

AUSLANDSINFORMATIONEN



Systemkonflikt? Nein danke!

**Warum sich viele Staaten nicht auf eine Seite schlagen
und was das für uns bedeutet**

AUSLANDSINFORMATIONEN

2 | 2023

Liebe Leserinnen und Leser,

als der Kalte Krieg endete und die Sowjetunion zerfiel, war das mehr als nur der Schlussakkord eines machtpolitischen Konflikts zwischen West und Ost. Es war auch das Ende eines Konflikts zweier unterschiedlicher Systeme, zweier Weltanschauungen. Das Konzept liberal-marktwirtschaftlicher Demokratien hatte sich gegen die Utopie einer kommunistischen Weltrevolution durchgesetzt. Nicht zuletzt im Westen setzte daraufhin eine Zeit des Optimismus ein. Jetzt, wo sich der Systemgegensatz aufgelöst hatte, könne die Demokratie ihren weltweiten „Siegesszug“ antreten. So dachten damals viele.

Heute, mehr als 30 Jahre danach, wissen wir, dass sich viele Hoffnungen nicht erfüllt haben. Und wer die außenpolitische Debatte hierzulande verfolgt, wird bemerken, dass insbesondere ein Begriff zunehmend Eingang in die Diskussionen findet, der Erinnerungen an die Blockkonfrontation zur Zeit des Kalten Krieges evoziert: der „Systemkonflikt“.

Ist es der systemische Gegensatz zwischen Demokratie und Autoritarismus, der die heutigen geopolitischen Entwicklungen entscheidend prägt? Inwieweit teilen Staaten außerhalb des Westens diese Deutung? Und sollte der „Systemkonflikt“ für uns als Deutsche, Europäer und als westliche Bündnispartner der zentrale außenpolitische Deutungsrahmen sein?

Zunächst gilt es festzustellen, dass die zunehmende Auseinandersetzung zwischen den westlichen Staaten auf der einen und China, Russland sowie einigen anderen Staaten auf der anderen Seite tatsächlich auch Züge eines Systemkonflikts trägt. Wir können nicht die Augen davor verschließen, dass China auch über das eigene, totalitär organisierte Land hinaus die internationalen Standards, die sich nach 1945 mit Blick auf Menschenrechte oder auch Rechtsstaatlichkeit herausgebildet haben, zugunsten eigener, autoritärer Standards zu relativieren versucht. Mit anderen Worten: China strebt heute nicht nur eine globale Machtumverteilung innerhalb des bestehenden Systems an, sondern will dessen Grundregeln zu unserem Nachteil verändern. Vor diesem Hintergrund müssen wir die eigene Wettbewerbsfähigkeit, wirtschaftliche Unabhängigkeit und auch unser militärisches Abschreckungspotenzial stärken und in den zuständigen internationalen Gremien – inhaltlich und strategisch – entschieden für unsere liberale Interpretation grundlegender Konzepte wie Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie eintreten.

Der Aufstieg neuer Großmächte hat indes zu jeder Zeit Spannungen in der internationalen Ordnung erzeugt und es ist plausibel anzunehmen, dass es zwischen den westlichen Staaten, die die Welt in den vergangenen Jahrzehnten dominiert haben, und einem Aufsteiger wie China auch unabhängig von Unterschieden im politischen System Reibungen gäbe. Und wir sollten – sowohl gegenüber der Öffentlichkeit im eigenen Land als auch nach außen – offener als in der Vergangenheit damit umgehen, dass auch unsere Außenpolitik nicht stets nur moralischen Erwägungen folgt beziehungsweise folgen kann, sondern auch durch Notwendigkeiten, Zwänge und eigene Interessen gekennzeichnet ist. Denn viele Staaten außerhalb des Westens haben ein durchaus feines Gespür dafür, wenn wir „Wasser predigen, aber Wein trinken“, wie Sabina Wölkner in dieser Ausgabe der Auslandsinformationen schreibt.

Genau solche Partner außerhalb des Westens werden wir aber im derzeitigen geopolitischen Ringen brauchen. Und hier ist die entscheidende Frage, ob es sinnvoll ist, die derzeitigen Entwicklungen vor allem durch die Brille eines Systemkonflikts zwischen Demokratie und Autokratie zu betrachten und dies wie eine Monstranz vor sich her zu tragen. Die Beiträge in dieser Ausgabe zeigen deutlich, dass diesbezüglich Zweifel angebracht sind. Ob man nun die Analyse von Susanne Käss zu einem demokratischen Staat wie Argentinien liest, den Beitrag von Lewe Paul zu Indien betrachtet oder sich die Artikel von Anna Reismann zu Uganda und von Canan Atilgan zu den Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens vor Augen führt: Keines der untersuchten Länder zeigt auch nur die geringste Neigung, sich in eine wie auch immer geartete Blocklogik einzuordnen und abstrakte normative Fragen zur Richtschnur der eigenen Außenpolitik zu machen. Sogar Staaten im Südkaukasus, die durchaus wahrnehmen, dass etwa die EU und Russland für zwei grundlegend verschiedene politische und gesellschaftliche Modelle stehen und die – wie Georgien und Armenien – im Grunde eine deutliche Präferenz für das westliche Modell haben, schrecken aus sicherheitspolitischen Erwägungen davor zurück, klar Stellung gegen Russland zu beziehen, wie Stephan Malerius in seinem Beitrag verdeutlicht.

Was über alle Kontinente hinweg dominiert, ist eine pragmatische, von den konkreten eigenen Interessen geleitete Politik, bei der weit weniger nach grundsätzlichen Prinzipien gefragt wird als danach, was konkret für das eigene Land in der jeweiligen Situation herauszuholen ist. Dass viele Staaten es dabei vermeiden, klar Partei – entweder für den Westen oder für seine Herausforderer – zu ergreifen, hat je nach Fall

unterschiedliche, teils auch historische Gründe und ist aus der Sicht jener Staaten durchaus rational. Einerseits möchte sich niemand dem Lager anschließen, das die globale Auseinandersetzung dann womöglich verliert, weswegen viele Akteure schlicht abwarten wollen, wer „gewinnt“. Andererseits kann derjenige, der sich nicht festlegt und von beiden Seiten umworben wird, den „Preis“ für die eigene Gunst in die Höhe treiben. Auch Demokratien sind in ihrem außenpolitischen Handeln nicht automatisch in allen Fragen Partner für den Westen, haben etwa mit Blick auf Russland teils deutlich andere Wahrnehmungen und Positionen. Das gilt für Brasilien, Mexiko und Indien, aber auch für den NATO-Partner Türkei. Umgekehrt gilt aber auch: Selbst harte Autokratien sind nicht zwangsläufig enge Partner Chinas oder Russlands.

Was folgt daraus für unsere deutsche und europäische Außenpolitik? Erstens werden wir uns auf die nüchtern-pragmatische, man könnte auch sagen „transaktionale“ Herangehensweise vieler Staaten bis zu einem gewissen Grad einlassen müssen. Das erfordert von uns eine realistische Einschätzung und eine Offenheit gegenüber den Perspektiven, Interessen und Handlungszwängen anderer Länder und die Fähigkeit, deren Interessen unseren gegenüberzustellen, Schnittmengen zu identifizieren und diese dann konsequent zu nutzen. Eine Schnittmenge mit vielen Staaten liegt in der Verteidigung bestimmter Grundprinzipien der UN-Charta wie der staatlichen Souveränität und territorialen Integrität, wie Andrea Ostheimer in ihrem Beitrag herausarbeitet. Hier können wir Allianzen schmieden, die weit über die Gruppe der westlichen und auch die der demokratischen Staaten hinausreichen.

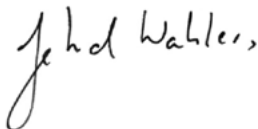
Das bedeutet zweitens, dass wir bereit sein müssen, langfristig und nicht nur krisenbezogen in Beziehungen mit potenziellen Partnerstaaten zu investieren. Auf deren Interessen einzugehen kann im Einzelfall auch erfordern, etwa bei Handels- oder Rüstungskooperationen nicht nur den kurzfristigen eigenen wirtschaftlichen Nutzen im Blick zu haben, wenn dadurch die Aussicht besteht, den jeweiligen Staat mittelfristig politisch näher an uns zu binden.

Und schließlich müssen wir anerkennen, dass es für uns zwar keine „guten Diktatoren“ gibt, da jede Diktatur ihrem Wesen nach Menschenrechte einschränkt und dem zuwiderläuft, wofür wir stehen; dass es aber gleichzeitig irrational wäre, den Kreis unserer potenziellen außenpolitischen Partner von vornherein auf Demokratien – geschweige denn liberale Demokratien – zu beschränken. Caroline Kanter hat recht, wenn sie in diesem Heft sagt: „Wenn es um unsere Außenbeziehungen geht, ist eben nicht Autokratie gleich Autokratie.“

Es gibt auf der Welt eine ganze Reihe von Staaten, deren politisches und gesellschaftliches System nicht unserem Ideal entspricht, die sich aber – anders als Russland und in zunehmendem Maße auch China – nicht als unsere Gegner sehen und verhalten. Diesen mit einer puristischen Auslegung unserer Werte und Standards zu begegnen, wird vermutlich keines dieser Länder unseren Werten annähern, sondern birgt die Gefahr, sie erst recht in die Arme der revisionistischen Mächte zu treiben und so deren globale Machtposition zu stärken. Ein pragmatischer Ansatz wird diese Staaten zwar nicht gleich zu Freunden erklären, ist aber offen für Kooperationen in den Fragen, in denen gemeinsame Interessen bestehen, trägt auf diese Weise dazu bei, das globale Machtgleichgewicht nicht zugunsten Chinas und Russlands kippen zu lassen und tut damit letztlich auch unseren Werten einen besseren Dienst.

Ja: Es gibt einen globalen Systemkonflikt. Um in ihm zu bestehen, sollten wir ihn stets im Bewusstsein behalten, aber nicht permanent gegenüber Dritten im Munde führen, sollten mehr auf pragmatisches Handeln, weniger auf äußere Haltung und öffentlichkeitswirksame, oft hauptsächlich auf das geneigte heimische Publikum zielende Bekenntnisse setzen.

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).

Voting Started

Item 5 - Draft resolution A/ES-11/L.5 (Territorial integrity of Ukraine)

12-Oct-22 16:13:03

#AFGHANISTAN	#CHAD	#GHANA
#ALBANIA	#CHILE	#GREECE
#ALGERIA	#CHINA	#GRENADA
#ANDORRA	#COLOMBIA	#GUATEMALA
#ANGOLA	#COMOROS	#GUINEA
#ANTIGUA-BARBUDA	#CONGO	#GUINEA-BISSAU
#ARGENTINA	#COSTA RICA	#GUYANA
#ARMENIA	#COTE D'IVOIRE	#HAITI
#AUSTRALIA	#CROATIA	#HONDURAS
#AUSTRIA	#CUBA	#HUNGARY
#AZERBAIJAN	#CYPRUS	#ICELAND
#BAHAMAS	#CZECHIA	#INDIA
#BAHRAIN	#DEM PR OF KOREA	#INDONESIA
#BANGLADESH	#DEM REP OF THE CONGO	#IRAN (ISLAMIC REPUBLIC...)
#BARBADOS	#DENMARK	#IRAQ
#BELARUS	#DJIBOUTI	#IRELAND
#BELGIUM	#DOMINICA	#ISRAEL
#BELIZE	#DOMINICAN REP...	#ITALY
#BENIN	#ECUADOR	#JAMAICA
#BHUTAN	#EGYPT	#JAPAN
#BOLIVIA	#EL SALVADOR	#JORDAN
#BOSNIA-HERZEGOVINA	#EQUATORIAL GUINEA	#KAZAKHSTAN
#BOTSWANA	#ERITREA	#KENYA
#BRAZIL	#ESTONIA	#KIRIBATI
#BRUNEI DARUSSALAM	#ESWATINI	#KUWAIT
#BULGARIA	#ETHIOPIA	#KYRGYZSTAN
#BURKINA FASO	#FIJI	#LAO PDR
#BURUNDI	#FINLAND	#LATVIA
#CABO VERDE	#FRANCE	#LEBANON
#CAMBODIA	#GABON	#LESOTHO
#CAMEROON	#GAMBIA	#LIBERIA
#CANADA	#GEORGIA	#LIBYA
#CENTRAL AFR REP...	#GERMANY	#LIECHTENSTEIN

IN FAVOR: 243

ABSENT: 5

ABSTENTION: 25



SYSTEMKONFLIKT? NEIN DANKE!

Warum sich viele Staaten nicht auf eine Seite schlagen und was das für uns bedeutet

Item 5 - Draft resolution A/ES-11/L.5 Territorial Integrity of Ukraine:	12-Oct-22	16:43:00
#LITHUANIA	#PAPUA NEW GUINEA	#SURINAME
#LUXEMBOURG	#PARAGUAY	#SWEDEN
#MADAGASCAR	#PERU	#SWITZERLAND
#MALAWI	#PHILIPPINES	#SYRIAN ARAB REP...
#MALAYSIA	#POLAND	#TADJIKISTAN
#MALDIVES	#PORTUGAL	#THAILAND
#MALI	#QATAR	#TIMOR-LESTE
#MALTA	#REP OF KOREA	#TOGO
#MARSHALL ISLANDS	#REP OF MOLDOVA	#TONGA
#MAURITANIA	#ROMANIA	#TRINIDAD-TOBAGO
#MAURITIUS	#RUSSIAN FED...	#TUNISIA
#MEXICO	#RWANDA	TURKMENISTAN
#MICRONESIA (FS)	#SAINT KITTS-NEVIS	#TURKALU
#MONACO	#SAINT LUCIA	#TÜRKEY
#MONGOLIA	#SAINT VINCENT-GRENAD...	#UGANDA
#MONTENEGRO	#SAMOA	#URUGUAY
#MOROCCO	#SAN MARINO	#UZBEKISTAN
#MOZAMBIQUE	#SAO TOME-PRINCIPE	#VANUATU
#MYANMAR	#SAUDI ARABIA	#VENUEZUELA
#NAMIBIA	#SENEGAL	#VIET NAM
#NAURU	#SERBIA	#YEMEN
#NEPAL	#SEYCHELLES	#ZAMBIA
#NETHERLANDS	#SIERRA LEONE	#ZIMBABWE
#NEW ZEALAND	#SINGAPORE	
#NICARAGUA	#SLOVAKIA	
#NIGER	#SLOVENIA	
#NIGERIA	#SOLOMON ISLANDS	
#NORTH MACEDONIA	#SOMALIA	
#NORWAY	#SOUTH AFRICA	
#OMAN	#SOUTH SUDAN	
#PAKISTAN	#SPAIN	
#PALAU	#SRI LANKA	
#PANAMA	#SUDAN	

41
Labor der Systemkonkurrenz
 Der Südkaukasus zwischen Russland und der Europäischen Union
 Stephan Malerius

51
Welche Farbe hat der Lotus?
 Indien will von einem Systemkonflikt nichts wissen
 Lewe Paul

63
Jeder ist sich selbst der Nächste
 Ugandas Reaktion auf den Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine
 Anna Reismann

76
Die umworbene Braut?
 Argentinien in der neuen globalen Ordnung
 Susanne Käss

87
Klimaschutz im Globalen Süden
 Revitalisierte Zusammenarbeit oder verschärfte Polarisierung?
 Sabina Wölkner

8 *Im Gespräch*
„Wir müssen die europäische Brille auch mal ablegen“
 Über „wertgeleiteten Pragmatismus“ in der Außenpolitik und in der Stiftungsarbeit
 Ein Gespräch mit Caroline Kanter

18
„Niemand will auf der falschen Seite der Geschichte stehen“
 Systemische Rivalität und Einigkeit bei der Verteidigung der UN-Charta
 Andrea Ellen Ostheimer

30
Viele neue Allianzen
 Der Nahe Osten und Nordafrika im globalen „Systemwettbewerb“
 Canan Atilgan

Nicht bloß Freiheit versus Diktatur: Die UN-Generalversammlung während einer Abstimmung zum russischen Krieg gegen die Ukraine. Während sich auch eine Reihe autokratischer Staaten mit ihrem Votum gegen Russland stellte, stimmten nicht alle Demokratien mit dem Westen. Foto: © Lev Radin, Pacific Press, picture alliance.



Im Gespräch

Systemkonflikt? Nein danke!

„Wir müssen die europäische Brille auch mal ablegen“

Über „wertegeleiteten Pragmatismus“ in der
Außenpolitik und in der Stiftungsarbeit

Ein Gespräch mit Caroline Kanter

Pragmatismus ist nicht gleich Beliebigkeit oder Verrat an den eigenen Werten, sondern ein Gebot für die deutsche und europäische Außenpolitik, sagt Caroline Kanter, neue stellvertretende Leiterin der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung, im Interview mit den Auslandsinformationen. Und sie erklärt, warum das auch für die Auslandsarbeit der Stiftung gilt.

Auslandsinformationen (Ai): Liebe Frau Kanter, in der hiesigen außenpolitischen Debatte hört man nicht selten den Begriff „Systemkonflikt“. Demnach stehen sich liberale Demokratien und autoritäre Herrschaft gegenüber und ringen um die zukünftige Ausgestaltung des internationalen Systems. Die Welt sei also auch durch einen Wertekonflikt gekennzeichnet. In dieser Ausgabe der Auslandsinformationen wird allerdings vielfach deutlich, dass viele Staaten außerhalb des Westens keinen Systemkonflikt sehen und auch nicht glauben, sich positionieren zu müssen. Was denken Sie: Gibt es einen Systemkonflikt oder nicht?

Caroline Kanter: Wenn wir auf die westlichen Staaten, allen voran die USA, auf der einen und China auf der anderen Seite schauen, die ja gemeinhin als Hauptakteure in diesem Wettbewerb gelten, können wir einerseits feststellen, dass wir es mit konkurrierenden Systemen, konkurrierenden Weltanschauungen zu tun haben. Es geht in der Debatte also auch um den Gegensatz zwischen Freiheit und Autoritarismus. Andererseits ist dieser Gegensatz nicht der allein entscheidende Faktor, wenn wir auf die heutige weltpolitische Konstellation blicken. Der Konflikt ist zwar komplexer und geht über einen „great power conflict“ hinaus. Neben sehr unterschiedlichen politischen und gesellschaftlichen Systemen treffen aber auch schlicht unterschiedliche, teils widersprüchliche Interessen aufeinander. Und eine ganz andere – aber vielleicht die entscheidende – Frage ist aus meiner Sicht, wie sich die vielen Staaten, die nicht zu den oben genannten Hauptakteuren gehören, positionieren und tatsächlich verhalten.

Ai: Wenn man die Beiträge in diesem Heft anschaut, kann – wie erwähnt – kaum Zweifel daran bestehen, dass die Lesart vom „Systemkonflikt“ in einer großen Zahl von Ländern nicht geteilt wird. Was leiten wir daraus für unsere Außenpolitik ab?

Kanter: In der Tat: Teilweise sehen die betroffenen Länder keinen Systemkonflikt, teilweise sehen sie ihn vielleicht, wollen aber kein Teil dieses Konflikts werden und vermeiden es bewusst, klar Partei zu ergreifen. Wir brauchen deshalb im Grunde zwei Dinge. Zuerst müssen wir für uns selbst definieren: Was sind unsere Werte? Was sind unsere Interessen? Und mit welchen Staaten können wir hierzu zukünftig stärker kooperieren? Welche Ressourcen wollen wir einsetzen und

inwieweit sind wir ein attraktiver Partner für diese Länder? In diesem Kontext kann das Spannungsverhältnis zwischen Freiheit, Stabilität und Sicherheit in der Ausrichtung unserer Außenpolitik nicht ignoriert werden. Diesem müssen wir uns stellen und abwägen, wie sehr wir bereit sind, uns für diese Werte und Interessen zu engagieren.

Aus meinen Gesprächen mit internationalen Partnern der Konrad-Adenauer-Stiftung nehme ich immer wieder mit, dass es aus vielen Ländern – weit über Europa hinaus – die Erwartungshaltung an Deutschland gibt, eine aktivere Rolle auf internationaler Ebene zu spielen. Dieser Erwartung sind wir in der Vergangenheit nicht ausreichend gerecht geworden. Dies gilt es nun, verstärkt in den Blick zu nehmen, um zu eruieren, wo wir Partnerschaften mit Ländern intensivieren können, die unser Interesse an einer gemeinsamen Zukunft, basierend auf einem internationalen Regelwerk, teilen. Wir müssen aber nicht nur aktiver, sondern auch strategischer werden: In der Vergangenheit standen wirtschafts- und handelspolitische Aspekte im Vordergrund. Spätestens der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine zeigt uns, dass wir bei der außen- und sicherheitspolitischen Ausrichtung unseres Handelns strategischer und geopolitischer agieren müssen. Die neue Nationale Sicherheitsstrategie adressiert diese Notwendigkeit. Messen lassen müssen wir uns mittelfristig an konkreten Maßnahmen und deren Ergebnissen.

Ai: Wir müssen uns also erstens klarmachen, was wir selbst wollen. Und zweitens?

Kanter: Zweitens müssen wir als Deutsche und Europäer die

Tatsache, dass viele Staaten auf der Welt ihre Position sehr pragmatisch und an eigenen Interessen ausrichten, schlicht und einfach akzeptieren. Wir müssen vor Augen haben, dass beispielsweise der Angriffskrieg gegen die Ukraine, der bei uns als Zäsur, als sogenannte Zeitenwende wahrgenommen wird, in anderen Teilen der Welt, vor allem im Globalen Süden, als geografisch entfernter Konflikt gesehen wird, auch wenn die Folgen dieses Krieges global spürbar sind. Wir müssen wahrnehmen, dass diese Staaten sich in Teilen nicht dem Druck beugen wollen, sich für das eine oder andere Lager zu entscheiden, sondern ihre eigenen genuinen Interessen im regionalen und globalen Kontext vertreten.

Dieses „non-alignment“ müssen wir zur Kenntnis nehmen. Wir werden die Welt nicht gegen ihren Willen in zwei Lager teilen und anderen unsere Sichtweise aufzwingen können. Stattdessen müssen wir die deutsche und europäische Brille auch einmal ablegen, Sensibilität und ein Verständnis der Interessen, Perspektiven und Zwänge der anderen entwickeln. Ich denke hier beispielsweise an Indien, das seit Jahren enge militärische Beziehungen zu Russland pflegt und wo russische Waffen den mit Abstand größten Teil des Militärarsenals ausmachen. Wenn wir also von Indien fordern, sich aus dieser Kooperation zu lösen, müssen wir mit Alternativen aufwarten. Es ist an uns, die Erwartungen dieser Staaten unseren eigenen Positionen gegenüberzustellen und die Punkte zu identifizieren, wo wir gemeinsame Interessen verfolgen und gemeinsame strategische Ziele definieren können.

Ai: Ein Plädoyer für mehr Pragmatismus also. Bleibt in einer solchen Konzeption denn noch Platz für unsere vielbeschworenen Werte?

Kanter: Selbstverständlich haben wir Werte und diese leiten uns auch – sie bilden die Grundlage für unser Selbstverständnis und unser politisches Handeln. Das unterscheidet uns im Übrigen von manch anderen Akteuren in der internationalen Politik. Wichtig ist aber, dass wir von Fall zu Fall abwägen, welches Gewicht wir diesen Werten in der Beziehung zu einem bestimmten Staat geben. Und auch, auf welche Weise, mit welcher Lautstärke, wir diese Werte vertreten. Man könnte in diesem Zusammenhang auch von einem „wertegeleiteten Pragmatismus“ sprechen. Pragmatismus bedeutet nicht Beliebigkeit. Es bedeutet, dass man ein bestimmtes Ziel beziehungsweise einen bestimmten Wert hat, sich aber in jeder Situation fragt, ob eine konkrete Handlung oder Aussage tatsächlich dazu beiträgt, diesem Ziel oder Wert näher zu kommen, oder ob sie einfach nur der Selbstbestätigung dient, in der Sache aber kontraproduktiv ist. Der Fokus sollte also vielmehr auf der Erreichung des Ziels liegen und nicht lediglich auf dem Bekenntnis zum Ziel.

Es kann darüber hinaus nicht schaden, eine gewisse Demut an den Tag zu legen: Wir sollten uns in unserem außenpolitischen Handeln gelegentlich auch die Frage stellen, ob wir stets die von uns propagierten Ansprüche und Standards im eigenen Land erfüllen können. Ich sehe es auch als unsere Aufgabe an, im öffentlichen Diskurs auf gewisse Dilemmata im außen- und sicherheitspolitischen Handeln hinzuweisen, diese zu erklären und somit auch die eigene Bevölkerung abzuholen und diese zu ertüchtigen.

Ai: Ganz allgemein ist ja die Frage, ob wir als Europäer heute überhaupt noch in der Position sind, unsere Bedingungen und Standards zu diktieren.

Kanter: Die Antwort lautet nein. Staaten in Lateinamerika, Afrika oder Asien haben heute in der Regel mehrere Optionen, sind nicht auf westliche Partner angewiesen und stehen deshalb auch nicht bei uns Schlange. Selbstbewusst und interessengeleitet wägen diese Länder ab, aus welchen Kooperationen sie den größten Nutzen ziehen können und schauen genau darauf, welche Konditionen das Gegenüber im Rahmen einer Partnerschaft aufstellt. Nehmen Sie das Beispiel Südamerika. Seit Jahrzehnten arbeitet die EU an einem Assoziierungsabkommen mit dem Mercosur-Handelsbündnis. Wir haben im Grunde einen fertig verhandelten Text, aber manche europäischen Staaten nehmen die eigenen Agrarinteressen und Umweltstandards zu stark in den Fokus und gefährden damit die Ratifikation des Abkommens. Hier wäre ein pragmatischer Ansatz, der den geopolitischen Gesamtkontext stärker in den Blick nimmt, zielführend. Denn unsere bisherige Vorgehensweise birgt die Gefahr, dass die Mercosur-Länder sich lieber anderen Staaten zu- und von uns abwenden. Dann sind wir dort keinem unserer Standards nähergekommen, haben aber Einfluss verloren. Uns muss also auch das Risiko des Nicht-Handelns bewusst sein. Wir sollten nicht zu viel Zeit durch zögerliches Verhalten verstreichen lassen: Andere – aus Sicht der lateinamerikanischen Staaten attraktive – Mitbewerber stehen bereit.



Falsche Prioritätensetzung: Wenn die EU und ihre Mitgliedstaaten weiter wegen innenpolitischer Erwägungen Partnerschaften wie das seit fast 25 Jahren verhandelte Assoziierungsabkommen mit dem südamerikanischen Mercosur verschleppen, werden sich Peking und Moskau immer neue Räume öffnen. Foto: © Arne Dedert, dpa, picture alliance.

Ai: Wenn es konkret wird, bedeutet außenpolitischer Pragmatismus aber in manchen Fällen nicht nur Verzicht auf umweltpolitische Maximalforderungen, sondern eben auch, mit Autokraten zu sprechen. Dafür gibt es dann schnell Kritik. Wenn die Bundesregierung sich etwa seit vergangenem Jahr intensiv um Erdgaslieferungen aus den Golfstaaten bemüht, heißt es aus manchen Kreisen, man habe nichts aus den Erfahrungen mit Russland gelernt und wolle die Energie nun einfach bei anderen Autokraten einkaufen. Trägt dieses Argument?

Kanter: Es greift aus meiner Sicht zu kurz. Wichtig ist, dass wir uns

nicht erneut in einseitige Abhängigkeit von einem anderen Staat – erst recht nicht von einem autoritären – begeben. Der Lackmusest hierfür wird unser Verhältnis zu China sein. Ich plädiere insgesamt für eine pragmatische und differenzierte Betrachtung jedes einzelnen Falls. Wir müssen da ehrlich sein: Wenn es um unsere Außenbeziehungen geht, ist eben nicht Autokratie gleich Autokratie. Russland verletzt mit seinem Angriffskrieg die Souveränität der Ukraine. Das derzeitige russische Regime kann also kein Partner für uns sein. Wenn wir nun weltweit nach neuen Partnerschaften Ausschau halten beziehungsweise existierende intensivieren wollen, sollte uns die Frage

leiten, ob wir gemeinsam für eine internationale regelbasierte Ordnung eintreten, die von den jeweiligen Akteuren akzeptiert und praktiziert wird. Ein differenzierter Ansatz bei der Bewertung unserer Partner sollte darüber hinaus in den Blick nehmen, welche regionale Rolle und globale Bedeutung dem jeweiligen Land beizumessen ist. Eine andere relevante Frage ist die nach der politischen Stabilität.

Dass wir mit unseren Einschätzungen und Erwartungen besonnen, pragmatisch und nicht aus eurozentristischer Perspektive vorgehen sollten, zeigen die Entwicklungen in Nordafrika. Die Hoffnungen, die wir von europäischer Seite in den „Arabischen Frühling“ gesetzt haben, wurden nicht erfüllt. Nach etwas mehr als zehn Jahren müssen wir feststellen, dass die Demokratie nicht Einzug gehalten hat und wir es in Teilen mit Autokratien zu tun haben. Aber auch hier rate ich davon ab, die Türen komplett zu schließen. Stattdessen sollten wir abwägen, wie wir mit den jeweiligen Staaten zukünftig umgehen. Denn die dortigen Entwicklungen haben direkte und indirekte Auswirkungen auf Europa und es gibt Themen, die wir gemeinsam bearbeiten sollten. Ich denke an die Energiewende, aber natürlich auch die Herausforderungen im Umgang mit Migrationsbewegungen.

Ai: Sie halten also auch eher nichts von der Idee, Europa solle sich möglichst wirtschaftlich auf sich selbst zurückziehen, allenfalls noch im Sinne eines „friendshoring“ mit gleichgesinnten demokratischen Staaten wichtige Handelsbeziehungen pflegen?

Kanter: Ich warne ganz ausdrücklich vor solchen Vorstellungen, die

letztlich auf einen neuen Protektionismus hinauslaufen. Wir sollten im Gegenteil eher neue Freihandelsabkommen forcieren, nicht nur mit den Mercosur-Staaten, auf die ich vorhin schon eingegangen bin. Die Schlussfolgerung aus unseren Erfahrungen mit Russland sollte nicht Autarkiestreben sein, sondern Diversifizierung – also breit aufgestellte Handelsbeziehungen, um Abhängigkeiten von Einzelakteuren zu vermeiden. Hier besteht die Herausforderung darin, wie wir an unseren Werten festhalten und dennoch in komplexen, aber für uns strategisch wichtigen Kontexten agieren können. Wenn wir beispielsweise an den Abbau kritischer Rohstoffe denken, wird deutlich, dass wir auch über eine engere Verzahnung von Handels- und Entwicklungspolitik nachdenken müssen als in der Vergangenheit.

Ai: Viele der Fragen und Dilemmata, die wir hier besprochen haben, stellen sich auch für die internationale Zusammenarbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung. Wir sind mit Büros in mehr als 80 Ländern auf allen Kontinenten vertreten, arbeiten in weit mehr als 100 Staaten. Das zentrale Motiv unserer Stiftung ist: „gemeinsam Demokratie gestalten“. Aber ein Blick auf einschlägige Demokratieindizes zeigt schnell, dass das nicht in jedem dieser Länder so uneingeschränkt möglich ist, wie wir uns das im Idealfall vorstellen würden. Und es wird nicht unbedingt besser – Stichwort „shrinking spaces“. Wie gehen wir damit um?

Kanter: Es ist richtig, dass sich Räume des Pluralismus schlie-

ßen – zumindest werden sie enger. Einige Probleme, über die wir eben mit Blick auf die offizielle deutsche und europäische Außenpolitik diskutiert haben, sind

auch für die Auslandsarbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung relevant. Und auch die Abwägungsprozesse und Antworten auf diese Probleme sollten aus meiner Sicht ähnlich ausfallen, wie vorhin beschrieben.

Nehmen wir das Thema Werte. Jeder unserer Partner, mit denen wir international zusammenarbeiten, weiß, wofür wir stehen und was die Ziele unserer Arbeit sind. Wir sind politisch nicht neutral und wir stehen dazu. Wir sind eine deutsche politische Stiftung, die christdemokratischen Grundüberzeugungen folgt. Konkret bedeutet das, dass für uns die Würde des einzelnen Menschen im Mittelpunkt steht, dass wir uns für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit einsetzen, für die Soziale Marktwirtschaft, dass uns die europäische Integration und die transatlantischen Beziehungen ein besonderes Anliegen sind. Und diese Werte leiten uns und geben uns Orientierung in unserer konkreten Projektarbeit auf den unterschiedlichen Kontinenten. Aber: Werte und Ziele zu haben ist auch für uns nicht gleichbedeutend damit, diese in jeder Situation und in jeder Beziehung öffentlichkeitswirksam ins Schaufenster zu stellen. Es handelt sich um einen Abwägungsprozess, um zu definieren, was in welchem Umfeld und zu welchem Zeitpunkt opportun ist. Das hat auch viel mit respektvoller Kommunikation und nicht zuletzt mit Glaubwürdigkeit zu tun: Kritisieren wir Staaten im öffentlichen Diskurs? Maßen wir uns an, unsere Sicht als das non plus ultra anzusehen? Oder suchen wir das Gespräch? Die öffentliche Bühne ist nicht immer die adäquate. Sie adressiert häufig die Klientel bei uns und nicht in erster Linie die Gesellschaft im jeweiligen Ausland.

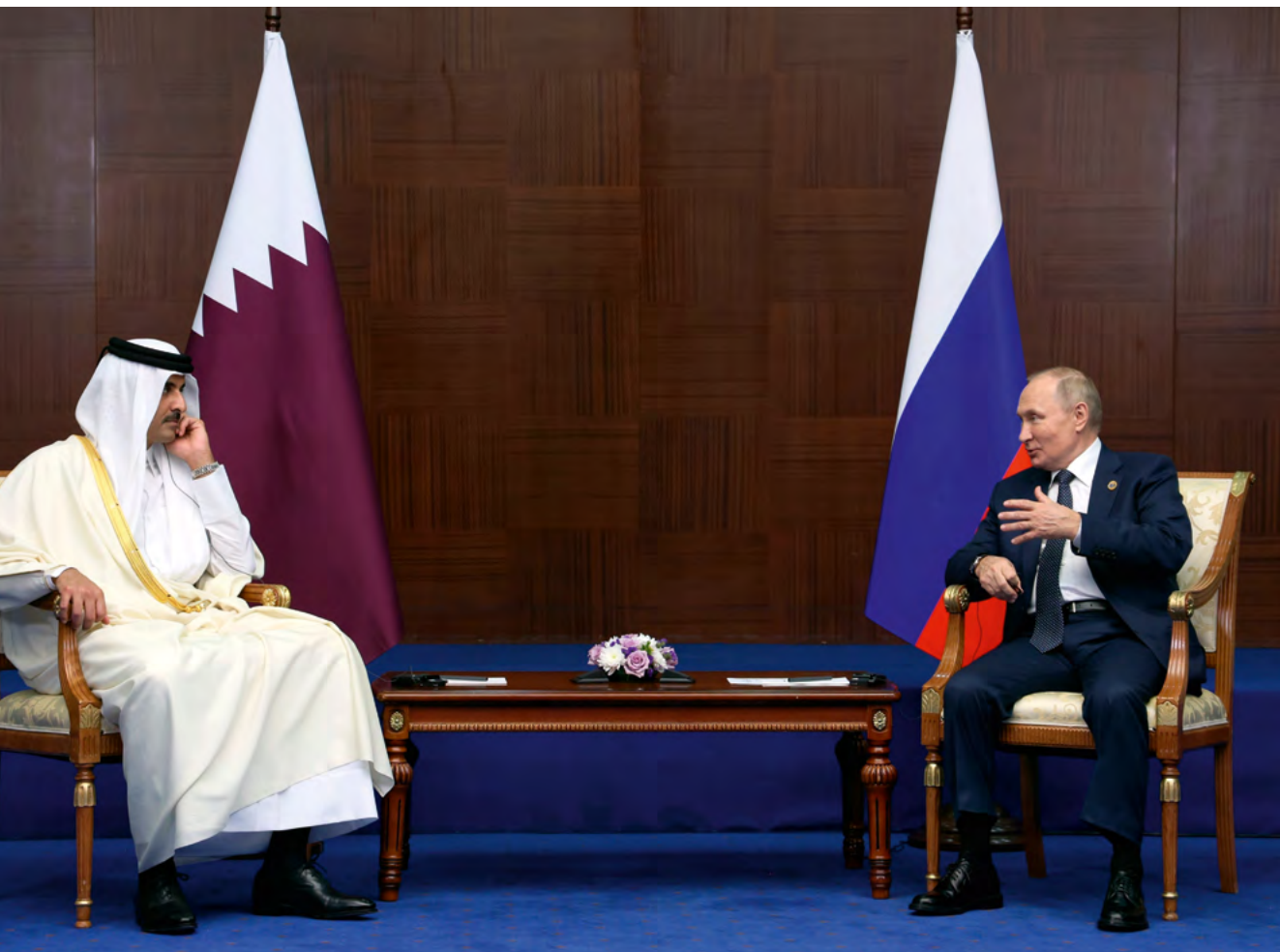
Und es gelingt natürlich auch, durch konkrete Projekte unsere Ziele voranzutreiben, ohne sie mit sprachlichen Labels zu versehen, die in anderen Kulturkreisen zu Irritationen führen könnten, auch wenn diese im deutschen Diskurs populär sind. Hier denke ich an den Bereich politische Partizipation: Weltweit engagiert sich die Konrad-Adenauer-Stiftung seit Jahrzehnten für die Stärkung der politischen Teilhabe von Frauen und politischen Nachwuchskräften, führt Bildungsmaßnahmen zur Förderung dieser Gesellschaftsgruppen in politischen Ämtern durch. Dieses Engagement muss nicht mit einem neuen Label versehen, sondern pragmatisch fortgesetzt werden. Das stößt auch bei den Partnern auf Zustimmung.

