste geleistet hatte, verpackte Peking auch seine medizinische Unterstützung in das Konzept einer *Health Silk Road*. Die Idee an sich ist dabei nicht neu und geht ursprünglich auf das Jahr 2015 zurück. In den internationalen

Medien findet der Begriff Verwendung, seitdem Xi Jinping ihn im März 2020 in einem Gespräch mit dem damaligen italienischen Premierminister Giuseppe Conte erwähnte.¹⁰ Im Rahmen der COVID-19-Pandemie hat die *Health Silk Road* eine nie dagewesene Bedeutung gewonnen. Was das Konzept dabei konkret umfasst, ist allerdings nicht klar definiert. Nach einer Interpretation der chinesischen Medien beinhaltet die *Health Silk Road* sowohl die gegenwärtigen Coronahilfen als auch alle weiteren Aktivitäten, welche zu Chinas Vision einer globalen *Public Health Governance* beitragen.

Pekings zielgerichtete Reaktion wird explizit mit dem Krisenmanagement des Westens kontrastiert.

4. China als überlegener Krisenmanager und Vorbild

Chinas positive Narrative enden allerdings nicht mit der Bekanntmachung von Pekings Großzügigkeit und entsprechendem Branding. Sie präsentieren den chinesischen Weg vielmehr aktiv als das erfolgreichste Modell der Pandemiebekämpfung – und das dazugehörige politische System als eine praktikable Alternative zum westlichen Regierungsmodell. So haben zum Beispiel staatliche Medien eine umfassende Berichterstattung über den schnellen Aufbau von Notfallkrankenhäusern in Wuhan lanciert. Im Juni 2020 veröffentlichte das Informationsbüro des Staatsrates einen langen englischsprachigen Bericht mit dem Titel „Fighting COVID-19: China in Action“, in dem Pekings Reaktion detailliert beschrieben wird, während chinesische Beamte öffentlich anboten, ihre Erfahrung im Kampf gegen COVID-19 mit afrikanischen Kollegen zu teilen.¹¹ Pekings zielgerichtete Reaktion wird dabei explizit mit dem Krisenmanagement des Westens kontrastiert – und vor allem auch mit den Turbulenzen am Ende der Amtszeit Donald Trumps –, um zu suggerieren, dass der Autoritarismus im Stil der KPCh inhärente Vorteile gegenüber der liberalen Demokratie

habe, wenn es um die Mobilisierung von Ressourcen gehe. Der führende Parteifunktionär Guo Shengkun drückte es so aus: „Während der Pandemie haben wir innerhalb kurzer Zeit wichtige Erfolge errungen und den großen Gegensatz zwischen Chinas Ordnung und dem Chaos des Westens herausgestellt.“¹² Die Pandemie hat den Bemühungen Xi Jinpings, die KPCh-Herrschaft als ein Modell zu präsentieren, dem andere Länder folgen sollten, mächtigen Auftrieb gegeben – und einen überzeugenden Demonstrationsfall.

Das Instrumentarium der chinesischen Einflussnahme in Afrika

Der Erfolg bei der Verbreitung von Pekings Narrativen lässt sich dabei aber nicht nur auf eine geschickte Erzählweise zurückführen, sondern auch auf die umfangreiche Infrastruktur und die Netzwerke, auf die für diese Zwecke zurückgegriffen werden kann und die im Rahmen eines multidimensionalen Ansatzes koordiniert genutzt werden. Dazu gehören unter anderem die Ausweitung der chinesischen Präsenz in der afrikanischen Medienlandschaft und die Vertiefung von Pekings Beziehungen zu afrikanischen politischen Parteien.

1. Ausbau der chinesischen Medienpräsenz in Afrika

Die Medien waren von Beginn an ein Kerninstrument in Xi Jinpings Bemühungen, den Einfluss der Partei in allen Aspekten des Lebens in China zu bekräftigen, und seitdem hat er zusätzliche Schritte unternommen, um die Loyalität der Medien zur Partei zu stärken. Diese Entwicklung hat auch eine internationale Dimension: Xi Jinping hat die chinesischen Medien wiederholt aufgefordert, dem ausländischen Publikum „Chinas Geschichte gut zu erzählen“ und ihre internationale Präsenz zu erhöhen.¹³ Analysten haben unter Xi Jinping einen Wandel in Pekings Einstellung zu Zensur und Informationsmanagement festgestellt – von einem eher defensiven Ansatz, der das Eindringen unerwünschter Informationen nach China verhindern soll, hin zu einer Strategie, die versucht, das Informationsumfeld im Ausland proaktiv im eigenen Sinne umzugestalten.



Dies geschieht unter anderem durch die Expansion der chinesischen Staatsmedien. Afrika galt im Rahmen dieser Bemühungen als erster Zielkontinent und Testfall für diesen Vorstoß und bleibt bis heute die Zielregion mit den umfangreichsten

Bestrebungen in dieser Hinsicht, was auch die aktuelle Studie des KAS-Medienprogramms Subsahara-Afrika „It is about their story – How China, Turkey and Russia influence the media in Africa“ thematisiert.¹⁴ Als wichtigste Eckpfeiler lassen sich



Impfstoff aus China: Peking nutzt die Pandemie, um sich als Afrikas verlässlichster Partner darzustellen.

Quelle: © Philimon Bulawayo, Reuters.

Wirtschaft in Afrika“.¹⁵ Auch China Daily, Chinas auflagenstärkstes englischsprachiges Organ der staatlichen Presse, erscheint mit einer afrikanischen Ausgabe und der Sonderbeilage African Weekly. Peking hat ebenfalls den Sendebetrieb von China Radio International in Afrika ausgeweitet, sowohl direkt als auch durch die Lizenzierung seiner Inhalte. Zusätzlich zur Expansion der führenden staatlichen Medienorganisationen in Afrika hat Peking staatliche Gelder und Partnerschaften mit staatseigenen Unternehmen genutzt, um auch die Expansion privater chinesischer Medienunternehmen auf dem Kontinent zu unterstützen. Durch die kombinierte Reichweite staatlicher und privater chinesischer Medienorganisationen konnte das afrikanische Publikum in den vergangenen Jahren erheblich vergrößert werden – wobei das wahre Ausmaß des Erfolges und Einflusses Gegenstand von Forschung und Debatte bleibt.

2. Die Nutzung der sozialen Medien

Ein weiteres Instrument, das seit einigen Jahren vermehrt an Bedeutung gewonnen und bei der Verbreitung der genannten Narrative eine maßgebliche Rolle gespielt hat, sind die sozialen Medien. Obwohl zahlreiche Websites und Social-Media-Plattformen in China verboten sind, spielen sie in der Präsentation Chinas im Ausland bereits seit einigen Jahren eine große Rolle. Insbesondere seit 2019 haben sich zahlreiche chinesische Beamte auf Plattformen wie Twitter und Facebook registriert, und eine beträchtliche Anzahl offizieller chinesischer Organisationen und Institutionen sind mittlerweile ebenfalls auf Social-Media-Plattformen aktiv, darunter das Informationsbüro des Staatsrates, das Büro des Sprechers des Außenministeriums und sogar Qiushi, die Ideologiezeitschrift der KPCh. Darüber hinaus haben sich bisher mehr als 40 chinesische Botschaften, Botschafter und Diplomaten in Afrika Twitter- und Facebook-Profile zugelegt und nutzen diese aktiv, um ihre Botschaften zu teilen.

hier das China Global Television Network Africa nennen oder das Monatsmagazin ChinAfrica, das seine Zielgruppe als „hochkarätige Leserschaft“ beschreibt, darunter „Regierungsvertreter, wichtige politische Parteien und Führungskräfte aus der

Die meisten der diplomatischen Twitterer Chinas in Afrika beschränken sich zwar auf eher unauffällige Posts und teilen und bewerben hauptsächlich Artikel von chinesischen Staatsmedien. Allerdings hat sich eine Reihe von Akteuren hier besonders hervor getan. Diese sind in Anlehnung an die bekannten chinesischen Actionfilme als „Wolfskrieger-Diplomaten“ bekannt geworden. Dieser Trend steht im Einklang mit der Aufforderung von Außenminister Wang Yi an Chinas Diplomaten, „Kampfgeist“ an den Tag zu legen.¹⁶ Einige von Chinas Afrika-Diplomaten haben bereits bewiesen, dass sie über diesen verfügen. So machte zum Beispiel Ende 2019 Chinas damaliger Botschafter in Südafrika, Lin Songtian, mit Tweets auf sich aufmerksam, in denen er die USA aggressiv herausforderte. Lins bald folgende Beförderung in eine höhere Position in Peking zeigt eindrucksvoll die Karrierevorteile, die es mit sich bringt, in den sozialen Medien in Übersee Kriegsgeist zu beweisen.

3. Ausbildung von afrikanischen Journalisten

Pekings Fähigkeit, seine bevorzugten Narrative „an den Mann zu bringen“, ist unter anderem auch auf großzügig finanzierte Trainingsprogramme für afrikanische Journalisten zurückzuführen. Seit 2012 hat China etwa 1.000 afrikanische Journalisten pro Jahr in kurz- und längerfristigen Kursen und Seminaren ausgebildet. Das Herzstück dieses Programms, das China-Africa Press Centre, bringt jährlich etwa 30 afrikanische Journalisten für mehrmonatige Schulungen und Seminare, Touren durch China sowie Praktika bei Chinas wichtigsten Medienorganisationen ins Land.

4. Kooperation mit politischen Parteien

Unter Xi Jinping hat die KPCh auch ihr Engagement für afrikanische politische Parteien erheblich verstärkt, und zwar durch den parteiinternen diplomatischen Dienst, die Internationale Abteilung des Zentralkomitees der KPCh. Diese ist nicht neu, hat aber unter Xi Jinping an Bedeutung und Statur gewonnen. 2013 markiert dabei einen deutlichen Aufschwung in ihrem internationalen Engagement. Gegenwärtig unterhält die KPCh Beziehungen zu mehr als 60 afrikanischen

Parteien, die von alten Verbindungen zu ehemaligen Befreiungsbewegungen mit sozialistischen, marxistischen oder maoistischen Wurzeln – wie Tansanias Chama Cha Mapinduzi (CCM) oder die Kommunistische Partei Südafrikas – bis hin zu neueren, pragmatischen Verbindungen zu Regierungsparteien quer durch das politische Spektrum reichen. Während die KPCh weiterhin besonders tiefe Beziehungen zu ihren ältesten afrikanischen Freunden pflegt – viele davon im südlichen Afrika –, erstreckt sich ihr Netzwerk der überparteilichen Diplomatie aber mittlerweile auf alle Regionen Afrikas, egal ob anglophon, frankophon oder lusophon, und umfasst dabei sowohl Demokratien als auch die eher autoritär geführten Staaten des Kontinents.

Der Erfolg bei der Bekämpfung des Coronavirus wird Chinas Glaubwürdigkeit in der politischen Zusammenarbeit erhöhen.

Die Internationale Abteilung führt unter anderem auch ein umfangreiches Schulungsprogramm für Kader und Funktionäre afrikanischer politischer Parteien durch. Diese Programme und Seminare finden sowohl in Afrika als auch in China statt – während der Pandemie auch online – und sind ein wichtiges Instrument, um die Sichtweise der KPCh in den Bereichen Regierungsführung und Entwicklung zu teilen und zu streuen. Ihr konkreter Erfolg ist zwar nur schwer abzuschätzen, aber Entwicklungen wie die wachsende Zahl afrikanischer politischer Parteien, die Parteischulen nach dem ausdrücklichen Vorbild der KPCh einrichten, oder die Entscheidung Namibias regierender SWAPO, im Jahr 2018 ihre Verfassung zu ändern, um ihre Ideologie als „Sozialismus mit namibischen Merkmalen“¹⁷ zu bezeichnen, deuten darauf hin, dass zumindest einige Parteien dafür empfänglich sind. Der Erfolg bei der Bekämpfung des Coronavirus wird Chinas Glaubwürdigkeit in der politischen Zusammenarbeit erhöhen – und

das Engagement der Internationalen Abteilung beinhaltet konsequent auch die Unterweisung in das Epidemie-Reaktionsmodell der KPCh. Generell schafft die Pflege der Beziehungen der KPCh zu ihren afrikanischen Partnern ein empfängliches Publikum für die Erzählungen – wie die Unterzeichnung von Briefen durch afrikanische Parteien, welche die Reaktion der KPCh auf das Coronavirus unterstützen, deutlich zeigt.

Europa muss ein verlässlicher und sichtbarer Partner sein

Bei einer genauen Betrachtung der Faktenlage scheinen alle Zeichen darauf hinzudeuten, dass China seine Narrative und sein verfügbares Instrumentarium im Zuge der Pandemie effektiv genutzt hat, um den Westen in vielerlei Hinsicht zu überflügeln. Vor diesem Hintergrund könnten die langfristigen politischen Auswirkungen von SARS-CoV-2 am Ende umso tiefgreifender sein, eben da sie mit einer Periode eines sich verschärfenden internationalen Wettbewerbs zusammenfallen. Politische Trends, die bereits vorher sichtbar waren, haben sich weiter verstärkt. Mehr als ein Jahr nach dem Ausbruch der Pandemie lässt sich feststellen, dass sich COVID-19 in diesem Sinne tatsächlich als Beschleuniger eines sich verschiebenden globalen Machtgefüges erwiesen hat.

Dieser Schluss führt zu der Frage: Was hat der Westen dieser Entwicklung konkret entgegenzusetzen? Denn es ist schließlich nicht so, dass nicht sowohl die USA als auch die Europäische Union bereits einen maßgeblichen Beitrag im globalen Kampf gegen das Virus leisteten, auch auf dem afrikanischen Kontinent. Als größte Herausforderung präsentiert sich in diesem Zusammenhang vielmehr die oft deutlich geringere Sichtbarkeit und mangelnde öffentliche Reichweite der westlichen Unterstützung. Dies lässt sich vor allem auch auf die Tatsache zurückführen, dass weder die USA noch die EU der multidimensionalen und stark koordinierten Kommunikations- und Handlungsweise Pekings ein vergleichbar strategisches und umfassendes Konzept entgegenzusetzen haben. Auch die Tatsache, dass ein erheblicher Teil der

europäischen Hilfen in Regionalorganisationen wie die Afrikanische Union (AU) oder in multilaterale Organisationen wie die Weltgesundheitsorganisation fließen, mindert deren Sichtbarkeit – denn Unterstützung dieser Art lässt sich deutlich schwieriger in ein griffiges und medial nutzbares Narrativ übertragen. Ähnliches gilt für das häufig bediente Narrativ, dass ein autoritär ausgerichtetes Regierungssystem mit einem „starken Mann“ an der Spitze in Krisenzeiten in puncto Handlungsfähigkeit überlegen sei. Dieser Ansatz lässt sich im Vergleich mit einem komplexen politischen Geflecht wie der Europäischen Union deutlich einfacher darstellen und kommunizieren und steht gleichzeitig der politischen Kultur vieler afrikanischer Partnerstaaten näher.

Die liberale Demokratie wird durch ein alternatives Modell herausgefordert, das in der Pandemie für viele Partner an Glaubwürdigkeit gewonnen hat.

Für die europäisch-afrikanischen Beziehungen hätte das Jahr 2020 mit der neuen EU-Afrika-Strategie und einer entsprechenden Schwerpunktsetzung im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft der Beginn einer noch stärkeren Partnerschaft werden sollen. Das teilweise schwächelnde europäische Krisenmanagement und die Tatsache, dass es der EU anders als China beispielsweise nicht gelungen ist, (digitale) Alternativen für essenzielle Austauschplattformen wie den verschobenen EU-AU-Gipfel anzubieten, stärken hingegen das afrikanische Empfinden in Bezug auf eine neue Vulnerabilität der Europäischen Union. Angesichts dessen ist zu fragen: Welche Lehren sollten europäische Akteure aus Chinas gezieltem Aufbau von Einfluss und der Narrativförderung in Afrika ziehen? Und wie könnten mögliche Handlungsansätze aussehen?

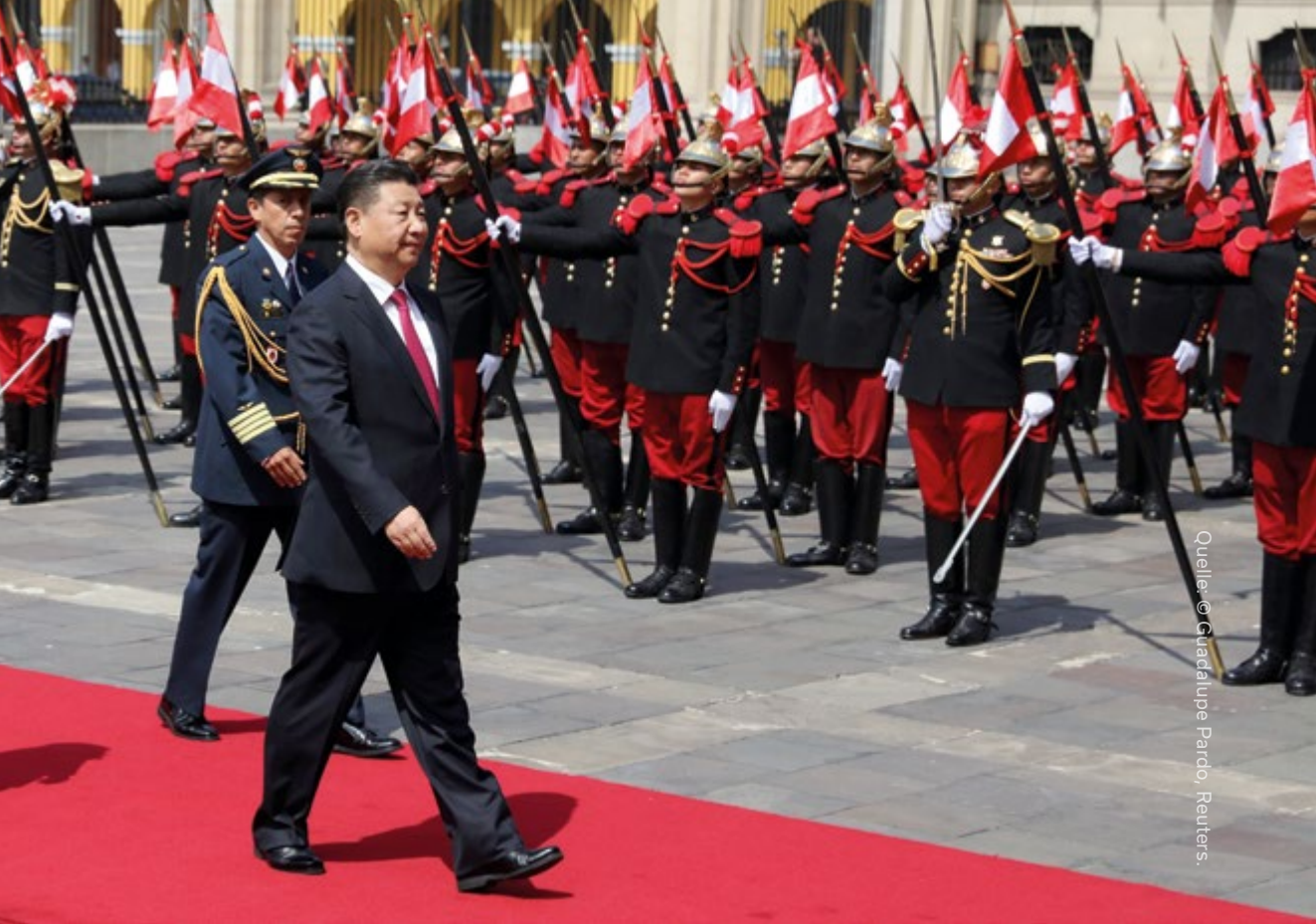
- Das Modell der liberalen Demokratie wird durch ein alternatives Modell herausgefordert, das nun im Rahmen der Pandemie für viele Partner an Glaubwürdigkeit gewonnen hat. Europäische Akteure müssen die Vorteile demokratischer Gesellschaften deswegen noch stärker fördern und vor allem auch sichtbar machen – gemeinsam mit ihren vielen afrikanischen Partnern, die diese Werte teilen.
- Europäische Akteure sollten genau verfolgen, wie China die Mechanismen zur Verbreitung alternativer Narrative in Afrika auf- und ausbaut und entsprechende Schritte einleitet, um diesen entgegenzuwirken. Zu diesen Schritten könnte es gehören, die Budgets unabhängiger, staatlich finanzierter europäischer Medien, die bereits einen hohen Publikumsanteil in Afrika haben (wie Radio France Internationale, BBC und Deutsche Welle) aufrechtzuerhalten und aufzustocken. Auch sollte es afrikanischen Journalisten verstärkt ermöglicht werden, Partnerschaften mit europäischen Medienorganisationen einzugehen, einschließlich Arbeitsaustausch und Ausbildung.
- Europäische politische Parteien sollten ihren Austausch mit afrikanischen politischen Parteien vertiefen, um eine effektive demokratische Kultur zu unterstützen – inklusive einer verstärkten Nutzung von Einrichtungen wie Parteischulen durch europäische Parteien.
- Relevante europäische Akteure sollten Anstrengungen unternehmen, um eine sichtbar gerechte Verteilung von COVID-19-Impfstoffen in Afrika und anderen Entwicklungsregionen zu unterstützen. Der Europäischen Union wird zwar der generelle Wille zur Unterstützung zugesprochen, allerdings werden gleichzeitig Zweifel geäußert, ob diese angesichts des bisherigen Krisenmanagements auch geleistet werden kann. Vor diesem Hintergrund ist es essenziell, ein Narrativ der Solidarität zu fördern und dieses aktiv der von Peking forcierten Darstellung von China als „Afrikas einzigem wahren Freund“ entgegenzustellen.
- Die EU-Afrika-Strategie sollte trotz aller Verzögerungen und Hindernisse im Rahmen der Pandemie wieder stärker in den Fokus rücken und ein wichtiger Teil der Gespräche und Verhandlungen zwischen Europa und Afrika bleiben. Die Strategie sollte außerdem um eine Gesundheitskomponente ergänzt werden und konkrete Handlungsvorschläge beinhalten, die auf zusammenhängende Weise an afrikanische Partner und die afrikanische Öffentlichkeit kommuniziert werden. Es bietet sich der EU eine Chance, sich auch bei der Bewältigung der zu antizipierenden ökonomischen Herausforderungen, welche der Krise folgen werden, als verlässlicher Partner zu präsentieren, etwa durch mehr Investitionen in das afrikanische Gesundheitswesen.

Für Europa und den Westen wird es wesentlich sein, sich seinen afrikanischen und internationalen Partnern als verlässlicher und vor allem auch sichtbarer Akteur zu präsentieren und eigene Narrative und Netzwerke proaktiv zu stärken – während der verbleibenden Dauer der Pandemie, aber auch weit darüber hinaus.

Anna Lena Sabroso-Wasserfall ist Referentin für Westafrika und Digitale Formate im Regionalteam Afrika südlich der Sahara der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Tom Bayes ist unabhängiger China-Afrika-Researcher und Autor der kommenden Studie „Wielding influence in the age of coronavirus: How the Chinese Communist Party shapes narratives and builds influence in Africa“¹⁸.

- 1 ChinaFile 2013: Document 9: A ChinaFile Translation. How Much Is a Hardline Party Directive Shaping China's Current Political Climate?, 08.11.2013, in: <https://bit.ly/3dMlnCG> [23.02.2021].
- 2 Xinhua 2017: Full text of Xi Jinping's report at 19th CPC National Congress, 18.10.2017, in: <https://bit.ly/3pSbWDZ> [25.02.2021].
- 3 Die Arabische Saharaische Demokratische Republik (West-Sahara), die manchen als 55. Staat Afrikas gilt, wird nicht mehrheitlich von der internationalen Gemeinschaft anerkannt (darunter haben u.a. China, die EU und auch Deutschland eine Anerkennung bisher abgelehnt).
- 4 Delegation of the European Union to China 2020: EU HRVP Josep Borrell: The Coronavirus pandemic and the new world it is creating, 24.03.2020, in: <https://bit.ly/3ss2adn> [23.02.2021].
- 5 Hong, Taehwa 2020: The Battle for the Coronavirus Narrative, YaleGlobal Online, 12.05.2020, in: <https://bit.ly/3aR5h8I> [23.02.2021].
- 6 European Think Tanks Group (ETTG) 2020: Europe-Africa relations after Corona, 06.04.2020, in: <https://bit.ly/2ZR83o4> [23.02.2021].
- 7 Xinhua 2021: Foreign party leaders praise CPC's role in global anti-pandemic effort, 09.04.2020, in: <https://bit.ly/37MiLk8> [25.02.2021].
- 8 China Global Television Network (CGTN) 2020: Nigerian FM: No evidence of discrimination against Nigerians in Guangzhou, 15.04.2020, in: <https://bit.ly/3aOYGLZ> [24.02.2021].
- 9 Xiaodong, Chen 2020: @AmbCHENXiaodong via Twitter, 24.03.2020, in: <https://bit.ly/3s6hewC> [24.02.2021].
- 10 Mardell, Jacob 2020: China's „Health Silk Road“: Adapting the BRI to a pandemic-era world, MERICS, 25.11.2020, in: <https://bit.ly/3uqlj1f> [23.02.2021].
- 11 State Council Information Office 2020: Fighting COVID-19: China in Action, 07.06.2020, in: <https://bit.ly/37MjUIs> [25.02.2021].
- 12 Böge, Friederike 2021: China und die Corona-Krise: Pekings autoritäre Reflexe, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 02.01.2021, in: <https://faz.net/-gq5-a736u> [23.02.2021].
- 13 Reuters 2016: China's Xi urges state media to boost global influence, 19.02.2016, in: <https://reut.rs/2PGaLvV> [09.04.2021].
- 14 Madrid-Morales, Dani 2021: Sino-African Media Cooperation – An Overview of a Longstanding Asymmetric Relationship, in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.): It is about their story: How China, Turkey and Russia influence the media in Africa, 27.01.2021, S.10, in: <https://bit.ly/3dKmylT> [25.02.2021].
- 15 ChinAfrica Magazine 2021: About Us, in: <https://bit.ly/2O0mrHU> [23.02.2021].
- 16 Reuters 2019: China demands ‚fighting spirit‘ from diplomats as trade war, Hong Kong protests simmer, 04.12.2019, in: <https://reut.rs/2ZNIkhI> [24.02.2021].
- 17 Aluteni, D. 2018: Swapo, what is ‚Socialism with a Namibian Character‘?, The Namibian, 07.12.2018, in: <https://bit.ly/32dimnz> [09.04.2021].
- 18 Die Studie erscheint voraussichtlich im April 2021 und beleuchtet weiterführende Details und Aspekte des hier behandelten Themenkomplexes.