Ai: *Auch in unserer Arbeit also „wertegeleiteter Pragmatismus“?*

Kanter: Man kann das sicher so nennen. Wir werden immer wieder

vor der Entscheidung stehen, wie wir mit den von Ihnen eben angesprochenen „shrinking spaces“ umgehen: Nutzen wir den verbliebenen Raum oder ziehen wir uns aus einem Land zurück, das uns nicht oder nicht mehr den Raum gibt, den wir gerne hätten? Ich komme auch hier wieder zu einem Prinzip zurück, das ich zu Beginn schon einmal genannt habe: Es muss um pragmatische, einzelfallabhängige Abwägungen gehen. Auch für uns als Konrad-Adenauer-Stiftung ist dabei eine wichtige Frage, welche Relevanz ein bestimmtes Land in seiner Region, aber auch im globalen Kontext hat. Es kann Fälle geben – und es hat sie ja auch in der Vergangenheit tatsächlich gegeben – bei denen wir in der Abwägung dann zu dem Schluss kommen, dass sich ein Engagement in dem betroffenen Staat nicht mehr lohnt, weil unsere Handlungsspielräume zu eng werden und eine Kooperation mit unseren zivilgesellschaftlichen oder politischen Partnern in den jeweiligen Ländern unmöglich wird. Es gibt aber immer wieder auch Fälle, bei denen wir zu dem Ergebnis kommen, dass die Vorteile





Autokratie ist nicht immer gleich Autokratie: Der Emir von Katar und der russische Präsident haben gemeinsam, dass sie keine Demokraten sind. Bei der Frage, ob sie außenpolitische Partner für Deutschland und Europa sein können, müssen aber auch andere Kriterien eine Rolle spielen. Foto: © Vyacheslav Prokofyev, AP, picture alliance.

unserer Präsenz die Einschränkungen aufwiegen, denen wir vor Ort womöglich unterliegen.

Ai: Geben Sie uns ein Beispiel für solche Vorteile?

Kanter: In manchen Fällen ist allein schon die Möglichkeit, die Entwicklungen in dem jeweiligen Land vor Ort zu beobachten und die entsprechenden Analysen der Öffentlichkeit und den Entscheidungsträgern in Deutschland zur Verfügung zu stellen, von sehr großem Wert. Wir haben vorhin darüber gesprochen, dass wir als Deutsche und Europäer anderen Ländern nicht einfach unsere Sichtweisen und Werte aufzwingen können, sondern pragmatisch auf deren Interessen und Perspektiven eingehen müssen. Das setzt aber voraus, dass wir von diesen ein realistisches Bild haben. Ich denke, dass wir mit der länderspezifischen Expertise, die wir über unser dichtes Netz von Auslandsbüros generieren, hier einen ganz bedeutsamen Beitrag leisten können.

Wir lassen uns manchmal mehr von unseren Wunschvorstellungen als von den politischen Realitäten vor Ort leiten und zeigen uns überrascht, wenn die Entwicklungen nicht eintreten wie von uns erwartet beziehungsweise gewünscht. Das gilt im Übrigen nicht nur für Entwicklungen auf anderen Kontinenten, sondern auch im europäischen Kontext, wo wir manchmal überrascht sind, welche Wahlentscheidungen die Menschen getroffen haben. Wir wollen mit unserer Präsenz vor Ort einen Beitrag leisten, dass es zu einer soliden Grundlage der Bewertung kommt. Diese Präsenz vor Ort erlaubt es, vor allem auch durch lokale Partner, frühzeitig Einblicke zu erhalten und somit Veränderungen und Trends wahrzunehmen.

Ai: Ein naheliegender Einwand wäre jetzt, dass Deutschland ja bereits über ein mindestens ebenso dichtes Netz von regierungs-offiziellen Auslandsvertretungen – sprich: Botschaften und Konsulate – verfügt.

Kanter: Ich denke, dass sich deren Arbeit und die der politischen

Stiftungen in gewisser Hinsicht ergänzen, was auch bedeutet, dass wir als Stiftung Dinge tun können, die unsere diplomatischen Vertretungen in Teilen nicht leisten können. Das diplomatische Corps pflegt – und das ist ja auch seine Aufgabe – in erster Linie die Beziehungen zur Regierung des Gastlandes. Hier besteht also keine Möglichkeit der „Wahl“ des Gegenübers.

Wir als politische Stiftung gehen Partnerschaften in den Ländern ein, die unsere Werte respektieren und Interessen teilen. Unsere Partner sind häufig politische Parteien – in Regierungsverantwortung oder in der Opposition. Das bedeutet einerseits, dass wir mit bestimmten Akteuren in dem Moment, wo sie in Entscheidungspositionen kommen, teils bereits seit vielen Jahren zusammenarbeiten und damit direkte Zugänge und ein tieferes Vertrauensverhältnis haben. Und das ermöglicht uns meiner Meinung nach zweitens, politische Entwicklungen in unseren Gastländern oft besonders früh aufzuspüren.

Darüber hinaus haben wir andere Zielgruppen und Schwerpunkte als die diplomatischen Akteure: Wir pflegen intensive Beziehungen zu zivilgesellschaftlichen Organisationen, aber auch zu akademischen Einrichtungen und Thinktanks. Das ermöglicht uns, eine gewisse „Seismografen- und Erklärfunktion“ wahrzunehmen: Themen, die in anderen Regionen dieser Welt relevant sind, frühzeitig aufzugreifen und in die deutsche und europäische Debatte einzubringen. Ich denke hier an unsere Regionalprogramme, die wir bereits vor einigen Jahren lanciert haben und die sich dem Thema Klima und Energiesicherheit widmen. Hier ist es uns frühzeitig gelungen, etwa die geostrategisch sowie mit Blick auf Sicherheit und Ressourcen relevante Arktis stärker in den Blick zu nehmen und die Positionen der Arktisanrainer aufzuzeigen. Ein weiteres Beispiel ist der Bereich Künstliche Intelligenz: Um Trends, neue Politikansätze und Erfahrungen aufzuspüren und in die europäische Debatte einfließen zu lassen, ist unsere Präsenz in Asien von hohem Stellenwert. Dieser Wissens- und Informationstransfer zurück nach Deutschland und Europa stellt aus meiner Sicht einen hohen Mehrwert unserer Auslandsarbeit dar.

Ai: Also im Zweifelsfall lieber eine Tür offenlassen?

Kanter: Wir haben viel über „shrinking spaces“ gesprochen – und lei-

der muss man realistischer Weise feststellen, dass dieses Phänomen weltweit eher stärker als schwächer wird. Aber es gibt auch positive Entwicklungen, wo sich neue Räume öffnen, die wir aufgrund unserer Präsenz vor Ort frühzeitig erkennen, und wo wir eine Intensivierung der Beziehungen aktiv vorantreiben können.

Und wir sollten die „Türöffner-Funktion“ für die Intensivierung bestehender Partnerschaften nicht vergessen. Die Konrad-Adenauer-Stiftung hat in den vergangenen Jahren aus meiner Sicht strategisch gut geschaut, wo wir uns durch neue Standorte wichtige Zugänge, Partnerschaften und Informationsquellen erschließen können, um in sogenannten „like-minded nations“ die Beziehungen zu intensivieren, um das gemeinsame Engagement für die regelbasierte internationale Ordnung voranzutreiben. Ich denke da an unsere neuen Büros in Kanada, Australien und in Stockholm für die Nordischen Staaten – allesamt uns eng verbundene demokratische Partnerländer.

Ich denke aber eben auch an unser Auslandsbüro in Bagdad, das es uns ermöglicht, ganz nah an den Entwicklungen in diesem wichtigen Land dran zu sein und den direkten Austausch zu den Akteuren vor Ort zu pflegen. Wir wollen damit auch signalisieren, dass wir Interesse an den Entwicklungen vor Ort haben und kein Vakuum entstehen soll, das andere ausfüllen. Denn auch das ist eine Realität und ein gewisses Versäumnis: Wir haben mit Blick auf den afrikanischen, aber auch lateinamerikanischen Kontinent Freiräume entstehen lassen, die inzwischen von autokratischen Akteuren – regionalen und globalen Kräften – besetzt werden. Ich denke, die Konrad-Adenauer-Stiftung hat sich durch strategische Entscheidungen und partnerschaftliches Handeln in den vergangenen Jahren gut aufgestellt, um die globalen Herausforderungen anzunehmen und mit Partnern weltweit zu begleiten.

Die Fragen stellen Sören Soika und Fabian Wagener.

Caroline Kanter ist seit April 2023 stellvertretende Leiterin der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung. Zuvor war sie unter anderem als Leiterin der Auslandsbüros in Rom und Paris für die Stiftung aktiv.



Foto: © John Angellino, newscom, picture.alliance.

[Systemkonflikt? Nein danke!](#)

„Niemand will auf der falschen Seite der Geschichte stehen“

Systemische Rivalität und Einigkeit bei der Verteidigung der UN-Charta

Andrea Ellen Ostheimer

Eine deutliche Mehrheit der Staaten weltweit fordert angesichts des russischen Angriffs auf die Ukraine in der Generalversammlung der Vereinten Nationen den Abzug der russischen Truppen aus dem Nachbarland. Und doch existieren gravierende Unterschiede in der Bereitschaft zu Sanktionen sowie der Interpretation des Konflikts und seiner machtpolitischen Hintergründe. Viele Länder lehnen es ab, sich dauerhaft einem weltpolitischen Lager zuzuordnen. Ihre UN-Vertreter begründen das mit verschiedenen Argumenten – und der Westen sollte ihnen zuhören.

Die Debatten und Abstimmungen auf der Sondersitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 23. Februar 2023 über den russischen Einmarsch in die Ukraine haben gezeigt, dass die internationale Gemeinschaft ganz überwiegend geeint bleibt in der Verurteilung der Verletzung der UN-Charta durch den russischen Angriff auf die Ukraine. 141 Staaten stimmten für die Resolution ES-11/6, in der neben dem Aufruf zur Einstellung der Feindseligkeiten verlangt wird, „dass die Russische Föderation alle ihre Streitkräfte unverzüglich, vollständig und bedingungslos aus dem Hoheitsgebiet der Ukraine innerhalb ihrer international anerkannten Grenzen abzieht“¹. Doch abgesehen von dieser Solidaritätsbekundung zur Verteidigung der Grundsätze der territorialen Integrität und Souveränität beginnen die Positionen ein Jahr nach Beginn der Invasion auseinander zu driften.

Im Wesentlichen wurden die Sanktionen gegen Russland von den USA, der EU und den EU-Mitgliedstaaten verhängt, während sich andere Länder entschieden haben, diesen Weg nicht mitzugehen. In vielen Staaten des Globalen Südens wird der Krieg als ein Konflikt zwischen dem Westen und Russland gesehen. Sie wollen sich nicht in ein Lager hineinziehen lassen, sondern neutral bleiben. Seit nun mehr als einem Jahr umwerben die US-amerikanische Regierung und die europäischen Regierungen die internationale Gemeinschaft, um sie zur Unterstützung der Ukraine zu bewegen. Dabei folgen sie der Argumentationslinie, dass durch die Verteidigung

der Ukraine die regelbasierte Ordnung und die Zukunft der Freiheit selbst verteidigt werden. In den vergangenen Monaten haben verschiedene europäische Staats- und Regierungschefs auch argumentiert, dass Neutralität in diesem Konflikt gleichbedeutend mit einer Unterstützung des Aggressors sei.

Dieser Artikel ist eine Zusammenfassung von elf vertraulichen Gesprächen mit Ständigen Vertretern aus Afrika, Asien, Lateinamerika und dem Nahen Osten bei den Vereinten Nationen in New York, die zwischen März und Mai 2023 geführt wurden.² Zentraler Aspekt der Gespräche war, wie Staaten, die in der G77-Gruppe³ vertreten sind, dem Sicherheitsrat angehören oder Gegenstand von dessen Erörterungen sind, das vom Westen vorgebrachte Argument bewerten, dass es sich sowohl in Bezug auf den Krieg in der Ukraine als auch hinsichtlich der zunehmenden Rivalität und Spannungen zwischen den USA und China im multilateralen Kontext um einen Systemkonflikt handle. Die Autorin ging der Frage nach, ob der Eindruck besteht, dass die USA und Europa andere Staaten zu stark unter Druck setzen, Partei zu ergreifen, und ob das Argument des Westens, Freiheit und Menschenrechte zu verteidigen, diejenigen Regierungen vor den Kopf stoßen könnte, die es mit diesen Werten im eigenen Land selbst nicht so genau nehmen. Sollten die Staaten, die ihre Außenpolitik an bestimmten Werten ausrichten, mehr Flexibilität an den Tag legen und eine engere Zusammenarbeit mit den Staaten anstreben,

die diese Werteorientierung nicht teilen, um sich den globalen Herausforderungen zu stellen? Zudem sollte herausgefunden werden, weshalb sich eine Gruppe von mehr als 30 Staaten bei der Abstimmung über die Resolutionen der UN-Generalversammlung zum Krieg in der Ukraine der Stimme enthielt. Angesichts der mittlerweile über einen bloßen Wettbewerb hinausgehenden Systemrivalität zwischen den USA und China wurden die Gesprächspartner auch dahingehend befragt, wie sie diese Situation wahrnehmen. Ergänzt durch Hintergrundinformationen der Autorin spiegelt die nachfolgende Zusammenfassung die Meinungen und Standpunkte der interviewten Ständigen Vertreter bei den Vereinten Nationen in New York wider.

Die Charta der Vereinten Nationen als kleinster gemeinsamer Nenner

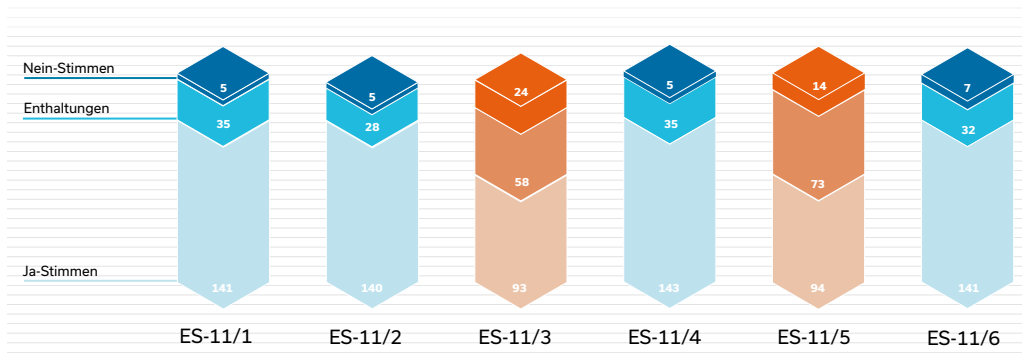
Wie das Abstimmungsverhalten zu den sechs Resolutionen der UN-Generalversammlung zur Ukraine gezeigt hat, steht die internationale Gemeinschaft mehrheitlich hinter der UN-Charta und der Verteidigung der Grundsätze

der territorialen Integrität, Souveränität und Nichteinmischung. Bei genauerer Betrachtung der sechs Resolutionen, die in der UN-Generalversammlung zur Ukraine in den Jahren 2022 und 2023 eingebracht wurden, zeigt sich jedoch, dass die Resolution ES-11/3 zur Aussetzung der Mitgliedschaft Russlands im Menschenrechtsrat sowie die Resolution ES-11/5, die Rechenschaftspflicht und Wiedergutmachung fordert, nicht die gleiche überwältigende Unterstützung fanden wie die vier anderen Resolutionen.

Die Mehrheit der internationalen Gemeinschaft steht geschlossen hinter der UN-Charta.

Im Zusammenhang mit der Aussetzung der Mitgliedschaft Russlands im Menschenrechtsrat wurde von den Ständigen Vertretern hervorgehoben, dass a) Staaten, die selbst eine fragwürdige Menschenrechtsbilanz aufweisen, keinen

Abb. 1: Abstimmungsverhalten in der UN-Generalversammlung bei Resolutionen zum russischen Krieg gegen die Ukraine



Quellen: eigene Darstellung basierend auf UN 2022: Aggression against Ukraine: resolution / adopted by the General Assembly, A/RES/ES-11/1, 02.03.2022, in: <https://bit.ly/43jJ6js> [31.05.2023]; UN 2022: Humanitarian consequences of the aggression against Ukraine: resolution / adopted by the General Assembly, A/RES/ES-11/2, 24.03.2022, in: <https://bit.ly/43h0ipZ> [31.05.2023]; UN 2022: Suspension of the rights of membership of the Russian Federation in the Human Rights Council: resolution / adopted by the General Assembly, A/RES/ES-11/3, 07.04.2022, in: <https://bit.ly/44yfEr7> [31.05.2023]; UN 2022: Territorial integrity of Ukraine: defending the principles of the Charter of the United Nations: resolution / adopted by the General Assembly, A/RES/ES-11/4, 12.10.2022, in: <https://bit.ly/44ANBHI> [31.05.2023]; UN 2022: Furtherance of remedy and reparation for aggression against Ukraine: resolution / adopted by the General Assembly, A/RES/ES-11/5, 14.11.2022, in: <https://bit.ly/44fOxxX> [31.05.2023]; UN 2023: Principles of the Charter of the United Nations underlying a comprehensive, just and lasting peace in Ukraine: resolution / adopted by the General Assembly, A/RES/ES-11/6, 23.02.2023, in: <https://bit.ly/3D1FQ1t> [31.05.2023].

Präzedenzfall schaffen wollten und b) sie die Maßnahme für das weitere Offenhalten der Kommunikationskanäle mit Russland für kontraproduktiv hielten. Aus diplomatischer Sicht sei es Ziel des Multilateralismus, alle Seiten an den Verhandlungstisch zu bringen und Probleme durch Verhandlungen zu lösen. In diesem Sinne wird ein Ausschluss als Abstrafung nicht als geeignete Vorgehensweise gesehen, da er diplomatischem Engagement entgegensteht. Auch wird der vom Internationalen Strafgerichtshof ausgestellte Haftbefehl gegen Putin aus diplomatischer Sicht als hinderlich betrachtet, da er – so die Meinung – den russischen Staatschef weiter in die Enge treibe und zu einer möglichen Belastung für einen Verhandlungsprozess werden könne.⁴

Weder die arabische Welt noch afrikanische Länder wollen Russland konfrontieren.

Die Mehrheit der G77-Staaten sieht die „regelbasierte Ordnung“ als ein Konzept des Westens; einige halten sie sogar für ein Instrument zur Festigung der Dominanz und des Einflusses der Vereinigten Staaten. Für diese Staaten entfaltet das Narrativ Chinas, dass das Völkerrecht und damit die Charta der Vereinten Nationen aufrechterhalten werden muss, eine größere Anziehungskraft. Daher kann der Westen nur in den Fällen erfolgreich Unterstützung mobilisieren, in denen es um die Verteidigung der UN-Prinzipien der territorialen Integrität, Souveränität und Nicht-einmischung geht, handelt es sich dabei doch um den kleinsten gemeinsamen Nenner, der die internationale Gemeinschaft eint. Demgegenüber stoßen Versuche, Russland in der gegenwärtigen Phase des Konflikts in einem multilateralen Kontext zu verurteilen und zur Rechenschaft zu ziehen, auf wenig Unterstützung. Weder die arabische Welt noch die afrikanischen Länder wollen Russland konfrontieren.

Für den aufmerksamen Beobachter offenbarte sich diese Kluft zwischen den USA, Europa und ihren engsten Verbündeten auf der einen und den

restlichen Ländern auf der anderen Seite deutlich während der Debatten in der UN-Generalversammlung und im Sicherheitsrat anlässlich des Jahrestages der russischen Invasion im Februar 2023. Während alle europäischen Außenminister und der Hohe Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik in beiden UN-Gremien das Wort ergriffen, waren Stimmen aus Afrika und Asien nur sporadisch und lediglich auf Botschafterebene zu hören. Im Sicherheitsrat war diese Kluft sogar noch offensichtlicher, da außer den Mitgliedern des Sicherheitsrats nur europäische Vertreter als externe Redner ans Mikrofon traten. Obwohl die Resolution ES-11/6 die Invasion nicht ausdrücklich verurteilt, da dies ein strittiger Punkt in den Verhandlungen war, betonten viele europäische Redner in der Generalversammlungsdebatte im Februar 2023 die Notwendigkeit einer einheitlichen Verurteilung der Invasion.

Stimmhaltung – ein aufschlussreicher Einblick in geopolitische Dynamiken, Wahrnehmungen und Missstände

Ungeachtet der Argumentation, dass die internationale Gemeinschaft bei der Verteidigung der UN-Charta zusammenhalten muss, hat sich eine Gruppe von mehr als 30 Mitgliedstaaten bei der Abstimmung über die Resolutionen, die den Schutz der Grundsätze der Vereinten Nationen in den Mittelpunkt stellen, zur Stimmhaltung entschieden.

Dabei lassen sich vier wiederkehrende Beweggründe für die Stimmhaltungen feststellen:

- wirtschaftliche Beziehungen und finanzielle Auswirkungen des Krieges
- Sicherheitsüberlegungen und historische Bindungen
- angebliche Doppelmoral des Westens
- die Notwendigkeit, Hintertüren für Verhandlungen offen zu halten

Wirtschaftliche Beziehungen und finanzielle Auswirkungen des Krieges

Der Krieg in der Ukraine geht für Länder, die auf öffentliche Entwicklungshilfe (Official



Zu sehr in die Enge getrieben? Der vom Internationalen Strafgerichtshof ausgestellte Haftbefehl gegen Wladimir Putin wird von einigen UN-Mitgliedstaaten als kontraproduktiv angesehen. Foto: © Allison Bailey, NurPhoto, picture alliance.

Development Assistance, ODA) angewiesen sind, voraussichtlich mit hohen Kosten einher. Dies gilt insbesondere für Länder in Afrika. Schon jetzt gefährden die steigenden Lebensmittel- und Energiepreise in diesen Ländern die Einhaltung ihrer Verpflichtungen und die Fortschritte bei der Erreichung der Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDGs). Ein Gesprächspartner drückte es so aus: „Ihre Wahrnehmung von der Welt ist universal, was bei meinen Problemen nicht zwangsläufig der Fall ist. Meine Prioritäten sind die Beschaffung von Essen, der Klimawandel und der Welthandel.“

Bei der Bewertung der Haltung der lateinamerikanischen Länder und insbesondere ihrer mangelnden Unterstützung für ein Sanktionsregime gegen Russland ist zu berücksichtigen, dass sie sich in einer doppelten Abhängigkeit befinden. Für sie ist Russland nicht nur ein wichtiger Absatzmarkt für Agrarprodukte, sie benötigen auch russischen Dünger für ihre Agrarindustrie.

Zwar lässt der Blick auf die Haushaltsmittel in den westlichen Staaten bisher keine Kürzungen der Hilfen für Afrika oder für andere Regionen erkennen, aber die Größenverhältnisse

vermitteln den Entwicklungsländern dennoch den Eindruck, dass ihre Probleme zweitrangig geworden sind. Im Jahr 2022 hat der US-Kongress ein Paket in Höhe von 113 Milliarden US-Dollar an Hilfen und militärischer Unterstützung für die Ukraine und verbündete Länder verabschiedet.⁵ Für den afrikanischen Kontinent schlug die Biden-Administration dem Kongress eine Aufstockung der Haushaltsmittel für staatliche Aktivitäten und Projekte im Ausland (State, Foreign Operations, and Related Programs, SFOPS) von 7,65 Milliarden US-Dollar (2022) auf 7,77 Milliarden US-Dollar im Haushaltsjahr 2023 vor.⁶ Ein anderes Beispiel ist die Unterstützung Mexikos im Rahmen des Aktionsprogramms für Sicherheit, öffentliche Gesundheit und sichere Gemeinden, das zwischen den USA und Mexiko anlässlich des 200. Jahrestages ihrer diplomatischen Beziehungen ins Leben gerufen wurde. Dabei handelt es sich um eine Sicherheitspartnerschaft, die auch Fragen des Grenz- und Migrationsmanagements beinhaltet. Auch blieben die Mittel für internationale Zusammenarbeit bei der Drogenbekämpfung und Strafverfolgung mit 64 Millionen US-Dollar stabil, während der Wirtschaftsförderungsfonds sogar von 57,8 Millionen US-Dollar im Jahr 2022 auf 75 Millionen US-Dollar im Jahr 2023 aufgestockt wurde.⁷

Alte und neue Loyalitäten jener Länder, für die Russland ein Wirtschaftspartner ist, hindern sie daran, den Westen zu unterstützen.

Im europäischen Kontext stellt sich die Situation etwas anders dar. Von der Europäischen Friedensfazilität, einem neu geschaffenen EU-Instrument, das in erster Linie zur Bewältigung von Sicherheitsproblemen auf dem afrikanischen Kontinent gedacht war, wurden bereits 3,6 Milliarden Euro (also 64 Prozent) der 5,6 Milliarden Euro für den Finanzzeitraum von 2021 bis 2027 der Ukraine gewidmet (bis Februar 2023).⁸ Seit

Beginn des Krieges in der Ukraine sind insgesamt 698 Millionen Euro an die Afrikanische Union (AU), Niger, Mauretanien und die Länder am Golf von Guinea geflossen, wobei der Löwenanteil (600 Millionen Euro für den Zeitraum 2022 bis 2024) an die AU für ihre Friedens- und Sicherheitsarchitektur ging.

Obwohl EU-Vertreter in Reden vor der UN-Generalversammlung häufig ihre Unterstützung für die Entwicklungsländer beschwören, macht sich unter den Ständigen Vertretern der Eindruck breit, dass es eines tieferen Verständnisses für die Belange der anderen bedarf. Es muss mehr getan werden, um die Ernährungssicherheit zu verbessern und Themen wie eine tragfähige Schuldensituation der Entwicklungsländer in Zeiten wirtschaftlicher und geopolitischer Turbulenzen anzugehen. In diesem Zusammenhang erklärte ein Ständiger Vertreter: „Dem UN-System die Luft abzuschneiden, indem man sich nur auf die Ukraine fokussiert, ist nicht gesund für Europa. Man sollte ein Problem nicht lösen, indem man ein neues schafft.“

Sicherheitserwägungen und historische Bindungen

Für die Länder Zentralasiens und des Südkaukasus, die sich in direkter Nachbarschaft zu Russland befinden und damit unmittelbar dem Einfluss der russischen Machtprojektion unterliegen, ist eine Stimmenthaltung bereits das Äußerste der Gefühle. Wenn sie sich der Stimme enthalten, statt – wie in der Vergangenheit (etwa bei der Annexion der Krim) – mit Russland zu stimmen, wird dies bereits als ein Akt der Unterstützung der UN-Charta gesehen. Dazu erklärte ein Botschafter aus einem östlichen Nachbarland der EU: „Der Verstoß gegen die UN-Charta ist für alle sichtbar und kann nicht gerechtfertigt werden.“

Auch die afrikanischen Staaten, die entweder russische Militärunterstützung erhalten (wie die Zentralafrikanische Republik oder Burkina Faso, die private Söldner der Wagner-Gruppe unter Vertrag haben⁹) oder deren Regierungen während ihrer eigenen Befreiungskämpfe enge Beziehungen zur Sowjetunion pflegten (Länder

der Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika, SADC), ziehen es vor, sich ihrer Stimmen zu enthalten. Alte und neue Loyalitäten dieser Länder, für die Russland ein Wirtschaftspartner ist, hindern sie daran, den Westen zu unterstützen.

Die angebliche Doppelmoral des Westens

Die meisten befragten Ständigen Vertreter kritisierten den Westen wegen seiner Ignoranz gegenüber anderen Konflikten und seiner Ambivalenz gegenüber Menschenrechts- und Völkerrechtsverletzungen sowie wegen der Machtprojektion der USA, wenn es um die eigenen Interessen geht. In den Gesprächen wurde dies oft als „Doppelmoral des Westens“ zusammengefasst.

Die Lage in den palästinensischen Gebieten und das Schweigen zu den illegalen israelischen Siedlungen scheinen ein vom Westen unterschätzter Anlass für Unzufriedenheit und Kontroversen zu sein. In fast allen Gesprächen mit afrikanischen und arabischen Botschaftern wurde Kritik an der stillschweigenden Duldung dieser Zustände durch den Westen geäußert. Insbesondere in der arabischen Welt werden dadurch in den Gesellschaften Emotionen gegen den Westen geschürt. Aber auch auf multilateraler Bühne kann diese Situation den Westen an der Erreichung politischer Ziele hindern, die einer breiten internationalen Unterstützung bedürfen. Dabei wird das zögerliche Vorgehen der Europäer gegenüber der israelischen Siedlungspolitik nicht nur als ein kritischer Punkt, sondern auch als Munition für Russland und China gesehen, Europa der Doppelmoral zu bezichtigen.

Auch in anderen Fällen, wie bei der Einmischung Ruandas im Osten der Demokratischen Republik Kongo oder der türkischen Machtprojektion im Irak, in Libyen und im Kaukasus, herrscht der Eindruck, dass der Westen wegsieht. Von vielen Ständigen Vertretern wurde daher ein unparteiischeres Vorgehen der internationalen Gemeinschaft angemahnt. Zudem haben der Rückzug aus Afghanistan und die Auflösung eines nach westlichem Vorbild geschaffenen Staates in nur wenigen Tagen nach der Machtübernahme der Taliban den Westen in den Augen der Befragten

delegitimiert: „Vertraue nicht dem Westen, er wird dich fallenlassen.“

Die Notwendigkeit, Hintertüren für Verhandlungen offen zu halten

Einige Länder wollten mit der Stimmenthaltung ihre Neutralität wahren, um von Nutzen sein zu können, wenn sich beide Seiten zu Friedensverhandlungen bereit fühlen sollten: „Wenn der Frieden kommt, werden wir bereit sein. Dann können wir versuchen zu helfen.“ Andere stimmten nicht mit dem Westen, da dies zu einem Hindernis für den Dialog mit Russland innerhalb der Vereinten Nationen als dem primären Raum für Verhandlungen werden könne. In diesem Zusammenhang wurde auch kritisiert, dass keine einzige Debatte zur Ukraine im Sicherheitsrat als geschlossene Sitzung stattfand, wo doch ein echter Dialog hinter verschlossenen Türen dringend notwendig wäre. Bei allen Treffen mit den Ständigen Vertretern wurde die Notwendigkeit von Gesprächen zwischen der Ukraine und Russland bekräftigt. Allerdings wurde auch eingeräumt, dass die Zeit dafür womöglich noch nicht gekommen sei, da die Konfliktparteien noch nicht bereit zu sein scheinen und weiter auf einen militärischen Sieg setzen.

Als größtes Problem der USA wird China gesehen, noch vor Russland und seiner Aggression in der Ukraine.

Wenn der Westen jedoch die Unterstützung einer breiten Mehrheit sichern will, werden von ihm ein gemäßigtes Vorgehen sowie erste Anzeichen für die Bereitschaft zu Verhandlungen über eine Art von Waffenstillstand erwartet. Auch wurde betont, dass die Aufnahme von Friedensverhandlungen schon notwendig werden könnte, während der Krieg noch andauert. Russland habe sich zwar in eine prekäre Lage manövriert, werde aber immer ein wichtiger Akteur im internationalen System bleiben. Nach dieser Sichtweise sollte der Westen seine Optionen vorausschauend abwägen

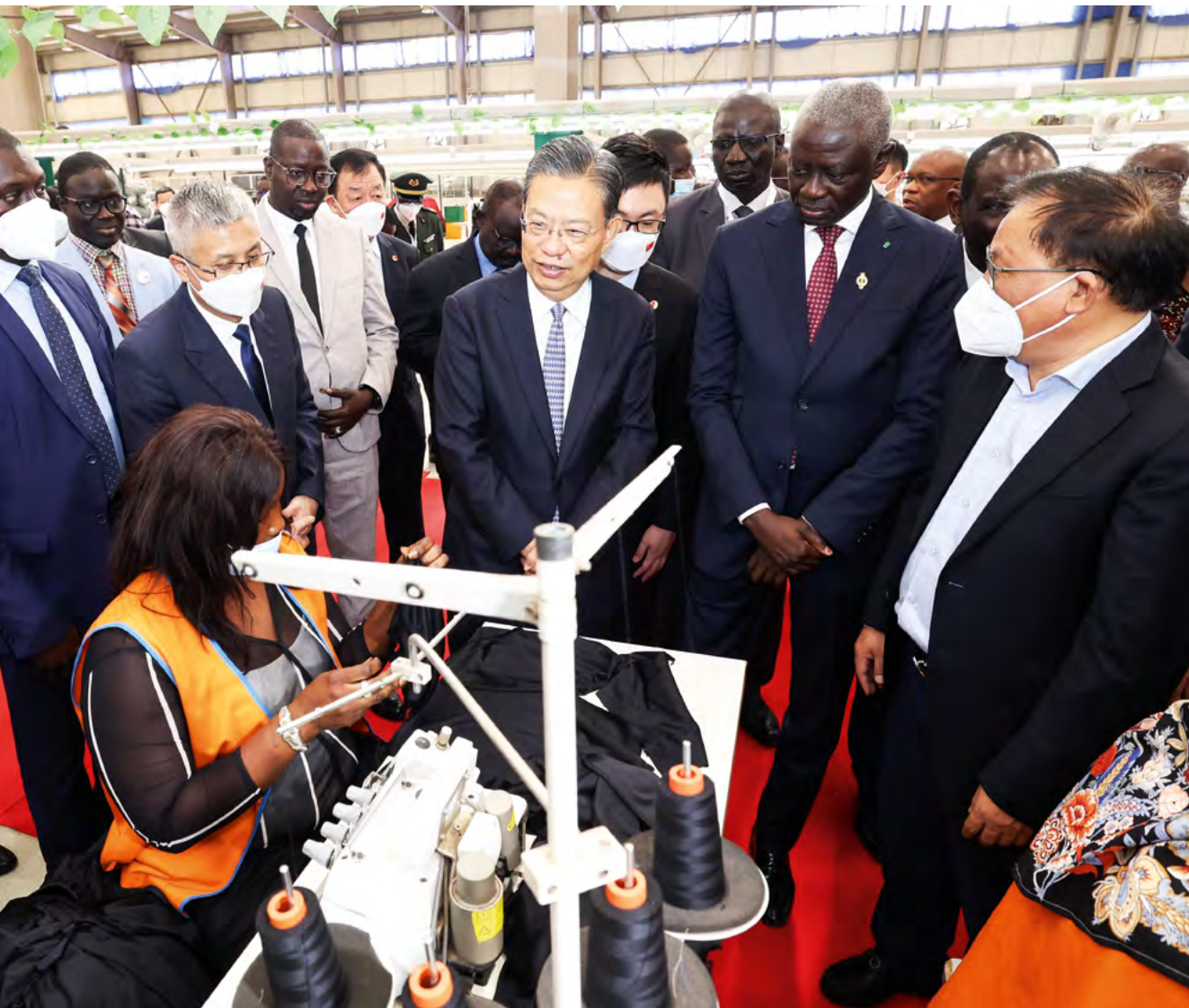


und dabei bedenken, dass es Putin vor allem um sein Erbe geht, sich aber auch der Auswirkungen bewusst sein, die ein besiegt und zerfallendes Russland für den Westen und Eurasien hätte.

Moralischer Anspruch des Westens und diplomatischer Druck

Ähnlich wie das bereits erwähnte Argument der „Doppelmoral“ wurde auch die derzeit innerhalb

der Vereinten Nationen vorherrschende diplomatische Kultur angesprochen. Dabei unterstrichen die Ständigen Vertreter, dass respektvolle Beziehungen Druck auf andere ausschließen sollten, selbst wenn die Umstände anderes zu erfordern scheinen. Werte lassen sich nicht durch die Ausübung von Druck vermitteln. Eine natürliche Reaktion auf zu starken Druck ist es, sich zurückziehen: „Staaten zu belehren und vorzuführen funktioniert nicht mehr. Der Westen muss lernen,



Rasche Umsetzung von Versprechen: China wird von zahlreichen Regierungen in Afrika und anderswo zunehmend als weniger schwerfälliger Partner als westliche Länder betrachtet. Infrastruktur- und Industrieprojekte wie dieses im Senegal werden oft schnell fertiggestellt, wobei sich die Politiker vor Ort häufig wenig Gedanken um die langfristigen Risiken des chinesischen Engagements machen. Foto: © Pang Xinglei, Xinhua, picture alliance.

dass er seinen Einfluss nicht länger aufrechterhalten kann. Internationale Beziehungen sind keine Einbahnstraße. Es ist immer notwendig, der anderen Seite Zugeständnisse zu machen. Es geht darum, Respekt zu zeigen.“ Als respektlos wurde auch kritisiert, wenn ein Land im Sicherheitsrat besprochen wird, ohne dass dessen Ständigem Vertreter Zutritt gewährt wird, sodass dieser bei anderen Ratsmitgliedern um Informationen beteln müsse.

Lateinamerika sieht sich selbst mehrheitlich als Teil des Westens, mit dem es dieselben kulturellen Werte teilt. Dennoch wollen die lateinamerikanischen Länder nicht in einer Position sein, in der sie sich für eine Seite entscheiden müssen. Je mehr Druck ausgeübt wird, zu „wählen“, desto wahrscheinlicher wird es, dass darauf mit Rückzug oder Ablehnung reagiert wird. Historisch gesehen hat Lateinamerika den Westen weitgehend unterstützt, aber die Frage ist, wie lange dies noch der Fall sein wird: „Europa muss verstehen, dass Lateinamerika ein Verbündeter des Westens ist, aber das bedeutet nicht, dass wir alles mitmachen. Wir ziehen unsere eigenen Schlüsse unter Berücksichtigung unserer nationalen Interessen.“

Systemische Rivalität – Sind wir Zuschauer oder werden wir zu Spielfiguren?

In der Systemrivalität zwischen dem Westen und Russland/China fragen sich einige Länder beunruhigt: Sind wir Zuschauer oder werden wir zu Spielfiguren auf dem geopolitischen Schachbrett? Dies zeigt deutlich ihre Sorge, in ein Lager hineingezogen zu werden oder aber machtlos am Rande der Geschichte zu stehen. In der Rivalität und dem Wettbewerb zwischen den USA und China erkennen sie einen gefährlichen Trend, einen aggressiven Ton und den Druck, sich für eine Seite zu entscheiden. Dabei werden die Massenmedien beider Seiten für die Verschärfung des Antagonismus verantwortlich gemacht. Als größtes Problem der USA wird China gesehen, noch vor Russland und seiner Aggression in der Ukraine. Zwar wird Russland als militärischer Herausforderer betrachtet, aber in den Gesprächen wurde auch argumentiert, dass Russland zu keiner Zeit – nicht einmal während des Kalten

Krieges – eine Bedrohung für die Hegemonie der USA dargestellt habe. Damit wird die russische Herausforderung in scharfem Kontrast zu China gesehen, das mit den USA auf verschiedenen Ebenen konkurriert.

Als absolut unerlässlich gilt, dass Europa seine Rolle in der multipolaren Welt definiert und ein globales außenpolitisches Profil zeigt. Wenn gleich verstanden wird, warum Europa angesichts der existenziellen Bedrohung an seiner Grenze weiterhin fest an der Seite der USA steht, entsteht doch zunehmend der Eindruck, dass Europa wegen der USA beginnt, sich in die Auseinandersetzung mit China zu begeben: „Europa muss vorsichtig sein und sollte sich nicht zum Feind Chinas machen.“

Wahrnehmung Chinas und seiner Absichten

Als eine Erklärung für Chinas selbstbewusstes und entschlossenes Vorgehen bei der Neubestimmung seiner Rolle auf der Weltbühne wird ins Feld geführt, dass sich China innerhalb des UN-Systems mit westlicher Hegemonie konfrontiert sieht und Pekings globale Ambitionen durch die USA behindert werden. Dabei wird davon ausgegangen, dass China nicht länger am Rande des internationalen Systems stehen will und frustriert darüber ist, dass ihm nicht die Anerkennung gezollt wird, die ihm seiner Meinung nach zusteht. Die Schlussfolgerung daraus ist, dass sich China nicht als Bedrohung des internationalen Systems sieht und als Macht anerkannt werden möchte. Allerdings scheinen die USA zu einer solchen Anerkennung nicht bereit zu sein.

Vielen Ländern ist nicht klar, weshalb ein Engagement Chinas rundweg abgelehnt werden sollte.

Chinas Ambitionen werden offensichtlich nicht von allen als Bedrohung gesehen. Auch kamen die wachsende finanzielle Abhängigkeit der

Entwicklungsländer von China und der Ausverkauf ihrer natürlichen Ressourcen über mehrere Generationen an die Volksrepublik in den Gesprächen nicht zur Sprache. Stattdessen wird Chinas Aufstieg zur Weltmacht vom Globalen Süden anerkannt: „Niemand kann China daran hindern, Bedeutung zu erlangen – ungeachtet seiner Menschenrechtsverletzungen.“

Vielen Ländern ist nicht klar, weshalb ein Engagement Chinas rundweg abgelehnt werden sollte. Chinas Stil und seine Versuche der Einflussnahme in multilateralen Institutionen wurden bestenfalls als ambivalent gesehen. Dabei wurde festgestellt, dass China seine Stärke in den Vereinten Nationen nicht ostentativ zur Schau stelle, sondern sehr subtil vorgehe. Das so vermittelte Bild eines wohlwollenden Akteurs mit „guten Absichten“ wird mit gewisser Vorsicht zur Kenntnis genommen oder – diplomatisch ausgedrückt – es wird „vorsichtig akzeptiert, aber nicht vollständig geglaubt“.

Der Rückzug der USA von der Weltbühne unter Trump wurde als Ansporn wahrgenommen, die Lücke zu füllen.

Was bieten globale Partner?

Auf UN-Ebene präsentiert sich China den Entwicklungsländern als Partner. Wenn sie mit China Geschäfte machen, erleben sie einen Partner, der seinen Versprechen schnell und bedingungslos Taten folgen lässt, wobei den meisten Politikern die langfristigen Kosten der chinesischen Investitionen für ihre Länder nicht bewusst sind. Insbesondere für afrikanische Staaten ist China ein attraktiver Partner, der nicht nur Investitionen, sondern auch Zugang zu Informations- und Kommunikationstechnologien bietet.

Selbst vielerorts in Lateinamerika wird in China der weniger komplizierte Partner gesehen, der Handelsgespräche nicht mit Themen wie Klimawandel oder Menschenrechten befrachtet. Nicht

nur haben sich in den vergangenen Jahren immer mehr lateinamerikanische Länder dem Projekt der Neuen Seidenstraße (Belt and Road Initiative) angeschlossen, auch die Zahl der lateinamerikanischen Länder, die ihre Beziehungen zu Taiwan offiziell abgebrochen haben, hat sich erhöht.¹⁰ In diesem Zusammenhang wurde von Ständigen Vertretern aller Regionen die Frage aufgeworfen: Was hat der Westen zusätzlich oder anstelle der chinesischen Handelsabkommen und Investitionen zu bieten?

In Lateinamerika herrscht der Eindruck, dass die USA den Kontinent immer noch als ihre quasi natürliche Einflussosphäre betrachten und ihm daher nicht genug Aufmerksamkeit widmen. Im Gegensatz zu Europa, das mit seinem „Global-Gateway“-Programm eine Alternative zur Neuen Seidenstraße entwickelt hat, können die USA bisher auf keine eigene Initiative als internationales Gegengewicht zu dem Projekt verweisen. Wenngleich die EU bei Infrastrukturinvestitionen punkten kann, ist sie beim Handel in Lateinamerika definitiv ins Hintertreffen geraten. Die schmerzlichen und langwierigen Verhandlungen über das EU-Mercosur-Handelsabkommen haben die Beziehungen belastet und Vertrauen zerstört, da das Abkommen von den Mercosur-Ländern nicht nur als ein Handels-, sondern auch als ein politisches Projekt gesehen wurde. Als der französische Präsident Emmanuel Macron das Abkommen in letzter Minute wegen der fragwürdigen Umweltpolitik des damaligen brasilianischen Präsidenten Jair Bolsonaro blockierte, wurden die EU-Mitgliedstaaten als kurzfristig und zu sehr von nationalen Interessengruppen beeinflusst wahrgenommen.

Das von den USA hinterlassene Vakuum

Seitens der Ständigen Vertreter aller Regionen wurde betont, dass es nicht nur die wachsenden regionalen und globalen Ambitionen Chinas seien, die die systemische Rivalität anheizten. Ermöglicht worden sei diese Entwicklung erst durch die Abwesenheit der USA und ein stark mit sich selbst beschäftigtes Europa. Insbesondere der Rückzug der USA von der Weltbühne während der Präsidentschaft Donald Trumps

und die militärische Neupositionierung des Landes hätten andere erst dazu ermutigt, die Lücke zu füllen. Das bezieht sich auf China. Aber auch die Bestrebungen der Türkei in deren Nachbarschaft werden von den Ländern des Nahen Ostens mit Argwohn betrachtet. Das Auftreten von China als Vermittler im Nahen Osten, das eine Annäherung zwischen Saudi-Arabien und dem Iran möglich gemacht hat, wird von Diplomaten als Zeichen für eine sich verändernde Weltordnung gewertet.

Denkanstöße und Fazit

- Die Herangehensweise des Westens an den Multilateralismus geht vom Konzept einer regelbasierten Ordnung aus, das den Aspekt der Rechenschaftspflicht einschließt. Für andere hingegen zählt vor allem die Inklusivität und die Möglichkeit von multilateralen Institutionen, alle Seiten an einen Tisch zu bringen, um in Verhandlungen Kompromisse zu erzielen. Um den Erwartungen gerecht werden zu können, muss man sich des Spannungsverhältnisses zwischen diesen beiden Ansätzen bewusst sein.

Der Westen muss die Dynamik der internationalen Unterstützung für die Ukraine aufrechterhalten.

- Gleichzeitig muss das Argument entkräftet werden, dass die regelbasierte Ordnung ein westliches Konzept sei. Die Universalität der in dieser Ordnung verankerten Werte muss – im Unterschied zu den chinesischen Narrativen, die die Rechtsstaatlichkeit ausschließlich auf zwischenstaatliche Beziehungen, nicht aber auf das Verhältnis zwischen Staat und Bürgern anwenden – stärker herausgestellt werden.¹¹
- Wenn wir ein globales Bündnis für die Prinzipien der UN-Charta aufrechterhalten wollen, müssen wir den existenziellen Bedrohungen

anderer Mitgliedstaaten mehr Aufmerksamkeit widmen. Der Westen könnte Themen wie Ernährungssicherheit, Schuldentragfähigkeit und Reform der globalen Finanzarchitektur nutzen, um den Entwicklungsländern sein Engagement unter Beweis zu stellen. In Afrika geben heute 57 Prozent der Länder mehr für Zinsen auf Staatsschulden (einschließlich ihrer chinesischen Kredite) aus als für Gesundheit, 17 Prozent wenden mehr für Zinszahlungen auf als für Bildung und 60 Prozent können kaum noch ihre Schulden bedienen.¹²

- Zudem muss dringend das Bild korrigiert werden, dass die USA und Europa dem israelisch-palästinensischen Konflikt gegenüber gleichgültig geworden sind. Das lässt sich auch über andere Konflikte sagen, bei denen der Westen in der Vergangenheit Vermittlungsplattformen angeboten, diese aber inzwischen aus einer Reihe von Gründen aufgegeben hat.
- Der Westen muss die Dynamik der internationalen Unterstützung für die Ukraine aufrechterhalten, wird sich aber dem zunehmenden Druck stellen müssen, Verhandlungen als Option in Betracht zu ziehen. Wenn die Unterstützung der Ukraine durch diplomatischen Druck erzwungen wird, so muss man dabei auf möglicherweise auftretende Kollateralschäden vorbereitet sein.
- Wir müssen uns darüber im Klaren sein, dass die meisten Länder des Globalen Südens die von uns wahrgenommene Bedrohung durch China nicht teilen. Sie bevorzugen einen pragmatischen Ansatz gegenüber Chinas neuer Rolle.
- Selbst die Länder, die unsere Werte teilen, wollen nicht unter Druck gesetzt werden, sich für eine Seite zu entscheiden.
- Es ist an Europa, seine Rolle in der multipolaren Welt zu definieren und ein stärkeres globales außenpolitisches Profil zu zeigen. Die Beziehungen der EU zu Lateinamerika sind

seit mehr als einem Jahrzehnt vernachlässigt worden. Mit Blick auf den Friedensprozess im Nahen Osten ist Europa – das diesbezüglich einst eine gestaltende Rolle spielte – in der Bedeutungslosigkeit versunken. Die Beziehungen zwischen der EU und Afrika sind zu einer schwerfälligen Pflichtübung geworden und müssen durch einen echten strategischen Dialog neu belebt werden. Und in Asien muss die EU ihr politisches Gewicht erst noch so erhöhen, dass es ihrer wirtschaftlichen Macht entspricht.

- Nicht zuletzt müssen wir als Europäer begreifen: Während wir einen wertebasierten Multilateralismus befördern wollen, versteht die Mehrheit der Staaten, einschließlich der USA, die internationalen Beziehungen als eine transaktionale, von kurzfristigen nationalen Interessen geleitete Angelegenheit.

– übersetzt aus dem Englischen –

Andrea Ellen Ostheimer ist Leiterin des Büros der Konrad-Adenauer-Stiftung bei den Vereinten Nationen in New York.

- 1 Generalversammlung der Vereinten Nationen 2023: Resolution der Generalversammlung, verabschiedet am 23. Februar 2023, A/RES/ES-11/6, 02.03.2023, in: <https://bit.ly/3OXt37F> [31.05.2023].
- 2 Auch das als Überschrift zu diesem Beitrag verwendete Zitat stammt aus einem dieser Gespräche.
- 3 Die G77-Gruppe, ein Zusammenschluss aus 135 Staaten, meist Entwicklungsländer, wurde 1964 mit dem Ziel gegründet, ihr Verhandlungsgewicht zu stärken und ihre wirtschaftlichen Interessen durchzusetzen. China nimmt an den Sitzungen der Gruppe teil, betrachtet sich aber nicht als Mitglied, sodass Erklärungen der Gruppe im Namen der G77 plus China abgegeben werden.
- 4 Zudem wurden Haftbefehle und Verfahren des IStGH gegen Staatsoberhäupter oft ignoriert (so konnte der sudanesischer Präsident Omar Al-Baschir innerhalb Afrikas frei reisen) oder einkassiert. Auch die Verfahren gegen William Ruto und Uhuru Kenyatta aus Kenia mussten aus Mangel an ausreichenden Beweisen eingestellt werden.
- 5 Committee for a Responsible Federal Budget 2023: Congress Approved \$113 Billion of Aid to Ukraine in 2022, 05.01.2023, in: <https://bit.ly/3AjxhXs> [31.05.2023].
- 6 Congressional Research Service 2022: U.S. Assistance for Sub-Saharan Africa: An Overview, 30.08.2022, in: <https://bit.ly/3H4G1KN> [31.05.2023].
- 7 Congressional Research Service 2022: U.S.-Mexico Security Cooperation: From the Mérida Initiative to the Bicentennial Framework, 12.12.2022, in: <https://bit.ly/43JW9fw> [31.05.2023].
- 8 EU Neighbours East 2023: Ukraine: EU agrees further military support under the European Peace Facility, 02.02.2023, in: <https://bit.ly/41KdaEA> [31.05.2023].
- 9 Die malische Militärjunta, die die Wagner-Gruppe zur militärischen Unterstützung ins Land gerufen hatte, stimmte am 23.02.2023 sogar gemeinsam mit Russland.
- 10 In den vergangenen sechs Jahren haben Panama, El Salvador, die Dominikanische Republik, Nicaragua und seit kurzem auch Honduras ihre Beziehungen zu Taiwan aufgegeben. Lediglich sieben lateinamerikanische Länder unterhalten noch Beziehungen zu Taiwan: Belize, Guatemala, Haiti, Paraguay, St. Kitts und Nevis, St. Lucia, St. Vincent und die Grenadinen.
- 11 Ostheimer, Andrea Ellen 2022: The United Nations and Global Multilateral Organisations as a Playground for American-Chinese Rivalry?, in: New Realities of Multilateralism, Konrad-Adenauer-Stiftung, Panorama 1/2022, 14.11.2022, S. 7–26, in: <https://bit.ly/3Wxaglo> [31.05.2023].
- 12 Kyte, Rachel 2023: Comment: Green shoots, but World Bank meeting leaves a mountain to climb on climate finance, Reuters, 19.04.2023, in: <https://reut.rs/3LmfGvz> [31.05.2023].



[Systemkonflikt? Nein danke!](#)

Viele neue Allianzen

Der Nahe Osten und Nordafrika im globalen „Systemwettbewerb“

Canan Atilgan

Im Westen ist man sich einig, dass sich in der Ukraine entscheiden wird, ob es gelingt, dem Machtstreben autoritärer Staaten wie Russland und China entgegenzuwirken und die regelbasierte Ordnung zu verteidigen. Folgt man dieser Lesart, handelt es sich um einen globalen Systemkonflikt zwischen Demokratie und Autokratie, bei dem der Westen auch von den Ländern des sogenannten Globalen Südens Unterstützung erwartet. Die Realität aber sieht anders aus: Der „Globale Süden“ geht eigene Wege. Dies gilt auch für die Staaten des Nahen Ostens und Nordafrikas. Sie verurteilen zwar fast ausnahmslos den russischen Angriff, vertreten aber eine andere Definition von „Zeitenwende“ – und entfremden sich zunehmend vom Westen.

Realpolitik statt Systemkonflikt

Im gesamten Nahen Osten und in ganz Nordafrika wird Russland mit Blick auf den Krieg in der Ukraine als Aggressor betrachtet und der russische Angriff als völkerrechtswidrig eingestuft. Das Abstimmungsverhalten bei den Resolutionen zur Verurteilung der russischen Invasion in der Generalversammlung der Vereinten Nationen ist ein deutliches Zeichen für die klare Haltung der Länder der Region. Während bei der ersten Abstimmung am 2. März 2022 einige Länder noch aus eigenen sicherheitspolitischen Bedenken heraus zögerten und sich enthielten (so der Irak) oder nicht an der Abstimmung teilnahmen (so Marokko), stimmten sie ein Jahr später gegen Russland. Eine Ausnahme bleibt Syrien. Das Land befindet sich seit 2015 in den Fängen Russlands und hat keine andere Wahl, als den Vorgaben aus Moskau zu folgen. Algerien ist aktuell das einzige Land der Region, das sich bei den UN-Resolutionen noch enthält und damit seiner historisch-traditionellen Positionierung als „blockfreier Staat“ treu bleibt.

Das mehrheitlich gegen Russland gerichtete Abstimmungsverhalten bedeutet allerdings nicht zwangsläufig, dass sich die Länder des Nahen Ostens und Nordafrikas mit der westlichen Lesart des Krieges in der Ukraine identifizieren. Die

russische Sicht der Dinge mit dem Narrativ von der Bedrohung der eigenen Sicherheit durch die NATO-Erweiterung wird gerade in arabischen Gesellschaften durchaus angenommen. Darüber hinaus wird der Krieg in der Ukraine trotz der globalen Auswirkungen hinsichtlich Ernährungs- und Energiesicherheit als eine regionale europäische Angelegenheit empfunden, um die sich der Westen selbst kümmern müsse. So ist der Krieg aus Sicht dieser Länder Ausdruck einer wieder aufflammenden Macht rivalität in Europa. Die meisten Länder der Region haben andere Sorgen. Sie sind mit drängenden, größtenteils hausgemachten Problemen beschäftigt. Die größten aktuellen Herausforderungen in Tunesien, Ägypten oder im Libanon sind nicht vornehmlich durch den russischen Angriff auf die Ukraine verursacht worden, sondern auf weitreichende strukturelle Schwierigkeiten wie die verheerenden Folgen der Pandemie, staatliches Missmanagement und die Schuldenkrise zurückzuführen.

Noch weniger zeigen sich die Länder vom Narrativ des Systemkonflikts überzeugt. In dieser Region, die immer schon eine Bühne für geopolitische Machtspiele und Machtverschiebungen gewesen ist, werden die weltpolitischen Dynamiken durchaus registriert, aber mit realpolitischem Blick. Allein der relative Rückzug der

USA aus der Region und die wachsende Präsenz Chinas sind unverkennbare Indikatoren für diese geopolitische Neuordnung. In den Diskursen tauchen jedoch Begriffe wie Systemwettbewerb oder -konflikt nicht auf. Vielmehr werden die aktuellen Entwicklungen als „Great Power Competition“ zwischen dem Westen und China beziehungsweise Russland im sicherheits- und geopolitischen Kontext erklärt. Nach dieser Auffassung konkurrieren unterschiedliche Mächte um regionalen oder globalen Einfluss, die spezifischen Ordnungsvorstellungen der rivalisierenden Mächte sind dabei unerheblich. Im Vordergrund stehen für die arabischen Länder daher die Konsequenzen der Schwächung der US-Macht für die Sicherheit und den Schutz kleiner Staaten und mittlerer Mächte, wie es die Staaten im Nahen, Mittleren Osten und Nordafrika allesamt sind. Es geht also um die Frage, wie man die zunehmende Konfrontation zwischen den Großmächten unter Wahrung der eigenen nationalen Interessen am besten überlebt und dabei nicht zwischen die Fronten gerät.

Was sich in der Region abzeichnet, ist die Entstehung von „Entwicklungsautokratien“.

Insofern ist das, was im Westen als Systemwettbewerb wahrgenommen wird, im Nahen Osten klassisches geopolitisches Ringen um Macht. Es geht nicht um Demokratie versus Autokratie. Die Länder der Region richten sich nach handfesten eigenen Interessen aus. Die normative Aufladung des Themas wird nicht geteilt. Die Erfahrungen hinsichtlich des moralischen Anspruchs des Westens in der Region befeuern diese Haltung. Der Umgang des Westens mit der völkerrechtswidrigen US-Invasion des Irak, mit der palästinensischen Frage beziehungsweise der Israel-Politik, aber auch mit Afghanistan sind Beispiele, die immer wieder angeführt werden. In der arabischen Welt hat sich die Wahrnehmung verbreitet, dass der Westen nur dann auf die Einhaltung des Völkerrechts und einer regelbasierten Ordnung pocht, wenn er selbst

betroffen ist oder seine Interessen berührt werden. Diese Positionen können sicherlich nicht unwidersprochen bleiben, müssen aber zugleich ernst genommen werden.

Der fehlende Werteaspekt im Verständnis der neuen Weltordnung ist andererseits auch wenig überraschend, da es innenpolitisch in der gesamten Region nicht mehr um einen Systemwettbewerb im Sinne von Demokratie versus Autokratie geht. Die politischen Transformationsprozesse – auch im einstigen Hoffungsland Tunesien – sind längst zum Erliegen gekommen. Das Konzept der Stabilität hat den Wunsch nach Veränderung geschlagen. Die wirtschaftliche Regression und die sozialen Verwerfungen in Ländern wie Tunesien, Ägypten oder Algerien haben ein autokratisches beziehungsweise antipluralistisches Moment unter den Bürgern und Eliten entstehen lassen, weil es Stabilität, Effizienz und Modernisierung verspricht. Was sich in der Region abzeichnet, ist die Entstehung von „Entwicklungsautokratien“. Die Länder entwickeln ihre eigenen Modelle und schauen dabei, wie es in anderen Teilen der Welt funktioniert. Es sind nicht unbedingt China oder Russland, die als Staatsmodelle gelten, sondern lokale Hegemonen, wie beispielsweise die arabischen Golfstaaten, welche sich als Mittelmächte positionieren und ein neues System des funktionierenden Wohlfahrtsstaates repräsentieren, das Wohlstand und Fortschritt verspricht. Ein gutes Beispiel hierfür ist auch Marokko. Das Königreich hat eine neue Entwicklungsstrategie auf den Weg gebracht, einen detaillierten Reformplan in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Digitalisierung und Energiewende. Die Außenbeziehungen werden unter anderem an diesen Zielen und Prioritäten ausgerichtet.

Interessen- statt Wertepartnerschaft

Die aktuellen geopolitischen und geoökonomischen Verhaltensmuster im Nahen Osten und in Nordafrika lassen auf ein grundlegendes Unbehagen ob der Vorstellung schließen, sich nach dem russischen Angriff auf die Ukraine für eine Seite entscheiden zu müssen. Selbst Länder am Golf oder im Maghreb, die mit dem



Westen eng verbündet sind, haben Aufforderungen abgewehrt, sich dem westlichen Vorgehen gegen Russland anzuschließen. Kein Land der Region nimmt an den Wirtschaftssanktionen

teil. Vielmehr sind alle bestrebt, ihre Beziehungen zu Russland und asiatischen Mächten wie China und Indien genauso aufrechtzuerhalten wie ihre Beziehungen zu Europa und den USA.



Bedeutsamer Energielieferant: Algerien ist größter Gasexporteur Afrikas und siebtgrößter weltweit. 83 Prozent der algerischen Gasexporte gehen nach Europa, hauptsächlich nach Spanien und Italien. Foto: © Billal Bensalem, NurPhoto, picture alliance.

Das bedeutet aber keinesfalls eine Annäherung an die russischen oder chinesischen Positionen. Vielmehr widerspricht die Vorstellung eines neuen Kalten Krieges oder einer neuen globalen Polarisierung den wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Interessen der meisten Länder der Region.

Die Golfmonarchien – allen voran Katar, Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) – sind globale Energie-Supermächte. Katar ist einer der größten Erdgasproduzenten und -exporteure der Welt. Doha arbeitet derzeit an einem Ausbau der Produktionskapazitäten um rund 60 Prozent, was das Land spätestens 2027 zum weltweit größten Exporteur von Flüssigerdgas (LNG) machen wird.¹ Zu den zehn größten Erdölproduzenten der Welt gehören Saudi-Arabien, die VAE und Kuwait.² Die Einnahmen haben es diesen Staaten ermöglicht, massiv in Infrastruktur, Bildung und Gesundheit zu investieren, was zu einer raschen wirtschaftlichen Entwicklung und einer deutlichen Verbesserung der Lebensqualität in diesen Ländern geführt hat. Zu den wichtigsten Abnehmern der Region zählt allerdings nicht der Westen, sondern es sind China und Indien. Im Zuge der Energiewende wird der europäische Bedarf an fossilen Energien in etwa in dem Maße zurückgehen, wie die Nachfrage aus China und Indien steigen wird. Vor diesem Hintergrund sind enge Beziehungen nach Asien für die Golfstaaten überlebenswichtig.

Die Länder der Region wollen nicht alles auf eine Karte setzen.

Für Algerien sieht die Situation anders aus. Das Land ist vom europäischen Markt abhängig. Algeriens Gasreserven belaufen sich auf fast 2,3 Billionen Kubikmeter, das Land ist größter Gasexporteur Afrikas und siebtgrößter weltweit.³ 83 Prozent der algerischen Gasexporte gehen nach Europa, hauptsächlich nach Spanien und Italien, mit denen langjährige Verträge laufen.⁴

Inzwischen haben der italienische Energiekonzern ENI und das algerische Staatsunternehmen Sonatrach ein Abkommen zur Steigerung von Gasexporten abgeschlossen. Italien präsentiert sich somit gegenüber Algerien als neuer Absatzmarkt und für die EU als Zwischenlieferant in der Gasversorgung Mitteleuropas. Die neue Kooperation soll keine Notlösung bleiben, sondern vielmehr langfristig Italiens und Europas Erdgasversorgung diversifizieren.

Ressourcenarme Länder wie Tunesien, Libanon, Jordanien oder Ägypten sind hingegen mit existenziellen Krisen konfrontiert. Es handelt sich um teilweise hausgemachte strukturelle wirtschaftliche Herausforderungen wie hohe Arbeitslosigkeit, unzureichende Diversifizierung der Wirtschaft, hohe Staatsverschuldung und instabile Währungen. Diese Länder haben mit die höchsten Inflationsraten weltweit, kämpfen mit sozialen Spannungen und können ihre Schuldenprobleme ohne IWF-Programme nicht bewältigen. Insofern sind sie auf wirtschaftliche und entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit den westlich dominierten internationalen Geberorganisationen angewiesen.

Vor diesem Hintergrund ist „non- oder multi-alignment“ das neue Mantra in der Region. Alle Länder streben eine Diversifizierung ihrer außen-, sicherheits- und wirtschaftspolitischen Beziehungen an. Sie wollen nicht alles auf eine Karte setzen, zumal sie sich im Klaren darüber sind, dass die Weltordnung im Wandel begriffen ist und sie sich an die neuen Gegebenheiten einer multipolaren Welt mit einer Vielzahl von Akteuren anpassen müssen. So gehen die arabischen Länder den Weg einer unabhängigeren, einer viel selbstbewussteren Außenpolitik, um ihre eigenen Interessen zu verfolgen. Sie versuchen, Abhängigkeiten zu reduzieren und das Netzwerk von Partnerschaften neu auszurichten beziehungsweise zu erweitern. Ausnahmslos alle Länder haben Partnerschaftsabkommen mit China im Rahmen von dessen Belt and Road Initiative (BRI) unterzeichnet. Peking ist heute für die meisten Länder der Region der größte Handelspartner und Investor. Die Länder der Region investieren in Subsahara-Afrika und

öffnen ihre Märkte für andere. Die enge wirtschafts- und entwicklungspolitische Partnerschaft zur EU bleibt allerdings ebenso wichtig.

Der Maghreb ist seit dem Krieg in der Ukraine aus dem Fokus Europas gerückt.

Marokko beispielsweise hat in den vergangenen Jahren sein geopolitisches Profil in Afrika geschärft, ist Allianzen mit Ländern in anderen Teilen der Welt eingegangen, um seine außenpolitische Agenda zu verfolgen, insbesondere mit Israel und einigen Golfstaaten, und kooperiert eng mit Europa, aber im Rahmen der BRI auch mit China. Tunesien ist ein weiteres interessantes Beispiel. Das Land ist nicht nur ein traditioneller Partner Europas, sondern stark abhängig von der europäischen Unterstützung. Mit zunehmendem Euroskeptizismus verfolgt das Land aber inzwischen eine nationalistischere Außenpolitik und versucht gleichzeitig, nicht zwischen den großen Nachbarn Marokko und Algerien zerrieben zu werden.

Algerien bildet in Nordafrika die einzige Ausnahme hinsichtlich Diversifizierung. Die algerische Außenpolitik ist stark von der Westsahara-Frage geprägt und die Beziehungen zum Westen haben sich deutlich verschlechtert, seit die USA beschlossen, die Souveränität Marokkos über die Westsahara anzuerkennen. Dieser Tiefpunkt, gepaart mit dem jüngsten Zerwürfnis mit Frankreich wegen der kolonialen Vergangenheit und dem gleichzeitigen Bruch mit Spanien wegen dessen neuer Herangehensweise an die Westsahara-Frage, hat Algerien in eine noch nie dagewesene politische Isolation von der westlichen Welt geführt. Diese Isolation wiederum hat zur Folge, dass Algerien seine politischen Beziehungen zu den revisionistischen Mächten verstärkt und die zum Westen abgebaut hat.

Im Gegensatz zum Mittleren Osten herrscht im Maghreb ein geopolitisches Machtvakuum. Für die USA war der Maghreb nie von vorrangigem

Interesse. Die Region ist seit dem Krieg in der Ukraine auch fast vollständig aus dem Fokus Europas gerückt, das aktuell weder eine Vision noch eine Strategie für seine direkte Nachbarschaft im Süden zu haben scheint. Frankreich als traditionelle Macht im Maghreb kämpft um seinen Einfluss und seine Privilegien. China ist die einzige Macht mit einer großen Strategie, die den Maghreb einschließt, aber auch für China steht die Region nicht im Zentrum seiner Belt and Road Initiative. Russland profitiert zwar von der Isolation Algeriens, hat den Ländern aber wenig anzubieten. Das Machtvakuum wird vielmehr von mittleren Mächten wie der Türkei und den Golfstaaten, insbesondere Saudi-Arabien und den VAE, ausgefüllt. Sie umwerben die Länder der Region mit Kooperationsangeboten und nutzen ihre finanziellen Ressourcen, um sich politischen Einfluss zu sichern. Während sich Europa also aus Nordafrika zurückzieht, haben regionale Mächte die Region für ihre wirtschaftlichen und politischen Interessen entdeckt.

Neue Allianzen statt alter Loyalitäten

Die geopolitische Machthierarchie im Nahen Osten und in Nordafrika befindet sich seit Längerem in einem Wandel, in dem der Westen bereits an Attraktivität, Einfluss und Handlungsspielraum verloren hat und möglicherweise weiter verlieren wird. Der Rückzug der USA aus der Region ist keine Neuerscheinung, hat sich aber mit dem Krieg in der Ukraine beschleunigt und die Marginalisierung des Westens und westlicher Institutionen weiter verschärft. Immer weniger trauen die Eliten im Nahen Osten dem Westen den Willen oder die Fähigkeit zu, den Verlauf von Konflikten wie in Syrien oder Libyen zu beeinflussen, dem wirtschaftlichen Niedergang in der Region entgegenzuwirken oder aber mächtigen Akteuren wie Russland oder dem Iran mit seinen nuklearen Ambitionen und destabilisierenden Aktivitäten in der Region Einhalt zu gebieten. Sie distanzieren sich von den traditionellen Machtstrukturen und suchen nach eigenständigen Lösungen für ihre eigenen Herausforderungen.

In den vergangenen Jahren hat sich in der Region eine aktive Nachbarschaftspolitik in Form von



Die Nachricht am Tag danach: Im März dieses Jahres schlossen der Iran und Saudi-Arabien ein Abkommen über die Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen. Die Annäherung der Erzrivalen kam unter Vermittlung Chinas zustande und könnte in mehrfacher Hinsicht ein Gamechanger in der Region sein. Foto: © Abedin Taherkenareh, epa, picture alliance.

Dialog- und Kooperationsbemühungen zwischen rivalisierenden Staaten herausgebildet. Die Annäherung zwischen Saudi-Arabien und dem Iran; die Normalisierung der Beziehungen einiger arabischer Länder mit Israel; die Deeskalation zwischen Ägypten und der Türkei; Bemühungen, Syrien mit dem Assad-Regime wieder in die arabische Welt einzugliedern oder die diplomatische Offensive des Irak, eine Anbindung an

seine arabischen Nachbarn zu finden, ohne einen Bruch mit dem Iran auszulösen, sind Beispiele für diese aktuelle Politik der Entspannung. Dabei handelt es sich um teilweise überlappende, aber auch divergierende Bemühungen. Sie dokumentieren auf eine unverkennbare Weise die außen- und sicherheitspolitische Neuorientierung außerhalb der bisherigen westlich dominierten Formate.



Noch deutlicher schlägt sich dieser Trend in dem saudisch-iranischen Abkommen nieder, das Anfang 2023 in Peking verhandelt wurde. Saudi-Arabien und der Iran haben sich unter chinesischer Vermittlung geeinigt, die 2016 abgebrochenen diplomatischen Beziehungen wiederzuaufnehmen. Mehr noch: Es wurden Einzelverabredungen getroffen, die sich mit den jeweiligen Sicherheitsinteressen und Bedrohungsperzeptionen befassen. Die saudisch-iranische Annäherung ist aus mehrfacher Hinsicht ein Gamechanger. Zum ersten Mal kommt im Nahen Osten ein Deal zwischen regionalen Rivalen ohne die Beteiligung des Westens zustande. Die USA und Europa sind mit ihrer bisherigen Iran-Politik gescheitert. Weder konnte das Atomprogramm neu verhandelt, noch konnten die iranischen Proxy-Aktivitäten unterbunden werden, weil der Westen über keinerlei Hebelwirkung auf den Iran verfügte und den besorgten Golf-Staaten keine Sicherheitsgarantien anbieten konnte. Die Entspannung zwischen Saudi-Arabien und dem Iran wird die Machtverhältnisse im Nahen Osten möglicherweise grundlegend verschieben, weil damit auch eine Deeskalation im schiitisch-sunnitischen Gegensatz verbunden ist, der die Region im vergangenen Jahrzehnt geprägt hat.

Das Abkommen setzt ebenfalls dem Narrativ ein Ende, dass China nichts mit den komplizierten Konflikten im Nahen Osten zu tun haben wolle. China hegt strategische Ambitionen in der Region und ist offensichtlich bereit, eine aktivere Gestaltungsrolle zu übernehmen. Auch hinsichtlich der nuklearen Bestrebungen des Irans scheint China der einzige Akteur zu sein, der durch das Angebot von Anreizen auf das Mullah-Regime einwirken kann. China will definitiv keinen atomwaffenfähigen Iran, der möglicherweise einen israelischen Militärschlag provozieren und die für China wichtigen stabilen Verhältnisse am Golf gefährden könnte.

Wirtschaftlich ist China bereits heute ein wichtiger Partner der Golfländer. Mit einem bilateralen Handelsvolumen von 161,4 Milliarden US-Dollar hat das Land 2020 die Europäische Union als größten Handelspartner abgelöst und in den

vergangenen 15 Jahren fast 25 Milliarden US-Dollar in die Region investiert. Weitere milliarden-schwere Investitionen wurden im Rahmen des ersten Gipfeltreffens Chinas mit den Monarchien des Golfkooperationsrates im Dezember 2022 vereinbart.⁵ Es geht aber nicht nur um Wirtschaft. Zumindest rhetorisch teilen China und die Golfmonarchien die Vision einer multipolaren Weltordnung, in der die Bewahrung und Ausweitung von Globalisierung und Konnektivität Priorität haben. Es ist eine klare Positionierung, wenn Riad und Peking die Möglichkeiten eruiert, den Energiehandel in anderen Währungen als dem US-Dollar zu betreiben. Die VAE und China haben bereits Pilotprojekte gestartet, um den Energiehandel direkt in digitalen Währungen abzuwickeln. Diese Entwicklungen dürften endgültig mit der Interpretation aufräumen, dass es bei den Beziehungen zwischen China und den Golfstaaten ausschließlich um wirtschaftliche Kooperation gehe.

Es ist offensichtlich, dass die Golfstaaten zu einem neuen, nicht vom Westen geprägten weltpolitischen Rahmen beitragen wollen.