Quelle: © Guadalupe Pardo, Reuters.

Globale Machtverschiebungen

Von der Kunst, Freunde zu gewinnen

Wie Lateinamerikas Parteien von China verführt werden

Juan Pablo Cardenal / Sebastian Grundberger

Lateinamerikas Parteien geraten zunehmend in den Fokus Chinas. Mit opulenten Besuchsprogrammen und diplomatischem Druck spannt Peking lateinamerikanische Parteifunktionäre für seine geopolitischen Machtambitionen ein. Ohne eine kritische Debatte in der Öffentlichkeit droht die Rhetorik der bilateralen „Freundschaft“ die lateinamerikanischen Demokratien zu untergraben. Ein Parteidialog auf Augenhöhe zwischen der Kommunistischen Partei Chinas und den demokratischen Kräften Lateinamerikas bleibt eine gefährliche Illusion.

Auf dem ersten Höhepunkt der Coronakrise im März 2020 erhielten zahlreiche Parteien Lateinamerikas Post von der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh).¹ Übermittelt durch die chinesischen Botschafter im jeweiligen Land, forderte die KPCh dazu auf, eine „gemeinsame Erklärung der politischen Parteien“ zu einer „engeren internationalen Zusammenarbeit gegen COVID-19“² zu unterzeichnen. Hinter derartiger scheinbar konstruktiver Rhetorik verbarg der Text sein wahres Anliegen. So beschleunigte er China eine „offene, transparente und verantwortungsvolle“ Rolle in der Pandemie und wies jegliche „Stigmatisierung“ und „diskriminierendes Verhalten“³ zurück – im impliziten Bezug auf die internationale Kritik an der chinesischen Informationspolitik. Doch damit nicht genug. Die Krise habe die Schwäche der Global Governance aufgezeigt, weshalb die Weltordnung überdacht werden müsse. Begleitet wurde die Erklärung durch eine diplomatische Offensive der KPCh mit dem Ziel, politische Parteien „in die Lage zu versetzen, Chinas Opfer und seine Beiträge zum globalen Kampf gegen die Pandemie unparteiisch zu beurteilen und die falschen Anschuldigungen weniger politischer Kräfte zurückzuweisen“⁴, wie es die KPCh-Parteizeitung Qjushi (Wahrheitssuche) unzweideutig zusammenfasste. Nach offiziellen Angaben unterzeichneten „über 240 Parteien aus 110 Ländern“ die Erklärung, darunter 40 aus Lateinamerika.⁵ Es ist auffällig, dass trotz der ursprünglichen Ankündigung keine vollständige Auflistung der Unterstützerparteien auffindbar ist. Aus verschiedenen Quellen lässt sich erschließen, dass in Lateinamerika unter

anderem die peronistische Partido Justicialista sowie die Partido Propuesta Republicana Argentiniens, die Arbeiterpartei Brasiliens, die linke Frente Amplio aus Uruguay sowie die Sozialistische Partei Chiles die Erklärung unterzeichneten. Wenig überraschend feierte Fu Jie, die stellvertretende Direktorin der Abteilung für Lateinamerika und die Karibik der die Partei-Außenpolitik verantwortenden Internationalen Abteilung der KPCh, den verstärkten Austausch als Vertiefung von „Freundschaft, gegenseitigem Verständnis und Unterstützung“ zwischen beiden Seiten.⁶ Es ist in diesem Zusammenhang wichtig zu erwähnen, dass im chinesischen Verständnis das Wort „Freundschaft“ immer eine politische Dimension hat und auf eine strategische statt einer persönlichen Beziehung hinweist.⁷ Nicht umsonst schärfte Staats- und Parteichef Xi Jinping den Delegierten einer Parteiveranstaltung 2015 ein, sich in der Kunst zu üben, „Freunde zu gewinnen“.⁸

Die Vision: Lateinamerikas Parteien als geostrategische Alliierte

Zur Durchsetzung seines Machtanspruchs baut China Lateinamerika fest in seine geopolitischen Planungen ein. Seit seinem Amtsantritt 2013 besuchte Xi Jinping zwölf Länder Lateinamerikas – und damit mehr, als es die US-Präsidenten Obama und Trump zusammen getan haben.⁹ Lateinamerikas Parteien als Fokus chinesischer Außenpolitik sind dabei kein unbekanntes Phänomen. Ende der 1970er und in den 1980er Jahren vollzogen immer mehr lateinamerikanische Parteien den Schwenk

von einer Anerkennung Taiwans hin zur Aufnahme von Parteienbeziehungen mit der KPCh. Nichtsdestotrotz hat das chinesisch-lateinamerikanische Parteienbeziehungsgeflecht in den letzten Jahren an Intensität gewonnen – eine Struktur, auf die Peking in der Coronakrise bauen konnte. Laut Angaben der Internationalen Abteilung der KPCh hielten Parteivertreter zwischen 2002 und 2020 mindestens 326 Treffen mit Parteien und Abgeordneten aus Lateinamerika ab. Allein zwischen Januar und Oktober 2020 gab es mindestens 24 formelle Kontakte – meist in digitaler Form.¹⁰

Im Dezember 2017 forderte Chinas Staats- und Parteichef Xi Jinping bei einem ersten globalen High-Level-Meeting der politischen Parteien in Peking auch vor lateinamerikanischen Parteivertretern ein „neues Modell“ der Parteienbeziehungen, in dem Parteien sich auf ihre „Gemeinsamkeiten“ konzentrieren und sich gegenseitig „respektieren“, statt ihre Differenzen in den Vordergrund zu stellen.¹¹ Was Lateinamerika angeht, hatte die KPCh bereits 2015 ein „Forum politischer Parteien China-CELAC“ ins Leben gerufen, zu dem auf dem Höhepunkt der sogenannten rosaroten Welle in Lateinamerika Vertreter von 27 meist linken, aber durchaus auch gemäßigten und konservativen Parteien aus der Region nach Peking reisten.¹²

Parteienbeziehungen bieten der KPCh flexiblere Möglichkeiten als Regierungsbeziehungen, um Chinas Interessen voranzutreiben.

Die stärkere ideologische Affinität zu linksautoritären Parteienzusammenschlüssen wie dem Foro de São Paulo oder der Grupo de Puebla, dem „progressiven“ lateinamerikanischen Parteienbund COPPPAL oder dem lateinamerikanischen Ableger der Sozialistischen Internationale hält die KPCh nicht davon ab, auch zur Christdemokratischen Organisation Amerikas (Organización Demócrata Cristiana de América, ODCA)

oder dem Mitte-rechts-Parteienbündnis Unión de los Partidos Latinoamericanos (UPLA) sowie deren Mitgliedsparteien Bande zu knüpfen, die sich nicht zuletzt in Delegationsreisen (s. u.) nach China widerspiegeln.

Lateinamerikas Parteien sind für die KPCh strategische Partner sowohl beim Umsetzen der harten, geostrategischen Ziele der chinesischen Außenpolitik als auch bei der Etablierung wohlwollender und idealisierter China-Narrative. Wichtige Bausteine sind das aggressive Einfordern lateinamerikanischer Unterstützung für die Belt and Road Initiative¹³, welche nicht nur in Lateinamerika gerne als globales Entwicklungsprojekt statt als geostrategisches Machtmodell verkauft wird, sowie für die auf die internationale Isolierung Taiwans abzielende *One-China policy*. So hielt die KPCh seit 2002 mindestens 38 Treffen mit Vertretern der vier zentralamerikanischen Länder ab, die seit 2007 sukzessive Taiwan die diplomatische Anerkennung entzogen: Costa Rica, die Dominikanische Republik, El Salvador und Panama. Parteienbeziehungen bereiten offizielle politische Schritte häufig vor. So unterhielt die KPCh vor der offiziellen Anerkennung Chinas durch Panama laut dem dortigen chinesischen Botschafter „sehr enge und herzliche Beziehungen“¹⁴ mit der traditionellen Mitte-links-Partei PRD, welche derzeit die Regierung anführt. Im Kontext von COVID-19 zementierte sich diese Verbindung in einem dreitägigen virtuellen Seminar unter Teilnahme von – nach Angaben der PRD – rund 60 Personen, darunter „höchste Funktionsträger beider Parteien“¹⁵, der Ankündigung eines baldigen Besuches einer Parteidelegation in China sowie durch chinesische Spenden von Masken und medizinischem Gerät. In Costa Rica gerieten fünf politische Parteien unterschiedlicher Couleur wegen der laut Wahlgesetz verbotenen Annahme eines chinesischen Maskengeschenkes ins Kreuzfeuer der Justiz.¹⁶ In Paraguay, dem letzten südamerikanischen Land, welches diplomatische Beziehungen zu Taiwan unterhält, besteht eine enge Beziehung der KPCh zur linken Partei Frente Guasú, die im April 2020 vorerst erfolglos einen Antrag auf diplomatische Anerkennung Pekings in den paraguayischen Senat einbrachte.



Natürlich auch auf Spanisch und Portugiesisch verfügbar: Am Rande des ersten globalen High-Level-Meeting der politischen Parteien in Peking 2017 liegen Bücher des chinesischen Staatschefs Xi Jinping aus.
Quelle: © Fred Dufour, Reuters.

Gerade in der ohnehin stark von informeller Kommunikation geprägten politischen Kultur Lateinamerikas bieten Parteienbeziehungen der KPCh eine Möglichkeit, die Interessen Chinas in einem flexibleren Format voranzutreiben, als dies Regierungsbeziehungen bieten. Eines der jüngsten Beispiele ist der Auftritt des Chefs der Internationalen Abteilung der KPCh, Song Tao, bei einer Videokonferenz mit kommunistischen Parteien Lateinamerikas zu COVID-19. Er ließ sich die Gelegenheit nicht entgehen, das „Sicherheitsgesetz“ in Hongkong für sakrosankt zu erklären und sich jegliche Einmischung in interne Angelegenheiten Chinas zu verbieten.¹⁷

Die Verflechtung von Partei- und Staatsführung in China führt in Peking lediglich zu einer rhetorischen Trennlinie zwischen beiden Sphären. Nicht zuletzt deshalb ist jeder Parteikontakt für die KPCh direkt mit massiven politischen und wirtschaftlichen Interessen Chinas verbunden. Dieser evidente Zusammenhang erschließt sich lateinamerikanischen Parteivertretern nicht immer, da sie selbst meist eine strikte Trennung von Partei- und Staatsaktivität gewohnt sind.

Es kommt nicht von ungefähr, dass sich die KPCh mit den autokratischen Staatsparteien Lateinamerikas am wohlsten fühlt. Unterstützung für

die Regimes in Kuba oder Venezuela bedeutet immer auch Hilfe für die jeweilige Staatspartei – und umgekehrt. Auch das Ansinnen solcher Kräfte, jegliche demokratische Öffnung und eine Herausforderung des eigenen Machtmonopols zu unterbinden, versteht die KPCh bestens. So überrascht es nicht, dass China der linksautokratischen Sozialistischen Einheitspartei Venezuelas (Partido Socialista Unido de Venezuela, PSUV) 2017 Ausrüstung lieferte, um demokratische Proteste niederzuschlagen.¹⁸ Von autoritären Staatsparteien getragene Regimes sind für die KPCh berechenbarer als demokratisch legitimierte Regierungen wechselnder parteipolitischer Couleur – und damit langfristig besser zur Durchsetzung geopolitischer Machtansprüche geeignet.

Gegenüber den Parteien Lateinamerikas ist persönliche Diplomatie durch Einladungen nach China das wohl wichtigste Instrument Pekings.

Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass China Partei und Staat als Einheit versteht, überrascht es wenig, dass China auch in demokratischen Staaten Lateinamerikas besonders daran interessiert ist, gleichzeitig enge Beziehungen zu den Regierungen und zu den Regierungsparteien zu pflegen. Beispiele hierfür sind die Verbindungen der KPCh zu den Regierungsparteien in den besonders rohstoffreichen Ländern Brasilien (Partido dos Trabalhadores, 2003–2016), Ecuador (Alianza País, 2007–2017) und Peru (Partido Nacionalista Peruano, 2011–2016) sowie zur argentinischen Propuesta Republicana (PRO, 2015–2019).

Die Strategie: Opulente Einladungen und diplomatischer Druck

Gegenüber den Parteien Lateinamerikas ist persönliche Diplomatie durch Einladungen nach China das wohl wichtigste Instrument Pekings. Beim High-Level-Meeting der politischen Parteien 2017 kündigte Xi Jinping an, bis 2023

15.000 Parteimitglieder zum „Austausch“ nach China zu bringen.¹⁹ Teilweise werden Parteipolitiker zu verschiedenen Foren und Studienprogrammen eingeladen, oder es werden von der KPCh Delegationsreisen für einzelne Parteien oder Parteienzusammenschlüsse organisiert.

Während sich die Einladungen an Personen aus dem gesamten ideologischen Spektrum richten, sind die Zielpersonen strategisch ausgewählt. Besonders umgarnt werden aktive und ehemalige Mandatsträger, Mitglieder politischer Parteien in Regierung oder Opposition, aktive Parlamentarier und Nachwuchspolitiker, die für eine weitere Karriere prädestiniert erscheinen. Nach Aussage eines Akademikers der chinesischen Akademie der Sozialwissenschaften sind die Verbindungen so eng, dass lateinamerikanische Parteifunktionäre sogar eingeladen würden, „ihre Ferien in China zu verbringen“.²⁰ Diese Strategie scheint erfolgversprechend. Bis 2012 hatte China rund 20 politische Führungspersonen eingeladen, die später in ihren Ländern in das Staatspräsidentenamt gewählt wurden.²¹ Derartige Reisen, bei denen alle Kosten übernommen werden, haben oft einen hypnotischen Effekt auf die Besucher. Sie fliegen in der Business Class, residieren in Fünf-Sterne-Hotels und werden mit chinesischer Gastfreundschaft verwöhnt. Aber es ist das sogenannte chinesische Wunder, welches die Gäste besonders beeindruckt. Gefiltert durch die Sicht der KPCh erfahren die Gäste die Geschichte der Transition vom Maoismus bis in die heutige Zeit, die kulturellen Monumente, die Geschäftsatmosphäre, die imposante Infrastruktur, die Zahlen der Armutsreduzierung, das Wirtschaftswachstum, die zahlreichen Millionäre und sogar die Aussicht auf eine chinesische Mondlandung. „Sie kaufen mittelmäßige Leute mit Reisen nach China einfach dadurch, dass sie die Wunder des Landes zeigen. Wer das nicht richtig einordnen kann, fällt auf die Knie“²², berichtet eine lateinamerikanische Politikerin. Gespräche der Autoren mit weiteren Reiseteilnehmern lassen erkennen, dass es auch das vermittelte Gefühl der eigenen Bedeutsamkeit und Wertschätzung ist, welches lateinamerikanische Politiker in die offenen Arme der KPCh laufen lässt. Diese

Erfahrung ist eine willkommene Abwechslung zum oft harten Politikeralltag, den täglichen Anfeindungen daheim oder dem erlebten politischen Bedeutungsverlust der eigenen Person oder Partei. Wenn man dann, wie im Rahmen des zweiten CELAC-China-Parteienforums 2018, die Entwicklung der Stadt Shenzhen in drei Dekaden vom Fischerdorf zur modernen Metropole nähergebracht bekommt, das rund 55 Kilometer lange Brücken- und Tunnelsystem zwischen Hongkong und Macao besichtigen darf sowie in der Sonderwirtschaftszone Zhuhai als Ehrengast begrüßt wird, verfehlt dies seine Wirkung nicht. Ein Teilnehmer dieser Reise berichtet: „Die Chinesen verkauften uns implizit ihr Entwicklungsmodell. Es war gar nicht notwendig, dies explizit zu tun, aber sie vermittelten uns die Botschaft, dass die Dinge umgesetzt werden können, wenn nur der politische Wille vorhanden ist.“²³

Das bemerkenswerte Netzwerk informeller „Freundschaften“ verschafft der KPCh einen strategischen Schatz in Form loyaler und oft einflussreicher Ansprechpartner in ganz Lateinamerika. Der andauernde *Honeymoon* der lateinamerikanischen Politik mit China geht dabei mit einem erstaunlichen Unwissen regionaler Eliten gegenüber der Geschichte des Reiches der Mitte, seinem Staatskapitalismus, den Schattenseiten des chinesischen Entwicklungsmodells und allgemein dem Modus Operandi der KPCh einher. Dies gibt der KPCh die Möglichkeit, wohlwollende China-Narrative mit minimaler externer Interferenz bei den Zielpersonen zu platzieren. Mehr als freundschaftlichen Kontakten gleichen die Besuchsprogramme somit Erziehungsreisen. Javier Miranda, der Vorsitzende der uruguayischen Linkskoalition Frente Amplio, bezeichnete seine Reisen als „Lehre, die uns in die Lage versetzt hat, den Aufbau des Volkes zu verstehen“²⁴, und ihn zu dem Schluss brachte, dass die KPCh eine „vertrauenswürdige Partei“ sei. Die aufgebauete Nähe zwischen der KPCh und der ehemaligen uruguayischen Regierungspartei von 2005 bis 2020 äußerte sich im dreimaligen Besuch Mirandas in China innerhalb von zwei Jahren sowie im Empfang mehrerer chinesischer Delegationen in Montevideo.

Bei dieser Art der Reisediplomatie besteht kein Interesse an einem Austausch, am Aufzeigen verschiedener Blickwinkel auf China, am Kennenlernen des Volkes. Vielmehr werden Gäste von den ausschließlich der KPCh verbundenen Gesprächspartnern intensiv mit dem immergleichen Mantra der „Freundschaft“, des „gegenseitigen Respektes“, der „Schicksalsgemeinschaft der Menschheit“ sowie der Legitimierung und Lobpreisung des chinesischen Staatsmodells bespielt. Es ist das Ziel, so unkritische Multiplikatoren dieser Narrative und Stützpfiler für Chinas geostrategische Machtambitionen zu gewinnen. Gleichzeitig werden die ausländischen Gäste durch Berichte in den Staatsmedien für die Propaganda des Regimes nach innen instrumentalisiert.

Die Sorge vor einer neuen wirtschaftlichen Abhängigkeit ist unter Lateinamerikanern weit verbreitet.

Obwohl die Beziehung zu China bei Weitem nicht zu den Prioritäten der öffentlichen Diskussion in den Ländern Lateinamerikas zählt, zeigen verschiedene Studien, dass die lateinamerikanische Bevölkerung den Enthusiasmus mancher politischer Eliten für das Reich der Mitte nicht teilt. Im Gegenteil stellen Morgenstern und Bohigues aufgrund der Analyse zahlreicher Umfragen heraus, dass viele Lateinamerikaner bisher noch kaum eine festgefügte Meinung zu China haben.²⁵ Interessant ist dabei, dass laut einer LAPOP-Umfrage 2014 nur 16 Prozent der Befragten das autoritäre chinesische Entwicklungsmodell gutheißen.²⁶ Weit verbreitet ist auch die Sorge vor einer neuen wirtschaftlichen Abhängigkeit.²⁷

Demgegenüber blicken große Teile der parteipolitischen Elite vor allem durch das Prisma der wirtschaftlichen Möglichkeiten nach Peking. Die autoritäre Natur Chinas sowie seine gravierenden Verletzungen von Menschen- und Freiheitsrechten werden kaum problematisiert. Es ist auch bemerkenswert, dass die oft alles andere als

vorteilhaften Bedingungen chinesischer Investitionen in Lateinamerika und die Problematik der asymmetrischen Handelsbeziehungen praktisch nicht thematisiert werden. Ferner trägt die – auch emotional – spannungsgeladene Beziehung vieler lateinamerikanischer politischer Eliten zu den USA dazu bei, dass China als willkommene Alternative zur Herstellung einer geostrategischen Balance zum nördlichen Nachbarn willkommen geheißen wird.

Dabei zeigt die KPCh in Lateinamerika immer deutlicher ein Gesicht, das sich von der über Jahre propagierten „Freundschaft“ auf Augenhöhe fundamental unterscheidet. Ein Beispiel dafür ist ein Vorkommnis im Umfeld des APEC-Gipfels 2016 in Lima, als der Abgeordnete der linken Frente Amplio, Marco Arana, öffentlich gegen eine Auszeichnung von Xi Jinping durch das peruanische Parlament protestierte und den „neokolonialen“ Charakter des chinesischen Regimes als Begründung anführte. Laut Marco Arana warf der chinesische Botschafter ihm nicht nur vor, die „Wichtigkeit der chinesischen Investitionen [...] nicht adäquat wertzuschätzen“, und forderte ihn auf, sich nicht in interne Angelegenheiten Chinas einzumischen.²⁸ Er drohte zudem der mit der KPCh seit Jahren eng verbundenen APRA-Partei damit, alle Einladungen für Peruaner nach China sowie Investitionsvorhaben einzustellen, sollte es im Umfeld des Xi-Besuches in Peru zu unangenehmen Vorkommnissen kommen. Die Tatsache, dass der fragliche Kongressabgeordnete und die APRA-Partei politisch entgegengesetzten Lagern angehörten, spielte keine Rolle. Auch der china-kritische sozialistische Abgeordnete im chilenischen Parlament, Jaime Naranjo, klagt über eine „komplizenhafte Stille“²⁹ der Parteien Chiles, wenn es um Menschenrechtsverletzungen, den Status Hongkongs oder die wirtschaftlichen Aktivitäten Chinas im Land geht. Dies führt er auf den „ständigen Parlamentariertourismus“ zurück.

Die Versuchung: Ein Entwicklungsmodell ohne Demokratie

Die selbstbewusste und unverhohlene Propagierung des chinesischen Entwicklungsmodells als überlegenes System gegenüber einem



pluralistisch-demokratischen Staatswesen tritt immer deutlicher in den Vordergrund der chinesischen Aktivitäten in Lateinamerika. Ein besonders plakatives Beispiel hierfür ist ein im Juni 2020 von der KPCh organisiertes Seminar zur „Überlegenheit der Werte kommunistischer Parteien im Kampf gegen COVID-19“, zu dem Parteien aus verschiedenen Ländern Lateinamerikas eingeladen wurden.



Nicht repräsentativ: Mitglieder der chinesischen Community in Buenos Aires bereiten Präsident Xi Jinping im November 2018 einen freundlichen Empfang. Viele Menschen in Lateinamerika stehen dem chinesischen Engagement in ihrer Region aber deutlich reservierter gegenüber. [Quelle: © Marcos Brindicci, Reuters.](#)

Der fundamentale Zweck internationaler Parteientreffen in China ist es, die eigene Herrschaft und das eigene System durch Propaganda zu legitimieren. Dies geschah etwa beim „Parteien-gipfel“ 2017, als demokratische lateinamerikanische Parteien scheinbar keine größeren Probleme damit hatten, eine von der KPCh verfasste Erklärung zu unterzeichnen, in der es heißt: „Wir preisen die enorme Anstrengung

und den großartigen Beitrag der KPCh und ihres Führers Xi Jinping, eine Gemeinschaft für eine gemeinsame Zukunft und eine friedliche Welt zu schaffen.“³⁰ Beim China-CELAC-Gipfel 2018 versprachen die Teilnehmer aus 58, in der Mehrheit demokratisch zu nennenden Parteien, die „unterschiedlichen Entwicklungswege“ der „politischen Parteien Lateinamerikas und der Karibik sowie der Kommunistischen Partei Chinas“ zu

„respektieren“.³¹ Bei derartigen Gelegenheiten genießt die chinesische Staatspartei den Auftritt als Partei unter Parteien – auf gleicher Ebene wie etablierte demokratische Kräfte Lateinamerikas.

Die Parteienzusammenarbeit Chinas mit Vertretern demokratischer Parteien Lateinamerikas ist der Versuch, die Prozesse demokratischer Willensbildung zu unterwandern.

Seit Kurzem vollzieht die KPCh in ihrer Propaganda in Lateinamerika den Schritt weg von der Gleichrangigkeit verschiedener Systeme zur eigenen Überlegenheit und der Propagierung eines „neuen Entwicklungswegs für andere Entwicklungsländer“.³² Bei einem hauptsächlich virtuellen Gipfel im September 2020, an dem 200 Vertreter von 70 lateinamerikanischen Parteien teilnahmen, betonte die KPCh die Wichtigkeit für lateinamerikanische Staaten, aus der Erfahrung Chinas bei der Armutsbekämpfung zu lernen. Laut Song Tao, dem Chef der Internationalen Abteilung der KPCh, ist „die Führungsrolle der KPCh die zentrale Garantie“ und die „chinesische Weisheit“ die Antriebsfeder für eine erfolgreiche Armutsbekämpfung, wie er es Anfang Oktober 2020 in einem weiteren Seminar vor politischen Vertretern aus mehr als 100 Entwicklungsländern zum Ausdruck brachte.³³ Die Buchautoren Clive Hamilton und Mareike Ohlberg unterstreichen: „Das Regime will nicht nur weltweite Unterstützung für die Vorstellung, dass die KPCh die einzige Partei ist, die in der Lage ist, China zu regieren, sondern es möchte auch, dass die Welt anerkennt, dass das politische und wirtschaftliche System Chinas der westlichen Demokratie und der liberalen kapitalistischen Wirtschaftsordnung überlegen ist.“³⁴

Die Parteienzusammenarbeit Chinas mit Vertretern demokratischer Parteien Lateinamerikas ist nach dieser Logik nichts anderes als der Versuch,

die Prozesse demokratischer Willensbildung zu unterwandern. Umso auffälliger ist es, dass auch demokratische Parteivertreter aus vollem Halse in das chinesische Lied einstimmen, wie das argentinische Beispiel belegt. So erklärte der peronistische Abgeordnete und begeisterte China-Reisende José Luis Gioja, das Reich der Mitte sei „auf seine eigene Art und Weise eine Demokratie“.³⁵ Sein Parteikollege und Staatssekretär im Verteidigungsministerium, Francisco Cafiero, rechtfertigte die Beziehungen seiner Partei zur KPCh im Rahmen eines Partienaustausches zum Thema Armutsbekämpfung im August 2020 mit den Worten, es sei Strategie seiner Partei, „die Beziehung mit verschiedenen demokratischen Parteien in der Welt“ zu pflegen. Man halte schließlich auch Beziehungen zu den US-Demokraten oder zu anderen Parteien und wolle „niemanden bevorzugen“.³⁶ Und der ehemalige Parteivorsitzende der Mitte-rechts-Partei PRO, Humberto Schiavoni, pries China in einem Gastbeitrag für die Zeitung Clarín 2016 als „Muster für unsere Entwicklung“.³⁷ Mitglieder der beiden wichtigsten argentinischen Parteien, denen die genannten Vertreter entstammen, flogen allein zwischen 2016 und 2018 mindestens sieben Mal nach China.