Während sich China als neuer strategischer Partner am Golf etabliert, blieben westliche Annäherungsoffensiven gegenüber den Golfmonarchien im Zuge der Energiekrise nach dem russischen Angriff auf die Ukraine erfolglos. Mit demonstrativen Besuchen versuchten US-Präsident Joe Biden, aber auch der französische Präsident Emmanuel Macron, der damalige britische Premierminister Boris Johnson und Bundeskanzler Olaf Scholz einen Neustart mit Saudi-Arabien, vor allem um die Ölmonarchien auf die eigene Seite zu ziehen. Doch die OPEC Plus brüskierte den Westen mit dem Beschluss, die Ölfördermengen ganz im eigenen wirtschaftlichen Interesse zu drosseln und die Ölpreise zu erhöhen. In den Medien wurde diese Entscheidung als Unabhängigkeitserklärung Saudi-Arabiens

kommentiert. Tatsächlich zeigt die Entscheidung, dass die Zeiten, in denen nationale Interessen der USA in den Golfmonarchien handlungsbestimmend waren, vorbei sind.

Es ist offensichtlich, dass die Golfstaaten – orientiert an ihren eigenen Interessen – zu einem neuen, nicht vom Westen geprägten weltpolitischen Rahmen beitragen wollen. Die jüngste Entscheidung Saudi-Arabiens, als „Dialogpartner“ der Shanghai Cooperation Organisation (SCO) beizutreten, der neben Russland, China, Indien und Pakistan auch die zentralasiatischen Staaten und der Iran angehören, bestätigt diese Bereitschaft. Saudi-Arabien beteiligt sich erstmals an einem östlichen multilateralen Format mit Ländern, die ein Gegenmodell zur westlichen Ordnung propagieren.

Europa muss Schlüsselpartner identifizieren, mit denen es seine Interessen durchsetzen kann.

Europa: Pragmatismus statt Rhetorik

Die geopolitischen Veränderungen und Positionsverluste des Westens machen heute eine Neuausrichtung der bisherigen Nahost- und Nordafrikapolitik dringend notwendig. Europa tut sich jedoch schwer, sich den neuen Realitäten in der Region anzupassen und hält an einem Status quo in den Beziehungen fest, den es so schon seit einiger Zeit nicht mehr gibt. Die dynamischen Entwicklungen in der unmittelbaren Nachbarschaft scheinen an Europa entweder vorbeigegangen zu sein oder werden nicht ernst genommen, obwohl jede Veränderung im Nahen Osten und in Nordafrika immer auch Auswirkungen auf Europa hat und die Europäer über die besten Zugänge zu dieser Region verfügen.

Zudem ist die Region in den vergangenen Jahren und verstärkt durch den Krieg in der Ukraine aus dem Fokus Europas gerückt. Auch die deutsche Bundesregierung zeigt wenig Interesse an

der südlichen Nachbarschaft. Der Umgang ist relativ uninspiriert und beschränkt sich auf die Fortführung der Zusammenarbeit in der Migrationsfrage und den Ausbau der Kooperation in den Bereichen Klimawandel und Energiewende. Dabei sind weder Strategie noch Ziele im Hinblick auf die sich verändernden geopolitischen Rahmenbedingungen erkennbar, obwohl die Abhängigkeiten von dieser Region zunehmen. Besonders deutlich wird dies in der Migrationsfrage, ein ähnlicher Trend zeigt sich in der Frage der Energiesicherheit.

Wenn Europa langfristige und nachhaltige Wege finden will, um in der eigenen Nachbarschaft relevant zu bleiben und die Zukunft mitzugestalten, dann braucht es nicht nur finanzielle Anreize, umfangreiche Programme und vielfältige Initiativen, sondern auch eine Definition der eigenen Interessen. Europa braucht vor allem eine klare Agenda, eine Priorisierung seiner Ziele und die Bereitschaft, diese mit Nachdruck zu verfolgen. Dazu gehört in erster Linie die Erkenntnis, dass ein „One-size-fits-all“-Ansatz, also der Versuch, allen südlichen Nachbarländern unabhängig von ihren Bedürfnissen und Fähigkeiten das gleiche Kooperationsangebot zu machen, kein strategischer Ansatz ist. Vielmehr muss es darum gehen, Schlüsselpartner zu identifizieren, mit denen Europa seine Interessen gemeinsam und gegebenenfalls auch gegen andere Akteure durchsetzen kann.

Der normative Politikansatz im Umgang mit den südlichen Nachbarn ist zwar wichtig, doch sollte auf eine moralische Überhöhung des westlichen Werteverständnisses und eine als respektlos empfundene Kritik an gesellschaftlichen, kulturellen und religiösen Werten und Moralvorstellungen verzichtet werden. Dies gilt auch für das Narrativ einer globalen Polarisierung im Sinne von Demokratien versus Autokratien. In einer hochgradig geopolitisierten Region, in der es nicht um Werte-, sondern um Interessenpartnerschaften geht, erweckt die Rede von einer vermeintlichen globalen Systemkonkurrenz den Eindruck, als ginge es vor allem darum, den Einfluss Russlands und Chinas einzudämmen, und nicht um ein echtes Interesse an Partnerschaft.

Vor diesem Hintergrund sollte sich Europa ernsthaft mit der Frage auseinandersetzen, wie es in seiner Nachbarschaft wieder attraktiver werden und seine Partnerschaften ausbauen kann. Ein vielversprechender Ansatz könnte der Austausch über gemeinsame Interessen sein, die auch jenseits geteilter Werte gemeinsam verfolgt werden können. Ein solches gemeinsames Interesse ist die Verteidigung der internationalen regelbasierten Ordnung, auf deren Stärke und Schutz gerade die kleinen und weniger mächtigen Staaten des Nahen Ostens und Nordafrikas angewiesen sind.

Ebenso ist es wichtig, die Entwicklungszusammenarbeit strategischer auszurichten und dabei die Bedürfnisse der Region zu berücksichtigen, ohne die eigenen wirtschaftlichen und außenpolitischen Interessen aus den Augen zu verlieren. Für die Gesellschaften der arabischen Welt sind Rechtsstaatlichkeit, Korruptionsbekämpfung, Transparenz und ein menschenwürdiger Umgang der Behörden mit den Bürgern Werte, die nach wie vor als europäische Stärken geschätzt werden. Insofern bleibt der europäische Lebens- und Wirtschaftsstil attraktiv. Gerade der Maghreb ist eine Region, die hinsichtlich der Werte, der politischen Systeme und der außenpolitischen Orientierung nach wie vor ein großes Partnerschaftspotenzial für Europa bietet. Hier hat Europa die besten Chancen, sich als außenpolitischer Partner zu behaupten und mehr außen- und sicherheitspolitische Verantwortung zu übernehmen.

Natürlich gibt es auch Kritik an der aktuellen Interpretation des europäischen beziehungsweise westlichen Modells, das Freiheit, Demokratie und Wohlstand kombiniert, was nicht bedeutet, dass die Länder des Nahen Ostens und Nordafrikas automatisch zu Wertepartnern Russlands oder Chinas würden. Aber sie ist ein deutliches Signal dafür, dass das neue Selbstbewusstsein der Staaten der Region in Europa ernst genommen und in die eigenen Strategien eingepreist werden sollte. Etwas mehr Sensibilität, etwas mehr Offenheit im Dialog und ein ehrliches Interesse an den Einschätzungen und Interessen der Länder der Region würden Europa neue Zugänge eröffnen. Die Positionen

dieser Länder ernst zu nehmen, heißt nicht, sie zu übernehmen, sondern die Basis zu stärken, um die eigene europäische Sicht der Dinge mit mehr Glaubwürdigkeit zu vertreten.

Der Krieg in der Ukraine und die wachsende Rivalität zwischen China und den USA haben zu einer geopolitischen Unübersichtlichkeit im Nahen Osten und Nordafrika geführt. Für einige mächtigere Mittelmächte wie die rohstoffreichen Golfstaaten bietet diese Phase der globalen Neuordnung neue Chancen. Sie können mit ihren Nachbarn kooperieren, an der Neugestaltung der Regeln des internationalen Systems mitwirken, wirtschaftlich zu den dynamischen Volkswirtschaften Asiens aufschließen und so ihre eigene Transformation vorantreiben. Aber viele kleine Staaten sind verwundbarer denn je. Ihre Fähigkeit, wirtschaftliche und soziale Krisen zu bewältigen oder Konflikte einzudämmen, ist begrenzt. In der sich zuspitzenden Konfrontation zwischen dem Westen und Russland können sie sich keinem Lager anschließen. Sie distanzieren sich von der bisherigen Weltordnung und suchen nach eigenständigen Lösungen. Dabei sind sie auch auf Europa angewiesen.

Dr. Canan Atilgan ist Leiterin der Abteilung Naher Osten und Nordafrika der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Kumar, Sachin 2022: Qatar to raise LNG production to 126 MTPA by 2027, The Peninsula, 23.02.2022, in: <https://bit.ly/3LUnZyV> [04.05.2023].
- 2 Fleck, Anna 2022: The World's Biggest Oil Producers, Statista, 06.12.2022, in: <https://bit.ly/3NHgDjs> [04.05.2023].
- 3 Economist Intelligence 2023: Algeria becomes Africa's largest LNG exporter, 21.03.2023, in: <https://bit.ly/3VyNl8B> [04.05.2023].
- 4 Fakir, Intissar 2022: Given capacity constraints, Algeria is no quick fix for Europe's Russian gas concerns, Middle East Institute, 08.03.2022, in: <https://bit.ly/41729we> [04.05.2023].
- 5 Tang, Frank 2022: China meets Gulf oil bloc with sights set on free-trade agreement and energy security, South China Morning Post, 12.01.2022, in: <https://bit.ly/3AUQgiw> [04.05.2023].



Foto: © David Mdzinarishvili, AA, picture alliance.

[Systemkonflikt? Nein danke!](#)

Labor der Systemkonkurrenz

Der Südkaukasus zwischen Russland und der Europäischen Union

Stephan Malerius

Der Systemgegensatz zwischen Russland und der EU spielt im Südkaukasus eine zentrale Rolle. Während Moskau die Region als exklusive Einflusszone betrachtet, formuliert Brüssel Kooperationsangebote. Die Staaten des Südkaukasus agieren in diesem Spannungsfeld unterschiedlich – auch weil die Handlungsspielräume je nach Land divergieren.

Einflussphäre versus östliche Partnerschaft

Der Krieg in der Ukraine wird häufig auch als Ausdruck eines Systemkonflikts zwischen Russland und dem Westen, insbesondere der Europäischen Union, beschrieben. Er kann als Zuspitzung einer Systemkonkurrenz im postsowjetischen Raum verstanden werden. Diese Konkurrenz wird selten normativ und differenziert betrachtet, was aber geboten scheint, da sie sich in den insgesamt 15 Nachfolgestaaten der Sowjetunion sehr unterschiedlich manifestiert. Allein in den drei Ländern des Südkaukasus – Armenien, Georgien und Aserbaidschan – sind die Perspektiven auf Russland beziehungsweise die Europäische Union verschieden – wobei durchaus verstanden wird, dass die beiden Akteure für zwei unterschiedliche Systeme stehen, zu denen man sich positionieren kann, aber nicht muss.

Die EU wird im Südkaukasus sowohl als Wirtschaftsblock – Absatzmarkt, Investor, Förderer von Innovationen – als auch als Werteunion wahrgenommen, die für friedliches Zusammenleben, freie und faire Wahlen, die Einhaltung von Menschenrechten und für gute Regierungsführung steht. Russland wird demgegenüber vor allem als ressourcenreich gesehen, wobei Öl und Gas jederzeit auch politische Druckmittel sein können. Das hat beispielsweise Georgien bereits 2006 erfahren, lange bevor der Westen verstanden hat, dass Russland bereit ist, Energie auch als Waffe einzusetzen.¹ In Russland gab es, zumindest seit Wladimir Putin im Jahr 2000 Präsident wurde, keine nennenswerten Versuche, ein wertegelitetes Staatsmodell zu entwickeln. Es bildete sich sukzessive ein System heraus, das zunehmend ein Gegenmodell zur EU verkörperte: Die Außenpolitik ist aggressiv

und militaristisch, Wahlen werden gefälscht, Menschenrechte verletzt und die Regierung fußt auf endemischer Korruption.²

In den Ländern des Südkaukasus bestimmt der Systemgegensatz zwischen Russland und der EU den politischen und öffentlichen Diskurs. Er wird ergänzt durch sehr unterschiedliche Beziehungsmuster: Für Russland ist die Region – wie der gesamte postsowjetische Raum – seine exklusive Einflusszone, auch „nahes Ausland“. Das Engagement anderer Akteure wie der EU beobachtet Russland misstrauisch, wertet es als Einmischung in quasi innere Angelegenheiten. Demgegenüber betrachtet die EU die Region zunächst geografisch, sieht den Südkaukasus als einen Teil Europas, als östliche Nachbarschaft der EU. Dementsprechend sind die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen mit den Ländern der Region zu gestalten. Diese haben grundsätzlich – und anders etwa als die postsowjetischen Staaten Zentralasiens – nach Artikel 49 des EU-Vertrags (Vertrag von Lissabon) das Recht, der EU beizutreten.³ Während Russland in Einflussphären denkt und einen machtpolitischen Anspruch auf die Region erhebt, formuliert die EU – in der Regel konditionierte – Kooperationsangebote, und die betroffenen Staaten sind frei, selbst zu entscheiden, ob sie der EU tatsächlich beitreten beziehungsweise ob oder wie weit sie sich ihr annähern wollen.

Systembildung im Südkaukasus

Fragt man nach der Positionierung der Länder des Südkaukasus in Bezug auf die Systemkonkurrenz zwischen Russland und der EU, ist zunächst zu betrachten, welche Systeme sich in den Staaten selbst nach dem Zerfall der Sowjetunion

herausbildeten. Armenien, Aserbaidtschan und Georgien erklärten Anfang der 1990er-Jahre ihre Unabhängigkeit. Danach brachen Kriege in der Region aus: zwischen Armenien und Aserbaidtschan um Bergkarabach (1992 bis 1994) sowie ein Bürgerkrieg in Georgien zwischen der Zentralmacht in Tiflis und dem abtrünnigen Landesteil Abchasien (1992 bis 1993). Aus den Kriegen wurden eingefrorene Konflikte mit de facto unabhängigen Gebieten, die international nicht anerkannt waren.⁴ Es folgten vor allem in den 1990er-Jahren sehr schwierige und schmerzhafteste Transformationsprozesse, die in den drei Staaten sehr unterschiedlich verliefen.

Armenien

In Armenien waren die 1990er- und frühen 2000er-Jahre von einem Demokratisierungsprozess geprägt, der nicht geradlinig verlief. Die 1995 angenommene Verfassung gab zunächst – wie überwiegend im postsowjetischen Raum – ein Präsidialsystem mit einem vergleichsweise schwachen Parlament und weitreichenden Befugnissen des Präsidenten vor. Während die Präsidialmacht von unterschiedlichen Personen ausgeübt wurde, was für einen gewissen politischen Wettbewerb spricht, waren Medien- und Versammlungsfreiheit eingeschränkt, Wahlen von Unregelmäßigkeiten begleitet und von Protesten gefolgt, die zum Teil gewaltsam unterdrückt wurden. Nachdem eine erste Verfassungsreform 2005 die Einführung eines semi-parlamentarischen Systems festschrieb, vollendete eine zweite umstrittene Verfassungsreform im Dezember 2015 die Machtverschiebung vom Präsidenten zum Parlament. Sie war von der Regierungspartei vornehmlich deshalb betrieben worden, um dem damaligen Präsidenten Serzh Sargsyan, der nach zwei Amtszeiten nicht mehr kandidieren durfte, die politische Macht als Ministerpräsident zu erhalten. Daraufhin kam es 2018 zu friedlichen Massenprotesten und zur sogenannten Samtenen Revolution, die von Nikol Paschinjan angeführt wurde. In demokratischen Wahlen zum Ministerpräsidenten gewählt, setzte sich Paschinjan zum Ziel, rechtsstaatliche Reformen voranzutreiben, Korruption zu bekämpfen und die Beziehungen

zur Europäischen Union zu vertiefen. Nach dem verlorenen Krieg gegen Aserbaidtschan im Jahr 2020 stand er unter massivem innenpolitischen Druck und setzte vorgezogene Parlamentswahlen an, um eine neue Legitimation zu erhalten. Als fair und frei eingestufte Wahlen gaben Paschinjan das Mandat, seine begonnenen Reformen fortzusetzen.

Freie Wahlen gibt es heute in Aserbaidtschan nicht, dafür zahlreiche politische Gefangene.

Aserbaidtschan

Der erste demokratisch gewählte Präsident von Aserbaidtschan, Abulfas Elchibei, wurde, nachdem das Land den ersten Krieg gegen Armenien um Bergkarabach verloren hatte, durch einen Militärputsch im Jahr 1993 gestürzt. Seitdem wird Aserbaidtschan autoritär geführt. Zweiter Präsident war der aus der sowjetischen Elite stammende Heydar Alijew.⁵ Nach seinem Tod im Jahr 2003 folgte sein Sohn Ilham Alijew als Amtsinhaber, der die Kontrolle seiner Familie über das ressourcenreiche Land zementierte. Die Beschränkung von zwei Amtszeiten des Präsidenten wurde 2009 per Referendum abgeschafft. Seit 2017 ist Alijews Frau, Mehriban Alijewa, Vizepräsidentin. Mehrere Demokratieindizes beschreiben das System in Aserbaidtschan heute als autoritär und auf Korruption basierend. Freie Wahlen gibt es nicht, dafür zahlreiche politische Gefangene.⁶

Georgien

Georgien erlitt nach dem Zerfall der Sowjetunion von allen Unionsrepubliken den schwersten Wirtschaftskollaps. Absatzmärkte brachen weg, große Kombinate wurden stillgelegt und das Land versank in einem Bürgerkrieg rivalisierender Parteien und mafioser Clans. Georgiens erster Präsident, Swiad Gamsachurdia, wurde Anfang 1992 ebenfalls durch einen Putsch gestürzt. Sein Nachfolger, der frühere georgische KP-Chef

und sowjetische Außenminister Eduard Schewardnadse, festigte zwar die Staatlichkeit Georgiens und leitete demokratische Reformen ein, vermochte aber die endemische Korruption und grassierende Gewalt nicht einzudämmen. Im November 2003 wurde Schewardnadse durch die friedlich verlaufene Rosenrevolution aus dem Amt verdrängt, ihm folgte Micheil Saakaschwili, der bis 2012 das Land konsequent nach Westen ausrichtete. Gegen Ende seiner zweiten Amtszeit zunehmend autoritär agierend, war Saakaschwili gleichwohl der erste Präsident im Südkaukasus, der nach einer Wahlniederlage die Macht friedlich abgab. Durch die 2013 in Kraft getretene neue Verfassung vollzog Georgien – wie Armenien zwei Jahre später – den Übergang von einem präsidentialen zu einem parlamentarischen System. Die seit 2012 regierende Partei des Georgischen Traums setzte zunächst den auf EU-Integration ausgerichteten Kurs fort. Insbesondere in den vergangenen Monaten ist jedoch zu beobachten, dass die Regierung, die von einem Oligarchen gesteuert wird, der sein Vermögen

in Russland gemacht hat, eine schleichende Neupositionierung Georgiens einzuleiten versucht, die das Land enger an Russland bindet.

Das Interesse Europas und die entstehende Systemkonkurrenz mit Russland

Eine Systemkonkurrenz existierte in den 1990er- und frühen 2000er-Jahren im Südkaukasus nicht, da die Europäische Union praktisch abwesend und vor allem mit ihrer Osterweiterung beschäftigt war. Konflikte der jungen Staaten mit Russland bestanden allerdings durchaus, da Russland versuchte, mit der Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS) ein neues, erneut von Moskau dominiertes Integrationsmodell zu schaffen, das an die Stelle der Sowjetunion treten sollte. Aserbaidschan beispielsweise trat im Oktober 1992 aus der GUS aus; nach dem Sturz des als russlandkritisch geltenden Elchibei trat es im September 1993 wieder bei. Auch der Bürgerkrieg zwischen der georgischen Zentralregierung und Abchasien sowie später in



Verstärktes Interesse: Die Gründung der Östlichen Partnerschaft im Mai 2009 auf einem Gipfeltreffen in Prag war Ausdruck einer ambitionierteren Politik der EU in Osteuropa. Foto: © Srdjan Suki, epa, picture alliance.

weiteren Landesteilen kann als Versuch Russlands gewertet werden, die faktische Kontrolle über das zwei Jahre zuvor unabhängig gewordene Georgien wiederzuerlangen.⁷

Mit der Östlichen Partnerschaft wollte die EU einen Raum verstärkter Zusammenarbeit schaffen.

Ab Mitte der 2000er-Jahre entwickelte sich in der Region schrittweise ein politisches Spannungsfeld zwischen Europa und Russland. Das war auch darauf zurückzuführen, dass nach der Osterweiterung der EU im Jahr 2004 von zehn neuen Mitgliedern acht ehemals kommunistisch, drei sogar Nachfolgestaaten der Sowjetunion waren. Das Interesse an und die Aufmerksamkeit für die neuen östlichen Nachbarn der EU war unter diesen Mitgliedsländern verständlicherweise groß, und so war Polen auch die treibende Kraft hinter einem Programm, das 2009 auf einem EU-Gipfel in Prag ins Leben gerufen wurde und einen politischen Rahmen bilden sollte, um die Beziehung zu den östlichen Nachbarstaaten der EU – Belarus, Moldau und Ukraine sowie zu den Ländern des Südkaukasus – zu gestalten.

Mit der Östlichen Partnerschaft wollte die EU ursprünglich einen gemeinsamen Raum von geteilten Werten, von Demokratie, Wohlstand, Stabilität und verstärkter Zusammenarbeit schaffen. Gleichzeitig markierte das Programm den Beginn einer tiefgreifenden Systemkonkurrenz in der Region. Europa war auf einmal präsent, bekundete Interesse und formulierte Politikangebote. Russland hingegen hatte sein Denken in Einflussphären nie aufgegeben und begann unter Putin, immer autokratischer zu werden. Für den Südkaukasus bedeutete dies, dass sich die Länder auf einmal herausgefordert sahen, sich zu verschiedenen Systemen zu positionieren. Ein Kernbestandteil der Östlichen Partnerschaft waren zu Beginn sehr weitreichende Assoziierungsabkommen, die die EU den Partnerländern anbot und mit denen sie

unter anderem einen intensiveren politischen Dialog sowie eine vertiefte Zusammenarbeit etwa bei Rechtsstaats- und Sicherheitsfragen erreichen wollte. Anfänglich wurde tatsächlich überlegt, wie Russland in das Programm eingebunden werden könnte, was unterstreicht, dass die Östliche Partnerschaft auf Zusammenarbeit und nicht auf Konkurrenz zielte.⁸ Es gelang der EU jedoch nicht, dies der russischen Seite zu vermitteln, gleichzeitig wollte Russland es vermutlich auch nicht verstehen.⁹

Es schien, als ob sich Russland spätestens durch die Östliche Partnerschaft herausgefordert sah, ein konkurrierendes Integrationsmodell zu schaffen. Und so stellte Putin 2011 die Idee einer Eurasischen Union vor, die zwar einen klaren ökonomischen Schwerpunkt besitzen sollte, aber auch einen freien Grenzverkehr wie im Schengenraum und sogar eine Partnerschaft mit der EU vorsah.¹⁰ In der Folge entwickelte sich daraus das Modell der Eurasischen Wirtschaftsunion (EAWU), die tatsächlich vor allem eine wirtschaftliche Integration ihrer Mitglieder vorantreiben wollte (Erleichterung des Austausches von Waren, Kapital, Dienstleistungen und Arbeit) und sich nicht als Wertegemeinschaft definierte. Offiziell wurde die Eurasische Wirtschaftsunion im Mai 2014 von Russland, Belarus und Kasachstan gegründet und damit fünf Jahre nach der Östlichen Partnerschaft und nur wenige Wochen nach Russlands Annexion der Krim. Armenien trat der EAWU im Januar 2015 bei.

Der Südkaukasus zwischen Europäischer und Eurasischer Union

Es mutet wie eine Ironie der Geschichte an, dass sich gerade die Länder des Südkaukasus heute wieder zwischen einem europäischen und einem eurasischen Integrationsmodell entscheiden können. Historisch hat sich die Region schon immer, geografisch wie kulturell, als Punkt der Konfluenz zwischen Europa und Asien gesehen. Nie aber war die geografische Ausrichtung so klar mit der Frage nach der Wahl eines Systems verbunden wie heute. Der Schriftsteller Lasha Bugadze formuliert es für Georgien: „Im Grunde

hat uns die EU aufgefordert, klar zu benennen, wo wir stehen und wer wir sind, bevor wir unsere Beziehungen auf die nächste Stufe heben können. Diese Frage müssen wir nicht nur für die EU, sondern um unserer selbst willen beantworten.“¹¹

Auf die beiden Integrationsmodelle, in denen sich zugleich die Systemkonkurrenz zwischen Russland und Europa in der Region manifestiert, reagierten und reagieren die Länder des

Südkaucasus unterschiedlich: Armenien ist das am stärksten verwundbare Land im Südkaucasus. Ohne nennenswerte Bodenschätze und mit zwei von vier Nachbarn (Türkei, Aserbaidschan) seit Jahrzehnten im Konflikt stehend, war es für Armenien eine existenzielle Frage, Russland als Schutzmacht zu wählen. Sicherheitspolitisch und wirtschaftlich abhängig von Russland, vermied Armenien es jedoch ansonsten, sich an dem in Russland sich herausbildenden autoritären Staatsmodell zu orientieren. Und so wurde



ab 2009 das Assoziierungsabkommen mit der EU verhandelt, was als Chance gesehen wurde, beispielsweise den Rechtsstaat in Armenien zu stärken. Nach vier Jahren durchaus konstruktiver Verhandlungen ging man in Brüssel davon aus, dass Armenien das Abkommen auf dem Gipfel in Vilnius im November 2013 unterzeichnen werde. Die Regierung in Jerewan erklärte jedoch im Spätsommer zur Überraschung vieler, auch im eigenen Land, der von Russland geführten Eurasischen Wirtschaftsunion beitreten zu wollen.

Dieser auch als „U-Turn“ berühmt gewordenen Entscheidung war ein Besuch des damaligen armenischen Präsidenten Serzh Sargsyan in Moskau vorausgegangen, bei dem ihm vermutlich Präsident Putin unmissverständlich mitteilte, dass Armenien keine andere Wahl habe, als Mitglied der EAWU zu werden. In der Folge haftete Armenien das Stigma des „Verbündeten Russlands“ an, da das Land nicht nur der EAWU, sondern auch dem ebenfalls von Russland dominierten Militärbündnis der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS) angehörte. Innenpolitisch hingegen orientierte sich Armenien unbeirrt an der EU, mit der derselbe Sargsyan ab Dezember 2015 ein neues Abkommen über eine umfassende und verstärkte Zusammenarbeit aushandelte, das seit 2021 umgesetzt wird.¹² Dass der seit 2018 amtierende Ministerpräsident Paschinjan betont, demokratische Reformen und die Stärkung des Rechtsstaats seien die Kernstrategie seiner Regierung, ist ein weiterer Ausdruck eines Spagats zwischen wertegeleiteter Politik und geopolitischer Orientierung.¹³

Im Angesicht des verlorenen Krieges und der fortgesetzten Bedrohung durch Aserbaidschan erklärt Paschinjan, dass die Bevölkerung von seiner Regierung wissen wolle, welche Sicherheitsgarantien ein demokratisches System beinhalte. Armenien könne es sich, so verlautet es aus außenpolitischen Kreisen, nicht leisten, in einem sicherheitspolitischen Vakuum zu existieren. Deshalb und weil die EU keine Sicherheitsgarantien zu geben vermag, sei man weiterhin von Russland abhängig.¹⁴ Diese seit mehr als 30 Jahren bestehende Abhängigkeit scheint sich jetzt zu verändern: Weil Russland Armenien weder während des 44-Tage-Krieges im Jahr 2020 noch beim Angriff Aserbaidschans im Herbst 2022 militärisch oder diplomatisch beistand, ist das Vertrauen in die Schutzmacht geschwunden. Dafür

Für den Weg nach Westen: Im Frühjahr 2023 gingen in der georgischen Hauptstadt Tiflis viele Menschen gegen ein von der Regierung eingebrachtes „Agentengesetz“ nach russischem Vorbild und für die weitere Annäherung des Landes an die EU auf die Straße. Foto: © David Mdzinarishvili, AA, picture alliance.



ist die EU seit November 2022 zunächst für zwei Monate und seit Februar 2023 längerfristig mit einer zivilen Beobachtermission an der armenisch-aserbaidischen Grenze vertreten, die Vertrauen bilden und die Sicherheit der Menschen in der Konfliktregion verbessern soll. Russland verurteilt die Mission als eindeutig geopolitisch motiviert.¹⁵

Russland stand Armenien weder während des Krieges 2020 noch beim Angriff Aserbaidischans im Herbst 2022 bei.

Für Aserbaidischans stellte sich die Frage der beschriebenen Systemkonkurrenz im Südkaukasus auf eine andere Art. Mit dem Putsch von Heydar Alijew und der Installierung und Konsolidierung eines autoritären Regimes hatte sich das Land frühzeitig für ein System entschieden, das in den 30 Jahren der Unabhängigkeit auch deshalb nur geringfügig modifiziert werden musste, weil Aserbaidischans aufgrund seiner reichen Gas- und Ölvorkommen wirtschaftlich unabhängig war. Aus demselben Grund wurde es für Europa ein attraktiver Geschäftspartner. Gleichzeitig besaß die Regierung in Baku kein Interesse an einer Annäherung an die EU als Werteunion und Angebote wie die Aushandlung eines Assoziierungsabkommens wurden nicht aufgegriffen. Die Beziehungen zwischen Aserbaidischans und der EU sind asymmetrisch. Während Baku vorwiegend von wirtschaftlichen Interessen geleitet ist, versucht Brüssel, auch über Themen wie gute Regierungsführung zu sprechen.

Das heißt jedoch im Umkehrschluss nicht, dass Aserbaidischans ausgesprochen gute Beziehungen zu Russland unterhält, auch wenn es offensichtliche Ähnlichkeiten der beiden Regierungssysteme gibt. Russland wird als Verbündeter des Erzfeindes Armenien wahrgenommen, die blutige Niederschlagung der aserbaidischen Demokratiebewegung Anfang der 1990er-Jahre

durch russische Truppen steckt tief im Bewusstsein der Menschen. Auch die Anwesenheit von russischen „Friedenstruppen“ auf aserbaidischem Territorium, die den 2020 vereinbarten Waffenstillstand zwischen Armenien und Aserbaidischans sichern sollen, wird als Problem gesehen. Im Konflikt zwischen Russland und Europa beziehungsweise zwischen den beiden Integrationsmodellen ist Aserbaidischans deshalb bestrebt, eine Äquidistanz zu wahren. Die engsten Beziehungen unterhält das Land zur Türkei, die in den vergangenen Jahren zu einem wichtigen Akteur im Südkaukasus aufgestiegen ist, ohne dabei in einer ausgesprochenen Systemkonkurrenz zu Russland oder zur EU zu stehen.

Am entschiedensten hat sich Georgien im Südkaukasus positioniert. Das zentrale Ziel der Präsidentschaft von Micheil Saakaschwili (2004 bis 2012) war die nachhaltige Abkoppelung des Landes vom russischen Einflussbereich und die konsequente euroatlantische Ausrichtung Georgiens. 2008 beantragte das Land gemeinsam mit der Ukraine den Beitritt zur NATO, ab 2009 wurde mit der EU über ein Assoziierungsabkommen verhandelt, das 2014 zusammen mit der Moldau und der Ukraine unterzeichnet wurde und bei dessen Umsetzung Georgien lange Zeit die größten Fortschritte machte. Seit 2016 ist die euroatlantische Integration in der georgischen Verfassung verankert. Wie die Ukraine und Moldau beantragte Georgien im März 2022 den Beitritt zur EU.

Wie zugespitzt die Systemkonkurrenz zwischen Russland und der EU in Georgien wahrgenommen wird, zeigen die Ereignisse im März 2023: Die Regierung hatte in den Monaten zuvor zahlreiche Entscheidungen getroffen, die – trotz anderslautender Bekundungen – ernsthafte Zweifel aufkommen ließen, ob sie an der EU-Integration des Landes festhalten wolle. Dann versuchte sie, ein „Agentengesetz“ durch das Parlament zu peitschen, das offensichtlich von einer russischen Regelung inspiriert war, mit welcher ab 2012 sämtliche regierungskritischen Stimmen in Russland mundtot gemacht wurden. Nach massiven Protesten in der Hauptstadt, die von Slogans wie „No to Russian law“, „No more Russia“ und „We are Europe“ bestimmt waren, musste die

Regierung das Gesetz zurückziehen. Während die europäischen Institutionen das Einbringen des Gesetzes kritisiert hatten, kritisierte die russische Regierung seine Rücknahme.

Fazit

Seitdem die EU mit dem Programm der Östlichen Partnerschaft und den darin eingebetteten Assoziierungs- oder Partnerschaftsabkommen ihr Interesse am Südkaukasus bekundet hat, besteht in der Region eine Systemkonkurrenz mit Russland, das den postsowjetischen Raum als seine exklusive Einflusszone betrachtet. Die Staaten der Region positionieren sich unterschiedlich zu den beiden Integrationsmodellen, die von der Eurasischen Wirtschaftsunion beziehungsweise der Europäischen Union formuliert werden, aber gerade unter jungen Menschen – das haben die Proteste gegen das „Agentengesetz“ in Georgien gezeigt, das belegen aber auch Umfragen in Armenien oder Aserbaidschan¹⁶ – besitzt das europäische Modell eine wesentlich größere Anziehungskraft. Während Russland vor allem als Bedrohung gesehen wird, verbinden die meisten Menschen mit Europa gute Ausbildung, wirtschaftliche Chancen und das Recht auf Selbstbestimmung. Die EU versucht, mit zahlreichen Kooperationsangeboten – von Erasmus+ bis hin zu umfangreichen Freihandelsabkommen – diesen Erwartungen gerecht zu werden. Es bleibt aber offen, ob Europa auch in sicherheitspolitischer Hinsicht, was vor allem von Georgien und Armenien erwünscht ist, ein ernstzunehmender Akteur werden kann. Die Entwicklung im Konflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan wird unter anderem zeigen, wie weitreichend Europas Einfluss im Südkaukasus tatsächlich sein kann.

Stephan Malerius ist Leiter des Regionalprogramms Politischer Dialog Südkaukasus der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Bereits im Januar 2006 unterbrach Russland Gaslieferungen nach Georgien, angeblich aufgrund von Explosionen an den Gaspipelines, was die georgische Regierung als politischen Erpressungsversuch wertete. Paton Walsh, Nick 2006: Georgian leader attacks Russia after gas blasts, The Guardian, 23.01.2006, in: <https://bit.ly/42B3k9a> [03.05.2023]. Georgien bemühte sich daraufhin, von russischem Gas unabhängig zu werden.
- 2 „Das politische System Russlands gewann in den neunziger Jahren unter der Präsidentschaft Boris Jelzins ein erstes noch unklares Profil [...] Es veränderte sich unter den Präsidentschaften von Vladimir Putin [...] in eine streng ‚gelenkte Demokratie‘. Wie dieser von einem russischen Publizisten geprägte Begriff nahelegt, wurden die Verfassungsprinzipien gebeugt und die demokratischen Institutionen und Verfahrensweisen manipuliert.“ Mommsen, Margareta 2018: Russland, Bundeszentrale für politische Bildung, 26.03.2018, in: <https://bpb.de/47933> [22.05.2023].
- 3 „Jeder europäische Staat, der die in Artikel 2 genannten Werte achtet und sich für ihre Förderung einsetzt, kann beantragen, Mitglied der Union zu werden.“ EU-Vertrag, Artikel 49, Amtsblatt der Europäischen Union, C 202/43, in: <https://bit.ly/3WyzTly> [03.05.2023].
- 4 Um Bergkarabach gab es einen zweiten Krieg im Jahr 2020, der die Konstellation in der Region maßgeblich veränderte und auch unmittelbaren Einfluss auf die Systemkonkurrenz zwischen Russland und der EU in der Region aufweist.
- 5 Heydar Alijew war Erster Sekretär des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei der Aserbaidschani-schen SSR, von 1982 bis 1987 Mitglied des Politbüros der KPdSU und Erster Stellvertretender Ministerpräsident der Sowjetunion.
- 6 „Power in Azerbaijan’s authoritarian regime remains heavily concentrated in the hands of Ilham Aliyev, who has served as president since 2003, and his extended family. Corruption is rampant, and the formal political opposition has been weakened by years of persecution.“ Freedom House 2023: Azerbaijan, in: <https://bit.ly/3lssJ4w> [03.05.2023].
- 7 Bemerkenswert in diesem Zusammenhang sind die Gedanken von Gela Tscharkwiana während des Besuchs von Boris Jelzin Anfang 1994 in Tiflis. Tscharkwiana war ein enger Berater von Schewardnadse: „Den Verlust des Imperiums und seiner Macht wolle Moskau nicht wahrhaben. Deshalb versuche Russland, sich neuen Einfluss zu verschaffen und in Ländern wie Georgien seine Truppen zu stationieren [...] Das sei aber ein Anachronismus. Es gehe heute nicht mehr um Prestigepolitik, nicht mehr um Truppen und militärische Macht, sondern um wirtschaftliche Kooperation, von der alle Länder im Kaukasus profitieren müssten, und nicht nur Russland.“ Nielsen, Fried 2000: Wind, der weht. Georgien im Wandel, Frankfurt am Main, S.190.