Die jüngere Geschichte Lateinamerikas ist voll von Versuchen einzelner Politiker, die eigene Macht mit undemokratischen Mitteln zu sichern. In manchen Fällen, wie zuletzt in Venezuela oder Nicaragua, führte dies in autoritäre Staatsformen. Oft scheiterte solches Ansinnen aber auch an demokratischen und rechtsstaatlichen Institutionen und einer kritischen Öffentlichkeit. Es ist zu befürchten, dass die chinesische Versuchung eines autoritären Entwicklungsweges ohne Demokratie derartigen Bestrebungen neue Legitimationsgrundlagen geben könnte. Die seit Jahren massiv sinkenden Zustimmungswerte für die Demokratie in den meisten lateinamerikanischen Staaten³⁸ sind in dieser Hinsicht ein zusätzliches Alarmsignal.

Die Herausforderung: Mit Lateinamerikas Parteien über China reden

China ist längst wichtigster Handelspartner zahlreicher lateinamerikanischer Staaten – mit explosiv gestiegenen Investitionen chinesischer

Staatsunternehmen in strategische Wirtschaftszweige. Zwischen 2001 und 2019 investierte China rund 135 Milliarden US-Dollar auf dem Subkontinent.³⁹ Die globale Machtausweitung Pekings wird von vielen politischen Eliten Lateinamerikas daher nicht nur als unausweichlich angesehen, sondern auch als eine Quelle von Möglichkeiten, die andere ausländische Mächte nur schwerlich bieten können. Die Frage, wie viel Unwissen, Ignoranz oder bewusste Verdrehung der Tatsachen hinter Aussagen wie den oben erwähnten stecken, ist schwer zu beantworten.

Es ist für lateinamerikanische Politiker kaum mit politischen Kosten verbunden, die Tore für chinesische Investitionen vorbehaltlos zu öffnen.

Im von kurzen, erratischen politischen Zyklen und schnell aufeinanderfolgenden Wahlen geprägten politischen Alltag Lateinamerikas fehlt den politischen Akteuren weitgehend das Verständnis für die chinesische, lang angelegte globale Machtstrategie. Insbesondere fehlt aber auch das Verständnis dafür, dass diese nicht einfach an den eigenen Landesgrenzen haltmacht, sondern dass die Annahme der chinesischen „Freundschaftsangebote“ die eigene Demokratie und die Institutionen von innen zu unterwandern droht. Insofern sind immer wieder zu hörende Aussagen wie die des erwähnten argentinischen Abgeordneten Gioja, man mische sich nicht in interne Angelegenheiten Chinas ein, da Peking sich ja auch nicht in interne argentinische Angelegenheiten einmische⁴⁰, nicht zutreffend. Daraus folgt auch die scheinbar banale Erkenntnis, dass die Vorstellung, zwischen der KPCh und demokratischen Parteien sei ein Dialog „auf Augenhöhe“ und unter Gleichen möglich, eine gefährliche Illusion bleibt.

Aufgrund der nachgeordneten Bedeutung des China-Themas in der Öffentlichkeit ist es für lateinamerikanische Politiker kaum mit politischen Kosten verbunden, Solidaritätserklärungen

zu unterzeichnen oder die Tore für chinesische Investitionen vorbehaltlos zu öffnen. Das Kleingedruckte und die politische Erpressbarkeit, die Politiker damit auf sich nehmen, oder gar die Auswirkungen auf die eigene Demokratie werden in Lateinamerika viel zu wenig diskutiert. Gegenüber China mangelt es auf dem Subkontinent an einer kritischen Öffentlichkeit. Dies steht in eklatantem Gegensatz zur Beziehung mit den Vereinigten Staaten, zu denen ein jahrhundertlanges enges Verhältnis voller Hoch- und Tiefpunkte besteht und deren verschiedene außenpolitische Aktivitäten von der lateinamerikanischen Öffentlichkeit mitunter leidenschaftlich diskutiert werden.

Eine Debatte über das eigene Verhältnis zu China wäre sowohl unter Lateinamerikas Parteien als auch in der Öffentlichkeit dringend notwendig, um einen realistischen und – moralisch und intellektuell – aufrechten Dialog mit der KPCh führen zu können. Da Politiker normalerweise aufmerksam auf die Stimmung im Volk achten, bietet hier das noch wenig festgefügte Chinabild in weiten Teilen der lateinamerikanischen Bevölkerung Möglichkeiten. Wenn beispielsweise Schlagworte wie „Neokolonialismus“ und „Imperialismus“ nicht mehr nur mit den USA identifiziert werden, wäre bereits ein erster wichtiger Schritt für eine objektivere Beschäftigung mit China getan.

Wenn Deutschland und Europa die lateinamerikanischen Staaten als strategische Wertepartner für Freiheit, Demokratie und Menschenrechte auf Dauer an sich binden wollen, ist ein Dialog mit diesen über die chinesischen Aktivitäten auf dem Subkontinent dringend notwendig. Insbesondere gilt dies für eine gezielte und umfassende Aufklärung der lateinamerikanischen Parteieliten. Der „freundschaftliche“ Austausch zwischen der KPCh und demokratischen Parteien in Lateinamerika muss auch von internationalen in Lateinamerika tätigen Akteuren im Kontext der globalen Systemkonkurrenz zwischen freiheitlicher Demokratie und dem autoritären chinesischen Modell verstanden werden. Es sollte deshalb vermittelt werden, dass es Europa keineswegs gleichgültig ist, wie lateinamerikanische Staaten und insbesondere lateinamerikanische Parteien auf manche Forderungen und Angebote Chinas reagieren.

Wenn Europa in seiner offiziellen und inoffiziellen Diplomatie nicht den auf verschiedenen Ebenen von der KPCh geschickt platzierten China-Narrativen begegnet, überlässt es dieser die Diskurshegemonie bei der Propagierung eines neuen antiliberalen und antidemokratischen Entwicklungsmodells. Europa muss deshalb mit Lateinamerika dringend über China sprechen.

Juan Pablo Cardenal ist Buchautor und Journalist. Er war Korrespondent zweier großer spanischer Tageszeitungen in China.

Sebastian Grundberger ist Leiter des Regionalprogramms Parteiendialog und Demokratie in Lateinamerika der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Montevideo, Uruguay.

- 1 Viele wesentliche Aussagen dieses Artikels basieren auf dem gleichnamigen, vom Regionalprogramm Parteiendialog und Demokratie in Lateinamerika der Konrad-Adenauer-Stiftung veröffentlichten Policy Paper des Autors. Cardenal, Juan Pablo 2021: El arte de hacer amigos – Cómo el Partido Comunista Chino seduce a los partidos en América Latina, Konrad-Adenauer-Stiftung, in: <https://bit.ly/3pBxxjY> [19.02.2021].
- 2 Xinhua 2020: A Joint Open Letter from World Political Parties Concerning Closer International Cooperation against COVID-19, 02.04.2020, in: <https://bit.ly/2ZvbpwT> [16.02.2021].
- 3 Ebd.
- 4 Pressebüro, Internationale Abteilung des Zentralkomitees der KP Chinas 2020: Uniting Political Parties Worldwide to Cooperate in the Global Fight against COVID-19 Pandemic, China Insight 2020: Special Issue on CPC 99th Anniversary, S.25, in: <https://bit.ly/2M4fAwC> [16.02.2021].
- 5 Ebd., S. 24 f.; China Global Television Network (CGTN) 2020: Intercambios en la nube: Fu Jie afirma que es en tiempos difíciles cuando se comprueba la amistad verdadera entre amigos, 22.09.2020, in: <https://bit.ly/37tIazb> [16.02.2021].
- 6 CGTN 2020, N. 5.
- 7 Brady, Anne-Marie 2003: Making the Foreign Serve China: Managing Foreigners in the People's Republic, Maryland. Die Autorin unterstreicht in diesem Werk, dass die Logik der chinesischen Außenpolitik von einer Einteilung der Welt in Freunde und Feinde, in Insider und Outsider, charakterisiert werde. Diese Einstellung reflektiere ein tiefes Misstrauen gegenüber der Welt.
- 8 Hamilton, Clive / Ohlberg, Mareike 2020: Die lautlose Eroberung: Wie China westliche Demokratien unterwandert und die Welt neu ordnet, München, S.188.
- 9 Estrada, Gaspard 2020: Latinoamérica para los latinoamericanos, The New York Times, 11.02.2020, in <https://nyti.ms/2NH0UqA> [16.02.2021].
- 10 Diese Informationen wurden von Juan Pablo Cardenal aus verschiedenen offiziellen Quellen zusammengestellt. Aufgrund der schwierigen Datenlage sind sie als Mindestzahlen zu betrachten.
- 11 Xinhua Español 2017: Enfoque de China: Xi pide a los partidos políticos del mundo construir comunidad de futuro compartido para la humanidad, 02.12.2017, in <https://bit.ly/2NFG3B4> [16.02.2021].
- 12 China-CELAC Forum 2016: The 1st Meeting of China-CELAC Political Parties Forum, 02.06.2016, in: <https://bit.ly/3fecSRp> [24.03.2021].
- 13 So unterstützte die Abschlusserklärung des China-CELAC-Gipfels 2018 explizit diese Initiative. 15 lateinamerikanische Länder hatten 2019 ihre Teilnahme an der Initiative erklärt. Siehe Koop, Fermín 2019: La Franja y la Ruta, la nueva cara de China en América Latina, Diálogo Chino, 25.04.2019, in: <https://bit.ly/2ZvcBAr> [16.02.2021].

- 14 Xinhua Español 2020: China destaca nexos con Panamá en donación de mascarillas para enfrentar COVID-19, 04.07.2020, in: <https://bit.ly/3s2d2ym> [16.02.2021].
- 15 Partido Revolucionario Democrático 2020: Nota de prensa sobre el seminario virtual „Enfoque integrado en la prevención del Covid-19 y la recuperación socio-económica“ realizado entre el @PRDesPanama y el PCCh, 31.08.2020, in: <https://bit.ly/37tXZpo> [16.02.2021].
- 16 Madrigal, Luis Manuel 2020: Fiscalía y TSE investigan donación china de mascarillas a partidos políticos y diputados, Delfino, 06.08.2020, in: <https://bit.ly/3sbcs1A> [16.02.2021].
- 17 Gitter, David / Bowie, Julia / Blackburn, Calvin 2020: Weekly Report 3/47, Center for Advanced China Research (CACR), 28.09.2020, in: <https://bit.ly/3udHV4V> [16.02.2021]; CACR 2020: Weekly Report 4/1, 19.10.2020, in: <https://bit.ly/37ujNRQ> [16.02.2021].
- 18 Núñez Rabascall, Adriana 2020: Qué busca China con las recientes donaciones en Venezuela, Voz de América, 27.05.2020, in: <https://bit.ly/2OTyGGU> [16.02.2021].
- 19 Xinhua Español 2017, N. 11.
- 20 Shixue, Jiang 2006: Una mirada china a las relaciones con América Latina, Nueva Sociedad 203, 05–06/2006, in: <https://bit.ly/3ufmNLG> [16.02.2021].
- 21 Ebd.
- 22 Interview von Juan Pablo Cardenal mit einer Reise- teilnehmerin.
- 23 Ebd.
- 24 Xinhua Español 2020: Entrevista: Líder del Frente Amplio de Uruguay cree que AL debe „aprender“ política de alivio de la pobreza de China, 20.09.2020, in: <https://bit.ly/3qByLNs> [16.02.2021]; Xinhua Español 2019: Entrevista: Frente Amplio de Uruguay destaca relación de amistad con PCCh, 09.06.2019, in: <https://bit.ly/3bfoqjK> [16.02.2021].
- 25 Bohigues, Asbel / Morgenstern, Scott 2020: Covariance of Latin American Elite Attitudes Towards the USA and China, in: Alcántara Sáez, Manuel / García Montero, Mercedes / Rivas Pérez, Cristina (Hrsg.), Politics and Political Elites in Latin America, Cham.
- 26 Armony, Ariel C. / Velázquez, Nicolás 2015: Percepciones antichinas en las comunidades virtuales latinoamericanas, Nueva Sociedad 259, 09–10/2015, in: <https://bit.ly/3pxUiW0> [16.02.2021].
- 27 Ebd.
- 28 Cardenal, Juan Pablo 2019: El poder blando de China en Perú, Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL), S.26, in: <https://bit.ly/3k1oLdX> [16.02.2021].
- 29 Gespräch von Juan Pablo Cardenal mit Jaime Naranjo, 30.10.2020.
- 30 Shi, Ting 2017: China Gets 300 Political Parties to Endorse Xi as Peacemaker, Bloomberg, 04.12.2017, in: <https://bloom.bg/3sdYOux> [19.02.2021].
- 31 Botschaft der Volksrepublik China in der Republik Panama 2018: Declaración del Segundo Foro de Partidos Políticos China–CELAC, 27.05.2018, in: <https://bit.ly/3qNyZRP> [16.02.2021].
- 32 Denver, Simon 2017: Move over, America. China now presents itself as the model „blazing a new trail“ for the world, The Washington Post, 19.10.2017, in: <https://wapo.st/2NH8wqk> [19.02.2021].
- 33 Gitter / Bowie / Blackburn 2020, N. 17; CACR 2020, N. 17.
- 34 Hamilton / Ohlberg 2020, N. 8, S. 24.
- 35 Radio Rivadavia 2020: José Luis Gioja: „Venimos charlando con el partido comunista chino“, Interview, 16.08.2020, in: <https://bit.ly/3pDpYJo> [16.02.2021].
- 36 El Economista 2020: El peronismo y el PC de China aceptan sus lazos, 13.08.2020, in: <https://bit.ly/3pDquai> [19.02.2021].
- 37 Schiavoni, Humberto 2016: China, brújula para nuestro desarrollo, Clarín, 30.08.2016, in: <https://bit.ly/3kaQnNF> [16.02.2021].
- 38 Grundberger, Sebastian, 2020: Wertepartner im Stresstest. Sieben Schlaglichter auf den Stand der lateinamerikanischen Parteiendemokratien, Auslands- informationen 36: 4, Konrad-Adenauer-Stiftung, 01.12.2020, S. 41, in: <https://bit.ly/3aQbWQK> [24.02.2021].
- 39 Premat, Silvia 2020: Chinese investments are a risk for Latin America, AsiaNews, 21.10.2020, in: <https://bit.ly/2M8e3pq> [16.02.2021].
- 40 Radio Rivadavia 2020, N. 35.



Quelle: © Murad Sezer, Reuters.

Globale Machtverschiebungen

Von Brücken und Toren

Das Regionalmachtstreben der Türkei

Walter Glos/Nils Lange

Die Brücke nach Asien. Das Tor zum Nahen Osten und nach Europa. Die Türkei wird seit Jahrhunderten als ein Land zwischen der westlichen und östlichen Welt betrachtet. Sei es wegen der türkischen Militärstützpunkte, die von der NATO als Brückenköpfe in den Nahen Osten genutzt werden, oder wegen der Drohungen von Präsident Recep Tayyip Erdoğan, den Millionen der von der Türkei beherbergten Flüchtlinge „die Tore“ nach Europa zu öffnen¹: Das NATO-Mitglied und der EU-Beitrittskandidat Türkei stellt die westliche Allianz in den letzten Jahren zunehmend vor vollendete Tatsachen.

Die Türkei ist militärisch in den wichtigsten Konflikten in ihrer Region engagiert und hat ihre weltweite Militärpräsenz in den letzten Jahren extrem ausgebaut. Der türkische Einfluss reicht vom Balkan bis zum Horn von Afrika.² Jahrzehntealte Konflikte mit den Nachbarn Griechenland, Zypern und damit auch der EU um die Abgrenzung von Territorialgewässern, ausschließlichen Wirtschaftszonen und die Nutzung des Festlandsockels sind 2020 wieder eskaliert. Verstärkt mischt sich die Türkei in innenpolitische Debatten anderer Staaten ein und beansprucht offen eine Führungsrolle in ihrer Nachbarschaft. Vor dem Hintergrund der amerikanischen Abwesenheit im östlichen Mittelmeerraum und im Nahen Osten findet derzeit daher eine Machtverschiebung statt. Unabhängig von ihren westlichen Bündnispartnern verfolgt die Türkei zunehmend eine eigenständige Politik.

In diesem Zusammenhang wird der türkische Präsident Recep Tayyip Erdoğan im Westen allzu gerne als neuer Sultan bezeichnet. Die oft als neo-osmanisch und revisionistisch titulierte³ Außenpolitik der AK-Partei vermittelt im westlichen Ausland die Vorstellung, dass die Regierung unter Erdoğan die Ausdehnung und Größe des untergegangenen Osmanischen Reiches wiederherstellen wolle. Die Türkei möchte zwar ihren globalen Einfluss erhöhen und erhebt den Anspruch, als Regionalmacht in die Fragestellungen ihrer Nachbarschaft involviert zu sein, doch möchte keineswegs eine imperiale Macht sein. Entgegen der westlichen Wahrnehmung,

die Außenpolitik der Türkei unter Erdoğan verfolge vor allem islamistische Ziele, dient die scheinbar neue proaktive Außenpolitik Ankara vielmehr als Mittel, um die innere Legitimität des Regimes zu stärken. Die neo-osmanische Rhetorik dient dem türkischen Präsidenten in erster Linie zur Erhaltung seiner Macht. Er will innen- wie außenpolitisch als starker Mann wahrgenommen werden und so Verhandlungsmasse für Gespräche zum Beispiel mit der EU oder Russland schaffen. Es ist trotzdem zu einfach, die aktuelle türkische Außenpolitik alleine mit der Persönlichkeit eines Recep Tayyip Erdoğans zu erklären. Vielmehr ist es wichtig, die Außenpolitik der Türkei in einem breiteren historischen Kontext zu betrachten, um zu erkennen, dass die gegenwärtige Politik in der Nachbarschaft viel eher opportunistischer als strategischer Natur ist und einer tief verankerten türkischen Realpolitik folgt. Diese ist keineswegs ein neues Phänomen. Die in der westlichen Betrachtung präsente Überbewertung des Islams als Grund für die türkische Außenpolitik erkennt die Komplexität und Hintergründe der türkischen Sicherheitspolitik.

Die nachfolgende Analyse zeigt, dass zwar möglicherweise die Rhetorik aus Ankara unter anderen Regierungen eine andere wäre, sich der außenpolitische Kurs jedoch nicht wesentlich unterscheiden würde. Der Artikel zeigt die realen und konstruierten Treiber der außenpolitischen Wahrnehmung und der daraus resultierenden Außenpolitik der Türkei auf.

Ein Blick in die jüngere Geschichte der Türkei hilft uns zu erkennen, was sich wirklich verändert hat und worauf das Regionalmachtstreben der Türkei basiert. Außerdem wird die Frage beleuchtet, wie nachhaltig diese scheinbar neue Politik ist und welche Rolle die Türkei im Rahmen globaler Machtverschiebungen einnehmen könnte.

Historische Einordnung: Von Reaktion zu Prävention

Als 1923 die moderne türkische Republik aus der Asche des Osmanischen Reiches entstand, galt in Ankara die Maxime „Frieden zu Hause, Frieden in der Welt“ des Staatsgründers der modernen Türkei, Mustafa Kemal Atatürk. Orientiert an dieser anti-imperialen Doktrin, verfolgte die türkische Politik vor allem eine innenpolitische Stabilisierung und Wahrung der territorialen Integrität. Der Befreiungskampf nach dem Vertrag von Sèvres mit der westlichen Besatzung hinterließ seine Spuren in einem Nationalismus, der das kollektive Geschichtsbewusstsein in der Türkei bis heute prägt. Im Westen vergessen, ist das Gespenst von Sèvres und das Narrativ der Einkreisung in der Türkei noch allgegenwärtig.

Das Narrativ von Spaltungsversuchen durch ausländische Mächte ist eine mächtige Kraft in der türkischen Politik.

Die Idee, dass westliche Großmächte die Ambitionen der Türkei seit jeher untergraben würden, ist in der türkischen Gesellschaft tief verankert – und das nicht ganz unbegründet. Im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert haben europäische Großmächte wie Frankreich, Russland und Großbritannien systematisch die Souveränität und Integrität des Osmanischen Reiches unterminiert, indem sie separatistische Bewegungen auf dem damals noch osmanischen Balkan und später in der arabischen Welt unterstützten. Gleichzeitig versicherten sie der osmanischen Regierung, ihr bei der Erhaltung des Status quo behilflich zu sein. Die Vorstellung, dass ausländische Mächte

versuchen, die Türkei zu schwächen und zu spalten, ist weiterhin so sehr verbreitet, dass sie eine mächtige Kraft in der Innen- und Außenpolitik der Türkei ist. Gemäß einer Studie der Istanbul Bilgi-Universität von 2018 glauben 87 Prozent der Türken daran, dass die europäischen Staaten die Türkei spalten und aufteilen wollen.⁴ So ist es auch nicht überraschend, dass türkische Politiker und Medien schnell den Westen als einen der Schuldigen für den gescheiterten Putschversuch vom 15. Juli 2016 identifiziert hatten.⁵

Die Erinnerung daran, das Osmanische Reich an ethnischen Nationalismus und Separatismus verloren zu haben, hat zu einer Überempfindlichkeit gegenüber äußeren Einmischungen in „türkische“ Themen geführt. Sowohl im Konflikt in Syrien als auch im Irak stellte sich Washington an die Seite der Kurden, ohne die türkische Sicherheitswahrnehmung zu berücksichtigen. Die Unterstützung der kurdischen YPG durch die USA ist daher auch vor diesem Hintergrund zu sehen und wirkt doppelt schwer in der türkischen Politik und Gesellschaft.

Konstanten der Außenpolitik

Traditionell ist die türkische Außenpolitik geprägt von ebenjenen historischen Erfahrungen des Osmanischen Reiches, der geostrategischen Lage des Landes sowie der politischen Ideologie seiner kemalistischen Gründerväter.

Die geopolitische Lage der Türkei prägt in besonderem Maße die Außenpolitik des Landes und sorgt dafür, dass dessen Handeln in den letzten Jahrzehnten vor allem von sich ändernden (geopolitischen) Umständen getrieben war. Die Türkei ist ein sehr gutes Beispiel dafür, wie und in welchem Maße die Geografie die Außenpolitik eines Landes bestimmt. Als die noch junge Republik zunehmend von der Sowjetunion bedrängt wurde, die territoriale Zugeständnisse von der Türkei und Stützpunkte am Bosphorus forderte, strebte die türkische Regierung mit dem Beitritt des Landes zur NATO am 18. Februar 1952 die Anbindung an den Westen an.

Diese Lage und Ausrichtung erhöht den Wert der Türkei als Bündnispartner für die NATO und





Neuer Sultan? Dem türkischen Staatspräsidenten Erdoğan wird häufig eine neo-osmanische Außenpolitik nachgesagt.
Quelle: © Lucas Jackson, Reuters.

sorgt dafür, dass das Land innerhalb des westlichen Verteidigungsbündnisses vor allem als funktionaler Verbündeter betrachtet wird,⁶ welcher in erster Linie aufgrund seiner geografischen Lage und militärischen Macht einen essenziellen Bestandteil der NATO ausmacht. Die zweitgrößte Armee der NATO nach den USA ist seit dem Kalten Krieg fest in das westliche Bündnissystem eingebettet und bildet weiterhin den wichtigsten Bestandteil der Südflanke der Allianz. Trotz aller antiwestlicher Rhetorik stellt die NATO für die Türkei mitunter die einzige

internationale Plattform dar, wo sie auf Augenhöhe agieren kann. Die Tatsache, dass es bislang keine realistische Alternative zur Anbindung an den Westen gibt, zeigt sich auch an der Bedeutung, welche Ankara der NATO beimisst. Am 1. Januar 2021 hat die Türkei das Kommando der VJTF (Very High Readiness Joint Task Force), des schnellen Eingreifverbandes der Allianz, übernommen.⁷ Diese Speerspitze besteht aus einer verstärkten Kampfbrigade mit etwa 6.400 Soldaten, die innerhalb weniger Tage einsatzbereit und verlegbar sind. Außerdem ist die Türkei als

kaum verzichtbarer Truppensteller in zahlreiche NATO- und VN-Missionen eingebettet.⁸ Dies zeigt, dass trotz der Schwierigkeiten mit einigen ihrer NATO-Verbündeten die Türkei weiterhin ein fester Bestandteil der Militärstrukturen ist. Ebenso hat die Türkei sich dafür eingesetzt, dass auch nach einem Abzug der USA aus Afghanistan eine internationale Militärpräsenz im Land bleibt. Türkische Soldaten werden ihre Ausbildungsmission für afghanische Sicherheitskräfte fortsetzen.⁹

Neue Welt – Neues Sicherheitsumfeld

Während andere europäische NATO-Staaten wie Deutschland sich auf die Sicherheitsgarantie der NATO verlassen konnten, war die Türkei seit ihrem Beitritt immer auch darauf angewiesen, sich selber zu helfen. Nach dem Johnson Letter von 1964, in welchem der amerikanische Präsident Ankara drohte, dass im Falle eines Angriffs der UdSSR auf die Türkei die NATO der Türkei nicht helfen würde, falls die Türkei sich in Zypern engagieren sollte, begann Ankara seine Beziehungen zur UdSSR zu verbessern und zunehmend auch eigene Positionen, unabhängig von der restlichen NATO, zu verfolgen.¹⁰ Seit dem Fall der Mauer und der Auflösung der Sowjetunion befindet sich Westeuropa umgeben von Freunden und Sicherheit. Die Türkei hingegen sieht sich seit den 1990er Jahren umzingelt von Instabilität. In den letzten drei Jahrzehnten entstanden durch den Zerfall der Sowjetunion und den blutigen Zusammenbruch Jugoslawiens dutzende neue Staaten in ihrer Nachbarschaft. Die Desintegration des Irak und der Kollaps Syriens, der Bergkarabachkonflikt und der Krieg gegen die PKK im eigenen Land haben das sicherheitspolitische Verständnis der Türkei geprägt. Insbesondere der Nahe Osten – und damit die direkte Nachbarschaft der Türkei – war seit dem Zusammenbruch des Osmanischen Reiches durchgehend geprägt von Instabilität und hat insbesondere seit dem Beginn des neuen Jahrtausends immense Sicherheitsprobleme für Ankara gebracht.¹¹ Dementsprechend liegt der Erhalt eines stabilen Status quo in der Nachbarschaft im besonderen Interesse Ankaras. In diesem Sinne wurde schon früh die oben erwähnte

Doktrin Atatürks aufgeweicht, wenn die Türkei ihre Sicherheitsinteressen bedroht sah. Mit dem Anschluss Hatays 1939 und der Militärintervention in Nordzypern 1974 auf Grundlage der Zürcher und Londoner Abkommen von 1959, in denen die Türkei als eine der Garantiemächte für die neue Republik Zypern festgelegt wurde,¹² zeigte die türkische Republik, dass sie bereit war, militärisch zu reagieren und unilateral zu agieren, wenn dies türkische sicherheitspolitische Interessen erforderten.