- 8 „Sowohl von russischer Seite als auch in einigen EU-Mitgliedstaaten wurde die Frage aufgeworfen, welche Rolle Russland im Rahmen der Östlichen Partnerschaft konkret spielen sollte. EU-Außenkommissarin Benita Ferrero-Waldner erklärte gegenüber der russischen Zeitung Kommersant (5.2.2009), dass Russland deshalb nicht in die Östliche Partnerschaft einbezogen wurde, weil es seinerzeit entschieden habe, außerhalb des ENP-Rahmens zu bleiben. Dabei ließ sie aber die Möglichkeit einer punktuellen Einbeziehung Russlands offen. Von jenen EU-Mitgliedstaaten, die wie Polen und Deutschland ein starkes Interesse an der Östlichen Partnerschaft haben, befürworten die meisten Russlands Einbeziehung in spezifische Projekte. Frankreich ist sogar dafür, Russland etwa zur Teilnahme an wichtigen Gipfeltreffen im Rahmen der Initiative einzuladen.“ Stewart, Susan 2009: Russland und die Östliche Partnerschaft. Harsche Kritik, punktuelles Kooperationsinteresse, SWP-Aktuell 2009/A 21, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), 15.04.2009, S. 2, in: <https://bit.ly/3Isx7IX> [22.05.2023].
- 9 „In anderen Kommentaren aus dem russischen Außenministerium heißt es, dass die Initiative die betroffenen Länder zwingt, zwischen EU und Russland zu wählen. [...] Laut Duma-Mitglied Sergej Markow ist die Initiative ein Störfaktor in der ‚strategischen Zusammenarbeit‘ zwischen Russland und den für die Östliche Partnerschaft vorgesehenen Ländern.“ Ebd., S. 2.
- 10 Halbach, Uwe 2011: Wladimir Putins Eurasische Union. Ein neues Integrationsprojekt für den GUS-Raum?, SWP-Aktuell 2011/A 51, SWP, 14.11.2011, in: <https://bit.ly/3pVH237> [22.05.2023].
- 11 Lomsadze, Giorgi 2022: As Georgia imagines its European future, it looks at its past, Eurasianet, 01.08.2022, in: <https://bit.ly/420VV2v> [03.05.2023].
- 12 Abkommen über eine umfassende und verstärkte Partnerschaft (Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement, CEPA).
- 13 „He made clear that he would pursue a democratic system, but he ,also said that he viewed democracy as a firm belief, rather than a geopolitical orientation.“ Remler, Philip 2020: Russia’s Stony Path in the South Caucasus, Carnegie Endowment for International Peace, 10/2020, S. 11, in: <https://bit.ly/4082WO4> [03.05.2023].
- 14 Gespräch des Autors mit einer Vertreterin des Auswärtigen Ausschusses in der armenischen Nationalversammlung.
- 15 „Russian Deputy Foreign Minister Mikhail Galuzin told EU Special Representative for the South Caucasus [...] that Moscow views the mission as a bid to ,squeeze Russia out of the region and weaken its historical role as the main guarantor of security.“ Mgdesyian, Arshaluis 2023: EU launches observer mission in Armenia, Eurasianet, 23.02.2023, in: <https://bit.ly/40wuqN9> [03.05.2023].
- 16 In einer Umfrage unter aserbaidjanischen Jugendlichen nannten auf die Frage, welchem Bündnis Aserbaidjan beitreten sollte, 61 Prozent die EU und lediglich 3,3 Prozent die Eurasische Wirtschaftsunion. Fabbro, Robin 2023: How Azerbaijan’s youth feels towards different countries and the conflict, Open Caucasus Media, 09.02.2023, in: <https://bit.ly/3NA9eT5> [03.05.2023].



Foto: © Kabir Jhangiani, NurPhoto, picture alliance.

भारत 2023 INDIA



Systemkonflikt? Nein danke!

Welche Farbe hat der Lotus?

Indien will von einem Systemkonflikt nichts wissen

Lewe Paul

Wenn in den Vereinten Nationen über Russlands Krieg gegen die Ukraine abgestimmt wird, enthält sich Indien regelmäßig, die Beziehungen zu Moskau werden weiter gepflegt. Moralische Appelle werden daran nichts ändern. Wenn die westlichen Staaten die „größte Demokratie der Welt“ stärker an sich binden wollen, müssen sie dem Land konkrete Angebote machen, die es bei seiner wirtschaftlichen Entwicklung unterstützen und seine Sicherheit vor China erhöhen.

Für das Logo seiner G20-Präsidentschaft hat Indien eine markante Lotusblüte entworfen, auf der eine Weltkugel zu balancieren scheint. Das Symbol ist nicht nur eine Anlehnung an das Emblem der regierenden Bharatiya Janata Party (BJP) von Premierminister Narendra Modi, es gibt auch Hinweise auf Indiens Selbstverständnis als globaler Akteur: Ein besonderes Merkmal der Lotuspflanze, so erklärte ein indischer Diplomat in Berlin, sei ihre Fähigkeit, unter widrigen Bedingungen zu gedeihen und zu blühen.

Einerseits ist es sicher zulässig, diese Symbolik als Wunsch Modis zu interpretieren, die diplomatischen Großereignisse unter Führung seines Landes zu nutzen, um der Welt in einer turbulenten Zeit wieder auf einen grünen Zweig zu verhelfen. Noch deutlicher aber reflektiert das Design die Selbstwahrnehmung Neu-Delhis. Mit Pakistan im Westen und China im Norden blickt Indien auf zwei Gegenspieler und sieht sich in Südasien – das oft als die am wenigsten integrierte Region der Welt bezeichnet wird – auch sonst mit vielen Problemen konfrontiert. Die Lotusblüte steht für Indiens erklärten Anspruch, sich aus diesen ungünstigen Bedingungen heraus zu der prosperierenden Großmacht zu entwickeln, die es zumindest gemäß seinen demografischen Eigenschaften bereits ist. Im Logo nicht übersehen werden sollte auch die Ausrichtung der Weltkugel. Denn so wie Indien darin im Zentrum liegt und der Südpol nach oben zeigt, inszeniert sich Neu-Delhi in seiner Präsidentschaft auch als Stimme und Führer des sogenannten Globalen Südens.

Angesichts der verhärteten Fronten im russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine und der zugespitzten politischen Konfrontation zwischen demokratischen und autoritären Systemen würde der Westen Indien gern als festen Partner verbuchen. Doch das Abstimmungsverhalten Indiens in den Vereinten Nationen zeichnet ein anderes Bild. Trotz steigendem Druck aus Washington, London und Berlin enthielt sich Neu-Delhi, anstatt die Resolution A/RES/ES-11/1¹ vom 2. März 2022 und nachfolgende Voten gemeinsam mit 141 Ländern für eine Verurteilung der Handlungen Moskaus zu nutzen. Zwar löste dieses Abstimmungsverhalten Irritationen aus, jedoch ist Indien als Partner wichtiger denn je. Es hat China als bevölkerungsreichstes Land der Welt abgelöst, setzt sich äußert ambitionierte wirtschaftliche Ziele und wird für jeden Versuch, die Erderwärmung zu verlangsamen, von entscheidender Bedeutung sein.

Indien ist sich seiner Relevanz beim Umgang mit globalen Herausforderungen bewusst. Seine Interessen bezüglich der Weltordnung sind allerdings anders gelagert als die Deutschlands und anderer Vertreter des politischen Westens. Während der Begriff „Systemkonflikt“ in Europa immer mehr verfängt und der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine als ein Symptom dieses Konflikts verstanden wird, herrscht in Indien eine nüchterne Analyse vor, die vor allem von einer Fragestellung geleitet ist: Welche Nährstoffe braucht der Lotus für die Entfaltung seiner prächtigen Blüte, wie sind diese am besten zu bekommen und wer will sie ihm streitig machen?

Unabhängig, blockfrei und eigensinnig

Seit der Unabhängigkeit im Jahr 1947 blickt Indien auf eine außenpolitische Tradition der Blockfreiheit zurück. Bereits in den Anfängen des Kalten Krieges gehörte Indien zu den Ländern, die einer Polarisierung der Weltordnung entgegenwirken wollten. 1961 war der damalige Premierminister Indiens, Jawaharlal Nehru, einer der Mitbegründer des Non-Aligned Movement, dem sich 120 Länder anschlossen. Mit dem Zerfall der Sowjetunion und dem Ende des Kalten Krieges relativierte sich zwar die Bedeutung der Gruppierung, allerdings ging mit ihr weiterhin das Selbstverständnis eines aufstrebenden und unabhängigen „Globalen Südens“ einher. Dessen Mitglieder lehnen es ab, zu Spielbällen in Großmachtkonflikten degradiert zu werden.

Dieser außenpolitischen Tradition entsprechend sind die Anliegen des „Globalen Südens“ auch das zentrale Mantra der indischen G20-Präsidentschaft in diesem Jahr. Während politische und ökonomische Schwergewichte wie die USA, Japan und auch Deutschland das Format nutzen wollen, um auf Russland Druck auszuüben oder zumindest eine klare Haltung gegen Moskaus Angriffskrieg zu formulieren, versteht Indien seine Gastgeberrolle anders. Die G20 sollten sich in ihren Diskussionen nicht in Angelegenheiten verlieren, die man nicht gemeinsam lösen könne, sagte Premierminister Modi in einer Ansprache beim Treffen der Außenminister am 2. März 2023. Stattdessen sei ein konstruktiver Austausch zu Herausforderungen wie Katastrophenresilienz, finanzielle Stabilität, grenzüberschreitende Kriminalität sowie Lebensmittel- und Energiesicherheit gefragt.² Modi appellierte an die Verantwortung der Gruppe gerade gegenüber den Ländern, für die diese Themen eine existenzielle Bedeutung haben, die selbst aber nicht über das Privileg verfügen, bei den G20-Formaten mit am Tisch zu sitzen.

Trotz der Mahnung des indischen Premiers konnten sich die Chefdiplomaten, wie zuvor auch schon die Finanzminister bei ihrem Treffen in Bangalore, aufgrund ihrer Divergenzen im Zusammenhang mit dem Krieg in der Ukraine

nicht auf eine Abschlusserklärung einigen. Außenministerin Annalena Baerbock nutzte zwar ihre Intervention, um ihren Amtskollegen Sergej Lawrow zu einem sofortigen Rückzug russischer Truppen aus der Ukraine aufzufordern. Allerdings bekam dieser am Folgetag die Gelegenheit, bei einem gut besuchten Panel im Rahmen des Raisina-Dialogs – Indiens wichtigster sicherheitspolitischer Konferenz – Moskaus Sicht auf die Dinge in all ihrer Ausführlichkeit und Absurdität darzulegen.

Die indischen Streitkräfte sind von russischen Rüstungsgütern abhängig.

Indiens Haltung zum russischen Angriffskrieg

Indem sich Indien bei den einschlägigen UN-Resolutionen enthält und Russland gar eine Plattform im eigenen Land bietet, macht Neu-Delhi offenkundig, dass es sich seine Zugänge nach Moskau nicht verbauen will. Dafür gibt es mehrere Erklärungen. Die nächstliegende ist wohl die tiefgreifende Abhängigkeit der indischen Streitkräfte von russischen Rüstungsgütern. Laut einer Analyse des Institut Montaigne stammen circa 90 Prozent der Ausrüstung der indischen Armee aus russischer Produktion, darunter eine große Anzahl von Panzern der Bauarten T-90 und T-72 sowie diverse Raketen-systeme. Bei der Luftwaffe liegt der Anteil bei rund 70 Prozent, während die Marine mit etwa 40 Prozent die geringste einseitige Abhängigkeit aufweist.³ Unabhängig vom politischen Willen wäre es angesichts der Größe der indischen Streitkräfte, der Menge an Gerät und der damit verbundenen Instandhaltung eine Generationenaufgabe, diese Abhängigkeit zu brechen oder auch nur signifikant zu reduzieren.

Ein weiterer Erklärungsansatz liegt in den wirtschaftlichen Chancen, die sich durch die westliche Abkehr von Rohstoffen aus Russland ergeben. Nach dem russischen Einmarsch in die Ukraine

hat sich der indische Import von vergünstigtem Rohöl aus Russland vervielfacht, mit dem Ergebnis, dass Indien Anfang 2023 in etwa so viel wie China kaufte⁴ – ein enormer Anstieg, auch wenn Indien kürzlich erklärt hat, den von der EU verhängten Preisdeckel einhalten zu wollen.⁵ Ganz im Sinne der Blockfreiheit haben aus indischer Sicht die eigenen wirtschaftlichen Interessen klaren Vorrang vor einem Schulterchluss mit dem politischen Lager, das Russland durch Sanktionen zu isolieren versucht und sich als globaler Verfechter der Demokratie sieht. Ein dritter Faktor, der gelegentlich von der BJP-Regierung und von indischen Sicherheitsexperten beschwichtigend ins Spiel gebracht wird, ist eine mögliche Vermittlerrolle Indiens. Nach dieser Darstellung sei Modi einer der wenigen Regierungschefs, die möglicherweise noch Einfluss auf den russischen Präsidenten Wladimir Putin ausüben könnten, und er sei bereit, als Mediator aufzutreten, wenn die Konfliktparteien es wünschten.

In Indien herrscht die Meinung vor, dass China eine expansionistische Macht ist und dies auch bleiben wird.

Der vielleicht wichtigste Beweggrund für Indiens Umgang mit Russland ist jedoch das Szenario einer längerfristigen machtpolitischen Verschiebung. Neu-Delhi blickt mit Sorge auf die vertiefte und öffentlich zelebrierte Freundschaft zwischen Putin und dem chinesischen Staatschef Xi Jinping. Indien pflegte über Jahrzehnte gute Beziehungen mit der Sowjetunion und mit Russland, sieht in der Volkrepublik China aber schon lange einen Kontrahenten.⁶ Für Indien wäre es ein Alptraum, wenn sich nördlich des Subkontinents eine Allianz zwischen den beiden großen Autokratien der Welt verfestigt.

Um dies zu veranschaulichen, muss man sich nur eine Eskalation zwischen indischen und chinesischen Truppen in einer Grenzregion vorstellen.

Was würde passieren, wenn Indien in einem Konfliktfall über einen längeren Zeitraum hinweg Chinas Truppen abwehren muss und dringend auf Nachschub an Waffen, Munition und Wartung aus Russland angewiesen ist? Angesichts der chinesischen Dominanz im sino-russischen Verhältnis steht zu vermuten, dass es China nicht schwerfallen würde, Lieferungen nach Indien zu unterbinden. Für die Ausrüstung aus Russland gibt es aber keinen kurzfristigen Ersatz und bisher ist nicht erkennbar, dass Indien auf irgendeine andere Sicherheitsgarantie – etwa durch westliche Partner – bauen könnte oder wollte. Mit dem Risiko einer Wehrunfähigkeit konfrontiert, sieht sich Neu-Delhi daher gezwungen, mit Russland mindestens eine gute Kommunikationsbasis zu erhalten und so bestenfalls mittel- bis langfristig die Freundschaft der Autokraten wieder aufzuweichen. Sollte Indien hingegen alles auf eine Allianz mit dem Westen setzen, würden sich in Peking und Moskau die Anreize für eine vertiefte Freundschaft nur verstärken.

Indien, China und die Rivalität der Zivilisationen

Indien und China blicken auf eine lange Geschichte gegenseitigen Respekts zurück. Dieser hielt allerdings nur so lange, wie der Himalaya und Tibet in ihrer gewaltigen Ausdehnung eine fast unüberwindbare natürliche Grenze bildeten. Nach Auffassung indischer Sicherheitsexperten hat die Wirksamkeit dieser Pufferzone über das vergangene Jahrhundert erheblich nachgelassen: Über viele Jahrzehnte hinweg spürte Indien, wie sein nördlicher Nachbar den Druck entlang der Grenze erhöhte. Während der Westen lange rätselte, in welche Richtung China sich nach seiner Öffnung in den 1980er-Jahren entwickeln würde, herrscht daher in Indien seit geraumer Zeit eine fest verankerte Mehrheitsmeinung vor: China ist eine expansionistische Macht und wird dies auch bleiben. Eine wie auch immer geartete Demokratisierung Chinas ist in Indiens strategischem Denken schlicht keine Option. Auf das Szenario eines langwierigen Systemkonflikts angesprochen, erwidert ein indischer Wirtschaftswissenschaftler ohne langes Zögern, hier handele es sich nicht lediglich um einen Konflikt zwischen politischen





Sicherheit geht vor: Vor dem Hintergrund der indisch-chinesischen Rivalität spielt die Ausrüstung des Militärs für Neu-Delhi eine wichtige Rolle. Zentraler Lieferant von Rüstungsgütern ist Russland. Foto: © Sudipta Das, Pacific Press, picture alliance.

Systemen, sondern um eine Rivalität der Zivilisationen. In China habe man es mit einem Staat zu tun, der auf völlig unterschiedlichen Werten fuße und dessen Vorstellungen für die Zukunft der Menschheit mit den im Westen geläufigen Denkmustern und Normen unvereinbar seien.

Von dieser Analyse geleitet, ist China immer mehr zur unangefochtenen Priorität indischer Außenpolitik geworden. Selbst der Erzfeind Pakistan rückt zunehmend in den Hintergrund, auch wenn der Konflikt um Kaschmir alles andere als beigelegt ist und gerade innerhalb der BJP eine scharfe Rhetorik gegen das muslimische Nachbarland vorherrscht. Trotz der schwelenden Animositäten hat Pakistan für Indien nicht mehr das gleiche außenpolitische Gewicht wie noch vor einigen Jahren. Einerseits ist das Land durch eine schwere politische und wirtschaftliche Krise geschwächt und kann seinerseits kein Risiko einer Eskalation eingehen. Zum anderen führt die Tatsache, dass die wirtschaftliche Schwäche Pakistans mit einer besonders ausgeprägten Abhängigkeit von China einhergeht, letzten Endes wieder zu der oben genannten strategischen Priorität.

Aus den zahlreichen Erfahrungen im Umgang mit China zog Neu-Delhi die Lehre, bilaterale Auseinandersetzungen nicht öffentlich auszutragen. „Alles, was wir tun, findet hinter verschlossenen Türen statt“, fasst der Politikwissenschaftler Pramit Pal Chaudhuri, Mitglied des indischen National Security Advisory Boards, die Herangehensweise seiner Regierung zusammen. Für ein konstruktives Ergebnis sei es essenziell, Peking einen „Notausgang“ offen zu halten. Denn sobald sich China in eine Ecke getrieben sehe und dies für andere sichtbar sei, könne es aufgrund seiner autoritären Strukturen keine Zugeständnisse machen. In diesem Fall müsse man mit einem Konflikt rechnen. Eine damit eng verflochtene Erkenntnis ist das Primat physischer Überlegenheit, das in Peking vorherrscht, oder schlicht und ergreifend: „China versteht nur die Sprache der Macht.“⁷

Diese Auffassung nährt sich auch aus den immer wieder aufflammenden Auseinandersetzungen

entlang der rund 3.500 Kilometer langen chinesisch-indischen Grenze. Von diversen Gebietsansprüchen etwa in indisch kontrollierten Teilen von Jammu und Kaschmir und Arunachal Pradesh getrieben, testet China so die militärische Stärke und politische Entschlossenheit Indiens. Auch wenn viele Konflikte fernab der Öffentlichkeit ausgetragen würden, habe sich Neu-Delhi längst einer Politik der „harten Reziprozität“ verschrieben, um in China keinen Appetit auf eine größer angelegte Auseinandersetzung aufkommen zu lassen, führt Chaudhuri aus.

Um sich einen geostrategischen Vorteil zu erarbeiten, braucht Neu-Delhi die QUAD.

Indien, das sich selbst in der internationalen regelbasierten Ordnung verankert sieht, pflegt eine äußerst skeptische Haltung zu der Vertragstreue Chinas. Geht man ein Abkommen mit China ein, so warnen indische Gesprächspartner, sollte dies als Momentaufnahme des Kräfteverhältnisses zwischen China und den jeweiligen Partnern verstanden werden. Im Falle einer Verschiebung sei aber damit zu rechnen, dass sich China nicht an Vereinbarungen halten werde; aus Sicht Pekings gelte am Ende stets das Recht des Stärkeren. Da die Volksrepublik in erster Linie versucht, diese Trumpfkarte gegenüber unterlegenen Staaten auszuspielen, ist das Ausbalancieren chinesischen Einflusses in internationalen Organisationen ein wichtiger Teil indischer Außenpolitik. So finden sich Delegationen aus Neu-Delhi und Peking gemeinsam an den Verhandlungstischen von Formaten wie der Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), der Shanghai Cooperation Organisation (SCO) sowie der Staatengruppe BRICS.

Angesichts der Tatsache, dass China in der AIIB die treibende Kraft ist, könnte man eine defensive Position Indiens darin vermuten. Da Indien aber bisher der größte Empfänger von AIIB-Darlehen ist, wird Neu-Delhi nicht müde, den multilateralen Charakter der Bank zu betonen. Bevor

die Freundschaft zwischen Xi und Putin die heutigen Züge annahm, trat Indien 2017 auf Anregung Russlands der SCO bei, woraufhin Peking den Beitritt Pakistans im selben Jahr veranlasste. Es steht zu vermuten, dass diese Konstellation nur Einigungen auf einem bescheidenen Niveau zulassen dürfte. Aus indischer Sicht stellt es jedoch heute für die zentralasiatischen SCO-Mitglieder eine Erleichterung dar, dass sie in dieser Versammlung nicht ausschließlich von Russland und China in die Zange genommen werden.

Kalkuliert ist auch die Haltung Indiens zu BRICS. Das Konstrukt der Schwellenländer Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika hat zwar einige spezialisierte Austauschformate auf der Arbeitsebene hervorgebracht, ist aber in jüngster Zeit nicht durch wegweisende Kooperation aufgefallen. Dennoch bringt BRICS laut Prmit Chaudhuri einen besonderen Vorteil mit sich: In der chinesischen Öffentlichkeit habe das Quintett eine exklusive und aufstrebende Aura und die prestigeträchtigen Gipfeltreffen fänden in chinesischen Medien viel Anklang. Für indische Sicherheitsexperten ist diese relativ oberflächliche Annäherung durchaus von Bedeutung, denn nach ihrer Auffassung trägt eine – zumindest in Teilen – positive Wahrnehmung Indiens in China dazu bei, dass chinesische Aggressionen gegen Indien unwahrscheinlicher werden.

QUAD ist der Ort, wo „De-risking“ greifbar wird

Formate wie diese erlauben es Indien, Chinas Handeln zu beobachten und zu einem gewissen Grad sogar auf gemeinsam geführte Diskussionen einzuwirken. Zudem verschafft es sich als regionale Macht und Gegengewicht zum autokratischen China Gehör. Um sich einen geostrategischen Vorteil zu erarbeiten, braucht Neu-Delhi allerdings in erster Linie die QUAD (Quadrilateral Security Dialogue). Nachdem diese über einige Jahre ins Hintertreffen geraten war, fand der Zusammenschluss aus Australien, Indien, Japan und den USA am Rande des ASEAN-Gipfels 2017 eine neue Dynamik. Um seine außenpolitische Unabhängigkeit zu

bewahren und China nicht direkt zu konfrontieren, lehnte Indien zwar US-amerikanische Bestrebungen für ein militärisches Bündnis ab. Dennoch fanden die vier Mitglieder Einigkeit darin, sich gemeinsam für einen „freien und offenen Indo-Pazifik“ sowie die „regelbasierte Ordnung im Ost- und Südchinesischen Meer“ einzusetzen⁸ und damit ein klares Signal gegen Chinas Gebietsansprüche und Untergrabungen des Seerechts zu setzen.

Dem ersten Anschein nach hat die QUAD nur begrenzte Handlungsmöglichkeiten. Sie ist weder durch Verträge formalisiert noch verfügt sie über ein Sekretariat oder verbindliche Entscheidungskanäle. Bei näherer Betrachtung erweist sich die flexible Dialogstruktur aber eher als ein Vorteil. Seit ihrer Wiederbelebung verdichten sich in der QUAD die Gipfeltreffen der Staatschefs und Außenminister, die das tatsächlich vorhandene gemeinsame strategische Interesse belegen. Ein anschauliches Beispiel bietet die kürzlich bewilligte Investition der taiwanischen Firma Foxconn im indischen Bundesstaat Karnataka: Bis 2025 soll dort ein neues Werk im Wert von einer Milliarde US-Dollar einen Großteil der iPhone-Herstellung übernehmen und damit in Konkurrenz zum Produktionsstandort China treten. Nach Darstellung indischer Experten geht das Bekenntnis von Foxconn zum Subkontinent nicht zuletzt auf das Einwirken der USA zurück – gekoppelt an Absprachen in der QUAD.

Deutschland kommt eine zentrale Rolle in den Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen zu.

Auch wenn einige Beobachter es herbeireden, ist die QUAD nicht als indopazifisches Pendant der NATO konzipiert. Es gibt keinen Bündnisfall, in dem ein Angriff auf ein Mitglied eine gemeinsame Verteidigung aller auslöst. Eine Verpflichtung dieser Art einzugehen, widerspräche den geostrategischen Grundprinzipien Indiens. Allerdings haben die Mitglieder der QUAD erkannt,





dass sich China an die Spitze der Weltordnung setzen will, indem es seine technologischen Fähigkeiten auf ein Weltklasse-Niveau hebt und so seine Machtprojektion maximiert. Aus dieser Erkenntnis heraus hat die QUAD mehr als 20 Arbeitsgruppen ins Leben gerufen, die als eine Art sicherheitspolitische Vorsorge oder auch praktisch angewendetes „De-risking“ verstanden werden können. Experten aus den vier Mitgliedstaaten und aus QUAD-Partnerländern tauschen sich darin zu gemeinsamen Ansätzen in einer Vielzahl von praktischen Fragen aus, deren thematische Bandbreite von Cybersicherheit über Rohstoffverarbeitung bis hin zu Pharmazie reicht. Auch die indische 5G-Strategie wurde in der QUAD diskutiert, mit dem Ergebnis, dass chinesische Hard- und Softwareunternehmen – darunter Hersteller wie ZTE und Huawei, aber auch TikTok sowie rund 250 weitere Apps – systematisch aus der indischen Wirtschaft ausgeschlossen werden.

Deutschland, trau dir mehr zu!

Indiens strategische Positionierung gegenüber China bildet einen wichtigen Rahmen, wenn es darum geht, Neu-Delhi noch stärker als Partner für den Westen zu gewinnen. Deutschland verfügt über eine gute Ausgangslage, um bei diesem Unterfangen eine aktive Rolle zu spielen. Indien und Deutschland pflegen seit dem Jahr 2000 eine strategische Partnerschaft und hielten im vergangenen Jahr ihre sechsten bilateralen Regierungskonsultationen ab. Bei seinem Besuch in Indien im Februar 2023 hob Bundeskanzler Olaf Scholz hervor, die beiden Länder seien durch die „grundlegenden Werte der Demokratie“ verbunden und brachte den Wunsch nach einer noch tieferen Zusammenarbeit sehr deutlich zum Ausdruck.⁹

Große Wut: Demonstranten protestieren im Juni 2020 in Bangalore gegen China. Zuvor war es in der chinesisch-indischen Grenzregion im Himalaya zu gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen Soldaten der beiden Staaten gekommen. Foto: © Jagadeesh NV, epa, picture alliance.

Tatsächlich ist die Palette der bilateralen Kooperation bereits jetzt immens. Gleichzeitig wird sie in allen Bereichen aber auch von der Wahrnehmung eines nicht voll ausgeschöpften Potenzials überschattet. In diesem Kontext steht auch die Hoffnung, Indien in seiner geopolitischen Ausrichtung auf lange Sicht an der Seite des Westens zu wissen. Diese Ambition wird sich absehbar nicht komplett verwirklichen lassen. Allerdings kann Deutschland einen wichtigen Beitrag zu einer allmählichen Annäherung leisten, indem es sich auf Indiens klar formulierte Interessen und die eigenen Stärken konzentriert. Deutschland sollte sich dabei nicht von der Vorstellung leiten lassen, in Indien einen „Wertepartner“ zu finden, sondern vielmehr anerkennen, wo Differenzen bleiben werden und wo eine vertiefte Zusammenarbeit für beide Seiten einen strategischen Nutzen bietet.

Die wichtigste Orientierung dafür sind Indiens ehrgeizige Wachstumsziele sowie die Stärkung seiner Verteidigungsfähigkeiten. Als mit Abstand wichtigster Handelspartner Indiens innerhalb der EU kommt Deutschland eine zentrale Rolle in den im Sommer 2022 aufgenommenen Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen zu. Nachdem vor zehn Jahren der erste Anlauf für ein solches Abkommen angesichts unvereinbarer Positionen auf frustrierende Weise gescheitert war, können und wollen sich weder die EU noch Indien eine weitere Pleite leisten. Zwar liegen die Vorstellungen zur Ausgestaltung des Abkommens in einigen wichtigen Fragestellungen weit auseinander, wie eine einschlägige Analyse der Stiftung Wissenschaft und Politik zeigt.¹⁰ Im Sinne einer engeren Bindung an Indien liegt es aber nicht zuletzt an einflussreichen EU-Mitgliedstaaten wie Deutschland, bei der Abwägung von Zugeständnissen auch die Frage nach politischem Kapital zu berücksichtigen, das für eine positive Gestaltung der internationalen Ordnung aus Sicht Europas und des Westens gebraucht werden könnte.

Es muss aber nicht gleich der große Wurf gelingen. Geht es um den sinnvollen Ausbau der deutsch-indischen Beziehungen, verwenden indische Experten gern den Begriff der

„low-hanging fruit“, um sich auf die Projekte zu beziehen, die eigentlich ohne größere Anstrengung umsetzbar wären. Professor D. Suba Chandran, Direktor der School of Conflict and Security Studies am National Institute of Advanced Studies in Bangalore, bringt etwa den Vorschlag einer Technologiepartnerschaft an.¹¹ Im Bereich der erneuerbaren Energien und beim Bau von Batterien könnte Indien erheblich von deutscher Expertise profitieren. Auf ähnliche Weise könnten deutsche Experten ihr Fachwissen in bestimmten Arbeitsgruppen der QUAD zur Geltung bringen – etwa bei Fragen der Verarbeitung von Mineralien, die zum Tragen kommen, wenn Alternativen zu Rohstoffen und Dienstleistungen aus China gesucht werden. Kaum zu überschätzen ist auch der Aspekt der Mobilität zwischen den beiden Ländern. Studiums- und Jobperspektiven in Deutschland sind für Indien ein willkommenes Element zur Förderung seiner Fachkräfte, die so generierten Rücküberweisungen spielen für die indische Wirtschaft eine nicht unerhebliche Rolle. Die konsequente Umsetzung des im Dezember 2022 unterzeichneten Migrations- und Mobilitätsabkommens – insbesondere der Abbau von Visahürden – ist daher von größter Bedeutung.

Wer darauf hofft, dass Indien im Systemkonflikt eine klare Position für den Westen einnimmt, wird enttäuscht werden.

Ein richtungsweisender Impuls für die Partnerschaft und das gegenseitige Vertrauen könnte entstehen, wenn Deutschland seine Rüstungspolitik gegenüber Indien auf ein neues Niveau hebt. Indien signalisiert seit Langem Interesse und formuliert konkreten Bedarf. Berichten zufolge sollen Scholz und Modi im Februar auch ein deutsches Angebot für sechs U-Boote im Kostenrahmen von 5,2 Milliarden US-Dollar diskutiert haben.¹² Verträge von dieser Tragweite könnten perspektivisch dazu beitragen, Indiens

Abhängigkeit von Russland zu verringern und – was für Neu-Delhi den größeren Anreiz darstellt – Indien die Möglichkeit zu geben, seine Abschreckungs- beziehungsweise Verteidigungsfähigkeiten gegenüber China zu verbessern. Auch hier gilt es für Deutschland, die Anforderungen und Erwartungen Indiens, etwa im Hinblick auf eine Fertigung der U-Boote in Indien, äußerst sorgfältig zu prüfen und zu bewerten. Auch wenn in einigen Fällen aus wirtschaftlicher Sicht Abstriche zu machen wären, könnten diese durch erhebliche politische Gewinne wettgemacht werden.

Fazit: Indien geht seinen eigenen Weg, aber hoffentlich nicht ganz allein

Wer darauf hofft, dass Indien im Systemkonflikt eine klare Position für den Westen einnimmt, wird enttäuscht werden. Wie im Logo der G20-Präsidentschaft wird der Lotus auch weiterhin nur in Orange und Grün blühen. Diskussionen in Indien werden nicht vom Systemkonflikt geprägt, sondern von Indiens Anspruch, das eigene Land durch massives wirtschaftliches Wachstum aufleben zu lassen und sich international zu behaupten. In Modis Visier ist das 100-jährige Jubiläum der Unabhängigkeit Indiens im Jahr 2047. Bis dahin will er das Land durch die Politik seiner BJP zu einer entwickelten Volkswirtschaft machen. Auf der Grundlage dieses Eigeninteresses wird Indien weiter Entscheidungen treffen und Abkommen abschließen, ob diese nun zu den westlichen Vorstellungen und Hoffnungen einer globalen Kräfteverschiebung zugunsten der Demokratien passen oder nicht.

Nichtsdestotrotz sind die Überschneidungen in den geopolitischen Interessen Indiens und des Westens real. Aufgrund der Bedrohung durch China ist Neu-Delhi auf ein umfassendes Ausbalancieren angewiesen, das im Rahmen von Formaten wie der QUAD als Katalysator für praktische Kooperationen wirkt und vertieften Wirtschaftsbeziehungen mit der EU eine gewisse Dringlichkeit verleiht. Indien will sich nicht der Interpretation anschließen, dass zwischen Autokratien und Demokratien ein Systemkonflikt ausgetragen wird, geschweige denn, dass es selbst

dabei eine entscheidende Rolle spielen könnte. Allerdings ist es sich der globalen Machtverschiebungen überaus bewusst und will darin seine selbst erkorene Rolle als Advokat des „Globalen Südens“ ausgestalten. Auf Dauer strebt Indien eine multipolare Ordnung an, denn für eine Zugehörigkeit zu der einen oder anderen Seite in einem anderswo diskutierten Systemkonflikt sind die eigenen Ansprüche zu hoch.

Um das Land bei der Ausgestaltung seiner Ambitionen dennoch so nah wie möglich an ihre Seite zu bringen, sollten Deutschland und die westlichen Partner ihre Angebote so genau wie möglich auf konkrete Bedarfe zuschneiden. Wo immer möglich, sollten in der praktischen Umsetzung materielle Zugeständnisse gemacht werden, um Vertrauen aufzubauen und politisches Kapital zu generieren. Auch sollten Erfolgsgeschichten der bilateralen Kooperation wirkungsvoller erzählt werden. Gerade Deutschland würde gut daran tun, seine umfangreiche Zusammenarbeit mit diesem so wichtigen Partnerland geschickter in Szene zu setzen. Die gewonnenen Sympathiepunkte könnten durchaus eine neue Ära in den Beziehungen zum Subkontinent einläuten.

Lewe Paul ist Referent für Südasien bei der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Vereinte Nationen 2022: General Assembly Overwhelmingly Adopts Resolution Demanding Russian Federation Immediately End Illegal Use of Force in Ukraine, Withdraw All Troops, GA/12407, 02.03.2022, in: <https://bit.ly/3MUZYSh> [25.05.2023].
- 2 Modi, Narendra 2023: PM Modi's message in the meeting of Foreign Ministers of G-20, PMO India, live übertragen am 02.03.2023, in: <https://youtu.be/wmEp1Spe4Ps> [23.03.2023].
- 3 Jaffrelot, Christophe / Sud, Aadil 2022: Indian Military Dependence on Russia, Institut Montaigne, 05.07.2022, in: <https://bit.ly/3q4vf2x> [23.03.2023].
- 4 The Economist 2023: Why the West's oil sanctions on Russia are proving to be underwhelming, 01.02.2023, in: <https://econ.st/3MN0msn> [22.05.2023].
- 5 The Economist 2023: Russia's friends are a motley – and shrinking – crew, 14.03.2023, in: <https://econ.st/422kdbb> [22.05.2023].
- 6 Enskat, Sebastian / Jetschgo-Morcillo, Magdalena / Römer, Maximilian 2022: Zwischen den Stühlen. Demokratische Schwellenländer im sich verschärfenden Systemkonflikt, *Auslandsinformationen* 4/2022, S. 61-74, hier: S. 66, in: <https://bit.ly/3WpkyUs> [30.05.2023].
- 7 Gespräch des Autors mit Pramit Pal Chaudhuri am 08.02.2023.
- 8 The White House 2021: Quad Leaders' Joint Statement: „The Spirit of the Quad“, 12.03.2021, in: <https://bit.ly/4323erB> [04.04.2023].
- 9 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2023: Interview des Bundeskanzlers mit der Times of India: „Mit Indien verbinden uns die grundlegenden Werte der Demokratie“, 25.02.2023, in: <https://bit.ly/3MvCY2s> [12.04.2023].
- 10 Hilpert, Hanns Günther / Rudloff, Bettina / Wagner, Christian 2023: Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen zwischen Indien und der EU. Ambitionen, Erwartungen, Widerstände und Anreize, SWP-Aktuell 2023/A 11, Stiftung Wissenschaft und Politik, 10.02.2023, in: <https://bit.ly/3MMVqDS> [30.05.2023].
- 11 Gespräch des Autors mit Prof. D. Suba Chandran am 20.01.2023.
- 12 D'Souza, Shanthie Mariet 2023: Turning a New Page in India-Germany Relations, *The Diplomat*, 08.03.2023, in: <https://bit.ly/3Buzwil> [29.03.2023].



[Systemkonflikt? Nein danke!](#)

Jeder ist sich selbst der Nächste

Ugandas Reaktion auf den Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine

[Anna Reismann](#)

„Wenn Elefanten kämpfen, leidet das Gras.“ Dieses afrikanische Sprichwort ist in Uganda zu hören, wenn es um den aktuellen Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine und dessen Auswirkungen auf dem afrikanischen Kontinent geht. Als die großen Elefanten werden die USA beziehungsweise der Westen einerseits und Russland andererseits gesehen. Die politische Elite in Uganda übt sich offiziell in Neutralität, versucht aber die entstandene internationale Lage zum eigenen Vorteil zu nutzen. Deutschland sollte vor diesem Hintergrund die eigenen Interessen und Stärken deutlich definieren und sie gezielt zum beidseitigen Vorteil zum Einsatz bringen.

Neutralität als Kalkül

Mit dem Überfall Russlands auf die gesamte Ukraine am 24. Februar 2022 kehrte der klassische zwischenstaatliche Krieg zurück nach Europa. Das, was den meisten zuvor als absolut unmöglich erschien, wurde Realität. Die Abstimmungsstafel in der Generalversammlung der Vereinten Nationen wurde bald zur Projektionsfläche der Unterstützung entweder für die Ukraine oder für Russland. Sie wurde aber auch zur Interpretationsfläche entlang einer moralischen Skala zwischen der „richtigen“ und der „falschen“ Seite der Geschichte. Der Feststellung und Betonung, dass sich die meisten Staaten der Welt mit der Ukraine solidarisieren, steht die Erkenntnis gegenüber, dass die Mehrheit der Weltbevölkerung sich auf der Seite der sich enthaltenden beziehungsweise mit Russland sympathisierenden Staaten wiederfindet.¹

Seit Beginn der Invasion hat sich die internationale Gemeinschaft in sechs Abstimmungen der UN-Generalversammlung mit deren Auswirkungen und Folgen beschäftigt: von der ersten Verurteilung der Aggression Russlands bis zuletzt beim Votum für einen umfänglichen, gerechten und dauerhaften Frieden in der Ukraine in Übereinstimmung mit der UN-Charta. Zur Abstimmung gestellt wurden auch Resolutionen zu den humanitären Folgen des Krieges und zur Unterstützung der territorialen Integrität der Ukraine. In diesen Abstimmungen wie auch bei

den beiden zur Suspendierung Russlands vom UN-Menschenrechtsrat und zur Verpflichtung Russlands zur Zahlung von Reparationen an die Ukraine, die die meisten Enthaltungen und Gegenstimmen erhielten, enthielt sich Uganda. Es ist damit das einzige Land in Ostafrika, das in allen sechs Abstimmungen das gleiche Votum abgab.

Kenia etwa, das bis Ende 2022 einen nichtständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat hatte, stimmte stets mit Ja, abgesehen von der Enthaltung bei der Abstimmung zur Suspendierung Russlands vom Menschenrechtsrat. Bereits am 21. Februar 2022, bei einer Krisensitzung des UN-Sicherheitsrats, sprach Kenias Ständiger Vertreter bei den Vereinten Nationen, Botschafter Martin Kimani, vielen Afrikanerinnen und Afrikanern aus dem Herzen.² Er betonte, Russlands Handlungen richteten sich gegen die Prinzipien der Charta. Mit dem Hinweis auf die koloniale Vergangenheit des afrikanischen Kontinents warnte er vor einem rückwärtsgewandten Blick in die Geschichte, der gekoppelt mit einer gefährlichen Nostalgie – neue Formen von Vorherrschaft und Unterdrückung mit sich bringen würde. Im Namen Kenias lehnte er Irredentismus und Expansion ab, unabhängig von ihrer Grundlage. Gleichzeitig verurteilte er scharf die in den vergangenen Dekaden zu beobachtende Bereitwilligkeit der starken Mächte – zu denen er die Mitglieder des Sicherheitsrats zählte –, das Völkerrecht zu brechen.

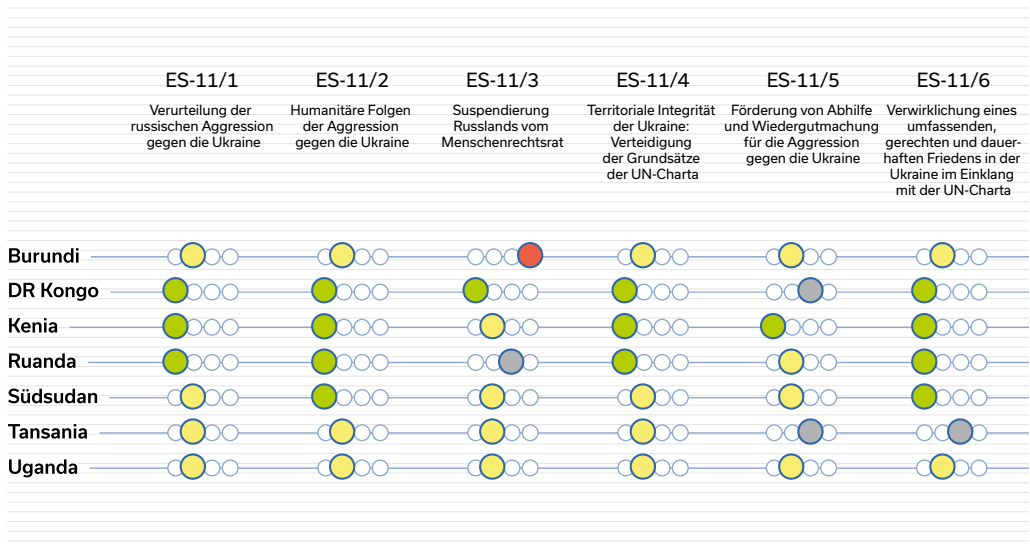
Imperiale Expansion und die daraus resultierende Entmündigung und Unterdrückung sind den Menschen auf dem afrikanischen Kontinent nur allzu bekannt. Die koloniale Erfahrung ihrer Völker ist Teil ihrer Identität. Wie erklärt es sich dann, dass ein Land mit einer langen Kolonialgeschichte wie Uganda nicht jede Form von Imperialismus und Kolonialismus verurteilt, sondern sich stattdessen „neutral“ verhält?

Präsident Museveni schmeichelt dem Selbstwertgefühl vieler Ugander.

Ugandas offizielle Position verstehen

Offiziell wird der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine in Uganda nicht als ein imperialistischer oder kolonialistischer Krieg angesehen. Anzunehmen, dass eine solche Bewertung innerhalb der gesamten politischen Elite des Landes Konsens ist, wäre jedoch falsch. Allerdings wird dies nicht öffentlich thematisiert und die offizielle Position Ugandas wird de facto von höchster Stelle – dem Präsidenten des Landes selbst – formuliert. Öffentlich zieht dieser Parallelen zur Kubakrise im Jahr 1962. Insbesondere nach dem Besuch des russischen Außenministers Sergej Lawrow Ende Juli 2022 zeigte Präsident Yoweri Museveni Verständnis für Moskaus Position, dass die NATO-Erweiterung Russland bedrohe.

Abb. 1: Abstimmungsverhalten ostafrikanischer Staaten in der UN-Generalversammlung zum Angriff Russlands auf die Ukraine



● Ja-Stimme ● Enthaltung ● Abwesenheit ● Nein-Stimme. Quellen: eigene Darstellung basierend auf UN 2022: Aggression against Ukraine: resolution / adopted by the General Assembly, A/RES/ES-11/1, 02.03.2022, in: <https://bit.ly/43J6js> [31.05.2023]; UN 2022: Humanitarian consequences of the aggression against Ukraine: resolution / adopted by the General Assembly, A/RES/ES-11/2, 24.03.2022, in: <https://bit.ly/43h0ipZ> [31.05.2023]; UN 2022: Suspension of the rights of membership of the Russian Federation in the Human Rights Council: resolution / adopted by the General Assembly, A/RES/ES-11/3, 07.04.2022, in: <https://bit.ly/44yfEr7> [31.05.2023]; UN 2022: Territorial integrity of Ukraine: defending the principles of the Charter of the United Nations: resolution / adopted by the General Assembly, A/RES/ES-11/4, 12.10.2022, in: <https://bit.ly/44ANBHI> [31.05.2023]; UN 2022: Furtherance of remedy and reparation for aggression against Ukraine: resolution / adopted by the General Assembly, A/RES/ES-11/5, 14.11.2022, in: <https://bit.ly/44fOxkX> [31.05.2023]; UN 2023: Principles of the Charter of the United Nations underlying a comprehensive, just and lasting peace in Ukraine: resolution / adopted by the General Assembly, A/RES/ES-11/6, 23.02.2023, in: <https://bit.ly/3D1FQ1t> [31.05.2023].

Eine besondere Verbundenheit zu Russland begründet Museveni auch damit, dass nach der Machtübernahme der Bolschewiken und der Gründung der Sowjetunion 1917 diese den anti-kolonialen Kampf afrikanischer Länder unterstützt habe. Daraus leitet er ab, dass Uganda nicht gegen einen Staat stimmen könne, der dem Land seinerzeit geholfen habe.³ Auch wenn der Präsident angibt, sich weder auf die Seite des Westens noch auf die Seite Russlands stellen zu wollen, spiegeln sich in seiner Interpretation doch Denkmuster des Kalten Krieges wider. In diesen Kontext passt auch die offizielle Begründung des Ständigen Vertreters Ugandas bei den Vereinten Nationen, das Land nehme als Mitglied in der Bewegung der Blockfreien Staaten eine neutrale Position ein.⁴ Den Vorsitz der Bewegung soll Uganda im Januar 2024 von Aserbaidschan übernehmen.

Neben der historischen Einbettung der Position Ugandas bemüht der Präsident, wie so oft, seine prinzipielle Haltung, er lasse sich von niemandem bevormunden, belehren oder unter Druck setzen. Dieser Vorwurf gilt vor allem den westlichen Partnern Ugandas. Auch in der aktuellen Konfliktlage weist er gern öffentlich darauf hin, dass die Bemühungen des „Westblocks“ oder der „Westgruppe“, Uganda auf die eigene Seite zu ziehen, ins Leere laufen würden. In einem Interview mit der BBC im August 2022⁵ sagte Präsident Museveni, Uganda lasse die USA hinsichtlich ihres zivilen Beitrags gewähren und sei bereit, auf das Geld zu verzichten – einen Hebel hätten die Vereinigten Staaten dadurch nicht. Es ist eine bekannte Rhetorik des Präsidenten, die dem Selbstwertgefühl vieler Ugander schmeichelt. Faktisch ist das Land aber auf diese Gelder angewiesen.

Präsident Museveni versucht sich in einer Schaukelpolitik. Er weist gern darauf hin, dass die Maxime für sein Handeln in der Unterscheidung zwischen „progressiven und reaktionären Kräften“⁶ liege. Die „progressiven Kräfte“ seien dabei solche, die Fortschritt und Stabilität unterstützen. Um welches ideologische oder politische System es sich dabei handelt, sei irrelevant. Es gebe weder bevorzugte Freunde noch präferierte

Gruppierungen. Doch auch wenn viele in der ugandischen Elite diesen angeblichen Pragmatismus nach außen teilen, verweisen sie gleichzeitig oft auf die Vorteile einer Kooperation mit den westlichen Ländern – jedoch nicht um den Preis einer Bevormundung. Und tatsächlich stärken überzogene Erwartungen der westlichen Partner und deren manchmal spürbarer Paternalismus eine Abwehrhaltung ihnen gegenüber und steigern die Attraktivität einer Kooperation mit anderen Staaten.

Die westlichen Partner kritisieren die prekäre Menschenrechtslage in Uganda.

Regionale Vormachtstellung und eigene Machtsicherung

Die Außenpolitik Ugandas ist afrikazentriert und nach Angaben des Außenministeriums gleichsam an drei konzentrischen Ringen ausgerichtet.⁷ In dem inneren und wichtigsten Ring für die Beziehungen Ugandas finden sich die unmittelbar benachbarten Länder, die Ostafrikanische Gemeinschaft, die IGAD-Staaten⁸ und das Nilbecken. In dem mittleren Ring sind der Rest Afrikas, die Afrikanische Union, COMESA⁹ und der Mittlere Osten. Der Rest der Welt und die entsprechenden multilateralen Organisationen bilden den äußeren Ring. Die Ambitionen Ugandas, die Politik in dem äußeren Ring mitzugestalten, halten sich in Grenzen.

Dem liegt eine durchaus realistische Vorstellung von den eigenen Einflussmöglichkeiten als eines der am wenigsten entwickelten Länder der Welt zugrunde. Der außenpolitische Einsatz soll der Bewahrung der nationalen Interessen dienen – allen voran der Sicherheit. Dabei sieht sich Präsident Museveni als Garanten und größten Kämpfer für den Frieden, die Sicherheit in der Region und die Idee des Panafrikanismus. Die Sicherung der Stabilität im eigenen Land und in der Region bedingen – seiner Überzeugung





Die schwierigeren Partner: Während von Staaten wie China und Russland keine Kritik an den innenpolitischen Verhältnissen in Uganda zu befürchten ist, waren entsprechende Äußerungen aus Westeuropa in der Vergangenheit durchaus zu vernehmen. Im Bild (links) Ugandas Außenminister Haji Abubaker Jeje Odongo beim EU-Afrika-Gipfel 2022. Foto: © Olivier Hoslet, AP, picture alliance.

nach – die Kontinuität an der Spitze des ugandischen Staates und umgekehrt. Diese Wahrnehmung findet im Land selbst, in der Region, aber auch unter den internationalen Partnern Anklang. Gerade westliche Länder haben Museveni über lange Jahre unterstützt, weil sie in ihm einen Garanten für die Stabilität in der Region sahen.

Seine seit 37 Jahren andauernde Präsidentschaft begründet er nicht zuletzt durch seine Unentbehrlichkeit als Strippenzieher in der Region und durch seine noch unvollendeten Visionen zu deren Befriedung und Integration. Internationale Partner, die ihm zur Festigung seiner Machtstellung im eigenen Land und in der Region beistehen, sind seine Verbündeten. Während die

traditionellen westlichen Partner – die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten, die USA und Großbritannien – eine wichtige Rolle bei der Sicherung der Stabilität in der Region spielen, sind sie gleichzeitig deutliche Kritiker der innenpolitischen Militarisierung Ugandas, der prekären Menschenrechtslage im Land und des autoritären Herrschaftsstils. Andere internationale Partner halten sich mit solcher Kritik zurück, vor allem Russland und China. Diese beiden Länder befinden sich vielmehr im Wettstreit um die „geeignete“ autoritäre Herrschaftsform – zwischen einem bürokratischen und einem nepotistischen Autoritarismus. Es ist daher nicht überraschend, dass Museveni infolge der von den westlichen Partnern stark kritisierten Wahlen 2011 stärkere Annäherung an diese beiden Staaten gesucht hat. In diesem Zusammenhang erhob Museveni zudem den Vorwurf westlicher Arroganz.

Die Avancen gegenüber Russland zeigten jedoch bis zum ersten Russland-Afrika-Gipfel im Oktober 2019 nur begrenzte Erfolge. Das Interesse an einer verstärkten wirtschaftlichen Kooperation wurde von Russland nicht erwidert. Der bilaterale Handel zwischen den beiden Ländern blieb unbedeutend. Die Hoffnungen auf den Bau einer Ö Raffinerie zerschlugen sich ebenfalls. Was geblieben ist und an die gemeinsame Geschichte der Beziehungen zwischen Uganda und der Sowjetunion anknüpft, ist die Rolle Russlands im Militärssektor. Mit dem Erwerb von sechs Mehrzweckkampfflugzeugen des Typs Suchoi Su-30 noch im Jahr 2011 hatte Ugandas Luftwaffe eine Führungsposition in der ost- und zentralafrikanischen Region eingenommen.¹⁰ Ein Ausbildungsangebot für die Piloten und Techniker war Teil des Vertrags. Ähnlich scheint es sich bei dem Erwerb von Kampfhubschraubern des Typs Mil Mi-28N Havoc zu verhalten. Der gefilmte und öffentlich übertragene Einsatz dieses Fluggeräts im aktuellen Kampf gegen die Allied Democratic Forces (ADF) in der Demokratischen Republik Kongo dürfte sowohl den strategischen Interessen Ugandas als auch Russlands gedient haben. Im Blickfeld dürften beide vor allem andere Länder der Region gehabt haben. Museveni konnte die Stärke seiner Armee sowie seine eigene Rolle als Spielmacher in der Region

ins Schaufenster stellen und Russland sein Potenzial als Lieferant militärischen Geräts – eine Win-win-Situation für beide Länder.

Russland präsentiert sich in Uganda als Land ohne imperialistische Vergangenheit.

Beobachtern des Kriegsverlaufs auf ukrainischem Boden dürfte jedoch nicht entgangen sein, dass Russland inzwischen kein verlässlicher Lieferant militärischer Ausrüstung mehr sein kann, weil schon der eigene Bedarf im Krieg gegen die Ukraine kaum gedeckt wird. Dennoch hat Museveni noch im April dieses Jahres die Zusammenarbeit mit Russland im militärisch-technischen Bereich zelebriert. Als Anlass diente die Inbetriebnahme eines reparierten russischen Hubschraubers auf dem Luftwaffenstützpunkt in Nakasongola, circa 140 Kilometer nördlich von Kampala. Seit Anfang 2022 besteht hier ein Joint Venture zwischen dem kommerziellen Arm der ugandischen Streitkräfte und der russischen Firma ProHeli International Services Limited. Anfang 2023 hat die zwischenstaatliche Arbeitsgruppe zur militärisch-technischen Zusammenarbeit der beiden Länder ihre Tätigkeit aufgenommen. Uganda hofft, mit Unterstützung Russlands ein regionales Wartungs-, Reparatur- und Nachrüstungszentrum für jegliches sowjetische und russische Fluggerät aus den Beständen in Afrika und sogar in Lateinamerika aufzubauen. Am 18. Mai unterstrich der russische Außenminister Lawrow bei einer Pressekonferenz mit seinem ugandischen Counterpart General Haji Abubaker Jeje Odongo in Moskau das Potenzial dieses Vorhabens. Bislang bleibt es jedoch eine ambitionierte Vision, von deren Bekanntgabe beide Länder profitieren. Die Realisierbarkeit dieses ambitionierten Vorhabens ist zu bezweifeln.

Sinnvollerweise müsste aus einer objektiven Bewertung des derzeitigen russischen Potenzials hingegen ein Wechsel auf neue Lieferanten

erfolgen. Dass westliche Partner diese Lücke füllen würden, ist zu bezweifeln. An Bedeutung könnte jedoch die Türkei gewinnen – ein NATO-Partner, der sich strategisch in Uganda positioniert hat und sich ebenfalls einer antiimperialistischen und dem Westen gegenüber kritischen Rhetorik bedient. Allerdings sind Ugandas finanzielle Kapazitäten zum Erwerb von moderner Technik und Ausrüstung begrenzt.

Russlands „harte Soft Power“ als neuer Exportschlag

Russlands Kooperationsangebote bleiben jedoch nicht auf die Lieferung militärischen Geräts beschränkt. Mit dem Beginn des Angriffskrieges gegen die Ukraine starteten die Botschaften Russlands weltweit eine Charmeoffensive.

Der Propagandasender RT (vormals Russia Today) sicherte sich Sendezeit bei der Uganda Broadcasting Corporation – dem ugandischen nationalen öffentlichen Sender. Es folgten Beiträge des russischen Botschafters in den auflagestärksten Zeitungen des Landes und auch auf dem Twitter-Kanal der Russischen Botschaft. Das bis dahin eher vernachlässigte Kommunikationsmedium erlebte seit dem 26. Januar 2022 – dem Nationalen Befreiungstag Ugandas¹¹ – eine Aufwertung, als die Botschaft Russlands der Führung des Landes und dem ugandischen Volk offiziell gratulierte. Seitdem wurde die Öffentlichkeit rege über diverse Aktivitäten Russlands in Uganda informiert: von den offiziellen Terminen mit der ugandischen politischen Führung über den Kooperationsvertrag zwischen den Regierungsparteien NRM (National Resistance Movement) und Einiges Russland, die Unterweisung ugandischer Soldaten in russischer Kultur, den Besuch des für Afrika zuständigen Vertreters der (Russischen) Orthodoxen Kirche, des Metropoliten Leonid von Klin, die angestrebte Kooperation mit ugandischen Universitäten bis hin zu einem neuen Stipendienangebot. All das ist gemischt mit einer starken antiamerikanischen und antiwestlichen Rhetorik und Propaganda sowie der Streuung russischer Desinformation. Russland zieht alle Register und präsentiert sich als ein Land ohne koloniale und

imperialistische Vergangenheit sowie als eine brüderliche Nation.

Russland bietet zudem eine Zusammenarbeit in den Bereichen Rohstoffförderung, Entwicklung der Kernenergie, Cybersicherheit, Telekommunikation, Geoforschung, Pharmazie und Landwirtschaft an. Am 18. Mai unterschrieben beide Länder in Moskau eine gemeinsame Erklärung zum Verzicht auf den Ersteinsatz von Waffen im All. Der Entwicklungsstand und das Ausmaß der wirtschaftlichen Probleme sowohl in Russland wie auch in Uganda lassen berechtigte Zweifel an der Bedeutung solcher Abkommen über ihren deklaratorischen Charakter hinaus aufkommen.

Unterschätzen sollte man hingegen nicht das russische Know-how und die langjährige Erfahrung in der gezielten Meinungsmanipulation. Bekannt wurde inzwischen, dass das Africa Back Office – ein Propagandanetzwerk, das mit Jewgeni Prigošchin, dem Chef der russischen Söldnertruppe Wagner, in Verbindung gebracht wird – eng mit der Russischen Botschaft und dem ugandischen Government Citizen Interaction Center zusammenarbeitet.¹² Nach den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im Januar 2021 wurde diese Einheit als eine Art staatliche Kommunikationsagentur direkt dem Präsidenten untergeordnet und scheint dort vor allem für die Erarbeitung und Umsetzung von Kommunikationsstrategien zuständig zu sein.

Einige Beobachter befürchten, Uganda könnte in eine neue Abhängigkeit von Russland abgleiten.

Ein kürzlich in Uganda verabschiedetes und von westlichen Partnern stark kritisiertes Gesetz gegen Homosexualität dürfte wiederum von der politischen Klasse in Russland als ein Sieg gefeiert worden sein.¹³ Das Framing in der gesamten Debatte um den Schutz der traditionellen Familienwerte gegen angebliche liberale Einflüsse aus dem Westen, die postulierte Unvereinbarkeit von

Homosexualität mit dem religiösen Glauben und den kulturellen Werten der Menschen sowie die konstruierte Verbindung mit Pädophilie erinnert nur allzu sehr an russische Narrative. Eine regionale Parlamentarierkonferenz zum „Schutz der Familienwerte“, die Ende März in Uganda stattgefunden hatte, fand ausgerechnet Eingang in ein mit der Wagner-Gruppe assoziiertes russisches Nachrichtenmedium.¹⁴

Mit dem russischen Unternehmen M/S Joint Stock Company Global Security hat Uganda im Juli 2021 einen Vertrag zur Produktion neuer Nummernschilder mit eingebauten Meldesendern geschlossen. Einen Vergabeprozess hat es nicht gegeben.¹⁵ Das Unternehmen würde damit Zugriff auf einen der wichtigsten Datensätze der ugandischen Bevölkerung erhalten.

Die Beziehungen zu Indien nehmen eine Sonderstellung in Ugandas Geschichte ein.

Vor diesem Hintergrund befürchten einige Beobachter, Uganda könnte in eine neue Abhängigkeit von Russland abgleiten. Nachvollziehbar ist diese Sorge durchaus. Gegenüber der russischen Nachrichtenagentur TASS bemühte Museveni vor Kurzem eine in der ehemaligen Sowjetunion nur allzu gut bekannte Sprache. Er sagte: „Ich werde definitiv im Juli [2023] nach Sankt Petersburg kommen. Hier ist der politische Wille entscheidend. Es ist keine Frage der Bedürfnisse, sondern die einer Ideologie. Solange man sich zu der Ideologie der Gleichheit und Brüderlichkeit bekennt, sind andere Dinge nur Details.“¹⁶ Die Rhetorik von Gleichheit und Brüderlichkeit nutzte Russland allerdings stets zur Propagierung seines kolonialen Herrschaftsanspruchs über die kleineren

Andere Sorgen: Während der Krieg in der Ukraine in Europa als Zeitenwende empfunden wird, betrachten viele Menschen in Uganda ihn als weit entfernten Konflikt. Wirtschaftliche Bedürfnisse und Armut prägen ihren Alltag. Foto: © Dai Kurokawa, dpa, picture alliance.





„Brudervölker“. Beim geplanten zweiten Russland-Afrika-Gipfel und Wirtschaftsforum in Sankt Petersburg im Juli 2023 wird Russland weiterhin große Anstrengungen unternehmen, um die afrikanischen Länder enger an sich zu binden.

Das neue Umwerben Ugandas seitens Russlands und das Versprechen der Kooperation in unterschiedlichen Bereichen fallen in dem ostafrikanischen Land auf fruchtbaren Boden. Doch nicht nur das bilaterale Verhältnis zu Russland und die damit verbundenen Hoffnungen und Erwartungen bestimmen Ugandas Position. Die Beziehungen Ugandas zu Staaten wie Südafrika und Indien – und deren Positionen – spielen hierbei ebenfalls eine Rolle.

Auch Bündnisse wie die BRICS-Staaten versuchen, die Dynamik zu nutzen.

Südafrika und Uganda – und insbesondere die Regierungsparteien ANC (African National Congress) und NRM – verbindet ein sehr starkes historisches Band, das im Kampf gegen die Apartheid und das koloniale System mit Unterstützung der Sowjetunion geknüpft wurde. Gerade in der Positionierung gegenüber Russland spielt dies eine wichtige Rolle. Die fälschliche Gleichsetzung der Sowjetunion mit Russland erfolgt bewusst. Sie bedient den eigenen Gründungsmythos und erscheint plausibel für die Begründung der gegenwärtigen Position. Während Südafrika sich offiziell bei allen UN-Abstimmungen stets enthalten hat, ist das Land Teil der BRICS-Staaten und verfolgt eigene Interessen in dem Verbund. Die Sympathien mit Russland sind nicht von der Hand zu weisen, die gemeinsamen Militärübungen am Jahrestag des Überfalls auf die Ukraine kaum ein Zufall.

Die Beziehungen zu Indien nehmen ebenfalls eine Sonderstellung in Ugandas Geschichte ein. Der indische Beitrag zur Entwicklung des Landes ist nicht wegzudenken, weder auf politischer noch auf wirtschaftlicher Ebene. Das

Steueraufkommen aus den Unternehmen, deren Gründer indische Wurzeln haben, und die guten Verbindungen nach Indien sind von hoher Bedeutung für die Wirtschaft Ugandas. Indien wiederum betrachtet Russland eher als notwendigen Partner oder gar Verbündeten, weniger als einen Rivalen,¹⁷ und hat sich auf UN-Ebene ebenso stets bei den einschlägigen Abstimmungen enthalten.

Beide Länder, wie auch die Türkei, versuchen, die aktuelle geopolitische Lage auszunutzen, um sich als aufstrebende Mächte global neu zu positionieren. Uganda pflegt gute Beziehungen zu ihnen und setzt darauf, von diesem Wettkampf um Einfluss zu profitieren. Auch diverse Bündnisse wie etwa die BRICS-Staaten und die Bewegung der Blockfreien Staaten versuchen, die entstandene Dynamik zu nutzen. Der in Machtspielen geübte Präsident Museveni dürfte darin eine Gelegenheit sowohl für sich selbst und den eigenen Machterhalt als auch für die Entwicklungsinteressen Ugandas sehen.

Keine Zeitenwende, sondern Zeit für Pragmatismus und wirtschaftliche Kooperation

All das dürfte beim derzeitigen Taktieren Ugandas auf internationaler Bühne eine Rolle spielen. Eine öffentliche Debatte darüber findet kaum statt. Die Bürgerinnen und Bürger haben andere Sorgen. Zwar haben sie infolge des Krieges in der Ukraine mit den gestiegenen Preisen für Treibstoffe, Nahrungsmittel und weitere Produkte des täglichen Bedarfs zu kämpfen, doch ökonomische Knappheit und Sorgen um die Zukunft sind ein bekannter Begleiter im Leben vieler Menschen.

Selbst Konflikte, Kriegshandlungen und Tod sind in der Wahrnehmung allgegenwärtig. Die afrikanische Region der Großen Seen ist eine der konfliktreichsten Gegenden der Welt. Der Bürgerkrieg in Äthiopien hat, je nach Schätzung, circa 600.000 Menschen das Leben gekostet. Uganda stellt das größte UN-Kontingent in Somalia. Die ugandische Armee hat seit Dezember 2021 in der Demokratischen Republik Kongo eigene Truppen

stationiert. Nur drei Beispiele, die vergegenwärtigen sollen, dass der aktuelle Krieg in Europa auf dem afrikanischen Kontinent nicht nur als geografisch fern empfunden wird, sondern auch in seiner Brutalität nicht als absolut einmalig. Seine Beendigung und die Schaffung von Frieden werden in die Verantwortung Europas gelegt. Eine unmittelbare Zäsur stellt er in der Wahrnehmung der ugandischen Elite und Bevölkerung nicht dar – genauso wenig wie sein infamer völkerrechtswidriger Charakter. Appelle für eine Unterstützung der Ukraine und zur Verteidigung der gemeinsamen globalen Sicherheitsordnung leiden in ihrer Wirksamkeit unter dem Präzedenzfall der US-Invasion des Irak im Jahr 2003 und dem damit verbundenen Vorwurf westlicher Doppelmoral.

Der Angriff auf die Ukraine hat die Welt nicht in die „Guten“ und die „Bösen“ geteilt. Der Westen mag derzeit zwar gefestigter als zuvor zusammenstehen, doch hat er global nicht unbedingt mehr Einfluss gewonnen.¹⁸ Es hat sich ein Zeitfenster für andere Akteure geöffnet, ihre Position in der Welt neu zu behaupten. Die politischen Führungen in vielen Staaten – auch in Uganda – werden versuchen, die neue geopolitische Lage zum eigenen Vorteil zu nutzen. Deutschland muss entscheiden, wie es mit den Ländern umgeht, die sich bewusst auf keine Seite stellen wollen. In Uganda hat Deutschland den Vorteil, dass es sich über Jahrzehnte als ein verlässlicher Partner etabliert hat. Der entwicklungspolitische Beitrag Deutschlands wird geschätzt. Das deutsche technologische Know-how ist hoch angesehen, ebenso wie Deutschlands wirtschaftliche Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg. Deutschland sollte darin eine Chance sehen, die wirtschaftliche Entwicklung Ugandas in beidseitigem Interesse stärker zu fördern. Denn Ugandas Bevölkerung einschließlich der gesamten politischen und ökonomischen Elite sieht darin eine Priorität.

Uganda ist aktuell das zweitjüngste Land der Welt. Das Durchschnittsalter der Bevölkerung liegt bei etwa 15,7 Jahren. Die Bevölkerung wächst rasant. Derzeit leben in Uganda je nach Quelle zwischen 48 und 50 Millionen Menschen. Sollte der derzeitige Trend von um die 3,7

Prozent jährlichen Bevölkerungswachstums anhalten, wird die Marke von 100 Millionen im Jahr 2050 überschritten werden. Das stellt das Land vor enorme Herausforderungen nicht nur hinsichtlich der Beschäftigungsmöglichkeiten, sondern auch der Bereitstellung von sozialer und technischer Infrastruktur. Die Wirtschaft muss modernisiert und diversifiziert werden. Es bedarf einer Industrialisierung im Land und einer Produktivitätssteigerung in vielen Sektoren.

Deutschland wäre gut beraten, sich für mehr Wohlstand einzusetzen und festzulegen, wo es einen signifikanten Beitrag hierzu leisten kann. Mit ausschließlich öffentlich finanzierten Initiativen und Ressourcen wird es nicht gelingen. Die Entwicklungspolitik kann weder die Rolle der Privatwirtschaft übernehmen noch eine wünschenswerte wirtschaftliche Entwicklung oder gesellschaftliche Transformation hervorbringen. Der Außenwirtschaftspolitik und der Privatwirtschaft muss eine stärkere Rolle zukommen.

Eine stärkere ökonomische Teilhabe des Globalen Südens liegt in Deutschlands Interesse.

Es wäre ratsam, mehr Kapazitäten zu schaffen, um deutsche und ugandische Wirtschaftsakteure zusammenzuführen. Man sollte aufhören, sich auf dem Argument auszuruhen, das deutsche Wirtschaftssystem erlaube keine Einmischung des Staates in die Entscheidungsfindung der privatwirtschaftlichen Akteure. Stattdessen sollte man konkrete Unterstützungs- und Risikominimierungsmechanismen entwickeln, um die Anzahl der deutschen Investitionsvorhaben vor Ort zu steigern. Wo liegen dabei die deutschen Stärken? Welche Investitionen und welcher Technologietransfer könnten unterstützt werden? Was sind die möglichen Instrumente?

Hierzu könnten beispielsweise besondere Kreditlinien für deutsche Unternehmen, Förderung von Ausbildungs- und Austauschprogrammen, Stipendienvergabe, Kreditvergabe an ugandische

Unternehmen im Rahmen der Corporate Social Responsibility, Public-Private-Partnerships und andere gehören. Digitale Möglichkeiten erlauben eine Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen, die keine Standortentscheidung nach sich ziehen. Das minimiert das Risiko und eröffnet neue Möglichkeiten. Neue Generationen von Unternehmen, etwa im Bereich der Start-ups in beiden Ländern, sind risikofreudig und welt-offen. Solche Akteure sollten gezielt ausgemacht und unterstützt werden. Manche der Gründerinnen und Gründer in Uganda kommen sogar aus Deutschland oder wurden dort ausgebildet. Darin liegt viel Potenzial für beiderseitigen Innovationstransfer, aber auch die Möglichkeit zur Nutzung unterschiedlicher Spielräume und Märkte auf beiden Seiten. Viel stärker sollte das Gespräch mit ugandischen Unternehmen gesucht und gefragt werden, welche Handels- und Markteintrittsbarrieren sie für ihre Produkte auf dem europäischen Markt sehen, und dieses Wissen in die europäischen Institutionen hineingetragen werden. Jede Verlagerung der Wertschöpfungsketten nach Europa bedeutet gleichzeitig verlorene Arbeitsplätze in Uganda. Die Marktbarrieren in Europa müssen daher abgebaut und kreatives und innovatives Potenzial besser genutzt werden, um den erwünschten Wandel anzustoßen. Eine Orientierung am Leistungsprinzip und die Unterstützung von gesellschaftlich verantwortungsbewussten Leistungsträgerinnen und Leistungsträgern vor Ort in unterschiedlichen Sektoren sowie das Vertrauen auf ihr Urteilsvermögen sind notwendig. Es sind vor allem diese Akteure, die ihre eigenen Länder aufbauen müssen.

Eine stärkere ökonomische Teilhabe des sogenannten Globalen Südens liegt in Deutschlands Interesse. Gleichzeitig setzt sie die Bereitschaft voraus, Ambivalenzen zu ertragen. Für alle Seiten gilt es derzeit in besonderem Maße, die globale Gleichzeitigkeit unterschiedlicher Bedürfnisse, Wertvorstellungen und Interessen auszuhalten. Möchte man Beziehungen im gegenseitigen Interesse pflegen, wird man mit manchen Ländern lediglich einen Minimalkonsens finden können und als Grundlage akzeptieren müssen. Mit anderen wird die Schnittmenge hinsichtlich der

Werte und der gemeinsamen Interessen größer sein. Westliche Länder, die versuchen, Staaten wie Uganda unter Bekenntnisdruck zu setzen oder ihnen ihre Wertmaßstäbe aufzuerlegen, werden unweigerlich eine stärkere Ablehnung ihrer Werte und demokratischer Prinzipien riskieren. Hier empfiehlt es sich stattdessen, auf die bewährten Akteure wie die politischen Stiftungen zu setzen, die den Aufbau langfristiger Beziehungen und internationaler Netzwerke zur Förderung von Demokratie pflegen. Gerade in Ländern, die für eine Zusammenarbeit mit autoritären Akteuren ebenso wie mit Demokratien aufgeschlossen sind, müssen Letztere mehr in den akademischen und kulturellen Austausch investieren. Nur durch unmittelbare positive Erfahrungen mit Demokratien kann ihr Wert geschätzt werden. Gleichzeitig sind Demokratien vor allem dann attraktiv, wenn sie für die Mehrheit der Bevölkerung wünschenswerte Ergebnisse produzieren – gerade auch im Hinblick auf wirtschaftliche und gesellschaftliche Teilhabe, Sicherheit sowie technologischen Fortschritt – und damit die Grundlage für Stabilität und Frieden schaffen.

Anna Reismann ist Leiterin des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung für Uganda und Südsudan mit Sitz in Kampala.