Die Türkei hatte es traditionell vermieden, sich in regionale Politik und Konflikte einzumischen. Die geopolitischen Entwicklungen sowie die Ereignisse im eigenen Land zwangen die Türkei dazu, sich stärker mit ihrer Außenwelt zu befassen und in der internationalen Politik eine größere Bedeutung zu erlangen. Der Terror durch die PKK, die Erfahrungen der beinahe gescheiterten Zypern-Operation¹³ und das Ende des Kalten Krieges führten in der Türkei zu einem sicherheitspolitischen Paradigmenwechsel.¹⁴ Beim türkischen Militär etablierte sich die Maxime der zweieinhalb Kriege, laut welcher die Streitkräfte in der Lage sein müssen, das Land gleichzeitig im Westen und im Osten zu verteidigen sowie im Inland der Bedrohung durch die PKK standzuhalten.¹⁵

Der Wandel hin zu einer aktiveren Beteiligung an regionalen Entwicklungen hat die politische Reichweite der Türkei erhöht, ihr aber auch Sicherheitsprobleme beschert.

Die sich ändernden Umstände haben gleichzeitig vollkommen neue Möglichkeiten für die türkische Außenpolitik eröffnet. Die Unabhängigkeit der Turk-Republiken und das Erstarken der muslimischen Bevölkerung auf dem Balkan erweckten historische Parallelen zum Leben und ermöglichten es der Türkei, positive Erinnerungen an das Osmanische Reich für ihre

außen- und wirtschaftspolitischen Zwecke zu nutzen.¹⁶ Im Zuge dieses neuen außenpolitischen Auftretens leistete das Land in den 1990er Jahren einen Beitrag zu multilateralen Militäroperationen der NATO und ergriff in ihrer gesamten Nachbarschaft vom Balkan (Bosnien und Herzegowina und Kosovo) über den Kaukasus (Bergkarabach) bis in den Nahen Osten (Kuwait und Irak) Partei.

Der Wandel von der traditionellen Politik der Abschottung und Nichteinmischung hin zu einer zunehmend aktiven Beteiligung der Türkei an regionalen Entwicklungen hat einerseits dem Land das Potenzial gegeben, seine wirtschaftliche und politische Reichweite zu erhöhen, andererseits aber auch neue Herausforderungen und Sicherheitsprobleme mit sich gebracht. Durch den „Arabischen Frühling“ 2011 und seine Nachwirkungen ist die rapide Verschlechterung des regionalen und inneren Sicherheitsumfelds der Türkei mit der wachsenden Wahrnehmung zusammengetroffen, dass deren westliche Verbündete zentralen türkischen Sicherheitsinteressen nicht genügend Beachtung schenken. Der Sturz Saddam Husseins entfachte die Kurdenfrage im Irak erneut, die im Zuge des syrischen Bürgerkrieges wiederum wichtig wurde.

Dünya beşten büyüktür – „Die Welt ist größer als fünf“

Die regionalen Machtambitionen wurden in den letzten Jahren durch die Rolle des seit 18 Jahren regierenden Recep Tayyip Erdoğan verstärkt. Erdoğan betrachtet sein Land als Regionalmacht, welche nicht von Europa oder den USA abhängig ist und schon gar nicht von diesen bevormundet werden soll. Diese Vision gipfelt in seinem Mantra, dass „die Welt größer als fünf“ sei.¹⁷ Hiermit verweist er auf die permanenten Mitglieder des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, den er reformieren will, um die Machtverschiebung seit dem Ende des Kalten Krieges rund um den Globus widerzuspiegeln. Schon 2012, als der Rat daran scheiterte, eine Resolution gegenüber Syrien zu verabschieden, kritisierte er medienwirksam dessen Zusammensetzung.¹⁸ Zuletzt prangerte Erdoğan im Herbst 2020 die

Ineffektivität der globalen Mechanismen im Zuge der COVID-19-Pandemie an und forderte weitreichende Reformen.¹⁹

Die Türkei strebt eine strategische Unabhängigkeit an, ohne ihre traditionelle Westbindung aufzugeben.

In der „Neuen Türkei“²⁰ geht es um Unabhängigkeit um jeden Preis. Trotz einer desaströsen Wirtschaftslage und einer stark abgewerteten Lira weigert sich die türkische Regierung daher weiterhin vehement, ein Hilfsprogramm des Internationalen Währungsfonds anzunehmen. In der Türkei gilt die unausgesprochene Erwartung, dass ihr eine natürliche Führungsrolle in einer veränderten Welt zusteht. Gülnur Aybet, eine außen- und sicherheitspolitische Beraterin des türkischen Präsidenten, beschreibt diese neue Rolle der Türkei als „Selbsthilfestaat“, welcher „für seine eigenen nationalen Sicherheitsprioritäten sorgt sowie seine Beziehungen zwischen den Großmächten und regionalen Akteuren ausbalanciert, um die für die eigenen Interessen am besten geeignete Lösung zu finden“.²¹ Dieses ernsthafte Regionalmachtstreben ist erst heute möglich, da der Türkei zuvor die Ressourcen und politischen Gestaltungsmöglichkeiten fehlten. Mit dem wirtschaftlichen Aufschwung, der Stabilisierung und Konsolidierung der Regierungsverhältnisse Anfang der 2000er sowie den veränderten geopolitischen Umständen hatte die Türkei erstmals seit Jahrzehnten wieder die Möglichkeit, die ihrer Meinung nach natürliche und ihr zustehende Vormachtstellung in der Region auszubauen.

Unabhängigkeit um jeden Preis

Der Wunsch nach einer Emanzipierung von „westlicher Bevormundung“ stellt in gewisser Weise eine Fortsetzung der atatürkischen republikanischen Doktrin zur Erlangung der Unabhängigkeit dar. In den Anfangsjahren der Republik und im Kalten Krieg noch angewiesen auf die

westlichen Verbündeten, strebt das Land heute eine strategische Unabhängigkeit an, ohne seine traditionelle Westbindung aufzugeben. Dieses gaullistische Verständnis unterstreicht, dass der für die westlichen Verbündeten neue Ton der türkischen Außenpolitik weniger mit religiösen oder imperial-revisionistischen Ambitionen zu tun hat, sondern vielmehr mit dem Streben nach Unabhängigkeit, getrieben von einem tief verankerten Nationalismus.²² Die aggressive Rhetorik und das offensichtliche innenpolitische Machtkalkül dahinter ist weniger der Grund als der Katalysator für die Entwicklung der letzten Jahre. Verfolgte die AK-Partei am Anfang ihrer Regierungszeit noch einen liberalen und wesentlich weniger konfrontativen Kurs als die kemalistischen Eliten des Landes, hat sie in den letzten Jahren unter Einbeziehung der ultranationalistischen MHP deren nationalistischen Kurs für sich vereinnahmt. Nachdem die AK-Partei 2015 erstmals die absolute Mehrheit verloren hatte, musste sie spätestens nach dem Putschversuch 2016 zwingend die Kooperation mit konservativ-nationalistischen Eliten suchen, um ihre Macht zu erhalten. Der Einfluss dieser Allianz auf die Außenpolitik wurde sichtbar in der neuen Härte gegen die Kurden und den mittlerweile vier separaten Interventionen in Syrien.²³ Kurz nach dem Putschversuch 2016 erklärte Erdoğan, die Türkei könne es sich nicht mehr erlauben, darauf zu warten, dass Probleme „an ihre Tür klopfen“²⁴, und unterstrich damit den Wandel von Reaktion zu Prävention.

Der nationalistische außenpolitische Kurs würde sich nicht ändern, wenn die heutige Opposition die Nachfolge der AK-Partei antreten würde.

Diese Logik des Präventivschlags²⁵ und der militärischen Machtpolitik nutzt den in der Türkei tief verwurzelten Nationalismus. Die aktuelle Melange aus politischem Islam und kemalistischen Hardlinern lässt sich mit ebenjenem

Nationalismus erklären, welcher das Bindeglied für die heute so polarisierte türkische Gesellschaft darstellt. Dies erklärt auch, warum die türkische Regierung trotz der Tatsache, dass sie international zunehmend isoliert wird und scheinbar einen Kampf gegen alles und jeden führt, ihre außenpolitische Agenda ohne nennenswerte Kritik im Inland durchsetzen kann. Mehr noch: In den letzten Jahren hat Präsident Erdoğan seine Koalition in außenpolitischen Fragen dramatisch ausgeweitet und Unterstützung von den Oppositionsparteien mit Ausnahme der kurdischen HDP erhalten. Bei den letzten Kommunalwahlen haben auch führende Politiker der größten Oppositionspartei, der kemalistischen CHP, mit konservativen und nationalistischen Programmen gewonnen, beispielsweise Ekrem İmamoğlu und Mansur Yavaş. Insbesondere der Oberbürgermeister von Ankara, Mansur Yavaş, der im letzten Jahr an Popularität gewonnen hat und als möglicher Präsidentschaftskandidat gehandelt wird, kommt aus dem nationalistischen Lager.²⁶ Bis 2013 war Yavaş Mitglied der ultranationalistischen MHP.²⁷ In einigen Fällen, wie den Entwicklungen um das türkische Forschungsschiff Oruç Reis im östlichen Mittelmeer, bestand der Oppositionsführer der CHP, Kemal Kılıçdaroğlu, beispielsweise auf einen wesentlich aggressiveren Ton in der Außenpolitik.²⁸

Diese innenpolitisch begründete nationalistische Rhetorik der Regierung verzerrt unweigerlich die Wahrnehmung von äußeren und inneren Bedrohungen. Stärker als religiöser Konservatismus und Islamismus sind daher Nationalismus und Nativismus Treiber des außenpolitischen Kurses der Regierung Erdoğan. Es ist ein Trugschluss zu glauben, der nationalistische außenpolitische Kurs würde sich ändern, falls eines Tages die Opposition die Nachfolge der AK-Partei antreten sollte.²⁹

In der Tradition von Turgut Özal

Der konservativ-liberale Turgut Özal legte den Grundstein für dieses neue außenpolitische Konzept. Während seiner Zeit als Minister- und Staatspräsident der Türkei (insgesamt von 1983 bis 1993) wurde die Außenpolitik zunehmend zu



einer Erweiterung der Innenpolitik. Das Ende des Kalten Krieges sah Özal als Chance für die Türkei, „zwei Karten“ auszuspielen – zum einen die der traditionellen westlichen Verbündeten und zum anderen die der arabischen und islamischen Welt.

In seiner Zeit als Ministerpräsident und Präsident begann er, das osmanische Erbe wieder hervorzuheben und für außenpolitische Initiativen zu nutzen. Außerdem fand eine Liberalisierung statt, die erstmals seit der Gründung der Republik



Regionalmacht Türkei: Eine gestärkte heimische Rüstungsindustrie ermöglicht dem Land ein größeres militärisches Engagement in der Region. Quelle: © Khalil Ashawi, Reuters.

den Islam wieder staatsfähig machte sowie in die Gesellschaft und vor allem Politik zurückbrachte. Seine insgesamt aktivere Außenpolitik, die darauf abzielte, der Türkei bei ihrer Modernisierung und Positionierung in der neuen Welt zu helfen, legte somit den Grundstein für das heutige außenpolitische Auftreten Ankaras.³⁰

Die schmerzvolle Erfahrung der Beteiligung der Türkei am Zweiten Golfkrieg 1991 an der Seite der USA, welcher letztlich der Türkei mehr schadete als nutzte, zeigte den verantwortlichen Strategen allerdings wieder einmal, dass die Interessen der westlichen Verbündeten nicht unbedingt kongruent mit denen Ankaras waren.³¹ Während im Zweiten Golfkrieg Ankara den USA noch gestattete, aus Incirlik Luftangriffe auf irakische Ziele zu starten, warnte die Türkei 2003 vor den langfristigen Folgen einer erneuten Intervention im Irak für die Region und stellte sich wie Frankreich und Deutschland gegen die Bush-Regierung.

Der multidimensionale Ansatz Davutoğlu ist zwar weiterhin präsent, aber das Gewicht ist zu Gunsten einer militarisierten *hard power* gekippt.

Die strategische Neuorientierung setzte sich in der Vision des früheren Außenministers von Erdoğan, Ahmed Davutoğlu, von einer aktiven und multidimensionalen Außen- und Regionalpolitik fort, in welcher die Türkei gemeinsam mit anderen Akteuren eine Gestaltungsrolle vor allem in ihrer Nachbarschaft übernimmt.³² Diese „Null-Probleme mit Nachbarn“-Politik³³ ist allerdings spektakulär gescheitert, als die arabischen Aufstände der Jahre 2010/2011 und ihre Nachwirkungen die gesamte Region auseinanderrissen. Die Entscheidung, sich früh zu positionieren und am Anfang der Proteste islamistische Kräfte wie die Muslimbruderschaft zu unterstützen, hat nach dem Scheitern dieser Kräfte zu einer zunehmenden Isolation der Türkei in Teilen der arabischen Welt geführt, die bis heute anhält.³⁴

Rüstungsunabhängigkeit bis 2023

Angefangen mit Özal über Davutoğlu bis hin zur jetzigen Situation hat sich Ankara zunehmend einer aktiven Außenpolitik hingewandt. Was ist also anders als noch vor wenigen Jahren? Der eigentliche Wechsel hat von einer Politik der aktiven *soft power* hin zu einer *hard power* in Form einer zunehmend militarisierten Außenpolitik stattgefunden. Dies liegt vor allem auch daran, dass die Türkei mittlerweile Möglichkeiten hat, die ihr noch vor wenigen Jahren verwehrt waren. Ausdruck dieser Militarisierung ist der Ausbau von militärischer Infrastruktur im nahen und fernen Ausland. In Mogadischu befindet sich beispielsweise seit 2017 die größte türkische Ausbildungsstätte außerhalb der Türkei. Das Land hat sich damit neben seiner Marinepräsenz im Golf von Aden an einem entscheidenden Nadelöhr in der Nähe des Eingangs zum Roten Meer positioniert.³⁵

Der multidimensionale Ansatz Davutoğlus ist zwar weiterhin präsent, aber das Gewicht ist vor allem seit 2015 zu Gunsten einer militarisierten *hard power* gekippt, welche flankiert wird durch den Aufbau einer großen nationalen Verteidigungsindustrie – mit dem Ziel, in wenigen Jahren die Rüstungsunabhängigkeit zu erreichen.³⁶

Aber auch dieser Trend hat nicht erst mit der AK-Partei begonnen. Als die USA nach der türkischen Intervention auf Zypern 1974 Rüstungs-sanktionen gegen Ankara verhängten, begann der massive Aufbau eines nationalen türkischen Verteidigungssektors. Das Rüstungsembargo hatte gravierende Auswirkungen auf die türkische Wirtschaft und Verteidigungsfähigkeit, da die Zypernkampagne kontinuierliche logistische Unterstützung erforderte und die Türkei zu diesem Zeitpunkt von militärischen Lieferungen der Vereinigten Staaten abhängig war. Die Kubakrise und der damit verbundene Abzug der amerikanischen Jupiterraketen hatten Ankara schon zuvor die Notwendigkeit einer souveränen Rüstungsindustrie aufgezeigt. Nach dem Embargo ging die Türkei daher in den 1980er Jahren dazu über, bei der Beschaffung von neuen Waffensystemen ausländische Unternehmen zu verpflichten, einen

bestimmten Teil der Produktion in die Türkei zu verlegen, um einen Technologietransfer ins Inland zu ermöglichen.³⁷ Heute ist das Land mit einem Exportvolumen von drei Milliarden US-Dollar auf Platz 14 der größten Rüstungsexporteure der Welt.³⁸ Ankara hat zwar den Anteil der Importe an den erworbenen Rüstungsgütern auf 30 Prozent reduziert, ist aber aktuell noch abhängig von Technologie aus dem Ausland.³⁹

Der Einsatz bewaffneter Drohnen wurde ein wesentlicher Bestandteil der türkischen Außenpolitik.

Mit Drohnen in die Unabhängigkeit

Nichts versinnbildlicht das Streben nach einer regionalen Vorherrschaft mehr als die bewaffnete Drohne, welche der türkischen Armee als Kampfkraft-Multiplikator zur Erhöhung der Effektivität der Streitkräfte dient und der türkischen Wirtschaft als erfolgreiches Exportgut. In ihrem jahrzehntelangen Kampf gegen die PKK hat die Türkei früh erkannt, dass eigene strategische Fähigkeiten und solche Kampfkraft-Multiplikatoren der Schlüssel für einen hohen Grad an strategischer Unabhängigkeit und Erfolg in der Gefechtszone sind.⁴⁰ Außerdem hat die Analyse des erfolgreichen Einsatzes von Drohnen durch die USA und Großbritannien in Afghanistan und im Irak dazu geführt, dass die Türkei vorausschauend die Bedeutung von Drohnen richtig eingeschätzt hat. Mittlerweile gehört das Land zu den weltweit führenden Herstellern von Drohnen.⁴¹ Deren erfolgreiche Anwendung an unterschiedlichsten Fronten hat ihre Kampftauglichkeit demonstriert, was wiederum den türkischen Herstellern Vorteile beim Exportabsatz verschafft.⁴² Türkische Drohnen werden in der Türkei von allen Teilstreitkräften und dem Geheimdienst MIT eingesetzt. Ihr erfolgreicher Einsatz ist mittlerweile ein wesentlicher Bestandteil der türkischen Außenpolitik geworden.⁴³ Die Erfahrungen einer effektiven Nutzung von Drohnen hat die türkische Armee zum einen durch den

Einsatz in asymmetrischen Konflikten wie dem Kampf gegen die PKK im Nordirak⁴⁴ und zum anderen durch deren Erprobung auf entlegeneren Kriegsschauplätzen gesammelt. Der erfolgreiche Einsatz der türkischen Drohnen – neben den israelischen – durch Aserbaidschan erwies sich als großer taktischer Erfolg.⁴⁵ Die Luftunterstützung durch türkische Drohnen in Libyen zur Stabilisierung der von den Vereinten Nationen anerkannten Regierung, welche das Gleichgewicht im Kampf gegen den aufständischen General Chalifa Haftar wiederhergestellt hat, kurbelt die Exporte türkischer Drohnen weiter an.⁴⁶ Deren systematischer Einsatz bei türkischen Militäroperationen in Syrien zeigt die maßgebliche Bedeutung dieser Technologie als Stütze der türkischen Außenpolitik.⁴⁷

Neben der Entwicklung des ersten leichten Flugzeugträgers TCG Anadolu, der in Kürze in Betrieb genommen werden soll, zeigt diese Entwicklung, dass die Türkei mittlerweile in der Lage ist, Macht zu projizieren und größere Expeditionstreitkräfte schnell und effektiv einzusetzen.⁴⁸

Neue Partner – Neue Allianzen?

Dass eine schwache Wirtschaft letztlich diese aktive Außenpolitik einschränken wird, ist längst nicht ausgemacht. Vieles spricht dafür, dass die innenpolitische Situation das selbstbewusste außenpolitische Auftreten der Türkei weniger einschränkt, als dass sie ihm als Motor dient.⁴⁹ Die Tatsache, dass es in der türkischen Bevölkerung eine breite Rückendeckung für ein ausgedehntes außenpolitisches Engagement gibt, erlaubt es der Regierung in Ankara, weiter Ressourcen in diese Richtung zu lenken, obwohl sie an anderer Stelle im Land fehlen.

Betrachtet man die türkische Außenpolitik in der Region vor diesem Hintergrund, erscheint sie alles andere als willkürlich. Sie ist vielmehr rational und erfolgt hauptsächlich bis ausschließlich basierend auf der Durchsetzung der nationalen Interessen. Diese türkische Realpolitik manifestiert sich im Umgang mit Russland, dem Engagement in Libyen, den Militäroperationen in Syrien

und im Irak sowie den angespannten Beziehungen zu den westlichen Bündnispartnern.⁵⁰ Als Teil dieser Bestrebungen werden neue Partnerschaften geknüpft, teils taktischer, teils langfristiger und strategischer Natur.

Während die westliche Welt mit der Coronapandemie beschäftigt ist, konsolidieren Russland und die Türkei ihren militärischen Einfluss.

Die US-amerikanische Abwesenheit in den letzten Jahren und das damit entstandene politische Vakuum haben dafür gesorgt, dass Ankara mitunter als einziges militärisches Gegengewicht zu Russland in mehreren Konflikten in der unmittelbaren türkischen Nachbarschaft dasteht. Anders als der Konflikt um die Beschaffung des russischen Luftabwehrsystems S-400 und die damit verbundene Nicht-Lieferung US-amerikanischer F-35 Kampflugzeuge vermuten lässt, ist das derzeitige Agieren Ankaras gegenüber Moskau weniger Ausdruck einer Reorientierung der Türkei hin zu Russland als ein Zeichen für das selbstbewusste Auftreten einer Regionalmacht. Die bei den NATO-Partnern kritisch beäugte punktuelle Zusammenarbeit mit Russland oder China ist demnach zum jetzigen Zeitpunkt rein taktischer und opportunistischer Natur und dient dazu, die eigenen, kurzfristigen Ziele zu erreichen. Mittelfristig sind sowohl Russland als auch China strategische Konkurrenten, welche in der türkischen Nachbarschaft wie auch in Afrika konträre Ziele zur Türkei verfolgen. Während die westliche Welt auch diplomatisch und außenpolitisch mit den Auswirkungen der Coronapandemie beschäftigt ist, setzen sich Russland und die Türkei weiterhin in Libyen fest und konsolidieren ihren militärischen Einfluss. Erst vor Kurzem hat das türkische Parlament das Mandat zur Entsendung von Truppen um 18 Monate verlängert.⁵¹ Flankiert von diplomatischen und zunehmend militärischen Bemühungen in den benachbarten Staaten Niger, Tunesien und Algerien, baut

Ankara seinen Einfluss und seine Infrastruktur sukzessive aus.⁵² Im Sommer 2020 hat sich die türkische Regierung im Konflikt um Bergkarabach zudem demonstrativ hinter Aserbaidschan gestellt, aufbauend auf dem an die nationalistische Klientel adressierten Slogan „Zwei Staaten, eine Nation“.⁵³ Auch die Fähigkeit Ankaras, in kürzester Zeit ein de facto staatsähnliches, vom syrischen Zentralstaat unabhängiges Gebiet an seiner südlichen Grenze zu errichten mit einer Infrastruktur, welche in Kürze eine halbe Million syrischer Flüchtlinge beherbergen soll, unterstreicht den Gestaltungsanspruch in der Region.⁵⁴

Dieser Anspruch wird ebenso am Beispiel der strategischen Achse Ankara-Baku-Kiew deutlich. Bei einer gemeinsamen Pressekonferenz mit dem ukrainischen Präsidenten Wolodymyr Selenskyj betonte Erdoğan, die Ukraine sei „ein Schlüsselland für Stabilität, Frieden, Sicherheit und Wohlstand in der Region“ und die „Souveränität und territoriale Integrität der Ukraine [werde] auch in Bezug auf die [ehemals osmanische] Krim“ von Ankara unterstützt.⁵⁵ Seit dem Zwischenfall auf dem Asowschen Meer im November 2018 unterstützt die Türkei massiv den Umbau der ukrainischen Marine mit Rüstungslieferungen wie Korvetten der T-MILGEM-Klasse.⁵⁶ Hinzu kommt die Kooperation in der Herstellung von Drohnen und anderen Rüstungsgütern, die vor Kurzem noch einmal ausgeweitet wurde.⁵⁷

Die türkische Allianz mit Katar in Folge des Arabischen Frühlings dient als ideologisches und finanzielles Gegengewicht zum von den VAE und Saudi-Arabien angeführten Golfkooperationsrat und zu Ägypten. In nur fünf Jahren ist Katar mit mittlerweile 15 Prozent aller ausländischen Direktinvestitionen der zweitgrößte Investor in der Türkei geworden. Die Türkei hält währenddessen Katar den Rücken frei im Konflikt mit Dohas Nachbarn vom Golf und stellt sich gegen deren Regionalpolitik in Libyen, Jemen und Syrien. Mit dem Ende des Embargos gegen Katar und der beginnenden Reintegration in die Arabische Welt⁵⁸ sowie der israelischen Integration wird die Türkei aus ebenjenen realpolitischen Überlegungen versuchen, einen Modus Vivendi

mit Israel sowie den VAE und anderen arabischen Ländern zu finden, um sich den geopolitischen Verschiebungen in der Region anzupassen.⁵⁹ Die Annäherungsversuche an Ägypten und die Entspannungssignale gegenüber Israel unterstreichen diese Vermutung.