- 1 Economist Intelligence Unit 2023: Russia's pockets of support are growing in the developing world, 07.03.2023, in: <https://bit.ly/3NdwLc0> [16.04.2023].
- 2 The Permanent Mission of the Republic of Kenya to the United Nations 2022: Statement by Amb. Martin Kimani, during the Security Council Urgent Meeting on the Situation in Ukraine, 21.02.2022, in: <https://bit.ly/3NclGrx> [16.04.2023].
- 3 Museveni, Yoweri / Lawrow, Sergej 2022: President Museveni Meets Russia's Foreign Affairs Minister, UBC Television Uganda, live übertragen am 26.07.2022, in: <https://youtu.be/QJsKCSPU6PU> [16.04.2023].
- 4 Ayebare, Adonia 2022, via Twitter, 02.03.2022, in: <https://t.co/qCwqWop5tS> [16.04.2023].
- 5 Africa Daily 2022: How does President Museveni see relations with the West and Russia?, BBC, 04.08.2022, in: <https://bit.ly/3oMqOcx> [16.04.2023].
- 6 Museveni / Lawrow 2022, N. 3.
- 7 Owiny, Moses 2022: Uganda's foreign policy and role in regional peace, stability and security, Centre for Multilateral Affairs, 16.06.2022, in: <https://bit.ly/3oGvfpo> [16.04.2023].
- 8 Intergovernmental Authority on Development; Mitglieder: Dschibuti, Eritrea, Äthiopien, Kenia, Somalia, Südsudan, Sudan, Uganda.
- 9 Common Market for Eastern and Southern Africa; 21 Mitgliedstaaten.
- 10 Matsiko, Haggai 2012: Why is Museveni building region's strongest army?, The Independent, 09.04.2012, in: <https://bit.ly/43ldivn> [16.04.2023].
- 11 Es ist bezeichnend, dass man die Tweets der Russischen Botschaft lediglich bis zu diesem Datum zurückverfolgen kann. Der Befreiungstag wird auch als NRM/A Victory Day bezeichnet und spielt eine besondere Rolle im Gründungsmythos der regierenden Partei National Resistance Movement (NRM). Deren militärischer Arm National Resistance Army (NRA) hat vor 37 Jahren den sogenannten Befreiungskrieg gewonnen. Die NRA wurde von Präsident Museveni angeführt und später in das offizielle Militär Ugandas – Uganda People's Defense Force (UPDF) – umgewandelt. Die De-facto-Partei NRM entstand als politischer Arm der Rebellengruppe, wird seit 1986 von Museveni befehligt und stellt die größte politische Kraft im Land dar.
- 12 Bariyo, Nicholas / Steinhauser, Gabriele / Faucon, Benoit 2022: Russia's Influence Campaign in Africa Targets a U.S. Ally, The Wall Street Journal, 15.12.2022, in: <https://on.wsj.com/3MO2xe1> [16.04.2023].
- 13 Antelava, Natalia 2023: Uganda's anti-gay law is a win for Russia's family values propaganda, Coda Story, 28.03.2023, in: <https://bit.ly/42JDRcB> [16.04.2023].
- 14 Leonova, Oksana 2023: Президент Уганды призвал лидеров африканских стран бороться с пропагандой ЛГБТ-движения (Der ugandische Präsident fordert afrikanische Staats- und Regierungschefs auf, LGBT-Propaganda zu bekämpfen), RIA FAN, 04.04.2023, in: <https://riafan.ru/23975659> [05.06.2023]. Das Medium wurde im April von der EU auf die Sanktionsliste gesetzt und ergänzt damit das sogenannte „Wagner package“. Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union 2023: Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine: Wagner-Gruppe und RIA FAN in EU-Sanktionsliste aufgenommen, Pressemitteilung, 13.04.2023, in: <https://europa.eu/!cCTQk8> [05.06.2023].
- 15 Parliament Watch 2022: Parliament probes Russian firm to make vehicle trackers, 10.03.2022, in: <https://bit.ly/3WWMR2It> [16.04.2023].
- 16 The Independent 2023: TASS: Museveni heading to Russia in July, 28.03.2023, in: <https://bit.ly/3Cd1HTq> [16.04.2023].
- 17 Als Beleg für Indien: Garton Ash, Timothy / Krastev, Ivan / Leonard, Mark 2023: United West, divided from the rest: Global public opinion one year into Russia's war on Ukraine, Policy Brief, European Council on Foreign Relations, 22.02.2023, S. 12, in: <https://bit.ly/3WSuiHe> [16.04.2023].
- 18 Ebd., S. 15.



Foto: © Rao Aimin, Xinhua News Agency / Xinhua Culture Alliance.

Systemkonflikt? Nein danke!

Die umworbene Braut?

Argentinien in der neuen globalen Ordnung

Susanne Käss

In Zeiten der durch den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine ausgelösten Energie- und Ernährungskrise schauen auch die Staaten der Europäischen Union wieder verstärkt nach Argentinien. Das südamerikanische G20-Land ist die drittgrößte Volkswirtschaft Lateinamerikas und verfügt über enormes Potenzial vor allem in den Bereichen Energie und Nahrungsmittelproduktion.¹ Von den Großmächten China und Russland wird Argentinien aufgrund seines Ressourcenreichtums und seiner strategischen Lage als Einfallstor in die Antarktis jedoch schon länger intensiv umworben. Wie positioniert sich das südamerikanische Land im neuen Machtgefüge? Und durch welche Interessen und Bedürfnisse wird die argentinische Außenpolitik bedingt?

Vergangener Glanz und handfeste Probleme

Argentinien gehörte vor 100 Jahren zu den reichsten Ländern der Welt und zog zahlreiche Einwanderer aus ganz Europa an. Durch den Boom der landwirtschaftlichen Produktion wurde Argentinien als Kornkammer der Welt bekannt.² Die Zeiten des Glanzes sind im Stadtbild von Buenos Aires mit seinen breiten Alleen, Parks und herrlichen Gebäuden noch omnipräsent, allerdings bröckelt in zahlreichen Palästen der Belle Époque der Putz und viele ehemalige Wohnhäuser des Großbürgertums stehen zum Verkauf.

Trotz seines eindrucksvollen Ressourcenreichtums befindet sich Argentinien seit Jahrzehnten in einer Wirtschaftskrise mit hohen Inflations- und Verschuldungsraten. Die jährliche Teuerungsrate lag im Februar 2023 bei 102,5 Prozent³ und das Vertrauen in die Landeswährung ist sowohl bei der Bevölkerung als auch auf den internationalen Finanzmärkten längst geschwunden. Bei den Menschen herrschen Resignation und Hoffnungslosigkeit vor. Viele gut ausgebildete Argentinier aus der Mittel- und Oberschicht verlassen das Land und bauen sich eine Zukunft in Europa oder Nordamerika auf. Ein einst prosperierendes Land verarmt. Dies beklagte jüngst der argentinische Papst Franziskus: Die Armutsrate habe bei lediglich fünf Prozent gelegen, als er die

weiterführende Schule abschloss. Inzwischen sei die Hälfte der Bevölkerung betroffen.⁴

Aufgrund des akuten Devisenmangels steht Argentinien immer wieder kurz davor, lebenswichtige Importe nicht mehr bezahlen zu können, und das trotz des Megakredits des Internationalen Währungsfonds (IWF) aus dem Jahr 2018 – der größte, der einem einzelnen Land je gewährt wurde. Der Dollar ist auf dem Schwarzmarkt fast doppelt so viel wert wie nach dem offiziellen Wechselkurs des Pesos und die Inflation führt zu Kapitalflucht ins Ausland. Die Regierung versucht den Problemen mit Preiskontrollen und Exportbeschränkungen für Nahrungsmittel zu begegnen, was sich vor allem negativ auf den Agrarsektor auswirkt. Der Druck auf die Politik, diese Abwärtsspirale zu stoppen und wenn möglich umzukehren, ist im Superwahljahr 2023 enorm. Misswirtschaft und Korruption haben jedoch zu einer starken Vertrauenskrise der Bürger mit Blick auf die Politik geführt.

Argentinien: Land der Möglichkeiten?

Trotz dieser Probleme blickt China schon länger intensiv nach Argentinien. Auch europäische Staaten schenken dem Land seit 2022 wieder mehr Aufmerksamkeit. In der patagonischen Provinz Neuquén liegen die zweitgrößten

Schiefergasreserven der Welt.⁵ Zudem verfügt das Land über Erdölreserven sowie ideale Bedingungen zur Produktion erneuerbarer Energien mit starken und konstanten Winden im Süden und zahlreichen Sonnenstunden insbesondere im Norden. Es existieren große, bisher nicht genutzte Flächen, Süßwasserressourcen sind in Patagonien nachhaltig verfügbar. Somit birgt das Land enormes Potenzial für die Produktion von grünem Wasserstoff.⁶ Im Nordwesten finden sich die drittgrößten Lithiumreserven der Welt; Argentinien ist bereits jetzt der viertgrößte Produzent des begehrten „weißen Goldes“.⁷ Zusätzlich existieren Vorkommen von Blei, Zink, Zinn, Kupfer, Eisenerz und Mangan.⁸

Für Unternehmen besteht jetzt die Chance, sich Marktanteile in der Wasserstoffwirtschaft zu sichern.

Der als moderater Peronist geltende, aber inzwischen durch den Misserfolg seiner Regierung stark angeschlagene Staatspräsident Alberto Fernández betonte auf seiner Europareise im Mai und Juni 2022 die hervorragende Ausgangssituation seines Landes zur Energieproduktion. Zu einer kurz- bis mittelfristigen Lösung der europäischen Energieengpässe wird Argentinien allerdings nicht beitragen können, denn Anspruch und Wirklichkeit klaffen weit auseinander. Noch ist das Land Nettoimporteur von Energie und es fehlt an Infrastruktur, um Gas in größeren Mengen in Patagonien zu fördern und vor allem zu transportieren.⁹ Nichtsdestotrotz besteht für ausländische Unternehmen jetzt die Chance, sich Marktanteile im Bereich der vielversprechenden Wasserstoffwirtschaft zu sichern.

Die wichtigste Quelle für Deviseneinnahmen ist derzeit die Landwirtschaft. Bei einer Bevölkerung von 46 Millionen Menschen kann das Land schätzungsweise Nahrungsmittel für die zehnfache Anzahl von Menschen produzieren und somit einen Beitrag zur globalen Ernährungssicherheit leisten.¹⁰ Argentinien war bereits

im Jahr 2021 der siebtgrößte Weizenexporteur weltweit und hat die Fähigkeit, die Produktionsmenge noch zu erhöhen.¹¹ Neben Weizen werden in großen Mengen Rindfleisch, Milch, Soja, Rohrzucker, Wein, Gerste, Trauben und Zitrusfrüchte produziert, Exportrestriktionen bremsen jedoch die Steigerung der Nahrungsmittelproduktion.

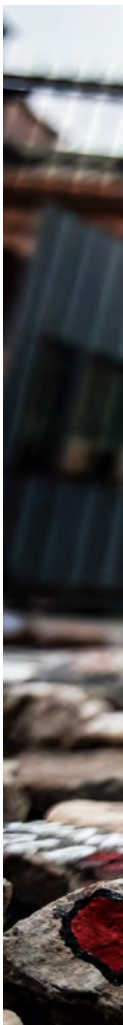
Zusätzlich erregen auch andere Bereiche die Aufmerksamkeit globaler Player. Die hohe Anzahl an argentinischen *Unicorns*¹² ist Ausdruck der Innovationsfähigkeit der Start-up-Wirtschaft. Geopolitisch gerät Argentinien aufgrund seiner strategischen Lage als Einfallstor in die Antarktis in den Blick. Im Eis des Kontinents konzentrieren sich circa 70 Prozent der Süßwasserreserven unseres Planeten. Auch im Klima- und Umweltschutz kommt der Antarktis eine tragende Rolle zu: Insbesondere der Krill bindet Treibhausgase aus der Atmosphäre und ist außerdem Nahrungsgrundlage für viele Arten. Zudem verfügt die Antarktis über eine große Ressourcenvielfalt – vorwiegend Mineralien. Durch die abschmelzenden Eismassen wird ein Abbau realistischer und Begehrlichkeiten werden geweckt.

Interessen und Bedürfnisse als Leitschnur der Außenpolitik

Nach Russlands Angriff auf die Ukraine wird in Europa der Ruf nach einer klaren Positionierung demokratischer Schwellenländer im Systemkonflikt immer lauter. Obwohl der Krieg im von Kiew rund 12.800 Kilometer entfernten Buenos Aires genau beobachtet wird und die Auswirkungen auf Energie- und Nahrungsmittelpreise die galoppierende Inflation noch weiter anheizen, vermeidet die Regierung die Lesart, dass er vor dem Hintergrund eines tieferliegenden Systemkonflikts zwischen Demokratie und Autoritarismus stattfindet, bei dem jedes Land Stellung beziehen muss.

Dass Argentinien sich nicht klar positioniert und die westliche Deutung nicht teilt, hat verschiedene Gründe:

- Die Regierung führt vor allem das Prinzip der Nicht-Einmischung als Begründung an,



um keine klare Stellung zum Ukrainekrieg beziehen zu müssen. Fraglich ist jedoch, ob diese Begründung einer tieferen Analyse standhält: Russland verletzt mit seinem Angriffskrieg gegen die Ukraine klar die Grundprinzipien der Nicht-Einmischung und des Selbstbestimmungsrechts der Staaten, die gerade auch in Argentinien eigentlich als hohes Gut geachtet sind. Die Abneigung gegen Einmischung in innere Angelegenheiten ist aufgrund der Kolonialvergangenheit und der Einmischung der USA in die Belange lateinamerikanischer Staaten vor allem im

20. Jahrhundert tief verankert. Zudem war Argentinien bereits während des Kalten Krieges von 1973 bis 1991 Mitglied der Gruppe der blockfreien Staaten, die eine Positionierung in der Auseinandersetzung der Großmächte bewusst vermieden.¹³

- Unter anderem durch den 2011 von der Obama-Administration verkündeten *Pivot to Asia* überließen die in Lateinamerika traditionell sehr einflussreichen USA anderen Mächten das Feld. Die entstehenden Räume wurden von China und Russland dankbar



Trauer und Wut: Im August 2021 gedachten Menschen in Buenos Aires mit beschriebenen Steinen der an Corona Verstorbenen und protestierten damit auch gegen das Pandemiemanagement der Regierung. Enttäuschung herrschte im Land jedoch auch über Europa, weil die Lieferung von Impfstoffen nur schleppend vorankam.

Foto: © Manuel Cortina, ZUMA Press, picture alliance.

genutzt.¹⁴ In Argentinien regierte in dieser Zeit die links-peronistische und offen USA-kritische Staatspräsidentin Cristina Fernández de Kirchner, die den Kurswechsel der US-Amerikaner und die konkreten Angebote Russlands und Chinas gern zum Anlass nahm, um sich in ihrem politischen Diskurs von den USA zu distanzieren und die Süd-Süd-Kooperation sowie die Zusammenarbeit mit anderen Linksregierungen auszubauen.

- Argentinien ist durch die Einwanderung mit das am stärksten europäisch geprägte Land in Lateinamerika. Europa ist weiterhin ein Sehnsuchtsziel vieler Emigranten. Allerdings haben europäische Länder in den vergangenen Jahrzehnten verstärkt den Blick von Lateinamerika abgewandt. Vor allem in Zeiten der Not fühlte man sich am Río de la Plata im Stich gelassen. Besonders deutlich wurde dies auf dem Höhepunkt der Coronapandemie, die Lateinamerika ausgesprochen hart traf. Die Lieferungen von Impfstoffen aus Europa über die COVAX-Initiative kamen nur schleppend in Gang und waren unzureichend. Somit wurden zu Beginn der Impfkampagne vor allem russische und chinesische Impfstoffe verabreicht. Europa kritisierte die „Impfdiplomatie“ Chinas und Russlands,¹⁵ was in Argentinien als Zeichen der Arroganz und des Zynismus wahrgenommen wurde. Das Vertrauensverhältnis zu Europa wurde stark in Mitleidenschaft gezogen, gegenüber Russland und China hält die Dankbarkeit an.
- Aufgrund der schlechten wirtschaftlichen Situation ist Argentinien dringend auf Auslandsinvestitionen und Kredite angewiesen und kann die Partner nicht immer frei wählen. Europäische Unternehmen beklagen die Sprunghaftigkeit der Politik und fehlende Rechtssicherheit. Die EU sowie einzelne EU-Staaten knüpfen die Zusammenarbeit an Bedingungen, vor allem in Bezug auf die Wahrung von Umweltstandards. Sie werden daher als schwierige Partner wahrgenommen.
- Europa bemüht das Narrativ der Wertepartnerschaft,¹⁶ das in der europafreundlichen

Bevölkerung zwar verfangt, dem in der Politik jedoch mit steigender Skepsis begegnet wird, da die konkreten Angebote als unzureichend und die Art der Zusammenarbeit als bevorzugend wahrgenommen werden.

Argentinien ist Deutschlands drittgrößter Handelspartner in Lateinamerika.

Natürlich beeinflusst auch die ideologische Ausrichtung der jeweiligen Regierung die argentinische Außenpolitik. So rief die Regierung des liberalkonservativen Mauricio Macri von 2015 bis 2019 die „Wiedereingliederung Argentiniens in die Welt“ mit einer starken Westbindung aus, ohne dabei die Beziehungen zu China und Russland zu vernachlässigen.¹⁷ Unter der Regierung von Alberto Fernández pflegt Argentinien enge Beziehungen zu den linken politischen Kräften in Lateinamerika. So ist Fernández zusammen mit dem mexikanischen Präsidenten Andrés Manuel López Obrador in der 2019 gegründeten Puebla-Gruppe tonangebend. Die ideologische Positionierung und die sich daraus ergebende Nähe zu anderen Linksregierungen beeinflusst den außenpolitischen Kurs, was durchaus auch zu Widersprüchen führt. Deutlich wird dies etwa im Abstimmungsverhalten in internationalen Organisationen: In der Generalversammlung der Vereinten Nationen votierte Argentinien für die Verurteilung des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine, bei einer Abstimmung in der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) zur Ablehnung der russischen Invasion enthielt sich Argentinien jedoch.¹⁸ Obwohl der Schutz der Menschenrechte ein Leitprinzip in der argentinischen Außenpolitik darstellt, enthielt sich Argentinien zudem im UN-Menschenrechtsrat bei der Abstimmung über eine Diskussion des Berichts der Hohen Kommissarin für Menschenrechte zur Lage in Xinjiang.

In außenpolitischen Kreisen wird die Positionierung Argentiniens vor allem seit der Coronapandemie intensiv diskutiert: Aufgrund seiner

wirtschaftlichen und strukturellen Grenzen sei Argentinien ein Land mit eingeschränkter Autonomie in der Peripherie, das sich eine eindeutige Positionierung in der immer deutlicheren bipolaren Auseinandersetzung zwischen den USA und China nicht leisten könne.¹⁹ Der außenpolitische Aktionsspielraum eines Landes hänge von seiner politischen Macht und den faktischen Einflussmöglichkeiten in regionalen und internationalen Strukturen ab.²⁰ Argentinien dürfe nicht in die Falle einer Version 2.0 des Kalten Krieges tappen.²¹

Internationale Beziehungen und Zusammenarbeit

Argentinien ist nach Brasilien und Mexiko der dritt wichtigste Handelspartner Deutschlands in Lateinamerika.²² Hauptabnehmerland von argentinischen Exporten ist Brasilien, noch vor China und den USA. Hauptlieferland ist China, dicht gefolgt von Brasilien und deutlich vor den USA.²³ Im Folgenden werden ausgewählte Aspekte der Zusammenarbeit Argentiniens mit einzelnen Ländern und Bündnissen beleuchtet.

In Argentiniens Politik und Bevölkerung mehrten sich die kritischen Stimmen zum chinesischen Engagement.

Mercosur

Politisch schien das 1991 von Argentinien, Brasilien, Uruguay und Paraguay gegründete Wirtschaftsbündnis Mercosur 2019 mit dem Abschluss der Verhandlungen über das Assoziierungsabkommen mit der EU aus einer langen Lethargie zu erwachen. Einige Akteure hegen jedoch keine allzu großen Hoffnungen bezüglich der noch ausstehenden Ratifizierung. So verhandelt Uruguay bilateral über ein Freihandelsabkommen mit China, sehr zum Unmut der übrigen Mercosur-Staaten, die das ohnehin schon fragile Bündnis gefährdet sehen. Allerdings zeugt die Haltung Uruguays nicht nur von Divergenzen und

fehlenden Absprachen innerhalb des Mercosur, sondern ist auch Ausdruck der Frustration über die Blockadehaltung der europäischen Partner. Wirtschaftlich sind die Beziehungen mit Brasilien besonders relevant für Argentinien, doch politisch herrschte zwischen den Regierungen von Jair Bolsonaro und Alberto Fernández Eiszeit. Argentinien hofft nun auf eine signifikante Verbesserung der Beziehungen unter der Lula-Regierung, auch um dem Mercosur neuen Auftrieb zu geben.

China

Im Februar 2022 hat sich Argentinien zur Krönung der jahrelangen wirtschaftlichen und politischen Annäherung an China der Neuen Seidenstraße (Belt and Road Initiative) angeschlossen. Für China ist Argentinien als Rohstoff- und Nahrungsmittellieferant von Bedeutung, wohingegen das tief verschuldete südamerikanische Land insbesondere Investitionen in Infrastrukturprojekte benötigt. Allein im Rahmen der Seidenstraßeninitiative sollen in Argentinien in zwei Phasen Projekte im Wert von insgesamt 23,7 Milliarden US-Dollar in den Bereichen Energie, Wasser- und Sanitärinfrastruktur sowie Transport umgesetzt werden.²⁴ Zu den Vereinbarungen gehört auch ein sogenannter Währungsswap als Devisentauschgeschäft zwischen dem argentinischen Peso und dem Yuan, der den Handel vereinfachen soll und Argentinien aufgrund der anhaltenden Devisenknappheit zugutekommt. Chinesische Unternehmen investieren sehr intensiv im Bergbaubereich, unter anderem im Lithium- und Kupfersektor. Die wirtschaftliche Abhängigkeit Argentiniens von China ist enorm. Zudem erwägt die argentinische Regierung den Kauf chinesisch-pakistanischer Kampffjets.²⁵ Die Möglichkeiten des Einkaufs westlicher Waffensysteme sind aufgrund des seit dem Falkland-/Malwinenkrieges geltenden britischen Waffenembargos limitiert. Auch politisch bemüht Peking sich um gute Beziehungen. Abgeordnete, Senatoren, Bürgermeister und auch der politische Nachwuchs werden regelmäßig zu luxuriösen Reisen ins Reich der Mitte geladen. China befürwortet einen Beitritt Argentiniens zu den BRICS-Staaten und umwirbt das Land intensiv.



Besuch in Moskau: Anfang Februar 2022 traf der argentinische Präsident Alberto Fernández den russischen Staatschef Wladimir Putin. Als Russland kurz darauf die Ukraine überfiel, verurteilte Argentinien dies in der UN-Generalversammlung – stellte sich in anderen Organisationen jedoch nicht klar gegen Moskau.

Foto: © Sergei Karpukhin, dpa/TASS, picture alliance.

Doch in Politik und Bevölkerung mehren sich auch kritische Stimmen. In der Provinz Neuquén betreibt die chinesische Raumfahrtbehörde eine Raumstation. Die alleinige Nutzung des riesigen Geländes in Patagonien wurde China von der

Regierung von Cristina Fernández de Kirchner (2007 bis 2015) für 50 Jahre zugesagt, argentinischen Behörden bleibt der Zugang verwehrt. 2016 verhandelte die Macri-Regierung die ausschließlich zivile Nutzung der Station nach, jedoch fehlt

es an Kontrollmechanismen.²⁶ Nachdem die nationale Regierung mit der Begründung der Wahrung nationaler Souveränität bei kritischer Infrastruktur die chinesische Beteiligung an einem Ausbau des Hafens in Ushuaia in Feuerland abgelehnt hatte, unterzeichnete der Gouverneur der Provinz im Dezember 2022 ein Abkommen mit dem chinesischen Staatsunternehmen Shaanxi Coal and Chemical Industry Group zum Bau eines Hafens in der Gemeinde Río Grande. Kritiker befürchten, dass China um jeden Preis einen Hafen bauen möchte, den es als Einfallstor in die Antarktis nutzen kann.²⁷ Die Küstenwache erwartet zudem, dass so dem illegalen chinesischen Fischfang mit Schleppnetzen in argentinischen Gewässern weiter Vorschub geleistet wird.

Die argentinische Regierung ermöglicht Russland die Verbreitung von Propaganda und Falschinformationen auf Kosten der Steuerzahler.

Russland

Genau drei Wochen vor dem russischen Angriff auf die Ukraine betonte der argentinische Präsident Alberto Fernández bei seinem Staatsbesuch in Moskau, Argentinien wolle als Eingangstor für Russland nach Lateinamerika dienen. Außerdem werde sein Land Russland für die Lieferung von Corona-Impfstoffen ewig dankbar sein.²⁸ Bereits 2015 hatte die Regierung von Cristina Fernández de Kirchner mit Russland ein Kooperationsabkommen zu Energie, chemischer Industrie, Bankenwesen und zum Ausbau des Schienennetzes ausgehandelt. Im Dezember 2021 unterzeichneten der argentinische und der russische Verteidigungsminister eine Vereinbarung zur militärischen Kooperation, die unter anderem die Ausbildung argentinischer Militärs in Russland vorsieht.²⁹

Zudem ermöglicht die argentinische Regierung Russland die Verbreitung von Propaganda und

Falschinformationen auf Kosten der Steuerzahler: Der Fernsehsender RT – vorher bekannt als Russia Today – kann seit der letzten Präsidentschaft von Cristina Fernández de Kirchner in ganz Argentinien über das digitale öffentliche Fernsehen empfangen werden. Als die Macri-Regierung die Ausstrahlung einstellen wollte, löste das eine diplomatische Krise mit Russland aus. Der russische Außenminister Sergej Lawrow drohte mit dem Entzug der Finanzierung des Baus eines Staudamms durch die russische Entwicklungsbank. Auf diesen Druck hin sah der damalige argentinische Präsident Mauricio Macri von seinem Vorhaben ab.³⁰

Öffentlich wird seit Kriegsbeginn wenig über die russisch-argentinischen Beziehungen berichtet. Die Tatsache, dass Argentinien sich den Sanktionen gegen Russland nicht angeschlossen hat sowie das widersprüchliche Abstimmungsverhalten in internationalen Organisationen lassen darauf schließen, dass man die Beziehungen zu Russland nicht gefährden will.

USA

In der argentinischen Bevölkerung ist Antiamerikanismus weit verbreitet. Man setzt die USA mit dem in breiten Sektoren verhassten Internationalen Währungsfonds gleich. Im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit bestehen Projekte zur wissenschaftlichen Kooperation im Raumfahrtsektor, der Biotechnologie, der Medizin sowie im Agrarsektor und es gibt eine binationale Arbeitsgruppe zu Energiefragen.³¹ Auf regionaler Ebene findet eine Zusammenarbeit über die OAS statt.

Deutschland

Die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Argentinien und Deutschland sind eng. Deutschland bezieht aus Argentinien Rohstoffe und Nahrungsmittel und ist innerhalb der EU der größte Abnehmer argentinischen Rindfleischs. Kulturell sind beide Länder unter anderem durch die circa eine Million Argentinier mit deutschen Wurzeln verflochten. Deutschland ist anerkannter Partner in der wissenschaftlichen

Zusammenarbeit.³² Argentinien ist nach der Reform „BMZ 2030“ von 2020 kein Partnerland der deutschen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit mehr, jedoch wird über das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) ein Energiedialog zum Aufbau einer grünen Wasserstoffwirtschaft geführt.³³ Politisch hat Argentinien durch die Besuche von deutschen Spitzenpolitikern viel Aufmerksamkeit erfahren: So waren allein in den vergangenen Monaten neben deutschen Parlamentariern auch Bundeskanzler Olaf Scholz, der Erste Bürgermeister von Hamburg Peter Tschentscher mit einer Wirtschaftsdelegation, zweimal die Parlamentarische Staatssekretärin Franziska Brantner aus dem BMWK, der Staatsminister Tobias Lindner und die Staatssekretärin Jennifer Morgan aus dem Auswärtigen Amt sowie der Parlamentarische Staatssekretär Jens Brandenburg aus dem Bundesministerium für Bildung und Forschung zu Besuch.

Die Pandemie und der Krieg in Europa haben unterschiedliche Sichtweisen des Weltgeschehens wie durch ein Brennglas zu Tage treten lassen.

Europäische Union

Die EU arbeitet mit Argentinien auf verschiedenen Ebenen zu Themen wie Klima- und Umweltschutz, soziale Kohäsion und Entwicklung, Gleichstellung, Wissenschaft, Sicherheit, Wirtschaft und Menschenrechten zusammen.³⁴ Die kulturelle Nähe zu Argentinien ist aufgrund der Migrationsvergangenheit wohl so groß wie zu keinem anderen lateinamerikanischen Land und Europa erfreute sich lange Zeit eines hervorragenden Rufes. Durch die Haltung der EU während der Coronapandemie wurde allerdings massiv Vertrauen verspielt. Der Fokus der derzeitigen Beziehungen liegt auf der Ratifizierung des Assoziierungsabkommens zwischen der EU

und dem Mercosur, jedoch blickt man in Argentinien mit Skepsis auf die Haltung von Ländern wie Frankreich und Polen, die die Märkte für die Einfuhr von Agrarprodukten nicht öffnen wollen.

Vor allem auf politischer Ebene beklagt man, dass mit zweierlei Maß gemessen werde. Einerseits scheint die verhandelte Marktöffnung nicht bei allen EU-Staaten durchsetzbar zu sein, andererseits fordert die EU die Verhandlung von Zusatzprotokollen unter anderem zur Festsetzung von Umweltstandards, die den gleichen Stellenwert wie der bereits verhandelte Vertragstext haben sollen. Die Mercosur-Staaten befürchten eine Neueröffnung der Vertragsverhandlungen durch die Hintertür. Zudem herrscht nicht in allen Kreisen nur Freude darüber, dass Argentinien erst dann politisch in der EU wieder stärker in den Fokus rückt, wenn EU-Länder die durch den Krieg aufgetretenen Lieferausfälle bei Energie und Rohstoffen ausgleichen müssen.

Plädoyer für eine ehrliche Partnerschaft

Aufgrund der politischen Instabilität und mangelnder Planungs- sowie Rechtssicherheit ist Argentinien kein einfacher Partner. Doch auch die EU und Deutschland haben in den vergangenen Jahren Fehler begangen. Aufgrund der starken kulturellen Verbundenheit und der strategischen und wirtschaftlichen Potenziale ist eine vertiefte Zusammenarbeit für beide Seiten jedoch lohnenswert. Die Pandemie und der Krieg in Europa haben unterschiedliche Sichtweisen des Weltgeschehens wie durch ein Brennglas zu Tage treten lassen, die sich indes bereits über einen viel längeren Zeitraum herausgebildet hatten.

Um in Zukunft noch intensiver zusammenarbeiten zu können, ist es notwendig, Perspektivunterschiede durch verstärkten politischen Dialog nicht nur sichtbar zu machen, sondern auch ernst zu nehmen. Die Erwartungen Deutschlands und der EU einerseits und Argentinien andererseits sind nicht deckungsgleich. Europäische Unternehmen benötigen für Investitionen Planungs- und Rechtssicherheit, Argentinien braucht zur Überwindung der enormen

wirtschaftlichen und sozialen Probleme jedoch unmittelbar Investitionen. Für den Klimaschutz ist die Einführung und Wahrung von Umweltstandards unabdingbar, jedoch gibt es aus Sicht der argentinischen Akteure noch dringendere Probleme, zu deren Lösung Unterstützung benötigt wird.

Europa und Deutschland suchen nach der proklamierten Zeitenwende demokratische Verbündete und bemängeln die Abhängigkeit großer Schwellenländer von autoritären Großmächten. Jedoch sind die Verflechtungen mit China auf europäischer Seite nicht geringer, wie etwa die chinesische Beteiligung am Hamburger Hafen deutlich macht. Auch zu Russland unterhielten europäische Staaten – insbesondere Deutschland – bis zum Beginn des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine enge wirtschaftliche Beziehungen. Der Aufbau von wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zu anderen Mächten neben den USA und Europa ist für die Argentinier Teil der Diversifizierung ihrer wirtschaftlichen und politischen Beziehungen. China und Russland machen konkrete Angebote, ohne ähnlich hohe Bedingungen zu stellen wie die EU. Deutschland empfiehlt Argentinien, auf den Ausbau erneuerbarer Energien statt auf Frackinggas zu setzen und sucht zeitgleich ebenso in nicht-demokratischen Staaten nach neuen Lieferanten auch fossiler Energieträger. Europa tritt in der argentinischen Wahrnehmung bevormundend auf, wendet doppelte Standards an, fordert viel und liefert wenig.

Wenn Europa Mächten wie China und Russland nicht das Feld überlassen will, müssen die Instrumente der Zusammenarbeit überdacht werden. Die Europäische Union kann als dezentraler Akteur zwar nicht mit der wirtschaftlichen Macht und der Zusammenarbeit aus einem Guss in allen Bereichen mithalten, wie es China vorzuzieht, jedoch verfügen europäische Länder über nicht zu unterschätzende *Soft Power*. Die Argentinier möchten so leben wie in Europa, nicht wie im Einparteiensstaat China. In zahlreichen Feldern der Zusammenarbeit – besonders in der Wissenschaftskooperation wie beispielsweise in der Antarktisforschung – sind europäische

Akteure sehr anerkannt und man unterstellt ihnen weniger Partikularinteressen. Bereiche wie erneuerbare Energien, der Aufbau einer grünen Wasserstoffwirtschaft und die Wissenschaftskooperation bieten attraktive Felder zum Ausbau einer ehrlichen und gleichberechtigten Zusammenarbeit.

Um nachhaltig mitgestalten zu können, sollten Instrumente der staatlichen Zusammenarbeit mit Wirtschaftsaktivitäten stärker verzahnt werden. Sollte Europa ehrliches Interesse an einer vertieften Kooperation haben, müssen konkrete Projekte entwickelt werden. Denkbar wären etwa im Zusammenspiel der europäischen Wirtschaft mit Instrumenten der finanziellen und technischen Zusammenarbeit Direktinvestitionen und Kredite für den Ausbau der argentinischen Infrastruktur zum Gasexport, außerdem Abnahmegarantien argentinischen Gases als Brückenenergieträger der Energiewende unter der Bedingung der Reinvestition eines Teils der Gewinne in den grünen Wasserstoffsektor als Zukunftstechnologie. Flankiert werden könnten diese Projekte durch Programme der technischen Zusammenarbeit. Dass das wiederentdeckte Interesse an Lateinamerika ernst gemeint ist, kann die EU am besten durch eine Ratifizierung des Assoziierungsabkommens mit dem Mercosur deutlich machen, ohne die lateinamerikanischen Partner durch zu harte Verhandlungen der Zusatzprotokolle in die Enge zu treiben. Europa ist gut beraten, diese Chance zu nutzen, denn nicht zuletzt der Ausbau erneuerbarer Energiequellen und der Schutz der Antarktis sind Themen, die die Zukunft unseres Planeten bestimmen.

Susanne Käss ist Leiterin des Auslandsbüros Argentinien der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Buenos Aires.