Fazit

Die Entwicklungen der letzten Jahre und insbesondere das Jahr 2020 zeigen, dass die Türkei nicht nur nach dem Status einer Regionalmacht strebt, sondern de facto schon längst eine geworden ist. Die Nicht-Anerkennung dieser Entwicklung ist der Dorn im Auge der türkischen Führung, welcher den Trend zu unilateralem Aktionismus vorantreibt. Unmissverständlich klar wurde jedoch in den letzten zwei Jahren, dass Ankara die Sprache der Macht beherrscht, welche die EU weiterhin zögert zu sprechen.

2022 wird die Türkei ihre 70-jährige Mitgliedschaft in der NATO feiern. Damit ist sie länger Mitglied als die Bundesrepublik Deutschland. 2023 jährt sich der 100. Jahrestag der Ausrufung und Gründung der Republik Türkei durch Mustafa Kemal Atatürk. Wer auch immer die Türkei nach den nächsten Wahlen führen wird, wird sich der Bedeutung des Landes bewusst sein und auch in Zukunft einen Platz am Tisch einfordern. Umso wichtiger sind der Dialog und die strategische Zusammenarbeit mit der Türkei für Deutschland, Europa und die transatlantische Allianz NATO.

Trotz der global gesehenen Abnahme der Bedeutung der Region und der damit verbundenen globalen Machtverschiebung in Richtung Indopazifik wird die Relevanz der Türkei für Deutschland und Europa weiter zunehmen und ein Dialog deshalb unabdingbar sein. Die Türkei mag zwar in Zukunft für die USA nicht mehr unverzichtbar sein, aber wenn Europa eine von den Umständen getriebene Türkei verhindern möchte, muss sich die EU wesentlich stärker und strategischer in ihrer Nachbarschaft positionieren.

Ob zunehmend auf dem afrikanischen Kontinent oder in Südasien: Die Türkei kann das Tor und

die Brücke zu vielen strategisch, wirtschaftlich und sicherheitspolitisch wichtigen Regionen für Deutschland und Europa bilden – oder zunehmend ein strategischer Herausforderer werden. Der Erfolg dieser Haltung und der nachhaltige Einfluss der Türkei in der Region sind zum einen abhängig von den wirtschaftlichen und industriellen Ressourcen und zum anderen von der langfristigen innenpolitischen Stabilität. Nutzen und Kosten des militärischen Expansionismus von Katar über Somalia bis Libyen werden sich aus Sicht der türkischen Regierung an der Fähigkeit Ankaras messen lassen müssen, diese neue Außenpolitik nicht nur zum Schutz der nationalen Sicherheitsinteressen einzusetzen, sondern sie auch für eine Diversifizierung der eigenen Wirtschaftsbeziehungen zu nutzen und so zu monetarisieren.

Beim Umgang mit der „Neuen Türkei“ müssen sowohl die türkischen Bedenken als auch die teils widersprüchlichen Interessen und Verflechtungen der EU-Mitgliedstaaten mit der Türkei beachtet und respektiert werden. Die USA werden mittel- bis langfristig ihr Augenmerk auf andere Weltregionen legen. Es liegt also an der EU und insbesondere an Deutschland, die Brücken nicht einzuziehen und die Tore nicht zu schließen, sondern vielmehr die Türkei als gleichberechtigten Partner ernst zu nehmen und einzubinden, anstatt sich abzuschotten, um türkische Alleingänge zu verhindern.

Walter Glos ist Leiter des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in der Türkei.

Nils Lange ist Trainee im Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in der Türkei.

- 1 Deutsche Welle 2019: Turkey threatens to ‚open the gates‘ to Europe for refugees, 05.09.2019, in: <https://p.dw.com/p/3P7xU> [10.03.2021].
- 2 Für eine detaillierte Übersicht siehe Adar, Sinem et al. 2020: Visualizing Turkey’s Foreign Policy Activism, CATS Network, 16.12.2020, in: <https://bit.ly/3tlxefj> [10.03.2021].
- 3 Maziad, Marwa / Sotiriadis, Jake 2020: Turkey’s Dangerous New Exports: Pan-Islamist, Neo-Ottoman Visions and Regional Instability, Middle East Institute, 21.04.2020, in: <https://bit.ly/3lfX9SO> [15.03.2021]; von Schwerin, Ulrich 2021: Erdogan inszeniert sich als Wiedergänger der Sultane, Neue Zürcher Zeitung, 05.01.2021, in: <https://nzz.ch/ld.1590000> [10.03.2021].
- 4 Erdoğan, Emre 2016: Turkey: Divided We Stand, German Marshall Fund, On Turkey 118, 12.04.2016, in: <https://bit.ly/3bPstF3> [10.03.2021].
- 5 Karagül, Ibrahim 2016: July 15 is not the last attack! Anatolia is under an invasion threat, YeniŞafak, 01.08.2016, in: <https://bit.ly/3eGuF3d> [10.03.2021].
- 6 Got, Antoine 2020: Turkey’s Crisis with the West – How a new low in Relations Risks Paralyzing NATO, War on the Rocks, 19.11.2020, in: <https://bit.ly/3vqGDUH> [10.03.2021]; Aybet, Gülnur 2020: Turkey, NATO, and the Future of the Transatlantic Relationship in a Declining Liberal Order, Turkish Policy Quarterly (TPQ) 19: 2, 04.09.2020, S.28, in: <https://bit.ly/2ORHa1a> [15.03.2021].
- 7 NATO 2021: Turkey takes charge of NATO high readiness force, 01.01.2021, in: <https://bit.ly/38Ga3EN> [10.03.2021].
- 8 Aktuell ist türkisches Militär im Rahmen von NATO- und VN-Missionen in Afghanistan, Bosnien und Herzegowina, Mali, im Kosovo, im Libanon und in der Zentralafrikanischen Republik im Einsatz.
- 9 Daily Sabah 2020: Turkey to extend troop deployment in Afghanistan, 16.12.2020, in: <https://bit.ly/3rSItmw> [10.03.2021].
- 10 The New York Times 1964: Johnson warns Inonu on Cyprus; Invites Him to U.S. for Talks – Turkey Said to Give Up Plan for a Landing, 06.06.1964, in: <https://nyti.ms/30GNStw> [10.03.2021].
- 11 Die Instabilität u. a. durch vier arabisch-israelische Kriege, die Situation der Palästinenser, den Libanesischen Bürgerkrieg, die Iranische Revolution, die Suezkrise und die Golfkriege haben sich in der unmittelbaren Nachbarschaft der Türkei ereignet.
- 12 Zürcher und Londoner Abkommen 1960: Treaty of Guarantee between the Republic of Cyprus and Greece, the United Kingdom and Turkey, 16.08.1960, c. q. Griechisches Außenministerium, in: <https://bit.ly/3tmB1jd> [10.03.2021].
- 13 Brenner, Stefan Maximilian 2017: Die NATO im griechisch-türkischen Konflikt 1954 bis 1989, Berlin.
- 14 Tanchum, Michaël 2020: The Logic Beyond Lausanne: A Geopolitical Perspective on the Congruence between Turkey’s New Hard Power and its Strategic Reorientation, Insight Turkey 22: 3, 22.09.2020, S. 42, in: <https://bit.ly/3vt6hbg> [15.03.2021].
- 15 Elekdağ, Sükrü 1996: 2½ War Strategy, Perceptions – Journal of International Affairs 1: 4, in: <https://bit.ly/3cww1An> [10.03.2021].
- 16 Ataman, Muhittin 2002: Leadership Change – Ozal Leadership and Restructuring in Turkish Foreign Policy, Alternatives – Turkish Journal of International Relations 1, S.12.
- 17 Al Jazeera Turk 2014: Erdoğan: Dünya 5’ten büyüktür, 24.09.2014, in: <https://bit.ly/30XBvcV> [10.03.2021].
- 18 Adetunji, Jo 2012: Turkey calls for UN security council reform over failure to pressure Syria, The Guardian, 13.10.2020, in: <https://bit.ly/38GiEr3> [10.03.2021].
- 19 Bir, Burak et al. 2020: UN Security Council needs to be restructured: Erdogan, Anadolu Agency, 22.09.2020, in: <https://bit.ly/3rQkfC7> [10.03.2021].
- 20 Seufert, Günter 2014: Erdoğan’s „Neue Türkei“ – Die Restauration des autoritären Staates im Namen der Demokratie, SWP-Aktuell 60, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), 10/2014, in: <https://bit.ly/3bPvgxZ> [15.03.2021].
- 21 Aybet 2020, N. 6, S. 36.
- 22 Taspinar, Ömer 2011: The Rise of Turkish Gaullism – Getting Turkish-American Relations Right, Insight Turkey 13: 1, 01/2011, in: <https://brook.gs/3tkIUyT> [15.03.2021]; Taşpınar, Ömer 2011: The Three Strategic Visions of Turkey, US-Europe Analysis Series 50, Brookings, 08.03.2011, in: <https://brook.gs/3vqDTGZ> [15.03.2021].
- 23 Tanchum 2020, N.14, S. 45.
- 24 Coskun, Orhan / Tattersall, Nick 2016: Evoking Ottoman past, Erdogan vows to tackle Turkey’s enemies abroad, Reuters, 19.10.2016, in: <https://reut.rs/3rJNsyt> [10.03.2021].
- 25 Kasapoğlu, Can 2020: Turkey’s Growing Military Expeditionary Posture, Jamestown Foundation Terrorism Monitor 18: 10, 15.05.2020, in: <https://bit.ly/3b07h2c> [10.03.2021].
- 26 Doğanay, Ülkü 2020: Who will run for president, Mansur Yavaş or Ekrem İmamoğlu?, Duvar English, 03.09.2020, in: <https://bit.ly/3eH4idt> [10.03.2021].
- 27 MacDonald, Alex 2020: Debt-ridden Ankara could become an example for the world: Mansur Yavas, Middle East Eye, 03.02.2020, in: <https://bit.ly/3cyg1lp> [10.03.2021].
- 28 Hürriyet Daily News 2020: Main opposition CHP says return of Oruç Reis to Antalya is ‚concession‘, 14.09.2020, in: <https://bit.ly/30IAV2z> [10.03.2021].
- 29 Taspinar, Ömer 2020: What the West is Getting Wrong about the Middle East: Why Islam is Not the Problem, London, S.108.
- 30 Mufti, Malik 2009: Daring and Caution in Turkish Strategic Culture – Republic at Sea, London, S.64.
- 31 Der Spiegel 1991: Türkei – Schwerer Fehler, 06.05.1991, in: <https://bit.ly/2OSDa0n> [10.03.2021].
- 32 Davutoğlu, Ahmet 2001: Strategic Depth, Istanbul.
- 33 Davutoğlu, Ahmet 2010: Turkey’s Zero-Problems Foreign Policy, Foreign Policy, 20.05.2010, in: <https://bit.ly/3rFqW8X> [01.04.2021].

- 34 Steinberg, Guido 2020: Die Türkei will Regionalmacht sein, Cicero, 03.01.2020, in: <https://bit.ly/30KfbmJ> [10.03.2021].
- 35 Aksoy, Hürcan Ashi 2020: Excursus: Turkey's Military Engagement Abroad, CATS Network, 16.12.2020, in: <https://bit.ly/2Q52Lnw> [10.03.2021].
- 36 Premierminister der Republik Türkei 2008: Turkey Vision 2023, Investment Support and Promotion Agency of Turkey, in: <https://bit.ly/3eNITzk> [10.03.2021].
- 37 Stein, Aaron 2020: Compromise or Double Down: U.S.-Turkey Relations after CAATSA Sanctions, Foreign Policy Research Institute, 15.12.2020, in: <https://bit.ly/3vqPzcN> [10.03.2021].
- 38 Bakeer, Ali 2020: Turkey's Defense Industry in the Covid Age, Center for Global Policy, 10.07.2020, in: <https://bit.ly/3tmGpMI> [10.03.2021].
- 39 Gurini, Ferhat 2020: Turkey's Unpromising Defense Industry, Carnegie Endowment for International Peace, 09.10.2020, in: <https://carnegieendowment.org/sada/82936> [10.03.2021].
- 40 Kasapoğlu, Can / Kirdemir, Barış 2018: Rising Drone Power: Turkey On The Eve Of Its Military Breakthrough, Centre for Economics and Foreign Policy Studies (EDAM), Foreign Policy & Security 4, 06/2018, in: <https://bit.ly/2OQqBmi> [10.03.2021].
- 41 Die türkische Armee verwendet zurzeit überwiegend Drohnen des staatlichen Herstellers Turkish Aerospace Industries (TAI) und von Baykar, dem Unternehmen des Schwiegersohns Erdoğan, Selcuk Bayraktar.
- 42 Kasapoğlu / Kirdemir 2018, N. 40.
- 43 Pitel, Laura 2020: Turkey's armed drones bolster Erdogan's hard-power tactics, Financial Times, 08.10.2020, in: <https://on.ft.com/3qPp8dp> [15.03.2021].
- 44 Pabst, Volker 2020: Die Türkei ist zur heimlichen Drohnen-Grossmacht geworden, Neue Zürcher Zeitung, 11.03.2020, in: <https://nzz.ch/ld.1545464> [10.03.2021].
- 45 Kofman, Michael 2020: A Look at the Military Lessons of the Nagorno-Karabakh Conflict, The Moscow Times, 21.12.2020, in: <https://bit.ly/3qQeh2P> [15.03.2021].
- 46 Tavsan, Sinan 2020: Turkey begins to rival China in military drones, Nikkei Asia, 07.10.2020, in: <https://s.nikkei.com/30MNREI> [10.03.2021]; Atherton, Kelsey D. 2020: Turkey's drones are battle tested and ready for export, C4ISR Net, 04.03.2020, in: <https://bit.ly/30MVcnE> [10.03.2021].
- 47 Gottschlich, Jürgen 2020: Türkei startet Syrien-Offensive. „Operation Frühlingsschild“, taz, 01.03.2020, in: <https://taz.de/!5666616> [10.03.2021].
- 48 Defense World 2021: Akinci Drones, Upgraded ATAK Helicopters Among new Weapons for Turkey in 2021, 11.01.2021, in: <https://bit.ly/2Nlfn95> [10.03.2021].
- 49 Ulgen, Sinan 2020: A Weak Economy Won't Stop Turkey's Activist Foreign Policy, Foreign Policy, 06.10.2020, in: <https://bit.ly/2OPRIxP> [10.03.2021].
- 50 Yackley, Ayla Jean 2020: How Turkey militarized its foreign policy, Politico, 15.10.2020, in: <https://politi.co/3lqDEHq> [10.03.2021].
- 51 Hermann, Rainer 2020: Russland und die Türkei setzen sich militärisch fest, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.12.2020, in: <https://faz.net/-gq5-a6z01> [10.03.2021].
- 52 Tanchum 2020, N.14, S. 48.
- 53 Kofman, Michael und Nersisyan, Leonid 2020: The Second Nagorno-Karabakh War, Two Weeks in, War on the Rocks, 14.10.2020, in: <https://bit.ly/30MRNVD> [10.03.2021]; İletişim Başkanlığı (Republik Türkei, Direktion Kommunikation) 2020: President Erdoğan: „We will continue to extend support with all our facilities and hearts to our Azerbaijani brothers and sisters“, 01.10.2020, in: <https://bit.ly/2Oy7D44> [10.03.2021].
- 54 Adar, Sinem 2020: Repatriation to Turkey's „Safe Zone“ in Northeast Syria, SWP Comment, 01/2020, SWP, in: <https://bit.ly/3rSeQdN> [15.03.2021].
- 55 Präsident der Republik Türkei 2020: „We have always supported Ukraine's sovereignty and territorial integrity, including Crimea“, 16.10.2020, in: <https://bit.ly/3vqCobQ> [10.03.2021].
- 56 Kuzio, Taras 2020: Turkey Forges a New Geo-Strategic Axis from Azerbaijan to Ukraine, Royal United Services Institute, 18.11.2020, in: <https://bit.ly/30NKs8i> [10.03.2021].
- 57 Yavuz, Talha 2020: Turkey, Ukraine set to boost strategic partnership, Anadolu Agency, 16.10.2020, in: <https://bit.ly/38KOpRg> [10.03.2021].
- 58 Gardner, Frank 2021: Qatar crisis: Saudi Arabia and allies restore diplomatic ties with emirate, BBC, 05.01.2021, in: <https://bbc.in/3vpS7rF> [10.03.2021].
- 59 Zaman, Amberin 2020: Turkey opens secret channel to fix ties with Israel, Al-Monitor, 30.11.2020, in: <https://bit.ly/3toJmMm> [10.03.2021].



Globale Machtverschiebungen

Digitale Technologie als neue Machtressource

Konflikte im virtuellen Raum

Jason Chumtong/Christina Stolte

Digitale Fähigkeiten gewinnen in der internationalen Politik zunehmend an Bedeutung. Staaten, die in der Lage sind, Cyberoperationen durchzuführen, können ihren internationalen Gestaltungsspielraum deutlich erweitern. Dies gilt in besonderer Weise für kleine und mittlere Staaten, die über geringe traditionelle Machtressourcen verfügen. Denn mithilfe von Cyberfähigkeiten können sie auch mächtigere Staaten empfindlich schwächen.

Unsichtbare Machtverschiebungen

In den letzten 20 Jahren haben sich mit dem Aufstieg Chinas und anderer Schwellenländer tektonische Verschiebungen im globalen Machtgefüge vollzogen.¹ Saßen die heutigen Global Player zu Beginn der Jahrtausendwende noch am Katzentisch der Weltpolitik und waren von internationalen Abstimmungs- und Entscheidungsprozessen weitgehend ausgeschlossen, so sind Entscheidungen von globaler Tragweite heute ohne Staaten wie China oder Indien kaum mehr vorstellbar. Besonders augenscheinlich wird der rasante Aufstieg dieser einstigen Entwicklungsländer im wirtschaftlichen und militärischen Bereich: Vordere Rangplätze in Bezug auf Wirtschaftsgröße, Wachstum, Militärausgaben und Technik demonstrieren den beeindruckenden Machtzuwachs. Glitzernde Wolkenkratzer, Nukleartechnik und spektakuläre Weltraummissionen verkünden die Botschaft von der neuen Stärke – und lassen kaum ein gängiges Machtsymbol des späten 20. Jahrhunderts aus, um die neu gewonnenen Kapazitäten und den Statusgewinn sichtbar zur Schau zu tragen.

Eine Machtverschiebung weniger sichtbarer Art hat sich – fast unbemerkt von der Weltöffentlichkeit, weil still und unsichtbar und ohne sichtbare Demonstration der Stärke – parallel vollzogen: die Machtverschiebung im digitalen Raum.² So hat eine Reihe von Staaten innerhalb der letzten Dekade verstärkt auf den Auf- und Ausbau ihrer digitalen Fähigkeiten gesetzt und damit neue Wege gefunden, internationale Entscheidungen und Ereignisse im Sinne ihrer Interessen zu prägen und so Macht auszuüben.

Ähnlich wie beim Aufstieg des globalen Südens handelt es sich um eine sehr überraschende und vergleichsweise zügige Machtverschiebung, die sich binnen weniger Jahre ereignet hat. Dies liegt zum einen daran, dass der Cyberspace – definiert als virtueller Raum, der alle durch das Internet weltweit erreichbaren Informationsstrukturen umfasst – insgesamt eine neue Sphäre staatlichen Handelns ist. Zum anderen liegt der Überraschungseffekt in der ungewöhnlichen Ausprägung dieser Machtsphäre begründet, die – anders als die klassischen Felder des zwischenstaatlichen Wettbewerbs um Macht und Einfluss wie etwa die militärische Stärke oder die Wirtschaftskraft sowie der Wohlstand eines Landes – nur schwer quantifizierbar und selten wirklich sichtbar ist. Doch auch wenn es sich daher um eine unsichtbare, kaum greifbare Form der Macht handelt, erfüllt sie dennoch die traditionelle Definition als „Mittel zur Interessensdurchsetzung“³ gegenüber einem anderen Staat, wie etwa im National Cyber Power Index argumentiert wird.⁴ So können mithilfe von Cyberspionage oder Cyberangriffen erhebliche finanzielle oder gar humanitäre Schäden in anderen Staaten verursacht werden. Doch auch schon simple Einflusskampagnen können mit digital verstärkter Stimmungsmache und gezielter Falschinformation die Vertrauenswürdigkeit oder sogar Stabilität der Ordnung eines verfeindeten Staates gefährden und den Gegner empfindlich schwächen.⁵

Auch in der analogen Welt gab es und gibt es eine „unsichtbare“ Sphäre der Konfliktaustragung, und zwar im Bereich der Nachrichtendienste. Kleine und mittlere Mächte kompensieren dabei geringere militärische Stärke durch umfassende Geheimdiensttätigkeit. Der digitale Machtkampf

auf zwischenstaatlicher Ebene kann deswegen auch als Erweiterung dieser Sphäre betrachtet werden, denn die Schwelle zum Einstieg ist niedrig. Wenngleich Begriffe wie *Cyber Powers* Assoziationen von technologisch führenden, fortschrittlichen Staaten wecken, so sind unter den neuen digitalen Mächten nicht nur bekannte Global Player, sondern auch Staaten, die auf den traditionellen Feldern des zwischenstaatlichen Kräftemessens keine herausragenden Fähigkeiten aufweisen.

Die Anwendung digitaler Technologien eröffnet Staaten ohne traditionelle Machtressourcen Möglichkeiten, internationale Politik in ihrem Sinne zu beeinflussen.

So spielen bedeutende Großmächte wie die USA oder China auch auf dem Feld der digitalen Machtausübung nach wie vor die wichtigste Rolle.⁶ Doch während der digitale Raum für die etablierten Großmächte lediglich eine weitere Sphäre ist, in der sie ihre Interessen durchsetzen und Macht ausüben, bietet die Anwendung digitaler Technologien kleineren Staaten ohne traditionelle Machtressourcen ganz neue Möglichkeiten, um internationale Politik in ihrem Sinne zu beeinflussen und ihre Interessen offensiv zu verfolgen. Neben der oben konstatierten Machtverschiebung hin zum digitalen Raum, der gegenüber dem klassisch militärischen Bereich stark an Bedeutung gewonnen hat, vollzieht sich somit noch eine weitere Machtverschiebung hin zu jenen Staaten, die das Potenzial von Cyberfähigkeiten früh als Machtressource entdeckt und für sich erschlossen haben.

Im Folgenden sollen Russland, Venezuela und Iran als aufstrebende digitale Mächte beleuchtet werden. Anhand der Fallauswahl von Staaten verschiedener Machtkategorien soll das breite Spektrum und die Vielfalt dieser neuen Machtform aufgezeigt und das Bewusstsein für die

Möglichkeiten geschärft werden, die sich nicht nur für technologisch führende Cybermächte, sondern auch für Staaten aus der zweiten und dritten Reihe der internationalen Politik durch diese neue Machtressource bieten.

Das Internet als zwischenstaatlicher Konflikttraum

Um zu verstehen, welche Rolle der Cyberspace als Sphäre für internationale Machtkämpfe und Konflikte einnimmt, hilft ein Blick auf die verschiedenen Stufen zwischenstaatlicher Konflikte in der analogen Welt. Angenommen, Akteur A weist den Botschafter von Akteur B aus, und dieser reagiert nicht mit der Einbestellung des Botschafters, sondern lässt Panzer an die Landesgrenze fahren. Wenn Akteur A im Gegenzug ebenfalls mit einer „schärferen“ Maßnahme reagiert und beispielsweise Warnschüsse auf die Panzer abgibt, eskaliert die Auseinandersetzung von der diplomatischen auf die militärische Ebene. Die Maßnahmen in diesem zwischenstaatlichen *Tit for Tat* nehmen also an Aggression immer weiter zu. In der Konflikttheorie werden solche Entwicklungsstufen auf sogenannten Eskalationsskalen oder Eskalationsleitern abgebildet.⁷ Sie sollen aufzeigen, welcher Angriffsmodus mit welcher Konfliktintensität korrespondiert. Auch die Variabilität von Cyberattacken ist, wie im Folgenden zu sehen, auf einer Skala darstellbar.

Die Eskalationsskala von Cyberattacken:⁸

- Stufe 1 Vorbereitung: Rekrutierung und Ausbildung von Hackern; Vorbereitung von Angriffen
- Stufe 2 Geringe Schikane: Beeinflussung von Informationsräumen durch Propaganda und Fake News; Cyberspionage und Datenraub via Trojaner
- Stufe 3 Schwere Schikane: temporäre Stilllegung von Dienstleistungen via DDoS-Angriffe (Distributed Denial of Service); Swatting (Fehlalarmierung von Notfallpersonal, Polizei, Feuerwehr, Notarzt)

- Stufe 4 Geringer Schaden: Zerstörung von kritischen Daten; gezielte Angriffe auf militärische Infrastruktur via Schadsoftware (z. B. Stuxnet)⁹
- Stufe 5 Schwerer Schaden: gezielte Beeinträchtigung militärischer Fähigkeiten, Zerstörung militärischer Infrastruktur (bislang kein Beispiel)
- Stufe 6 Schwerwiegender/katastrophaler Schaden: permanenter Schaden an der Zivilbevölkerung durch die Zerstörung ziviler Infrastruktur (bislang kein Beispiel)
- Stufe 7 Existenzgefährdender Schaden: Schaden im Ausmaß eines nuklearen Erstschlages (bislang kein Beispiel)

Intuitiv bietet der Cyberspace zwar viel Eskalationspotenzial für zwischenstaatliche Konflikte, insbesondere, weil durch die digitale Vernetzung jede Verbindung mit dem Internet eine potenzielle Schwachstelle ist und somit einen Angriffsvektor bietet. Gleichwohl sind Cyberangriffe unattraktiv für Gegenschläge mit höherer Intensität – und zwar aus folgenden Gründen:

1. Cyberangriffe sind nicht zielagnostisch. Während konventionelle Waffen ohne große Anpassung gegen eine Vielzahl unterschiedlicher Ziele angewandt werden, benötigen Cyberangriffe eine individuelle Anpassung auf das Ziel. Grundsätzlich kann eine Rakete sowohl gegen ein Gebäude als auch ein Fahrzeug mit absehbarem Detonationsschaden abgeschossen werden.¹⁰ Der Trojaner für das System X funktioniert jedoch in der Regel nicht beim System Y.
2. Cyberangriffe sind unflexibel. Aufgrund der hohen Dichte an unterschiedlichen (Betriebs-)Systemen, die in der Welt der Informations- und Telekommunikationstechnologie zum Einsatz kommen, nimmt die Auswahl des Angriffsvektors und die Entwicklung eines passenden Angriffes viel Zeit in Anspruch. Chris Inglis, ehemaliger stellvertretender Direktor der NSA, bestätigt, dass ein

Cyberangriff zu 90 Prozent aus Vorbereitung besteht. Für schnelle Gegenreaktionen sind Cyberangriffe ungeeignet.¹¹

3. Cyberangriffe sind kurzlebig. Da Software als nicht-physische Komponente einer Technologie relativ wenige Ressourcen zur Weiterentwicklung verbraucht, ist der Cyberspace einer hohen Frequenz an dynamischen Veränderungen ausgesetzt. Erfolgreiche Cyberangriffe beschleunigen dabei den Prozess der Weiterentwicklung, da als Reaktion die ausgenutzten Softwareschwachstellen langfristig behoben werden. Der Offensivmythos besagt, dass bei Cyberangriffen der Angreifer immer im Vorteil gegenüber dem Verteidiger ist. Dies kontert Paul Nakasone, Direktor der NSA, mit dem Fakt, dass offensive Cyberfähigkeiten durchschnittlich nicht länger als sechs Monate wirksam sind.¹²

Cyberangriffe bewegen sich in einer völkerrechtlichen Grauzone.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass der Mehrwert von Cyberangriffen hauptsächlich in ihrer Nutzung zur Beeinflussung eines feindlichen Informationsraums und in der verdeckten Unterwanderung von Informationsnetzwerken liegt.¹³ Sie sind in ihrem Wesen damit klassische Methoden der Spionage und Manipulation, besitzen aber weniger Vorteile für den traditionellen Angriff, sondern unterstützen vielmehr moderne Militäroperationen.¹⁴ Entgegen der Clausewitzschen Dichotomie von Krieg und Frieden bewegen sich Cyberangriffe in einer völkerrechtlichen Grauzone.¹⁵ Insbesondere niedrigschwellige Cyberoperationen bieten für angreifende Staaten aber gerade deshalb Spielraum für die Stärkung ihres Einflusses, da es sich nicht um einen offen erklärten Krieg handelt und die konkrete Gefahr eines eskalierenden Gegenschlags gering ist. Dies ist insbesondere gegenüber militärisch mächtigeren Staaten ein entscheidender Faktor.

Von *Cyber Superpowers* und *Rising Cyber Powers*: Das Spektrum digitaler Machtausübung

Wesentliche Ursachen für den Erfolg von Cyberangriffen sind nicht notwendigerweise die Komplexität von Schadsoftware oder die Qualität der zur Verfügung stehenden Ressourcen und Fähigkeiten des Personals. Entscheidend für die Effektivität der Spionagearbeit ist die Infiltration der Systeme über einfachste Methoden zur Beschaffung von Passwörtern und damit zu immer mehr Zugängen. Das Öffnen einer Phishing-Mail oder das Benutzen von infizierten USB-Sticks sind gern genutzte Einfallstore und anschauliche Beispiele dafür, wie einfach Schadsoftware ins System gelangt, denn oftmals ist die Schwachstelle im Cyberspace der Mensch und nicht das System. Der leichtsinnige Umgang mit dem Internet, das Benutzen von Werkspasswörtern bei Netzwerkroutern, die Wiederbenutzung privater Passwörter für berufliche Anwendungen oder gar das Aufschreiben ganzer Zugangsdaten in Textdateien oder E-Mails gehören zu den entscheidenden Schwachstellen, die in Cyberoperationen maßgeblich dazu beitragen, den digitalen Angriff zu lancieren. Die nachfolgenden Beispiele aus Russland, Iran und Venezuela zeigen, in welchem Umfang Cyberangriffe bereits zur Manipulation der internationalen Machtverhältnisse zum Einsatz kommen.

Russland

Als klassische Großmacht und einstige Supermacht im Zweikampf mit den USA zählt Russland nicht zu den Überraschkandidaten im Cyberspace. Russland hat in der letzten Dekade enormen Kraftaufwand in die Rückgewinnung seines alten Status investiert und militärisch aufgerüstet. Dabei haben digitale Technologien und Cyberfähigkeiten früh eine zentrale Rolle eingenommen. Schon 2013 formulierte der russische Generalstabschef Walerij Gerassimow die Grundsätze des neuen Ansatzes russischer Machtprojektion, der den umfangreichen Einsatz von Desinformationen und andere nichtmilitärische Maßnahmen vorsieht und weit über Konzepte konventioneller Kriegsführung hinausgeht. Verschiedene Aspekte

des Cyberkonflikts, wie etwa digitale Angriffe auf Institutionen und Infrastruktur anderer Staaten oder digital geführte Beeinflussungskampagnen zur Manipulation der politischen Willensbildung in verfeindeten Staaten, ergänzen sich hierbei zu einem ganzheitlichen Ansatz, der die im Westen lange übliche Trennung konventioneller und digitaler Kriegsführung schon früh überwand und das Potenzial dieser neuen Machtressource frühzeitig erkannte und ausschöpfte.¹⁶

Russlands Propagandakampagnen zielen darauf, gesellschaftlichen Unfrieden und politisches Chaos zu stiften, um Rivalen von innen heraus zu schwächen.

Russland nahm von Beginn an eine Pionierrolle im Cyberspace ein. So wird etwa der erste bekannte Cyberangriff, bei dem im Jahr 2007 Regierungsbehörden in Estlands Hauptstadt Tallinn attackiert wurden, Russland zugeschrieben. Auch die erste Cyberattacke auf kritische Energie-Infrastruktur – die gezielte Abschaltung der Energieversorgung der ukrainischen Region Ivano-Frankivsk im Jahr 2015 durch einen Hackerangriff – geht auf das Konto Russlands. In Deutschland erlangten die von russischen Geheimdiensten orchestrierten Angriffe von Hackergruppen wie APT28, auch *Fancy Bear* genannt, mit dem Cyberangriff auf den Deutschen Bundestag 2015 sowie Institutionen der US-Regierung zwischen 2014 und 2016 erstmals größere mediale Aufmerksamkeit, da sie der Welt vor Augen führten, dass auch sicher geglaubte Regierungsinstitutionen wie das Weiße Haus den Angriffen nicht gewachsen waren. Heute blickt Russland auf 15 Jahre internationaler Cyberaktivitäten zurück und zählt neben den USA, Großbritannien, Israel und China zu den *Cyber Superpowers*.¹⁷

Neben den oben beschriebenen Cyberattacken, die Russland über die letzten 15 Jahre perfektioniert hat, setzt die einstige Supermacht auch





Gezielte Einflussnahme: Mit auf spezifische nationale Kontexte abgestimmten Desinformationskampagnen trägt Russland aktiv zur Polarisierung der Gesellschaften in westlichen Demokratien bei. [Quelle: © Gleb Garanich, Reuters.](#)

in einer weiteren Domäne der digitalen Kriegsführung weltweit Akzente: Globale sowie auf spezifische nationale Kontexte abgestimmte Desinformationskampagnen sähen Zweifel an der Glaubwürdigkeit feindlicher Regierungen, diffamieren politische Gegner und tragen aktiv zur Polarisierung der Gesellschaften in westlichen Demokratien bei.¹⁸ Interessanterweise geht es dabei nicht vorrangig um Russland oder Inhalte, die Russland direkt oder indirekt betreffen. Vielmehr zielen die Propagandakampagnen, die im Englischen treffender als *information warfare* bezeichnet werden, darauf, gesellschaftlichen Unfrieden zu stiften, politisches Chaos zu schüren und so die jeweilige Nation von innen heraus systematisch zu schwächen. Die hierfür notwendigen Mittel sind so einfach wie effektiv: Mithilfe einiger Hundert Mitarbeiter, falscher Social-Media-Accounts sowie Troll-Armeen und Bots

gelang es etwa der Internet Research Agency aus Sankt Petersburg, zahlreiche gesellschaftliche Kontroversen anzuheizen, soziale Proteste anzuzetteln und in politische Wahlprozesse einzugreifen.¹⁹ Wie weitreichend die Auswirkungen dieser technisch simplen digitalen Einflussnahme sein können, zeigte sich nicht zuletzt im US-Wahlkampf 2016, der von Russland aus mithilfe von Hackerangriffen und Social-Media-Kampagnen zugunsten des späteren Wahlsiegers und Präsidenten Donald Trump manipuliert wurde, wie der Bericht des Sonderermittlers Robert Mueller eindrücklich nachzeichnet.²⁰ Zahlreiche nachgewiesene russische Manipulationsversuche – vom Unabhängigkeitsreferendum in Katalonien (2017) über das Brexit-Referendum (2016) bis hin zur internationalen Berichterstattung über den russischen Oppositionspolitiker Alexei Nawalny – komplettieren das Bild einer fast omnipräsenten

Cybermacht, die sich subversiv in zahlreiche politische Debatten und Abstimmungsprozesse in anderen Staaten einmischt.

Venezuela

Ein weitaus weniger bekannter Akteur in der digitalen Sphäre ist hingegen Venezuela. Das südamerikanische Land befindet sich seit

mehreren Jahren in einer humanitären Krise. Nahrungsmittelknappheit, Hyperinflation und extreme Armut plagen die Bevölkerung und haben seit 2018 fast ein Fünftel der venezolanischen Bevölkerung dazu veranlasst, den desolaten Umständen zu entfliehen. Doch das Land, das weder seine Bevölkerung ernähren kann noch dazu in der Lage ist, seine Strom- und Wasserversorgung zuverlässig aufrechtzuerhalten, ist



Gegensätze: Obwohl die venezolanische Regierung nicht einmal die Grundversorgung der eigenen Bevölkerung gewährleisten kann, spielt sie in Sachen Desinformation in der ersten Liga. [Quelle: © Manuere Quintero, Reuters.](#)

ein ernstzunehmender Spieler auf dem Feld der digitalen Subversion. Nicht von ungefähr zählt das Global Inventory of Organised Social Media Manipulation der Universität Oxford den südamerikanischen Staat im Jahr 2019 zur kleinen Führungsrige der globalen Manipulateure, die über eine hohe Cybertruppen-Kapazität verfügen.²¹

Die venezolanische Trollarmee versucht, durch eine massive Streuung von Fake News die Informationshoheit des Regimes zu sichern.

Für viele überraschend hat Venezuela schon seit mehreren Jahren eine Cyberstrategie, die von internationalen Analysten insbesondere mit Blick auf die Verbreitung von Propaganda als sehr schlagkräftig eingeschätzt wird. Bereits seit 2010 verfolgte Venezuela unter Präsident Hugo Chávez eine Strategie der aktiven Nutzung sozialer Netzwerke zur Verbreitung seiner politischen Botschaften und Mobilisierung seiner Anhängerschaft. Ab spätestens 2017 begann das südamerikanische Land mit dem Aufbau einer digitalen Armee, um sich im Cyberspace für den Informationskrieg zu wappnen, wie ein geleaktes Dokument des venezolanischen Innenministeriums mit dem Titel „Projekt zur Schaffung einer Trollarmee der bolivarianischen Revolution“ zeigt.²²

Experten zufolge hat die venezolanische Trollarmee eine Stärke von mindestens 500 Personen, die – ergänzt durch digitale Bots – soziale Netzwerke wie YouTube, Facebook, Instagram, Telegram, WhatsApp und insbesondere Twitter belagern und durch die Verbreitung politischer Botschaften, Störungen der Social-Media-Kommunikation der demokratischen Opposition sowie die massive Streuung von Fake News die Informationshoheit des venezolanischen Regimes zu sichern versuchen.²³ Die „Desinformations-Einheiten“ der venezolanischen Cyberarmee sind in einer militärischen Struktur organisiert, wobei jede einzelne Einheit über

1.000 Social-Media-Accounts bedient. In Hochzeiten des Informationskampfes, wie den sozialen Protesten gegen den Nachfolger von Hugo Chávez, Nicolás Maduro, oder dem Beschluss der USA zur Verhängung internationaler Sanktionen gegen Venezuela im Jahr 2019, wurden Untersuchungen zufolge zwar über 80 Prozent des pro-chavistischen Social-Media-Traffics durch automatisierte Bots erzeugt. Im Unterschied zu anderen Staaten, die die sozialen Netzwerke zu Propagandazwecken manipulieren, sind in Venezuela jedoch vergleichsweise viele Trolle aus Fleisch und Blut am Werk.²⁴ Diese werden unter anderem mit Lebensmittelscheinen entlohnt, die angesichts der herrschenden Nahrungsmittelknappheit in dem krisengeplagten Land für viele wertvoller als eine monetäre Lohnzahlung in der hyperinflationären Landeswährung sind.

Mit seinen Cyberaktivitäten ist das südamerikanische Land nicht nur national, sondern auch international sehr aktiv. Dem Atlantic Council zufolge ist Venezuela das erste Land in Lateinamerika, das mithilfe von Cybertechnologie strategische Propaganda betreibt – und dies nicht nur im nationalen Rahmen.²⁵ Wie eine vergleichende Studie der Universität Oxford zeigt, zählt das wirtschaftlich verarmte Land sogar zur weltweiten Führungsrige von Staaten, die die Kapazitäten für Informationskampagnen mit globaler Reichweite aufweisen.²⁶ Dass Venezuela diese Kapazität durchaus erfolgreich zur Einflussnahme in anderen Staaten nutzt, zeigte sich in den letzten Jahren mehrfach. So mischte Venezuela sich, teilweise im Verbund mit Russland, mithilfe von künstlichen Social-Media-Konten und automatisierten Weiterverbreitungsinstrumenten in verschiedenste gesellschaftspolitische Kontroversen in Lateinamerika, aber auch z.B. in Spanien ein und schürte nachweislich gesellschaftliche Konflikte sowie eine Radikalisierung der entstehenden Protestbewegungen.²⁷ Nicht zufällig waren dabei ebenjene Staaten Ziel der subversiven venezolanischen Desinformationskampagnen, die sich zuvor international gegen das Maduro-Regime positioniert hatten.²⁸ Zwar wäre es vermessen, die unterschiedlichen gesellschaftlichen Konflikte in Chile, Ecuador und Kolumbien, die sich wie ein Lauffeuer ausbreiteten und im Herbst

2019 auf die ganze Region übergreifen schienen, auf das Wirken Venezuelas zurückzuführen, doch die erfolgreichen Einmischungskampagnen demonstrierten eindrücklich das Potenzial zur Machtprojektion, das digitale Technologien bieten – insbesondere für Staaten ohne klassische Machtressourcen wie Venezuela.

Iran hat sich vom frühen Cyberopfer zu einer offensiv auftretenden Cybermacht entwickelt.

Iran

Auch die Islamische Republik Iran verfügt über Cyberkapazitäten und hat diese schon frühzeitig entwickelt. Vor dem Hintergrund der schmerzhaften Erfahrungen der Social-Media-Kampagnen der grünen Revolution von 2009, die das Regime stark unter Druck brachten, sowie des verheerenden Cyberangriffs auf iranische Atomanreicherungsanlagen in Form des Computerwurms Stuxnet im Jahr 2010 gründete der iranische Revolutionsführer Ali Chamenei zu Beginn des Jahres 2012 den Obersten Rat für Cyberspace. Als Gremium, das über alle cyberpolitischen Fragen entscheidet, befasst sich der Rat seit seiner Gründung nicht nur mit der Zensur unliebsamer Webinhalte, sondern auch mit der Abwehr der (relativ häufig stattfindenden) Cyberangriffe auf Iran sowie mit der aktiven Entwicklung eigener Kapazitäten zur Durchführung von Cyberattacken auf gegnerische Staaten. In Ermangelung klassischer militärischer Machtressourcen und unter dem Eindruck wirtschaftlicher Isolierung durch strenge internationale Sanktionen sieht Iran die Entwicklung und Nutzung digitaler Technologien als Möglichkeit, asymmetrische Kapazitäten der Kriegsführung zu erlangen und sein Potenzial zur Machtprojektion auf diese Weise beträchtlich zu steigern.

Zwar reichen die Cyberkapazitäten Irans nicht an diejenigen Russlands, der USA oder Israels heran, doch die Islamische Republik hat in den letzten

Jahren große Fortschritte gemacht und sich vom frühen Cyberopfer zu einer offensiv auftretenden Cybermacht entwickelt, die in der Lage ist, auch technisch überlegenen Mächten empfindliche Verluste zuzufügen.²⁹ Die Angriffe richten sich dabei bewusst nicht gegen staatliche oder militärische Institutionen, sondern zielen auf privatwirtschaftliche Unternehmen in verfeindeten Staaten ab. So gelang es Iran beispielsweise 2012, durch DDoS-Angriffe auf mehr als ein Dutzend US-amerikanischer Großbanken einen enormen finanziellen Schaden anzurichten, der einzelne Banken zwang, mehrstellige Millionenbeträge in den Schutz vor weiteren iranischen Hackerangriffen zu investieren. Auch an der Wall Street konnte eine Iran nahestehende Hackergruppe 2013 – zumindest zeitweise – beträchtlichen Schaden anrichten, indem es gelang, das Twitter-Konto der Nachrichtenagentur Associated Press zu hacken und so Fake News über Explosionen im Weißen Haus und vermeintliche Verletzungen des US-Präsidenten zu verbreiten. Bis die Falschnachrichten ausgeräumt werden konnten, waren der Dow Jones um 150 Punkte gefallen und ca. 136 Milliarden US-Dollar vernichtet worden.³⁰

Neben technisch simplen Hackerattacken mit beträchtlichen finanziellen Folgen für die Opfer gehören auch Desinformationskampagnen zum Repertoire iranischer Cyberkapazitäten. Insbesondere in der arabischen Welt ringt Iran um Einfluss in den sozialen Netzwerken und versucht mithilfe konzertierter Propagandakampagnen seinen Rivalen Saudi-Arabien zu schwächen. Hierbei werden gewöhnliche, computergestützte Social-Media-Kampagnen durch die aufwendige Imitation arabischer Nachrichtenseiten ergänzt, die das iranische Narrativ sowie Saudi-Arabien-kritische Inhalte in der Region verbreiten.³¹

Als internationaler Pariah-Staat ohne nennenswerte traditionelle Machtressourcen hat sich Iran somit in weniger als einer Dekade zu einer Cybermacht entwickelt, die zwar nicht in der allerersten Liga der *Cyber Superpowers* mitspielt, aber auf dem Gebiet der Cyberkriegsführung ein durchaus ernstzunehmender Akteur ist und ihre Regionalmachtambitionen gekonnt im digitalen Raum verfolgt.

Fazit

So unterschiedlich die oben erwähnten Fallbeispiele der kleineren und größeren Cybermächte sind, so klar ist die generelle Entwicklung, die sich abzeichnet: Digitale Fähigkeiten gewinnen zunehmend an Bedeutung in der internationalen Politik. Staaten, die in der Lage sind, Cyberoperationen durchzuführen, verzeichnen einen spürbaren Machtgewinn – Staaten, die diese Fähigkeiten nicht entwickeln, büßen an Gestaltungsspielraum in den internationalen Beziehungen ein.

Interessanterweise sind hierbei klassische Machtressourcen, wie militärische Stärke und Wirtschaftskraft, keine notwendige Voraussetzung für den Erfolg im digitalen Raum. Zwar zählt die erste Liga der Cybermächte auch viele traditionelle Großmächte in ihren Rängen. Doch um digitale Fähigkeiten zu entwickeln und als Machtressource auszuschöpfen, benötigt ein Staat nicht viel, wie die Beispiele der internationalen Außen-seiter Iran und Venezuela zeigen. In gewisser Weise scheinen sich Cyberkapazitäten sogar in besonderer Weise zum Machtgewinn kleiner und mittelgroßer Staaten zu eignen, denn sie stellen ein schlagkräftiges Mittel zur asymmetrischen Kriegsführung dar. Trotz eines relativ geringen Ressourceneinsatzes und eines niedrigschwelligen technischen Entwicklungsniveaus besitzen digitale Technologien im Einsatz gegen andere Staaten das Potenzial, erheblichen Schaden anzurichten. Angriffe auf schlecht geschützte Behörden, Unternehmen oder auch Infrastruktur in gegnerischen Staaten können diese empfindlich treffen.

Da die Attribution in der Regel schwierig und oft erst mit erheblichem Zeitverzug möglich ist, bleibt das Risiko für den Angreifer kalkulierbar gering. Hinzu kommt, dass die Beweisführung selten eindeutig und das konsequente Abstreiten der Beteiligung Teil der Kriegsführung im Cyberspace ist.³² Dies stellt auch einen der wesentlichen Unterschiede zu den bisherigen Machtkämpfen auf internationaler Ebene dar. Denn während der globale Wettbewerb um Bedeutung und Einfluss stets mit sichtbaren

Machtdemonstrationen und dem Sammeln von Statussymbolen einherging, spielt sich der Wettkampf im Cyberspace im Unsichtbaren ab.

Durch informationelle Kriegsführung erlangen Staaten international Einfluss, die bislang nicht als globale Akteure galten.

Dies macht eine Anerkennung der gegenwärtig stattfindenden Machtverschiebungen besonders schwierig. Insbesondere auf dem Feld der informationellen Kriegsführung, einem Bereich mit wachsender Bedeutung in nationalen, aber auch internationalen Konflikten, erlangen Staaten international Einfluss, die die Weltgemeinschaft bislang nicht als globale Akteure auf dem Radar hatte. Diese Staaten haben jedoch das Machtpotenzial, das ihnen digitale Technologien bieten, früh erkannt und schöpfen es bereits erfolgreich aus. Viele von ihnen haben durch die Anwendung von Techniken der informationellen Kriegsführung gegen ihre eigene Bevölkerung und Opposition jahrelange Erfahrung auf diesem Gebiet und wenden ihr Know-how nun auch im internationalen Rahmen an, um sich global Einfluss zu verschaffen.

Staatlichen Stellen in Deutschland ist diese Gefahr bekannt, wie die Cyberkapitel der jährlichen Verfassungsschutzberichte und die bereits im Jahr 2011 erfolgte Schaffung des Nationalen Cyber-Abwehrzentrums (Cyber-AZ) dokumentieren. Doch in der breiteren Bevölkerung gibt es bislang wenig Bewusstsein für die subversiven Cyberaktivitäten fremder Staaten, die eben nicht nur auf die Spionage von Regierung und Wirtschaft abzielen, sondern über Desinformationskampagnen die Manipulation der öffentlichen Meinung – und damit die Bevölkerung selbst – ins Visier nehmen. Hier bedarf es breit angelegter Aufklärungskampagnen, die konkrete Beeinflussungsversuche ausländischer Staaten publik machen und Bürgerinnen und Bürger aktiv für

diese subtile Art der externen Einflussnahme sensibilisieren. Nur wenn Angriffsflächen und Gefahrenpotenziale von Cyberangriffen der breiten Bevölkerung bekannt sind, kann vermieden werden, dass Deutschland zur cyberpolitischen Zielscheibe wird.

Jason Chumtong ist Referent für Künstliche Intelligenz der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Dr. Christina Stolte ist Referentin für die Andenländer, das Rechtsstaatsprogramm Lateinamerika sowie das Regionalprogramm Politische Partizipation Indigener der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Dargin, Justin 2013: *The Rise of the Global South, Philosophical, Geopolitical and Economic Trends of the 21st Century*, Singapur.
- 2 Kello, Lucas 2017: *The Virtual Weapon and International Order*, New Haven.
- 3 Macht wird hier definiert nach Max Weber als „jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht“. Weber, Max 1972: *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der verstehenden Soziologie*, 5. Auflage, Tübingen, S.28. Klassische Machtressourcen im zwischenstaatlichen Machtstreben umfassen militärische Fähigkeiten (Größe der Armee, verfügbare Waffen und technisch-logistische Ausstattung des Militärs) sowie die Wirtschaftskraft eines Staates (BIP, Wohlstand und wirtschaftlicher Entwicklungsgrad).
- 4 Rosenbach, Eric 2020: A Note to Readers, in: Voo, Julia / Hemani, Irfan / Jones, Simon / DeSombre, Winnona / Cassidy, Dan / Schwarzenbach, Anina (Hrsg.): *National Cyber Power Index 2020. Methodology and Analytical Considerations*, Belfer Center for Science and International Affairs, 09/2020, S.iv, in: <https://bit.ly/37MeWLO> [25.02.2021].
- 5 Prier, Jarred 2017. *Commanding the Trend: Social Media as Information Warfare*, in: *Strategic Studies Quarterly* 11: 4, S.50–85, in: <https://bit.ly/3r3N2Tf> [02.03.2021]; Harknett, Richard J. / Smeets, Max 2020: *Cyber campaigns and strategic outcomes*, *Journal of Strategic Studies*, 04.03.2020, in: <https://bit.ly/3bSnoum> [02.03.2021].
- 6 Voo et al. 2020, N. 4.
- 7 Kahn, Herman 2010: *On Escalation. Metaphors and Scenarios*, London.
- 8 Kostyuk, Nadiya / Powell, Scott / Skach, Matt 2018: *Determinants of the Cyber Escalation Ladder*, in: *The Cyber Defense Review* 3: 1, S.123–134, in: <https://bit.ly/3sGDY77> [02.03.2021].
- 9 Baezner, Marie / Robin Patrice 2017: *Hotspot Analysis: Stuxnet*, Center for Security Studies (CSS), 10/2017, in: <https://bit.ly/3aShhqz> [13.01.2021].
- 10 Borghard, Erica D. / Lonergan Shawn W. 2019: *Cyber Operations as Imperfect Tools of Escalation*, in: *Strategic Studies Quarterly*, 13: 3, S.128 ff., in: <https://jstor.org/stable/26760131> [02.03.2021].
- 11 Inglis Chris 2018: *Illuminating a New Domain: The Role and Nature of Military Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance in Cyberspace*, in: Lin, Herbert / Zegart, Amy (Hrsg.): *Bytes, Bombs, and Spies. The Strategic Dimensions of Offensive Cyber Operations*, Washington, S.19–44, hier S.25.
- 12 Eliason, William T. 2019: *An Interview with Paul M. Nakasone*, in: *Joint Force Quarterly* 92, S.7 f., in: <https://bit.ly/3qXAhci> [13.01.2021].
- 13 Wiggen, Johannes 2020: *Im Zustand des Unfriedens. Staatliche Cyberoperationen unterhalb der Schwelle bewaffneter Konflikte*, *Die Politische Meinung* 565, Konrad-Adenauer-Stiftung, S.24–29, in: <https://bit.ly/3b5tqsq> [02.03.2021].

- 14 Schulze, Matthias 2021: 23 WTF ist Cyber Eskalation? Eskaliert der Hackback?, Perception, Podcast, 01.01.2021, in: <https://bit.ly/2ZOy47D> [25.02.2021].
- 15 International Committee of the Red Cross 2010: Cyber warfare, 29.10.2010, in: <https://bit.ly/3r9TLv5> [02.03.2021].
- 16 Akimenko, Valeriy / Giles, Keir 2020: Russia's Cyber and Information Warfare, Asia Policy 15: 2, S. 67–75, 29.04.2020, in: <https://bit.ly/3kAq0B7> [02.03.2021].
- 17 Voo, Julia / Hemani, Irfan / Jones, Simon / DeSombre, Winnona / Cassidy, Dan / Schwarzenbach, Anina 2020: Reconceptualizing Cyber Power. Cyber Power Index Primer, Report der China Cyber Policy Initiative, 04/2020, in: <https://bit.ly/302wwap> [25.02.2021].
- 18 Buchanan, Ben 2020: The Hacker and the State. Cyber Attacks and the New Normal of Geopolitics, Cambridge.
- 19 Chen, Adrian 2015: The Agency, The New York Times Magazine, 02.06.2015, in: <https://nyti.ms/3bDJQan> [25.02.2021]; Kosoff, Maya 2017: How Russia Secretly Orchestrated Dozens of U.S. Protests, Vanity Fair, 30.10.2017, in: <https://bit.ly/3dLVwe4> [25.02.2021].
- 20 Mueller, Robert S. 2019: Report on the Investigation into Russian Interference in the 2016 Presidential Election, U.S. Department of Justice, 03/2019, in: <https://bit.ly/3dLCvIs> [25.02.2021].
- 21 Bradshaw, Samantha / Howard, Philip N. 2019: The Global Disinformation Order. 2019 Global Inventory of Organised Social Media Manipulation, Working Paper 2, Project on Computational Propaganda, in: <https://bit.ly/37Na9tz> [25.02.2021].
- 22 Ministerio de Interior, Justicia y Paz 2017: Proyecto de Formación del Ejército de Trolls de la Revolución Bolivariana, in: <https://bloom.bg/3pQAcpx> [25.02.2021].
- 23 Transparencia Venezuela 2019: La desinformación, estrategia intencional del Poder, Informe de Corrupción, in: <https://bit.ly/3bHp5KS> [25.02.2021].
- 24 Bradshaw, Samantha / Howard, Philip N. 2019, Case Studies – Collated, 11/2019, Venezuela, S. 126–128, in: <https://bit.ly/3knD7VV> [02.03.2021].
- 25 Suárez Pérez, Daniel / Ponce de Leon Rosas, Esteban 2021: Digital Autocracy. Maduro's control of the Venezuelan information environment, Atlantic Council, 03/2021, in: <https://bit.ly/3uP6DYR> [14.04.2021].
- 26 Bradshaw / Howard 2019, N. 21.
- 27 Coscojuela, Sarai / Quintero, Luisa 2019: Tropa virtual de Maduro bombardea las redes para desinformar, RunRunEs, 28.11.2019, in: <https://bit.ly/3qUalJc> [25.02.2021].
- 28 Organization of American States (OAS) 2019: Statement of the OAS General Secretariat, Pressemitteilung, 16.10.2019, in: <https://bit.ly/3sqhYNJ> [25.02.2021].
- 29 Slavin, Barbara / Healey, Jason 2013: Iran: How a Third Tier Cyber Power Can Still Threaten the United States, Atlantic Council Issue Brief, 29.08.2013, in: <https://bit.ly/37Onr9f> [25.02.2021].
- 30 Gross, Michael Joseph 2013: Silent War, Vanity Fair, 07/2013, in: <https://bit.ly/2ZRVby2> [06.01.2021].
- 31 Elswah, Mona / Howard, Philip N. / Narayanan, Vidya 2019: Iranian Digital Interference in the Arab World, COMPROP Data Memo, 03.04.2019, in: <https://bit.ly/3pMIbEA> [25.02.2021].
- 32 Carson, Austin 2019: Secret Wars. Covert Conflict in International Relations, Princeton; Hofstetter, Yvonne 2019: Der unsichtbare Krieg. Wie die Digitalisierung Sicherheit und Stabilität in der Welt bedroht, München.



Quelle: © Ramzi Boudina, Reuters.

[Weitere Themen](#)

Veraltete Eliten, neues Selbstverständnis

Führerlose Aufstände und die Vertrauenskrise arabischer Autoritäten

Simon Engelkes

Zehn Jahre nach dem Beginn des „Arabischen Frühlings“ bekommt die autokratische Fassade im Nahen Osten und Nordafrika wieder Risse. Der Kampf um eine Alternative zur herrschenden Elite scheitert dabei jedoch am Mangel organisierter politischer Kräfte, die die Wut der Straße in konstruktive politische Beteiligung übersetzen könnten.

Teile des Nahen Ostens und Nordafrikas befinden sich derzeit in einem pandemiebedingten Schwebestadium. Vor dem Ausbruch der Coronapandemie im Frühjahr 2020 gingen in Beirut, Algier, Khartoum und Bagdad wieder über eine Million Menschen auf die Straße und forderten wirtschaftlichen, politischen und sozialen Wandel. Die umfangreichen staatlichen Einschränkungsmaßnahmen im Kampf gegen COVID-19 haben die Proteste zwar vorübergehend heruntergefahren, doch die ihnen zu Grunde liegenden sozioökonomischen und politischen Ursachen bestehen weiter. Zehn Jahre nach dem Ausbruch einer Welle von Massenprotesten gegen Willkür und Unrecht, die in fünf Ländern der Region zum Sturz von Langzeitherrschern führte – wovon drei in Bürgerkriegen, einer in einem autoritären Rückfall und einer in einem demokratischen Übergang endeten –, ist die arabische Welt noch nicht zur Ruhe gekommen.

Die zweite Welle der arabischen Aufstände, die im Dezember 2018 im Sudan begann und sich seither auf Algerien, Irak und Libanon ausdehnte, setzt die Auseinandersetzung zwischen Bevölkerungen und ihren politischen Eliten über die Anforderungen an einen modernen Staat fort. Öffentlichen Institutionen, insbesondere Parlamenten und Parteien, wird nicht vertraut – oft im Zuge einer ausgeprägten Ablehnung organisierter Interessensvertretung im Allgemeinen. Die Proteste – ohne gemeinsame Strategien, Hierarchien oder Ideologien – fokussieren sich in ihren Forderungen vermehrt auf konkrete Fragen der Regierungsführung und ihre Strukturlosigkeit erschwert dabei sowohl deren Umsetzung als auch deren Niederschlagung. Dieser Artikel beleuchtet die Ursachen und Forderungen der neuen Protestwelle, legt die Hintergründe ihrer

Führerlosigkeit dar und zieht Schlüsse für die notwendige Wiederannäherung zwischen Bevölkerung und Herrschaft.

Eine zweite Protestwelle bricht los

Die unmittelbaren Auslöser der erneuten Protestwelle waren von Land zu Land unterschiedlich. Im Sudan brachte eine Regierungsentscheidung, den Preis für Brot zu verdreifachen, acht Monate zivilen Ungehorsam und Proteste, welche im Umsturz des Machthabers Omar al-Baschir mündeten. Al-Baschir hatte das Land für drei Jahrzehnte autoritär regiert. In Algerien war es die Ankündigung von Präsident Abdelaziz Bouteflika, bei den nächsten Präsidentschaftswahlen für eine fünfte Amtszeit zu kandidieren, die die Massenprotestbewegung *Hirak* lostrat. Der schwerkranke und kaum in der Öffentlichkeit präsente Bouteflika und seine als *le pouvoir* (die Macht) bezeichneten Machtzirkel hielten die Zügel des Landes 20 Jahre lang in der Hand. Im Irak trieb die Degradierung des populären Generals Abdel-Wahab al-Saedi, der als Symbolfigur gegen Korruption und Vetternwirtschaft sowie als Held im Kampf gegen den sogenannten Islamischen Staat von der Bevölkerung geschätzt wurde, ab Oktober 2019 die Menschen auf die Straße. Trotz des Siegs gegen die Terrororganisation vor drei Jahren ist das Land tief zerrissen und kann als eines der ölfreichsten Länder der Welt nicht für seine Bevölkerung sorgen. Im Libanon weiteten sich Proteste gegen eine geplante Steuer auf Sprachanrufe über Apps wie WhatsApp zur gleichen Zeit zu landesweiten Demonstrationen aus. Inmitten von Armut und Staatsbankrott steckt der Zedernstaat in der tiefsten Krise seit Ende des 15-jährigen Bürgerkriegs vor 30 Jahren.

Altbekannte Ursachen ...

Diese Funken konnten nur deshalb einen Flächenbrand auslösen, weil es mit den tiefgehenden und seit 2011 weiterhin ungelösten sozioökonomischen Problemen in der Region bereits genügend Zündstoff gab. Mit Ausnahme des Systemwechsels in Tunesien endeten die Proteste vor zehn Jahren entweder, weil die Regime diese mit Gewalt unterdrückten und in Autoritarismus zurückfielen, die Menschen mit materiellen Zusprüchen kooptierten und mit vereinzelt institutionellen Anpassungen besänftigten, oder weil die Öffentlichkeit in manchen arabischen Staaten mit Blick auf die Entwicklungen in Syrien, Libyen und Jemen nicht riskieren wollte, dass ihr

eigenes Land in einen Bürgerkrieg abrutscht. Doch auch wenn die Demonstrierenden von den Straßen verschwanden – die Probleme, die sie auf die Straßen gebracht hatten, blieben.

Ein Jahrzehnt später gibt es in vielen Ländern der Region noch immer eine unzureichende staatliche Grundversorgung, hohe Arbeitslosigkeit und Armut – im Libanon lebt fast die Hälfte der Bevölkerung unter der Armutsgrenze.¹ Dazu kommen regionale Währungs- und Wirtschaftskrisen, eine übermäßige Abhängigkeit von (abnehmenden) Einnahmen aus Ölexporten oder ausländischer Entwicklungshilfe, eine toxische Politisierung von Identität und die weitreichende Korruption im öffentlichen Sektor.



Armut und Arbeitslosigkeit, kaum Perspektiven: In vielen Ländern der Region blieben sozioökonomische Probleme auch während des vergangenen Jahrzehnts ungelöst. [Quelle: © Zohra Bensemra, Reuters.](#)

Insbesondere bei der jungen Bevölkerung führen materielle Entbehrung, Zukunftsangst und mangelndes Vertrauen in die Fähigkeit oder den Willen ihrer Regierungen, diese grundlegenden Probleme zu lösen, zu Verzweiflung und Protest. In regionalen sowie länderspezifischen Umfragen werden Korruption und schlechte Regierungsführung als wesentliche Probleme und Hauptbeweggründe für die Proteste gesehen. 97 Prozent der Jugend in der Levante und Nordafrika schätzen zumindest Teile der politischen Elite als korrupt ein.²

... neue Forderungen

Die zweite Protestwelle wiederholt daher nicht die Forderungen von 2011, sondern geht darüber hinaus. Mit Protestchören wie „Alle von ihnen bedeutet *alle* von ihnen“ im Libanon und „Das System muss weg“ in Algerien fordern die Demonstrierenden nicht nur die Absetzung der herrschenden Elitennetzwerke aus Politikern, Geschäftsleuten und Militärs allein, sondern die vollständige Demontage der politischen Strukturen und Wirtschaftssysteme, die sie ernähren.³ Statt einzelner Spielsteine sollen sich die grundlegenden Spielregeln ändern. Auch wenn Protestierende in Algerien und im Sudan auch nach demokratischen Partizipationsmöglichkeiten streben, so schallen heute bedeutend weniger Rufe nach Demokratie durch die Straßen; Forderungen nach politischen Freiheiten tauchen oft nur am Rande auf. Dies gründet auf der Erkenntnis, dass auch stärkere Wahldemokratien – wie im Irak und Libanon mit der Abhaltung relativ freier und fairer Wahlen – in der öffentlichen Wahrnehmung größtenteils nur der Stärkung korrupter politischer Eliten dienen.

Der Ruf nach *‘aish, hurriya, ‘adala idschtima’iya* – Brot, Freiheit und soziale Gerechtigkeit – erklingt auch heute noch, nur sind die Protestierenden kompromissloser bei ihren Forderungen nach sozioökonomischer Teilhabe.⁴ Der Wunsch nach einer Neuordnung des politischen Systems entzündet sich an den alltäglichen sozioökonomischen Lebensrealitäten, die Vorrang vor unmittelbar politischen Zielen zu haben scheinen. Die Protestbewegungen fordern tiefgreifende

sozioökonomische Reformen, bessere staatliche Dienstleistungen insbesondere bei der Wasser-, Gesundheits- und Stromversorgung, aber auch bessere Jobmöglichkeiten und Zukunftsperspektiven sowie effektivere Bemühungen zur Korruptionsbekämpfung.

Es ist besonders bemerkenswert, dass die jüngsten Proteste ethnokonfessionelle und identitäre Trennlinien überwinden.

Ein Phänomen, das den für wirksame Reformen notwendigen Zusammenhalt untergräbt und antidemokratische Herrschaft schützt, ist das ethnokonfessionelle gesellschaftliche Ordnungsmodell.⁵ Im Irak und im Libanon haben sich infolge despotischer Minderheitenherrschaften und Bürgerkriege politische und rechtliche Mechanismen der ethnokonfessionellen Machtaufteilung etabliert, welche die Vergabe der höchsten politischen Ämter sunnitischen, schiitischen, christlichen oder kurdischen Bevölkerungsteilen zusprechen. Diese institutionalisierte identitäre Spaltung der Gesellschaft begünstigt Vetternwirtschaft (*wasta*) und Klientelismus. Sie zementiert die Undurchlässigkeit politischer Strukturen und verhindert die Entwicklung eines bürgerorientierten Staatsverständnisses.⁶

Daher ist es besonders bemerkenswert, dass die jüngsten Proteste ethnokonfessionelle und identitäre Trennlinien überwinden.⁷ Sowohl in den von Berbern bewohnten Regionen Algeriens als auch in den mehrheitlich arabischen Städten und Gemeinden des Landes war zur Hochzeit des *Hirak* gleichsam der Ruf zu hören: „Keine Berber, keine Araber, keine Ethnie oder Religion! Wir sind alle Algerier!“ Es ist das erste Mal seit der Unabhängigkeit 1962, dass eine solche Einigkeit in der Forderung nach Wandel besteht.⁸ Gleiches war im Sudan zu beobachten, wo das Regime zunächst der ethnischen Gruppe der Fur die Schuld an den Protesten geben wollte,



sodass auch in der Hauptstadt Khartum der Ruf „Wir sind alle Darfur“ zu hören war.⁹ Im Libanon, der für den Großteil seiner Geschichte durch konfessionelle Spaltungen definiert wurde, schwenkten im Oktober vor zwei Jahren hunderttausende Libanesen jeglicher Konfession die libanesischer Flagge mit den Worten „Wir sind alle Libanesen. Auf der Straße sind wir keine Schiiten, Sunniten oder Christen. Wir sind Bürger.“¹⁰ Auch im Irak konnten sich die Forderungen der Demonstrierenden zu nationalen Anliegen entwickeln und als eine „identitätsstiftende Grundlage“ für eine nationale Identität fungieren.¹¹ Die Proteste förderten durch ihre gemeinschaftlichen Forderungen nach Aufgabe jeglicher Unterscheidung aufgrund von ethnischer oder religiöser Zugehörigkeit eine einende nationale Identität – zusammengehalten durch die gleichen Nöte und Schicksale.

Strukturanpassungen im politischen Aktivismus

Doch die Protagonisten der zweiten Protestwelle haben auch ihr Vorgehen angepasst. Eine Lektion aus 2011 ist, dass Gewalt Regimen die Chance bietet, politische Aufstände als Bürgerkrieg umzudeuten, in aller Härte zu bekämpfen und dadurch jede Hoffnung auf friedlichen Wandel zu ersticken. Obwohl die Demonstrierenden im Sudan, in Algerien und im Irak mit Gewalt und Repression durch staatliche Sicherheitskräfte sowie nichtstaatliche Milizen konfrontiert waren, beharrten sie größtenteils auf einem gewaltfreien Vorgehen – was sowohl die Entfremdung gemäßigter Unterstützer verhinderte als auch breite nationale und internationale Unterstützung einbrachte.¹²

Durch die vergangenen Erfahrungen hat sich auch gezeigt, dass der Sturz eines Herrschers nicht das Ende der politischen Ordnung bedeutet. Im Sudan und in Algerien gingen die Proteste daher auch nach dem Militärputsch gegen Omar al-Baschir und dem Rücktritt von Abdelaziz Bouteflika weiter. Im Irak setzten sich die Proteste nach dem Rücktritt des Premierministers im November 2019 und Reformversprechen der neuen Regierung ebenfalls fort. Zuletzt nahm die Coronapandemie durch

staatliche Ausgangssperren und Versammlungsverbote einigen Protesten zwar den Wind aus den Segeln. Doch auch wenn der sichtbare Protest verschwand, so ist er keinesfalls verstummt und brach sich bei gelegentlichen Lockerungen der pandemiebedingten Einschränkungen wieder Bahn. „Wir fürchten den Hunger, nicht das Coronavirus“, fasste es ein libanesischer Demonstrant zusammen.¹³

Führerlose Bewegungen wachsen und gedeihen in den letzten Jahren rund um den Globus.

Besonders bemerkenswert ist jedoch die Führerlosigkeit der Proteste. Denn führerlose Bewegungen lassen sich zurzeit nicht nur im Nahen Osten beobachten. Sie wachsen und gedeihen unter den oben beschriebenen Bedingungen in den letzten Jahren rund um den Globus – von Hongkong und Thailand über Frankreich bis nach Chile. Sie sind Ausdruck einer globalen Macht- und Formverschiebung von institutionalisierten Akteuren zu informellen politischen Bewegungen und Formen des politischen Aktionismus. Einige Beobachter verleitet dieser globale Trend zur Verkündung eines „Zeitalters der führerlosen Revolution“.¹⁴ Diese Bewegungen sind ein Krisenphänomen, richten sich gegen das politische Establishment und grenzen sich von bestehenden Parteien ab.¹⁵ Um ihre Bedeutung im Kontext des Nahen Ostens und Nordafrikas zu verstehen, ist es notwendig, zuerst den Blick auf die politischen Systeme in der Region zu richten.

Kompetitiver Autoritarismus und politischer Klientelismus

Das politische Modell in der arabischen Welt wurde lange Zeit als „kompetitiver Autoritarismus“ beschrieben, in dem sich nichtdemokratische Regime (schein)demokratischer Methoden bedienen, um ihre Macht zu sichern. Formaldemokratische Institutionen wie Parlamente und Parteien wurden (und werden) als Mittel zur



Vereint unter einer Flagge: Die aktuellen Protestbewegungen überwinden häufig ethnische und konfessionelle Trennlinien, ihre Forderungen werden zu nationalen Anliegen. [Quelle: © Thaier Al-Sudani, Reuters.](#)

Legitimierung politischer Autorität eingesetzt, obwohl die politische Elite bei Wahlen routinemäßig staatliche Ressourcen missbrauchte, oppositionellen Kräften die Berichterstattung in den Medien verweigerte, Gegner öffentlich schikanierte oder Wahlergebnisse manipulierte.¹⁶ Überall im Nahen Osten und Nordafrika gibt es mittlerweile Parlamente oder vergleichbare Institutionen und Abgeordnete werden größtenteils in direkten Wahlen mandatiert. Ihr Einfluss auf das Politikgeschäft variiert von Land zu Land, doch die Zeit geschlossener autoritärer Regime ist in den

meisten Teilen der Region passé. In den letzten Jahrzehnten dominierten in der Region Ein- oder Zwei-Parteien-Systeme, die den politischen Wettbewerb massiv einschränkten. Heute finden sich in den meisten arabischen Ländern pluralistische Parteiensysteme; im Libanon und Irak mit sich ständig umbenennenden und neu zusammensetzenden Bündnissen aus unübersichtlich vielen Parteien sogar „hyperpluralistische“ Systeme.

Parteien werden aus demokratietheoretischer Perspektive oft als die wichtigsten politischen

Organisationen der modernen Welt beschrieben.¹⁷ Sie dienen der Formulierung politischer Programme durch die Artikulation und Bündelung von Bürgerinteressen und der anschließenden Mobilisierung von Wählern hinter einer Agenda. Hierdurch schaffen sie eine Beziehung zwischen Regierung und Bevölkerung und ermöglichen ihren Mitgliedern zusätzlich zur Wahlentscheidung direkte Beteiligungsmöglichkeiten sowie Rechenschaftsforderungen an gewählte Vertreter.

In der arabischen Welt ist diese Verbindung größtenteils klientelistisch, d.h. Wähler stimmen für eine Partei, von der sie sich bestimmte Vorteile erhoffen. In vielen Ländern der Region sind politische Parteien zudem tendenziell schwach organisiert und ideologisch unscharf. Sie dienen nicht der Interessenaggregation und Bürgervertretung, sondern dem persönlichen Nutzen ihrer Mitglieder. Sie sind oft personalistischer Natur, haben eine schwache interne Demokratie und nur beschränkten Einfluss auf politische Entscheidungsfindung.¹⁸ Der Libanon-Direktor von Democracy Reporting International, André Sleiman, beschreibt die Parteien im Libanon als „Banden“, gezeichnet von autokratischen Strukturen, fokussiert auf die eigenen Interessen sowie aufgebaut auf Loyalität und Gehorsam: „Man kann sie nicht reformieren.“¹⁹

Die Vertrauenskrise arabischer Parteien

Diese Einschätzung teilen viele, insbesondere junge Menschen in der Region. Es ist daher nicht überraschend, dass das Vertrauen in öffentliche Institutionen und die Bereitschaft, sich politisch zu engagieren, verschwindend gering sind. In Umfragen geben 61 Prozent der Befragten in der arabischen Welt an, dass ihre Ansichten von keiner bestehenden politischen Gruppe vertreten werden.²⁰ 71 Prozent der Libanesen misstrauen politischen Parteien und vier von fünf dem Parlament. Im Irak haben sogar nur fünf Prozent der Bevölkerung eine positive Einstellung gegenüber Parteien.²¹ Erkennbar ist diese Entfremdung von der politischen Elite auch an der sinkenden Wahlbeteiligung. Als einige Regime vor zehn Jahren nicht auf die Forderungen der

Demonstrierenden eingingen, wandten sich diese oft an die Oppositionsführer. Nun hat das Misstrauen alle politischen Führer erreicht.²²

Im Gegensatz dazu vertreten die informellen Protestbewegungen große Teile der Bevölkerung. In allen vier Ländern genießen die Protestbewegungen breite Unterstützung. Eine überwältigende Mehrheit der Sudanesen (81 Prozent), Algerier (71 Prozent), Libanesen (67 Prozent) und Iraker (82 Prozent) steht hinter den Forderungen der Demonstrierenden; im Sudan gab über ein Drittel der Befragten an, an den Protesten teilgenommen zu haben.²³ Die tiefe Entfremdung zwischen der überwiegend jungen Bevölkerung und den herrschenden Eliten der Länder treibt viele Menschen auf die Straßen. Hier zeigt sich ein großes, nicht umgesetztes politisches Potenzial. Mit dem Wegfall der politischen Parteien bricht ein Schlüsselstück des politischen Systems, der Vermittler zwischen Bevölkerung und Herrschaft, aus der Gleichung – und es kommt zur direkten Konfrontation.

Soziale Bewegungen rücken mehr und mehr in den Mittelpunkt gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse.

Nach den radikalpolitischen Projekten der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, wie dem arabischen Nationalismus, Panarabismus und Baathismus, dem Erstarken des Islamismus sowie zuletzt den Demokratierufen des „Arabischen Frühlings“, wächst in der Region eine zwar politisch aktivierte, jedoch auch weitgehend desorientierte, fast schon postideologische Generation auf. Politisch zusammengesetzte Regierungen bieten keine Lösung mehr. Es kommt daher der Wunsch nach technokratischer Führung auf, der eher gute Regierungsführung zugetraut wird. In einer regionalen Umfrage der Konrad-Adenauer-Stiftung gaben 40 Prozent der Algerier und 55 Prozent der Libanesen an, Wahlen sollten abgeschafft und Experten zur Regierungsverantwortung gezogen werden.²⁴ Der Sudan stellt hier

einen Prototyp dar, in dem im Nachgang des Militärputsches gegen Diktator al-Baschir 2019 eine dreijährige Übergangsphase unter Führung einer zivilen Technokratenregierung vereinbart wurde. Damit verbunden ist die Hoffnung auf ein Ende der autokratischen „Teile-und-herrsche“-Strategien und der Beginn von *administra et impera* (verwalte und herrsche). Eine Erschwernis der Bestrebungen von 2011 waren unter anderem politische und ideologische Spaltungen, insbesondere zwischen Islamisten und Säkularisten, die zu einem starken Fokus auf Identitätsfragen führten, weshalb dringendere Angelegenheiten wie sozioökonomische Verbesserungen vernachlässigt wurden. Eine technokratische Übergangslösung kann zwar zu einer mittelfristigen Entspannung beitragen, löst jedoch die Grundproblematik nicht und eröffnet erneut ein Legitimationsvakuum.

Die politischen Nachkriegsprojekte des Nahen Ostens – im Streben nach arabischer Einheit, nationaler Unabhängigkeit, Entkolonialisierung und sozioökonomischer Transformation – liefen oft unter charismatischen Führern und ihren Einparteiensystemen. Heute wird jedoch die Rolle und Bedeutung politischer Parteien als „Torwächter zu den Hebeln und Insignien der Macht“ infrage gestellt,²⁵ während soziale Bewegungen mehr und mehr in den Mittelpunkt gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse rücken. Diese dienen dabei weniger als politische Gestaltungsakteure, sondern fungieren vermehrt als *Watchdogs*, als selbsterklärtes Korrektiv und Mahnung gegenüber den Herrschenden. Die Ineffizienz von Parteien und die Unberechenbarkeit staatlicher Repression gegen öffentliches Aufbegehren verändern die Formen von politischem Aktivismus. Bürger wenden sich zunehmend informellen Mechanismen des Protests und Boykotts zu.²⁶

Hintergründe von Führerlosigkeit

Der Soziologe Asef Bayat sah schon vor den Entwicklungen im Jahr 2011 sozialen Wandel im Nahen Osten in Beziehung zu *nonmovements*; „kollektive Handlungen nichtkollektiver Akteure“, die Änderungen erwirken, auch wenn diese

selten von Ideologie oder erkennbaren Führungs- oder Organisationsstrukturen geleitet werden.²⁷ Diese nichtstrukturierten Proteste, bezeichnend für autoritäre Systeme, können nach Bayat Wandel erbringen, wo strukturierte Bewegungen scheitern. Führerlosigkeit befördert eine schnelle Reaktions- und hohe Anpassungsfähigkeit, hohe Agilität und Innovationsgeschwindigkeit bei Protestformen und -taktiken, die sich schneller horizontal verbreiten können. Sie führt aber gleichzeitig auch zu einem Strategievakuum und ineffizientem Einsatz von Ressourcen. Wie kam es, dass die jüngste Protestwelle führerlos blieb?

Führungsstrukturen erleichtern es staatlichen Stellen, einzelne Persönlichkeiten ins Visier zu nehmen und zu kooptieren, zu verhaften oder gar hinzurichten.

Diversifizierung als organisatorische Herausforderung

Viele der jüngsten Proteste hatten ihren Ursprung in führerlosen Ad-hoc-Aufständen, die sich anschließend zu Massenprotesten im ganzen Land ausweiteten. Auch wenn v. a. die Jugend eine entscheidende Triebkraft hinter den Protesten ist, zogen diese eine breite Masse von Bürgern an, die über die Mittelschichten der Hauptstädte hinausging und auch viele Frauen einschloss. Diese Diversifizierung der Protestteilnehmer und die dadurch bedingten unterschiedlich umfangreichen Forderungen erschwerten die Formierung einer einheitlichen Führung. Ein klassisches „Henne-Ei-Dilemma“: Die Uneinigkeit ist einerseits ein Symptom für Führerlosigkeit, erschwert andererseits aber auch erst den Aufbau von Führungsstrukturen. In Algerien führten ideologische Differenzen zu Brüchen innerhalb der Bewegung. Die Vielfalt der Protestbewegungen wurde von einer Stärke zu einer Herausforderung.



Ohne Führungsfiguren für eine bessere Zukunft: Eine Sudanerin demonstriert in der Hauptstadt Khartum.
Quelle: © Umit Bektas, Reuters.

Die harte Hand des Staates

Ein weiterer Grund für die Entwicklung weitgehend führerloser Bewegungen kann in der Reaktion staatlicher Stellen auf die Proteste gesehen werden. Auf Widerstand reagieren staatliche Akteure in (semi-)autoritären Kontexten mit einer Mischung aus Zugeständnissen, Kooptation und Zwang. Die Gewalt gegen

Protestierende im Irak und Verhaftungen in Algerien verstärkten durch hervorgerufene Sympathie zwar die Protestmobilisierung, trugen jedoch auch dazu bei, potenzielle Führungsfiguren von der Übernahme von mehr Verantwortung abzuschrecken. Denn Führungsstrukturen erleichtern es staatlichen Stellen, einzelne Persönlichkeiten ins Visier zu nehmen und zu kooptieren, zu verhaften oder gar

hinzurichten, wodurch die Bewegung schnell fragmentiert oder unterdrückt werden kann. Führerlose Proteste mit ihrer guerilla-artigen Organisationsform hingegen sind schwieriger zu unterdrücken.²⁸

Die Demonstrierenden der zweiten Protestwelle haben verdeutlicht, dass sie nicht verstummen, bis ihre Probleme ernsthaft angegangen werden.

Nichtsdestotrotz waren Kooptierungsversuche von Fürsprechern der Protestbewegung vereinzelt erfolgreich. Einige Protestierende im Irak verließen die Bewegung zur Aufnahme politischer Tätigkeiten. Für einen großen Teil der Demonstrierenden jedoch war das Eintreten in Verhandlungen mit dem Regime einer Teilnahme an dem manipulierten System und damit einer Entscheidung gleichzusetzen, „Teil des Problems“ zu werden – was ebenso vor der Übernahme einer Führungsrolle zurückscheuen ließ. Die Proteste richteten sich gegen die wahrgenommene Konzentration von Macht, weshalb viele Teilnehmer ähnlichen Entwicklungen in ihren eigenen Reihen kritisch gegenüberstehen.²⁹

Die unüblichen Verdächtigen

Ähnlich wie 2011 waren die Protagonisten der zweiten Protestwelle nicht etablierte zivilgesellschaftliche Akteure, sondern „unübliche Verdächtige“³⁰ ohne große politische Vorerfahrung, die weder glaubten, eine Organisation zu brauchen, noch die richtige Expertise hierfür hatten. Sie hatten keine konkrete politische Vision und keine ausformulierte strategische Agenda für Verhandlungsgespräche mit der Regierung, wofür sie Vertreter gebraucht hätten. So konnten sich im Libanon in der jüngsten Protestwelle keine Führungsfiguren herausbilden und – im Gegensatz zu den Müllprotesten 2015, die maßgeblich von der organisierten Zivilgesellschaft angeführt

wurden – noch keine neue, strukturierte Organisation entwickeln, die sich als Bewerber auf der politischen Bühne hätte durchsetzen können. Zwar vereinten sich einige Demonstrierende hinter 2015 entstandenen politischen Bewegungen wie *Li Haqqi* (für mein Recht) oder bestehenden säkularen Oppositionsparteien, die bestrebt waren, eine Anti-Establishment-Allianz zu formen. Dennoch ergab sich eine diffuse und verstreute Art der „Führung im Kollektiv“ – als „Basisbewegung [größtenteils] außerhalb der Kontrolle politischer Parteien und entstehender zivilgesellschaftlicher Strukturen“.³¹

Technologie ermöglicht Führerlosigkeit

Hierbei spielten die sozialen Medien – wie bereits 2011 – eine bedeutende Rolle, indem sie den Protestierenden eine dezentrale Kommunikation ermöglichten. Schwierig kontrollierbare Messagingdienste mit Ende-zu-Ende-Verschlüsselung wie Telegram, Twitter zur Verbreitung von Protestaufrufen sowie Facebook-Gruppen für den Austausch von Slogans und Protestrufen machten Anführer, zumindest für die Durchführung von Protestaktionen, obsolet. Im Libanon und im Irak fand die Mobilisierung hauptsächlich über kleine Gruppierungen und soziale Netzwerke statt.

Neustrukturierung als Notwendigkeit?

Diese Art der führerlosen Protestorganisation macht eine Umsetzung der Protestziele jedoch schwierig. Ein Hochskalieren dieser Kleingruppen politischer „Amateure“ erfordert Know-how, Organisationserfahrung, Ressourcen und – vor allem – Zeit. Auch braucht es zur erfolgreichen Erzielung politischer Ergebnisse – das zeigen die Gegenrevolutionen und das Versinken in Bürgerkriegen nach 2011 – hochgradig strukturierte und strategisch agierende Organisationen. Die Erfahrungen von 2011, gekoppelt mit dem Überlebensdrang der politischen Elite, zeigen jedoch die Unfähigkeit dieser Protestformen, Jahrzehnte alte und tief verwurzelte Strukturen politischer und wirtschaftlicher Herrschaft zu beenden. Die meisten Staaten konnten die sozialen Bewegungen in ihren Ländern damals ausmanövrieren.

Die Demonstrierenden der zweiten Protestwelle haben verdeutlicht, dass sie nicht verstummen, bis ihre Probleme ernsthaft angegangen werden. Die Proteste sind ein Indiz für die mangelnde Responsivität des Systems gegenüber den Interessen der Bürger. Wie können die ungebündelten Forderungen der Bevölkerung aus dem vorpolitischen Raum in die politische Debatte eingebracht und die Wut der Straße in konstruktive politische Beteiligung und Gestaltungsmacht übersetzt werden? Und wie können sich politische Parteien an diesem Dialog beteiligen?

Etablierte Parteien reformieren

Politische Parteien, die über ethnisch-konfessionelle Grenzen hinweg und entlang politischer Überzeugungen mobilisieren, eine nationale Identität fördern und – angefangen auf lokaler Ebene – Vertrauen in ihre Regierungsführungskapazitäten schaffen, könnten eine Chance haben. Sie müssten Reformen des Wirtschaftsmodells vorschlagen und durch Parteiengesetze, die Regeln und Bedingungen für die Neugründung und den Fortbestand politischer Parteien formulieren, eingeschränkt werden. Sie müssten durch innerparteiliche Reformprozesse eine Kultur der Verantwortung entwickeln und das Vertrauen der Bürger in traditionelle Partizipationsmechanismen wie Wahlen und Kandidaturen zurückgewinnen. Experten aus der Region sehen hier bei den etablierten Parteien jedoch kaum eine Chance.

Der irakische Analyst Sajad Jiyad sieht zwar die Möglichkeit, das Vertrauen der eigenen Basis und der traditionellen Wähler zu erhalten. Dieses jedoch von den „entmachteten Massen“ zurückzugewinnen, sei kaum möglich. Hierfür wäre eine ressourcen- und zeitaufwändige Generalüberholung nötig, die von Transparenzinitiativen über interne Umstrukturierungen bis zu Anpassungen der Parlamentsaktivitäten reichen müsste. Die aktuelle sozioökonomische Lage erlaube auch keine Weiterführung des Klientelismusmodells.³² Auch der libanesische Wissenschaftler André Sleiman sieht bei den etablierten Parteien in Anbetracht der fehlenden internen Demokratie, Redefreiheit und Rechenschaftspflicht keine

Chance auf Reform. Das Vertrauen in Parteien als politisches Strukturelement, als Organisationsform, sei jedoch weiterhin vorhanden.³³ In Algerien sind die formalen politischen Institutionen und Parteien aufgrund ihrer Verbundenheit mit dem alten Bouteflika-Regime völlig diskreditiert. Yahia Zoubir sieht daher deren Abrutschen in die Irrelevanz voraus und als Lösungsmöglichkeit eine Auflösung aller Parteien und deren Neuaufbau unter strengeren Regulierungen.³⁴

Politische Führerlosigkeit überwinden

Der Kampf um einen Gegenentwurf zur herrschenden Elite scheitert vor allem am Mangel alternativer politischer Kräfte, die als glaubwürdig eingestuft werden und sich effizient organisieren können. Der Weg aus der aktuellen Krise scheint also nur durch eine intrinsische Entwicklung programmatischer Organisationen aus den Reihen der Protestierenden heraus möglich. Bei dieser Überwindung der politischen Führerlosigkeit kann die Arbeit internationaler Institutionen vor Ort anschließen.

Unabhängige zivilgesellschaftliche Institute sind für die Entwicklung politischer und sozioökonomischer Lösungsvorschläge unabdingbar.

In vielen Ländern der Region fehlt es an Austauschplattformen für junge Menschen und speziell für zukünftige Führungskräfte im zivilgesellschaftlichen und politischen Bereich, wo politische Gestaltungsideen diskutiert und Organisationsstrukturen hochgezogen werden können. Es fehlen Schulungseinrichtungen, die über die Funktionsweise politischer Prozesse aufklären, die rechtlichen Hintergründe für Partei- und Vereinsgründungen vermitteln, zu Engagement in Gemeinden motivieren sowie Raum für die Auseinandersetzung über Konzepte wie Bürgerschaft, Transparenz und Rechenschaftspflicht schaffen. Auch sollten die Mitarbeiter staatlicher

Institutionen in ihrem Verständnis der grundlegenden Aufgaben des Staates, der Mechanismen und Prinzipien guter Regierungsführung, öffentlicher Ordnung und Verwaltung gestärkt werden. Hier bieten sich besonders lokale Akteure wie Gemeindeverwaltungen und deren Bürgermeister an, da auf kommunaler Ebene oft größerer Handlungsspielraum besteht und Ergebnisse besserer Regierungsführung direkt spürbar sind.

Internationale Institutionen können zusätzlich bei der Erweiterung der bislang noch schwachen lokalen Thinktank-Kultur unterstützen. Unabhängige zivilgesellschaftliche Institute sind für die Entwicklung politischer und sozioökonomischer Lösungsvorschläge unabdingbar. Die Schützenhilfe von außen sollte sich dabei allerdings immer an den jeweiligen politischen Möglichkeitsraum anpassen und an konkreten Bedürfnissen orientieren. In vielen Ländern wird ausländische Einmischung sehr kritisch aufgefasst. Hier sollte Europa in einen offenen Erfahrungsaustausch treten – auch um die Protestbewegungen durch eine Einmischung nicht zu diskreditieren.

Entwicklung eines modernen Staatsverständnisses

Auch zehn Jahre nach seinem Beginn ist der „Arabische Frühling“ keine abgeschlossene Sache. Er ist ein Prozess, eine sich wandelnde Kultur des Protests und der Einforderung von Verantwortlichkeit, der in vielen Ländern der Region seit 2010/11 zu beobachten ist. Er ist zu einer Referenz der arabischen Jugend geworden, ihren Forderungen weiter Nachdruck zu verleihen. Über all dem steht die Neuaushandlung einer tragfähigen politischen Vereinbarung und die Schaffung eines nachhaltigen Bürger-Staat-Verhältnisses – eine der Hauptmotivationen der Proteste vor zehn Jahren. Die Wahrnehmung dieses Verhältnisses hat sich verändert. In vielen Ländern der Region, auch in denen ohne jüngste Protestausbrüche, fordern Bürger die staatliche Fürsorgepflicht ein.

Der autoritäre Gesellschaftsvertrag der alten Ordnung, basierend auf leistungsbezogenen Formen der Legitimation und dysfunktionalen

Rentenökonomien, konnte die Kernkomponenten guter Regierungsführung nicht erfüllen und hat in den Augen großer Bevölkerungsteile ausgedient. Um einen Teil der Spannungen, die sich derzeit zusammenbrauen, abzuschwächen und langfristig Stabilität zu fördern, bedarf es der Konzeptualisierung eines bürgerorientierten, modernen arabischen Staates, der sich auf Rechtsstaatlichkeit, verantwortungsvolles Regierungshandeln und soziale Gerechtigkeit stützt. Hierfür muss das Engagement auf den Straßen in Dialog umgewandelt und als Beteiligung am politischen Prozess kanalisiert werden. Die für dieses Jahr angesetzten Wahlen in mehreren Ländern der Region, darunter auch Parlamentswahlen im Irak Ende 2021, könnten eine Chance hierfür bieten.

Weitere Publikationen und politische Analysen zum zehnjährigen Jubiläum des „Arabischen Frühlings“ finden Sie auf unserer Themenseite: www.kas.de/arab-spring.

Simon Engelkes ist Referent in der Abteilung Naher Osten und Nordafrika der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 45 % der Libanesen leben unterhalb der oberen Armutsgrenze von weniger als 4 USD pro Tag. Wood, David / Boswall, Jacob / Halabi, Sami 2020: Going Hungry: The Empty Plates and Pockets of Lebanon, 05/2020, in: <https://bit.ly/ZZjvYwk> [17.01.2021].
- 2 ASDA'A BCW 2020: Arab Youth Survey, Top 10 Findings, in: <https://bit.ly/3tZDzYe> [17.01.2021].
- 3 France 24 2019: ‚All of them means all of them‘: Lebanon protest slogans, 21.10.2019, in: <https://f24.my/5g07> [17.01.2021]; Ahmed, Hamid Ould / Chikhi, Lamine 2019: Hundreds of thousands protest against Algeria's ruling elite, Reuters, 26.04.2019, in: <https://reut.rs/3b6nfD7> [17.01.2021].
Von einer Mehrzahl der Algerier (62%), Sudanesen (68%), Libanesen (58%) und Iraker (50%) werden die persönliche wirtschaftliche Situation sowie öffentliche Korruption als größte Herausforderungen wahrgenommen, während der Wunsch nach mehr Demokratie nur von 2,3% (Algerien), 3,9% (Sudan), 5% (Libanon) bzw. 1,4% (Irak) als wichtigstes Anliegen genannt wird. Arab Barometer: Arab Barometer Wave V, 2018–2019, in: <https://bit.ly/3u6UUnV> [29.03.2021].
- 4 Dieser Slogan mit den zentralen Forderungen der ägyptischen Demonstrierenden im Frühjahr 2011 wurde im Rahmen des „Arabischen Frühlings“ oft durch *karama* (Würde) ergänzt. Während der Ruf nach Brot die unmittelbare materielle Notlage referenziert, wird die Forderung nach sozialer Gerechtigkeit oft mit strukturellen Veränderungen assoziiert.
- 5 In diesem Artikel wird der Begriff „ethnokonfessionell“ im Sinne der englischen Begriffe *sectarian* und *Sectarianism* (arab. *ta'ifiya*) verwendet, für die es im Deutschen bisher keine etablierte Übersetzung gibt. Für eine Diskussion verschiedener Konzepte siehe Mabon, Simon / Ardovini, Lucia (Hrsg.) 2018: *Sectarianism in the Contemporary Middle East*, Oxford.
- 6 Jaecke, Gregor / Labude, David / Frieser, Regina 2020: Jugendrevolte oder identitätsstiftende Bewegung? Eine Anatomie der Massenproteste im Irak, *Auslandsinformationen* 36: 3, Konrad-Adenauer-Stiftung, 05.10.2020, S.124 f., in: <https://bit.ly/3pwlqEN> [17.01.2021].
- 7 Im Irak sprechen sich laut einer repräsentativen Umfrage 95 % der Befragten für eine Überwindung des ethnokonfessionellen Quotensystems (*muhasasa ta'ifiya*) aus. Konrad-Adenauer-Stiftung 2020: Executive Summary: Opinion Poll on the Protest Movement in Iraq, 11/2020, in: <https://bit.ly/2NwXPpW> [17.01.2021].
- 8 International Crisis Group 2019: Post-Bouteflika Algeria. Growing Protests, Signs of Repression, Crisis Group Middle East and North Africa Briefing 68, 26.04.2019, S. 4, in: <https://bit.ly/3am7kBB> [17.01.2021].
- 9 Zunes, Stephen 2020: The Anatomy of Sudan's Democratic Revolution–One Year Later, International Center on Nonviolent Conflict (ICNC), 15.04.2020, in: <https://bit.ly/2NnD4x3> [17.01.2021].
- 10 Yee, Vivian 2019: Lebanon Protests Unite Sects in Demanding New Government, The New York Times, 23.10.2019, in: <https://nyti.ms/2N5G8Os> [17.01.2021].
- 11 Jaecke / Labude / Frieser 2020, N.7, S.131.
- 12 Fahmi, Georges 2019: Five Lessons From the New Arab Uprisings, Chatham House, 12.11.2019, in: <https://bit.ly/3u0kiwB> [17.01.2021].
- 13 Downey, Michael et al. 2020: We fear hunger, not coronavirus: Lebanon protests return, The Guardian, via YouTube, in: <https://youtu.be/4u1lEXKIrHw> [17.01.2021].
- 14 Brannen, Samuel 2019: The Age of Leaderless Revolution, Center for Strategic and International Studies (CSIS), 01.11.2019, in: <https://bit.ly/2ZidIU3> [17.01.2021].
- 15 Fislage, Franziska / Grabow, Karsten 2019: Bewegungen als Herausforderung für politische Parteien?, Konrad-Adenauer-Stiftung, in: <https://bit.ly/3pnmpan> [17.01.2021].
- 16 Levitsky, Steven / Way, Lucan 2002: The Rise of Competitive Authoritarianism, *Journal of Democracy* 13: 2, S.52, in: <https://bit.ly/37mBzWT> [18.02.2021].
- 17 Pettitt, Robin 2014: *Contemporary Party Politics*, London, S.3.
- 18 Storm, Lise / Cavatorta, Francesco 2018: Do Arabs not do parties? An introduction and exploration, in: Storm / Cavatorta (Hrsg.): *Political Parties in the Arab World. Continuity and Change*, Edinburgh, S.1–4.
- 19 Gespräch mit André Sleiman, Libanon-Direktor von Democracy Reporting International, per Telefon am 30.12.2020.
- 20 Arab Center Washington DC 2020: The 2019–2020 Arab Opinion Index: Main Results in Brief, 16.11.2020, in: <https://bit.ly/3u7WdDp> [29.03.2021].
- 21 Konrad-Adenauer-Stiftung 2020, N.8; Volk, Thomas 2021: 10 Jahre „Arabischer Frühling“ – wie denkt die Region heute?, Konrad-Adenauer-Stiftung, 26.01.2021, in: <https://bit.ly/3avzYQy> [15.02.2021].
- 22 Muasher, Marwan 2019: Is This the Arab Spring 2.0?, Carnegie Endowment for International Peace, 30.10.2019, in: <https://bit.ly/2ZlQJas> [17.01.2021].
- 23 Arab Center Washington DC 2020, N. 21.
- 24 Konrad-Adenauer-Stiftung 2020: *PolDiMed* Meinungsumfrage.
- 25 Randjbar-Daemi, Siavush / Sadeghi-Boroujerdi, Eskandar / Banko, Lauren 2017: Introduction to political parties in the Middle East. Historical trajectories and future prospects, *British Journal of Middle Eastern Studies* 44: 2, S.156, in: <https://bit.ly/3bivV9r> [18.02.2021].
- 26 Fakir, Intissar / Yerkes, Sarah 2018: Arab Horizons. Governance and the Future of the Arab World, Carnegie Endowment for International Peace, in: <https://bit.ly/37h6STc> [17.01.2021].

- 27 Bayat, Asef 2010: *Life as Politics. How Ordinary People Change the Middle East*, Amsterdam, S.14, in: <https://bit.ly/2Nyo0Nc> [18.02.2021].
- 28 Ross, Carne 2013: *The Leaderless Revolution. How Ordinary People Will Take Power and Change Politics in the 21st Century*, London.
- 29 Serhan, Yasmeeen 2019: *The Common Element Uniting Worldwide Protests*, *The Atlantic*, 19.11.2019, in: <https://bit.ly/3rP1u1k> [17.01.2021].
- 30 Aarts, Paul / Cavatorta, Francesco 2013: *Civil Society in Syria and Iran: Activism in Authoritarian Contexts*, Boulder, S.1-19.
- 31 Sleiman-Gespräch 2020, N. 20. Siehe auch Sleiman, André 2019: *A Moment for Change. The Lebanese Uprisings of 2019*, *Democracy Reporting International*, 12/2019, in: <https://bit.ly/3bbJpnq> [17.01.2021].
- 32 Gespräch mit Sajad Jiyad per Telefon am 30.12.2019.
- 33 Sleiman-Gespräch 2020, N. 20.
- 34 Gespräch mit Yahia Zoubir, Non-Resident Fellow am Brookings Doha Center und Professor an der KEDGE Business School in Marseille, am 07.01.2021.

ISSN 0177-7521
37. Jahrgang
Ausgabe 1|2021



Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
Klingelhöferstraße 23
10785 Berlin
Telefon (030) 269 96-33 88
www.auslandsinformationen.de
[www.fb.com/internationalreports](https://www.facebook.com/internationalreports)
www.twitter.com/auslandsinfo
www.instagram.com/auslandsinfo
auslandsinformationen@kas.de

Herausgeber:
Dr. Gerhard Wahlers

Chefredakteur:
Dr. Sören Soika

Redaktion:
Dr. Canan Atilgan
Thomas Birringer
Dr. Stefan Friedrich
Benjamin Gaul
Dr. Lars Hänsel
Dr. Peter Hefe
Frank Priess
Sabina Wölkner
Nils Wörmer
Dr. Jan Woischnik

Redaktionelle Betreuung:
Fabian Wagener

Unter Mitwirkung von:
Valentin Carl, Christoph Kleiber, Sarah Müller,
Leontine Päßler und Lyn Westphal

Gekennzeichnete Artikel geben nicht unbedingt
die Meinung der Redaktion wieder.

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-
Stiftung e.V. dient ausschließlich der Information.
Sie darf nicht zum Zwecke der Wahlwerbung
verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-,
Landtags- und Kommunalwahlen sowie für
Wahlen zum Europäischen Parlament.

Einzelheftpreis: 10 €. Im Abonnement
günstiger. Für Schüler und Studenten wird ein
Sonderrabatt gewährt. Für weitere Informa-
tionen und Bestellungen wenden Sie sich bitte
an: auslandsinformationen@kas.de

Bankverbindung:
Commerzbank Bonn
IBAN DE43 3804 0007 0103 3331 00
BIC COBADEFFXXX

Das Copyright für die Beiträge liegt bei den
Auslandsinformationen (Ai).

Titelillustration:
Nationalflaggen verschiedener Staaten auf
aufgerissenem Boden. © Carlos Jasso, Reuters
(Bildmontage).
Alle weiteren wie jeweils gekennzeichnet.

Lektorat:
Dr. Benedikt Helfer
Oliver Seifert

Gestaltung / Satz:
racken GmbH, Berlin



Ai

auslandsinformationen.de
fb.com/internationalreports
twitter.com/auslandsinfo
instagr.am/auslandsinfo