- 1 Deutsch-Argentinische Industrie- und Handelskammer (AHK Argentinien) 2023: Über Argentinien, in: <https://bit.ly/3BAcg2F> [11.05.2023].
- 2 Hanglin, Rolando 2014: La vaca atada, La Nación, 07.10.2014, in: <https://bit.ly/44Ro4ur> [11.05.2023].
- 3 Instituto Nacional de Estadística y Censos 2023: Informes técnicos / Vol. 7, n° 45. Índices de precios. Vol. 7, n° 8. Índice de precios al consumidor (IPC), 02/2023, S.3, in: <https://bit.ly/43ITEyV> [23.05.2023].
- 4 La Nación 2023: El Papa alertó sobre la alta inflación y la pobreza, y el Gobierno culpó a Macri, 26.01.2023, S.7.
- 5 Stiens, Teresa 2022: Wie der argentinische Präsident sein Gas nach Deutschland verkaufen will, Handelsblatt, 21.05.2022, in: <https://bit.ly/3nK2MP3> [11.05.2023].
- 6 AHK Argentinien 2021: Argentinien Wasserstoffpotenzial: Ein verborgener Riese nimmt langsam Gestalt an, 26.03.2021, in: <https://bit.ly/3nPQep8> [11.05.2023].
- 7 Arnold, Heinz 2023: Lithium-Reserven. Die Länder mit den größten Vorkommen, elektroniknet.de, 16.02.2023, in: <https://bit.ly/44NsfYh> [11.05.2023].
- 8 Germany Trade & Invest (GTAI) 2022: Wirtschaftsdaten Kompakt. Argentinien, 11/2022, S.1, in: <https://bit.ly/3LT1Pvz> [11.05.2023].
- 9 Moses, Carl 2022: Argentinien Angebot an eine Welt in der Zeitenwende, GTAI, 01.07.2022, in: <https://bit.ly/3LYh1aX> [11.05.2023].
- 10 AHK Argentinien, N.1.
- 11 Zilla, Claudia 2022: Argentinien: Weizenexporteur mit ungenutzten Möglichkeiten, in: Albrecht, Aljoscha et al. 2022: Krieg und Hunger - Versorgungsriskiken, Lösungsansätze, Konfliktkonstellationen, 360 Grad, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), 01.07.2022, in: <https://bit.ly/42twczM> [11.05.2023].
- 12 Bezeichnung für Start-ups mit einem Wert von mehr als einer Milliarde US-Dollar, die nicht an der Börse gehandelt werden.
- 13 García del Solar, Lucio 2006: Los No Alineados, La Nación, 10.10.2006, in: <https://bit.ly/3MfHAcS> [11.05.2023].
- 14 Maihold, Günther / Muscio Blanco, Tania / Zilla, Claudia 2022: Von gemeinsamen Werten zu komplementären Interessen. Für eine Neukonzeption der Beziehungen Deutschlands und der EU mit Lateinamerika und der Karibik, SWP-Aktuell 2022/A 78, SWP, 15.12.2022, S.3, in: <https://bit.ly/44OjRYD> [11.05.2023].
- 15 Ebd., S.2.
- 16 Ebd., S.1.
- 17 Battaleme, Juan 2022: ¿Atrapados sin salida? El compromiso selectivo como alternativa de política exterior para un país periférico, Revista Política Austral 1: 1, 27.07.2022, S.33-52, hier: S.41, in: <https://bit.ly/3lyDxpZ> [24.05.2023].
- 18 Infobae 2022: Asamblea de la OEA: Argentina, Brasil y México no apoyaron una declaración en repudio a la invasión de Vladimir Putin a Ucrania, 06.10.2022, in: <https://bit.ly/42O8MVy> [11.05.2023].
- 19 Battaleme 2022, N.17, S.39 ff.
- 20 Ebd., S.38.
- 21 Ebd., S.41.
- 22 AHK Argentinien, N.1.
- 23 GTAI 2022, N.8, S.3.
- 24 Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto Argentina 2022: Acuerdo con China: la Argentina obtiene financiamiento para obras de infraestructura estratégicas y se incorpora a la Franja y la Ruta de la Seda, Pressemitteilung 058/22, 06.02.2022, in: <https://bit.ly/41vewm9> [11.05.2023].
- 25 Battaleme 2022, N.17, S.48.
- 26 La Nación 2019: Advierten que la misteriosa estación espacial china en Neuquén es una „caja negra“ sin control, 02.02.2019, in: <https://bit.ly/42Pcu1p> [11.05.2023].
- 27 Infobae 2023: Avanza la construcción de un puerto del régimen chino en Tierra del Fuego: el objetivo detrás del desembarco, 18.01.2023, in: <https://bit.ly/44Qhm88> [11.05.2023].
- 28 Deutsche Welle 2022: Argentina ofrece a Rusia ser „puerta de entrada“ a Latam, 03.02.2022, in: <https://p.dw.com/p/46Swk> [11.05.2023].
- 29 Ministerio de Defensa Argentina 2021: Los Ministerios de Defensa de Argentina y Rusia firmaron convenio para la formación de militares argentinos en ese país, 10.12.2021, in: <https://bit.ly/3BduiHL> [11.05.2023].
- 30 Crettaz, José 2022: Cómo es y quién paga RT, el canal de Putin que llega a toda la Argentina por TV abierta, La Nación, 30.03.2022, in: <https://bit.ly/3VWJe6k> [11.05.2023].
- 31 Embajada de los Estados Unidos en Argentina: Relaciones Bilaterales Estados Unidos-Argentina, in: <https://bit.ly/42J24QL> [11.05.2023].
- 32 Auswärtiges Amt 2023: Deutschland und Argentinien: Bilaterale Beziehungen, 27.03.2023, in: <https://bit.ly/3NWWaTX> [11.05.2023].
- 33 Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz 2023: Parlamentarische Staatssekretärin Franziska Brantner leitet Wirtschaftsdelegation bei Reise des Bundeskanzlers nach Argentinien, Chile und Brasilien, Pressemitteilung, 28.01.2023, in: <https://bit.ly/3VT2FNo> [11.05.2023].
- 34 Delegation of the European Union to Argentina 2022: Cooperación Unión Europea - Argentina, 01.08.2022, in: <https://bit.ly/3MhKPAD> [11.05.2023].



Foto: © AP, picture alliance.

[Systemkonflikt? Nein danke!](#)

Klimaschutz im Globalen Süden

Revitalisierte Zusammenarbeit oder verschärfte Polarisierung?

Sabina Wölkner

Für eine revitalisierte Zusammenarbeit mit den Entwicklungs- und Schwellenländern gilt es, Klimaschutz mit wirtschaftlichem Fortkommen zu verbinden. Nachhaltigkeit kann hier einen Mehrwert darstellen, wenn sie den Partnerländern einen konkreten Nutzen für die Entwicklung liefert. Angesichts der eigenen klimapolitischen Ambivalenzen und geopolitischer Dynamiken müssen Deutschland und die EU diese Partnerschaften pragmatisch, flexibel und vorausschauend gestalten.

Im Mittelpunkt der internationalen Klimapolitik steht das Ziel, die globale Erderwärmung möglichst auf 1,5 Grad Celsius im Vergleich zum vorindustriellen Zeitalter zu begrenzen. Bis zur Jahrhundertmitte muss dafür Klimaneutralität erreicht werden. Nach den aktuellen Erkenntnissen des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) ist das Ziel nur durch einen massiven Rückgang der globalen Treibhausgasemissionen noch einzuhalten. Zwar wurde bei der UN-Klimaschutzkonferenz in Scharm El-Scheich das 1,5-Grad-Ziel erneut bekräftigt. Zwischen dieser Absichtserklärung und den Dekarbonisierungspfaden der Vertragsparteien des Pariser Klimaschutzabkommens ist jedoch eine Kluft erkennbar. Die bislang verkündeten Selbstverpflichtungen der Länder, die sogenannten Nationally Determined Contributions (NDCs), reichen bei Weitem nicht. Schon heute ist der Planet um durchschnittlich 1,1 Grad Celsius wärmer als im vorindustriellen Zeitalter.

Die Klimawandelfolgen, unter denen besonders die Entwicklungsländer leiden, sind bereits sichtbar. Frequenz und Intensität von Wetterextremen haben in den vergangenen Jahren stark zugenommen. Dabei sind die Ärmsten der Armen doppelt gestraft. Ihnen fehlen Kapazitäten und Mittel, um sich dagegen zu wappnen. Gleichzeitig tragen sie so gut wie keine Verantwortung für den menschengemachten Klimawandel. Afrika ist besonders betroffen. Die überwiegende Mehrheit der 46 sogenannten am geringsten entwickelten Länder (Least Developed Countries, LDCs) befindet sich dort. Mit circa einem Fünftel der Weltbevölkerung ist der Kontinent für weniger

als drei Prozent der energiebezogenen weltweiten Emissionen verantwortlich. Auch wenn Südafrikas CO₂-Ausstoß rasant gestiegen ist, hat Subsahara-Afrika immer noch die weltweit geringste Emissionsquote pro Kopf.¹

Industrie- und Schwellenländer in einem Boot

Die Hauptverantwortlichen für die globalen CO₂-Emissionen sind andere. Während China mit einem Anteil von knapp 31 Prozent (2021) an den jährlichen globalen CO₂-Emissionen der mit Abstand größte Emittent ist, stehen an zweiter Stelle die USA mit knapp 13 Prozent. Indien (circa 7 Prozent), Russland (4,7 Prozent) und Japan (knapp 3 Prozent) folgen dahinter. Deutschland liegt im globalen Vergleich mit knapp 2 Prozent auf dem siebten Platz. Auch Saudi-Arabien, Indonesien und Südkorea sind unter den Top Ten.²

Eine Berücksichtigung des energiebedingten globalen CO₂-Ausstoßes pro Kopf (2021) verändert das Ranking insofern, dass Katar mit 35 Tonnen CO₂ pro Kopf, die Vereinigten Arabischen Emirate (knapp 22 Tonnen) und Saudi-Arabien (knapp 19) sowie Australien (15) die Länderliste anführen. Auch die USA haben bei dieser Betrachtung mit knapp 15 Tonnen deutlich höhere Zahlen als China (etwa 8 Tonnen) und insbesondere Indien (knapp 2 Tonnen). Deutschland befindet sich mit den Niederlanden bei rund 8 Tonnen pro Kopf im Mittelfeld. Dahinter folgen Malaysia (ebenso knapp 8 Tonnen), Norwegen und Südafrika (beide 7).³ Während der Pro-Kopf-Ausstoß der Industrieländer

zurückgeht, wächst dieser in den Schwellenländern und in China rasant.

Beide Perspektiven verdeutlichen: Der Rückgang der weltweiten CO₂-Emissionen zur Erreichung der Pariser Klimaschutzziele kann nur im Schulterschluss gelingen. Zwar liegt die Hauptverantwortung für den CO₂-Ausstoß bei den westlichen Industriestaaten. Doch die Schwellenländer schließen auf. Ein Blick auf die Klimabilanz der G20 – ein Forum, in dem sich Industriestaaten und die wirtschaftsstärksten Schwellenländer versammeln – verrät: Die Anstrengungen müssen auch diese Ländergruppe umfassen.

Der Elefant im Raum ist dabei China. Trotz seiner CO₂-Spitzenwerte pocht Peking darauf, bei den internationalen Klimaverhandlungen weiterhin als Entwicklungsland behandelt zu werden. Diese Einteilung geht auf die 1992 verabschiedete UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) und dem darin verankerten Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung (Common But Differentiated Responsibilities) zurück, wonach dem Verursacherprinzip zufolge die Industrieländer den größten Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels leisten müssen, während die Entwicklungsländer finanzielle Unterstützung erhalten. Entsprechend sieht Peking, an seiner Einordnung als Entwicklungsland festhaltend, die Bringschuld bei den USA und den anderen westlichen Industrieländern. Doch erscheint diese Haltung nicht mehr zeitgemäß. China hat seit seinem Beitritt zur Welthandelsorganisation (WTO) 2001 seinen CO₂-Ausstoß enorm erhöht und liegt bei den historischen akkumulierten Emissionen (1875 bis heute) auf dem zweiten Platz hinter den USA.

Renaissance der Kohle – Antriebsstoff für globales Wachstum

Verantwortlich für Chinas schlechte Klimabilanz sind die fossilen Energieträger im Energiemix des Landes sowie sein enormer Verbrauch. Im Strombereich dominiert die Kohle mit ungefähr 60 Prozent. Den Daten des Global Energy Monitor zufolge fügt das Land jedes Jahr neue Kohlekraftkapazitäten hinzu. Allein im vergangenen Jahr hat es eine Gesamtkapazität von 106

Gigawatt genehmigt, was ungefähr 100 großen Kohlekraftwerken entspricht.⁴ Heute ist China für mehr als die Hälfte des globalen Kohleverbrauchs verantwortlich.

Zuletzt ging der rasant wachsende Kohleverbrauch auf die Rechnung der Nicht-OECD-Staaten, allen voran China und Indien.

Allerdings ist das Land kein Einzelfall. Auch in Indien entsteht der Hauptanteil der Emissionen im Energiesektor durch die Kohleverstromung, gefolgt von der Industrie (Stahl und Zement) sowie dem Transportbereich. 2022 wuchs der Kohleausstoß um etwa sechs Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Die CO₂-Emissionen entsprechen zwar nur rund einem Drittel des Pro-Kopf-Wertes in der EU, doch das prognostizierte Bevölkerungswachstum des Landes wird den Energiekonsum weiter anfechten.

Eine ähnliche Wachstumsdynamik ist auch in Indonesien erkennbar. Experten gehen davon aus, dass das Land bis 2050 zur viertgrößten Volkswirtschaft aufsteigen wird. Zwar liegt sein globaler CO₂-Ausstoß mit einem Anteil von circa 1,7 Prozent noch weit unter dem von Indien. Aber auch hier wird das Gros der Emissionen in der Kohleverbrennung erzeugt. Gleichzeitig hat Indonesien im regionalen Vergleich den höchsten Kohleanteil in der Stromproduktion (rund 80 Prozent).

Diese Entwicklungen decken sich mit der Einschätzung von Experten, der zufolge in den vergangenen Jahrzehnten der rasant wachsende Kohleverbrauch auf die Rechnung der Nicht-OECD-Staaten, allen voran China und Indien, ging.⁵ Demgegenüber ist die Wachstumskurve in den Industriestaaten weiter abgeflacht, auch wenn 2021 die USA mit etwa 10 Exajoule an installierter Kohleleistung immer noch auf dem weltweit dritten Rang standen. China führte

diese Rangliste mit etwa 86 Exajoule an. Indien kommt mit rund 20 Exajoule dahinter, gefolgt von Japan (4 Exajoule) sowie Südafrika, Russland und Indonesien (alle rund 3 Exajoule).⁶ Fatih Birol, Direktor der International Energy Agency (IEA), warnt, dass „das historische Allzeithoch der Kohleverstromung ein beunruhigendes Zeichen dafür ist, dass die Welt sich nicht auf dem Pfad in Richtung Klimaneutralität befindet“⁷.

Klimaschutz und russischer Angriffskrieg – Rückfall oder Aufbruch?

Mit dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine setzte sich der weltweite Kohleverbrauch nicht nur unvermindert fort. Wurde dieser bis dahin von den Nicht-OECD-Ländern befeuert, so steigerten im Verlauf des Jahres 2022 auch die EU und ihre Mitgliedstaaten den Verbrauch. Vor allem Deutschland nahm – angetrieben von

der Sorge um Versorgungssicherheit durch die kriegsbedingte Energiekrise – vermehrt alte Kohlekraftwerke wieder in Betrieb. Auch wenn dadurch die CO₂-Emissionen der EU dem World Energy Report 2022 zufolge nicht weiter anstiegen, sahen Schwellenländer, allen voran die BRICS-Staaten, darin einen Beleg für vermeintliche „Doppelstandards“. Sie veröffentlichten anlässlich der UN-Klimakonferenz in Ägypten eine gemeinsame Erklärung, in der sie das Verhalten der Europäer anprangerten.⁸ Insbesondere Deutschland wurde dafür kritisiert, dass es seine Kohleimporte aus Südafrika stark erhöht habe, während es gleichzeitig nicht müde werde, den globalen Kohleausstieg zu beschwören.

Doch auch die IEA sieht den Krieg als Wendepunkt und im kurzfristigen europäischen Kohlezuwachs keinen dauerhaften Widerspruch zum Klimaneutralitätsziel.⁹ Zum einen sinkt der



Zwei Seiten einer Medaille: China weist die höchste Gesamtleistung bei Solar- und Windenergie weltweit auf. Die Volksrepublik ist global aber auch der größte CO₂-Emittent. Foto: © CFOTO, NurPhoto, picture alliance.

Kohleverbrauch in der EU seit Jahrzehnten und soll durch das sukzessive Auslaufen der CO₂-Zertifikate im reformierten Emissionshandel (ETS) gänzlich unrentabel gemacht werden. Darüber hinaus erweitert Brüssel seit dem Angriffskrieg seine Anreizsysteme, um den Ausbau der Erneuerbaren zu forcieren. Parallel zum Allzeithoch des hiesigen Kohleverbrauchs nahm der Anteil der Erneuerbaren an der Stromversorgung ebenso weiter zu. Bereits im vergangenen Jahr konnten EU-weit neue Spitzenwerte erreicht werden.¹⁰

Während China und Indonesien bis 2060 klimaneutral sein wollen, lässt Indien sich bis 2070 Zeit.

Auch weltweit gehen die Experten von einem Run auf Erneuerbare aus. Bis 2027 sollen die neu installierten Kapazitäten für erneuerbaren Strom um fast 2.400 Gigawatt zunehmen und 2025 der weltweite Kohlekonsum sein Plateau erreicht haben.¹¹ Der größte Hebel für die Trendumkehr wird China zugesprochen. Seit Jahren baut die Regierung in Peking ihre Kapazitäten im Bereich der Erneuerbaren aus und liegt bei den installierten Gesamtleistungen bei Sonne und Wind weltweit unangefochten an der Spitze. Auch bei den Anlagen für die Herstellung von erneuerbarem Strom dominiert das Land den Markt und nimmt nicht zuletzt bei den für *Clean-Tech*-Produkte benötigten kritischen Rohstoffen oftmals eine Monopolstellung ein.¹²

Ebenso schließt Indien beim Ausbau der Erneuerbaren auf. Ende 2022 nahm der Subkontinent bereits den vierten Platz ein mit einer produzierten Gesamtleistung (Wasserkraft eingerechnet) von 163 Gigawatt, hinter China (1.161 Gigawatt), den USA (352 Gigawatt) und Brasilien (175 Gigawatt). Deutschland lag mit 148 Gigawatt auf Rang fünf.¹³ In den kommenden fünf Jahren soll sich der Ausbau der Erneuerbaren in Indien verdoppeln.¹⁴ Ankündigungen von Premierminister Narendra Modi stützen diese Vermutung.¹⁵ Doch

Experten bemängeln, dass sich die Dekarbonisierung in den energieintensiven Sektoren noch nicht wirtschaftlich rechnet, da die Rahmenbedingungen für Investitionen in Erneuerbare unzureichend sind.¹⁶ Gleichzeitig nimmt der Handlungsdruck auf Indien und die anderen Hauptemittenten zu, auf saubere Energieträger umzustellen. Mittlerweile haben sich mehr als 130 Länder dem Ziel der Klimaneutralität verschrieben und müssen es nun mit Dekarbonisierungspfaden unterlegen. Bei der bevorstehenden UN-Klimakonferenz in Dubai (kurz COP28) steht eine globale Bestandsaufnahme, der *global stocktake*, an. Dort sollen die Unzulänglichkeiten der NDCs thematisiert werden, um in Reichweite des 1,5-Grad-Ziels bleiben zu können. Allerdings ist der Weg zur Klimaneutralität in den emissionsstarken Schwellenländern oft mit längeren Fristen versehen: Während China und Indonesien bis 2060 klimaneutral sein wollen, lässt Indien sich bis 2070 Zeit. Allen gemein ist, dass der Ausbau der Erneuerbaren hier eine Schlüsselrolle einnimmt.

Fossilisierung, Dekarbonisierung, Polarisierung?

Der Krieg in der Ukraine hat somit eine doppelte Wirkung: Einerseits nehmen durch die weltweite „Renaissance der Kohle“ die globalen CO₂-Emissionen zu. Nicht nur viele Schwellenländer halten aufgrund der Unwägbarkeiten bei der Energieversorgung vorerst an der Kohle fest. Andererseits befeuert der Krieg den weltweiten Ausbau der Erneuerbaren und macht Wind und Sonne somit weiter rentabel. Daher schwingt das Pendel auch in die andere Richtung: So erreichten die weltweiten Finanzierungszusagen für Erneuerbare 2022 den Wert von 499 Milliarden US-Dollar und waren damit circa 69 Milliarden höher als im Vorjahr.¹⁷ Allerdings verteilen sich die Investitionen ungleichmäßig: Das Gros entfällt weiterhin auf China, auch wenn in Ostasien neuerdings Vietnam ins Auge sticht. Abgesehen von den anderen üblichen Verdächtigen USA, EU und weiteren Industriestaaten konzentrieren sich die Summen auf Indien, Chile und Brasilien.¹⁸ Dabei fällt auf, dass Subsahara-Afrika zurückfällt – trotz Vorreitern wie Kenia, dessen Anteil an erneuerbarer

Stromproduktion heute rund 90 Prozent am Gesamtstrommix umfasst, oder Südafrika, das der Investitionsmagnet im südlichen Afrika ist. Besonders um Afrikas LDCs wird ein Bogen gemacht. Zwischen 2013 und 2020 flossen dort hin im Schnitt nur 0,84 Prozent der weltweiten Investitionen.¹⁹ Das mag auch daran liegen, dass dort andere Probleme im Vordergrund stehen. So leben in Subsahara-Afrika derzeit rund 590 Millionen Menschen, die noch über gar keinen Zugang zu Elektrizität verfügen.²⁰ Francesco La Camera, Generaldirektor der Internationalen Organisation für Erneuerbare Energien, fordert deshalb, dass Regierungen und Entwicklungspartner eine aktivere Rolle spielen müssen, um einen gleichmäßigen Finanzfluss zu sichern, der die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen in den verschiedenen Ländern stärker berücksichtigt.²¹

Viele Schwellen- und Entwicklungsländer teilen den Eindruck, dass die EU und allen voran Deutschland „Wasser predigen, aber Wein trinken“.

Auch in den Entwicklungsländern kann man indes oft den gleichzeitigen Ausbau von erneuerbaren und fossilen Energieträgern beobachten. Einerseits soll in Mauretania, einem afrikanischen Wüstenstaat, der am unteren Ende des Human Development Index (HDI) steht, bald grüner Wasserstoff produziert werden. Andererseits wurden dort Gasfelder entdeckt, die ebenfalls für den Export ausgebeutet werden sollen. Da passt es ins Bild, wenn auf dem Höhepunkt der Energiekrise in Europa Bundeskanzler Olaf Scholz bei seiner Afrikareise Senegal für die Zusammenarbeit bei der Nutzung der Gasressourcen umwirbt, während sein Wirtschaftsminister in Deutschland LNG-Terminals bauen lässt, aber in Namibia vom Wohlstand durch grüne Wertschöpfungsketten schwärmt. Zwar muss kein Widerspruch bei der Nutzung von Erdgas als Übergangstechnologie bei der Dekarbonisierung vorliegen. Auch bietet der Gasexport den Entwicklungsländern eine

Einnahmequelle, die in die eigene Entwicklung fließen kann und es gibt Stimmen, die für den Einsatz des Energieträgers plädieren, um die Industrialisierung vor Ort voranzutreiben.²² Dennoch wird durch das deutsche Lavieren eine Ambivalenz in der hiesigen Klimaschutzpolitik ersichtlich, die in vielen Schwellen- und Entwicklungsländern den Eindruck verfestigt, die EU und allen voran Deutschland würden „Wasser predigen, aber Wein trinken“.

Auch beim diesjährigen Petersberger Dialog konnte dieser Vorbehalt nicht ausgeräumt werden. Im Gegenteil: Die Konfliktlinie scheint sich am Beispiel der Diskussion über die Rolle von Technologien für die CO₂-Abscheidung und -Speicherung (Carbon Capture and Storage, CCS) beim Klimaschutz zu vertiefen. Der designierte COP28-Präsident Sultan Ahmed Al Jaber irritierte in diesem Zusammenhang Deutschland und die Europäer mit seiner Forderung nach dem Ausstieg aus den „fossilen Emissionen“ – und eben nicht aus den fossilen Energieträgern. Bei Klimaschutzaktivisten gilt eine solche Rhetorik als Versuch, eine Hintertür für eine lange Nutzung fossiler Brennstoffe zu öffnen, deren Emissionen dann mithilfe der in den Schwellenländern heute noch kaum verfügbaren CCS-Verfahren eingefangen werden sollen. So warb die Bundesregierung für die Festschreibung eines Ausbauziels für die Erneuerbaren und sprach sich erneut für das Ende der fossilen Energien aus.²³

Da allerdings auch vielen Schwellenländern die neu entfachte Diskussion in Deutschland und Brüssel nicht entgangen sein dürfte, wonach CC(U)S (Carbon Capture (Utilization) and Storage) als Baustein für eine klimaneutrale und wettbewerbsfähige Industrie gehandelt wird, wirkten die Forderungen der Europäer auf sie einseitig. Dieser Eindruck wurde durch das vage Bekenntnis der G7 verstärkt, „unverminderte fossile Brennstoffe“ („unabated fossil fuels“) beschleunigt auslaufen zu lassen, allerdings einen konkreten Fahrplan mit Zwischenzielen bis 2050 schuldig zu bleiben.²⁴

Diese Ambivalenz spielt Peking in die Hände, das Interesse hat, Misstrauen gegenüber den

westlichen Industriestaaten zu nähren, um die Länder im Globalen Süden an sich zu binden. Gleichzeitig fallen Chinas Bemühungen aber auch deshalb auf fruchtbaren Grund, weil die Industriestaaten nach dem mehrfach gebrochenen 100-Milliarden-Dollar-Versprechen der Klimafinanzierung ohnehin mit einem Glaubwürdigkeitsproblem zu kämpfen haben. Vor diesem Hintergrund darf nicht überraschen, wenn es Indien nicht verwerflich erscheint, aus ökonomischem Kalkül billig Kohle und Öl aus dem vom Westen sanktionierten Russland zu beziehen.²⁵

Zwar bleibt die weltweite Klimaneutralität das gemeinsame Ziel der internationalen Staatengemeinschaft. Auch wächst auf die Hauptemittenten der Druck, mehr dafür zu tun. Allerdings hat sich seit Russlands Angriffskrieg die Sorge um die Energieversorgungssicherheit in den Vordergrund geschoben. Insbesondere in Deutschland wird das bis dato vorherrschende idealisierte Bild einer Welt der Erneuerbaren nun durch die Erkenntnis erweitert, dass mit den internationalen Verflechtungen und Abhängigkeiten geopolitische Überlegungen auch bei der Gestaltung von Klimaschutzpartnerschaften eine stärkere Rolle spielen müssen.

Nachhaltigkeit und Werte – Mehrwert oder Bremsklotz?

Partnership for Global Infrastructure and Investment (PGII)

Die beim G7-Gipfel im Juni 2022 von den USA initiierte Partnership for Global Infrastructure and Investment (PGII) macht aus ihrer politischen Stoßrichtung keinen Hehl. Bei der Initiative, bei der es sich im Kern um ein bis 2027 600 Milliarden US-Dollar umfassendes Kreditprogramm für die Finanzierung von Infrastrukturprojekten in Entwicklungsländern in den Bereichen Klima, globale Gesundheit, Gleichberechtigung und Konnektivität handelt, machte das Weiße Haus klar, dass es um eine „wertorientierte, wirksame und transparente Infrastrukturpartnerschaft“ geht, die die enormen Bedarfe in den Ländern mittleren und geringen Einkommens deckt.²⁶ Die Initiative zielt gegen Chinas

Belt and Road Initiative (BRI), mit der Peking seit 2013 Infrastrukturprojekte weltweit vorantreibt. Zwar gibt es unterschiedliche Meinungen, ob China seine Kredite dabei bewusst an schwache Volkswirtschaften vergibt, um diese in die Abhängigkeit zu treiben („Schuldendiplomatie“), aber unumstritten ist, dass dieses Instrument wesentlicher Bestandteil der außenpolitischen Agenda Chinas ist und der Erweiterung seines Einflusses in der Welt dient.

Die Global-Gateway-Strategie der EU soll den Ländern des Globalen Südens Alternativen zum chinesischen Kooperationsmodell bieten.

Washington hat vor diesem Hintergrund den Wert der Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern, vor allem in Afrika, neu erkannt.²⁷ Die Partnerschaft verspricht „game-changing deals“ und wird von den G7-Mitgliedern und der EU mitgetragen. Das Ziel ist, „Qualität zu liefern sowie nachhaltige Infrastruktur, die den Menschen weltweit einen Mehrwert bringt und auch die weltweiten Lieferketten stärkt und diversifiziert“²⁸. Gleichzeitig geht es um rechen-schaftspflichtige Institutionen, Standards, *Clean Tech* sowie um die Schaffung von Jobs. Doch ob die PGII die Antwort auf den enormen Investitions- und Infrastrukturbedarf in den Entwicklungsländern ist, lässt sich noch nicht sagen. Da die US-geführte G7-Initiative auf die Mobilisierung von privatem Kapital angewiesen ist, gilt es in vielen Ländern zunächst, die Rahmenbedingungen und Kapazitäten für *bankable projects* zu verbessern sowie die hohen Kapitalkosten zu senken. Um den Chinesen tatsächlich Paroli zu bieten, müsste die Projektankündigung zudem rasch in die Implementierungsphase übergehen.

Das gilt auch für die breit angelegte EU-Konnektivitätsstrategie Global Gateway, die zwischen 2021 und 2027 bis zu 300 Milliarden Euro für Investitionen mobilisieren soll. Indem auch

hier Nachhaltigkeit zum Prinzip erhoben wird und das vorrangige Ziel ist, den Entwicklungs- und Schwellenländern bei der Errichtung der dringend benötigten Transport-, Energie- und Digitalinfrastruktur zu helfen, scheint es ebenfalls darum zu gehen, den Ländern des Globalen Südens Alternativen zum chinesischen Kooperationsmodell zu bieten.

Just Energy Transition Partnership (JETP)

Auch in der von einer Gruppe westlicher Staaten und der EU getragenen Just Energy Transition Partnership (JETP) kommt der werteorientierte Ansatz zum Tragen. Anders als bei PGII und Global Gateway konzentriert sich die JETP auf den energiepolitischen Sektor und strebt dort eine gerechte (*just*) Transition an. Beim UN-Klimagipfel in Glasgow wurde auf Initiative von Deutschland, Frankreich, Großbritannien und der EU die erste Partnerschaft mit Südafrika beschlossen. Das vorrangige Ziel ist es, dem Land beim Kohleausstieg zu helfen. Da es seinen Strom fast zu 90 Prozent aus Kohle herstellt und die Kohleindustrie ein wichtiger Wirtschaftszweig und Arbeitgeber im Land ist, stellt die soziale Verträglichkeit des Wandels einen wesentlichen Aspekt der Partnerschaft dar. In den Vorgaben für diesen Wandel sollen daher konkrete Fragen wie die Schaffung von Arbeitsplätzen behandelt werden, wobei ein Augenmerk auf bedürftigen sozialen Gruppen liegt.²⁹

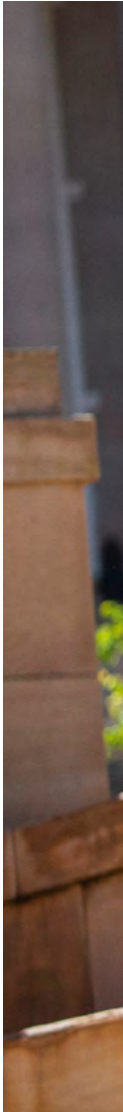
Konsultationsprozesse sollen dazu dienen, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Gewerkschaften einzubinden, was aus Sicht von NGOs allerdings nicht überall gelang.³⁰ Das Kernstück der Partnerschaft ist der von Südafrika vorgeschlagene Investitionsplan, der von den G7-Ländern bei der UN-Klimakonferenz in Ägypten offiziell angenommen wurde. Mittels verschiedener Finanzierungsinstrumente und privaten Kapitals sollen nun mehr als 8,5 Milliarden US-Dollar (Deutschland trägt hierzu 700 Millionen Euro bei und hat jüngst weitere 320 Millionen zugesagt) mobilisiert werden. Da das Land selbst den Finanzbedarf für die Transition jedoch um ein Vielfaches höher einschätzte, forderte Südafrikas Präsident mehr Zuschüsse und günstige Darlehen anstelle

von Krediten zu marktüblichen Konditionen.³¹ Doch dass bei dem enormen Finanzierungsbedarf in Südafrika, aber auch anderswo im Globalen Süden, allein Staatsgelder es nicht werden richten können, liegt ebenso auf der Hand.

Ein zentraler Erfolgsfaktor der Dekarbonisierung ist die gesellschaftliche Akzeptanz.

Trotz der Kritik machte die Partnerschaftsinitiative in anderen Ländern bereits Schule: Neben Indonesien, welches eine JETP beim G20-Gipfel in Bali beschlossen hat, gibt es ein Abkommen mit Vietnam. Obwohl mit Indien und Senegal die Verhandlungen noch laufen, werden Unterschiede zwischen den Partnerschaften bereits sichtbar. Während in Südafrika an bestehende Dekarbonisierungspläne angeknüpft werden konnte, bleibt abzuwarten, ob das auch in den anderen Ländern gelingt. Fest steht, dass ein zentraler Erfolgsfaktor die gesellschaftliche Akzeptanz des Reformprozesses ist. Dies ist etwa in Südafrika der Fall, wo die Unzufriedenheit der Menschen mit der mangelhaften Stromversorgung des Landes einen wesentlichen Antrieb für die Veränderungen darstellt. Solch endogene Faktoren sind mitunter entscheidend, ob grundlegende Reformen gelingen können, da sie die Rechenschaftspflicht der eigenen Entscheidungsträger in den Vordergrund stellen.

Gleichzeitig hängt die Dekarbonisierung in den Schwellenländern von weiteren Faktoren wie etwa einer ausreichenden und bezahlbaren Versorgung mit den für *Clean Tech* benötigten kritischen Rohstoffen ab, deren Nachfrage mit dem Voranschreiten des weltweiten Klimaschutzes laut Prognosen der Weltbank wie etwa bei Lithium bis 2050 exponentiell ansteigen wird.³² Da mit dem russischen Angriffskrieg auch die Abhängigkeit von chinesischen Rohstofflieferungen vor allem in den westlichen Industriestaaten zum Politikum geworden ist – Ansätze zur Diversifizierung der Rohstofflieferketten sind bereits in den USA im Rahmen des im August 2022



verabschiedeten Inflation Reduction Act und in der EU in Gestalt des geplanten Net-Zero Industry Act zu finden –, gilt es, diese auch im Rahmen der Klimapartnerschaften wie den JETPs mit einer sicheren, sauberen und bezahlbaren Rohstoffversorgung zu verschränken. So werden in Indien signifikante Mengen von Lithium vermutet, doch bedarf es weiterer Explorationen, um die Wirtschaftlichkeit der Projekte zu testen. Auch gibt es offene Fragen zu Umweltrisiken, politischer Stabilität und zur Größe der Lagerstätten.

Carbon Leakage und CBAM – zwei Seiten einer Medaille

Eine der Kernfragen bei der weltweiten Dekarbonisierung ist aus Sicht der EU und Deutschlands das Phänomen des *Carbon Leakage*, also die Auslagerung von Produktion und Abwanderung von Unternehmen in Länder mit niedrigeren Klimaschutzstandards, die beispielsweise keine Emissionshandelszertifikate fordern, um Kostenvorteile nutzen zu können. Es kann nicht nur zu



Bundeskanzler Scholz mit Südafrikas Präsident Ramaphosa in Pretoria: Seit dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine hat Deutschland seine Kohleimporte aus Südafrika erhöht. Gleichzeitig will man das Land dabei unterstützen, aus der Kohle auszusteigen. Foto: © Kim Ludbrook, epa, picture alliance.

einem Anstieg der globalen CO₂-Emissionen führen, sondern birgt das Risiko, internationale Wettbewerbsnachteile der europäischen Wirtschaft und Industrie in energieintensiven Branchen zu verschärfen. Der im Dezember 2022 in Brüssel verabschiedete CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM) soll deshalb sicherstellen, dass es im Zuge steigender CO₂-Preise nicht zu den oben beschriebenen Effekten kommt.

Auch Schwellenländer wie Indien haben das Tempo der Reformen zuletzt erhöht.

Obwohl der Mechanismus zunächst allein energieintensive Wirtschafts- und Industriebranchen wie beispielsweise die Stahlindustrie umfasst, wurde der CBAM von den Schwellenländern bereits frühzeitig kritisch gesehen. Allen voran die BRICS-Staaten haben immer wieder ihre Ablehnung zum Ausdruck gebracht – zuletzt bei der UN-Klimakonferenz mit der Gruppe der sogenannten Like-Minded Developing Countries (LMDC).³³ Indien, dessen Metallindustrie von dem Mechanismus stark betroffen wäre, warnte, dass diese Entscheidung die Verhandlungen zum Freihandelsabkommen mit der EU beeinflussen könnte.³⁴ Auch Vietnam, das zur Gruppe der LMDC gehört, muss nun für die Reduktion des CO₂-Produktanteils künftig mehr tun. Das gilt erst recht für China. 2022 gingen Güter im Wert von 626 Milliarden Euro in die EU.³⁵ Einige Experten weisen darauf hin, dass der Einfluss des CBAM dennoch begrenzt sein werde, weil nur ein Bruchteil des chinesischen Exports unter die betroffenen Sektoren falle.³⁶ Gleichzeitig gebe es auch Chancen: So plane China, das seit 2020 über einen eigenen Emissionshandel im Elektrizitätsbereich verfügt, diesen auf weitere Sektoren auszudehnen. Der Druck durch den CBAM könnte die Umsetzung beschleunigen.³⁷

Auch Schwellenländer wie Indien haben das Tempo der Reformen zuletzt erhöht. Das Land hat 2022 ein Gesetz verabschiedet, wonach unter

anderem ein nationaler Emissionshandel eingerichtet werden soll. Es gibt aber einen Haken: Die Systeme sind mit dem EU-Emissionshandelssystem bisher wenig kompatibel. Während in China der CO₂-Preis pro Tonne weit unter dem in der EU liegt und damit das Preisniveau zu unterschiedlich ist, um einen gesteigerten Nutzen für das Weltklima zu liefern, stehen die anderen Vorhaben noch am Anfang ihrer Realisierung. Die Auseinandersetzung mit Indien hat sich jüngst verschärft. Neu-Delhi erwägt, Vergeltungszölle für EU-Importe als mögliche Antwort auf den CBAM einzuführen.³⁸ Ob es Brüssel gelingt, die Wogen zu glätten, ist offen. Auch vor diesem Hintergrund wurde jüngst ein EU-Indien Handels- und Technologierat (TTC) ins Leben gerufen.

Nach einer Monitoringphase ab Oktober 2023 soll der Grenzausgleichsmechanismus 2026 offiziell in Kraft treten. Der Grenzausgleich ist wesentlicher Bestandteil des Fit-for-55-Reformpakets, um den europäischen Emissionshandel weiterzuentwickeln. Der ETS wiederum ist essenziell, damit die EU ihre Klimaziele erreicht. Bisher deckt der EU ETS etwa 40 Prozent der Gesamtemissionen in der EU ab. Bis 2030 müssen die Emissionen in den ETS-Sektoren um 62 Prozent gegenüber 2005 gesenkt werden. Der Mechanismus soll zudem bis 2027 auf Verkehr und Gebäude (ETS 2) ausgedehnt werden.³⁹ Für das vielbeschworene *level playing field* erscheint der Grenzausgleichsmechanismus in der Übergangsphase aus EU-Perspektive somit unerlässlich und Handelskonflikte etwa mit Indien sind vorprogrammiert.

Klimaclub – Ende der Divergenzen?

Auch um diese Kontroversen zu entschärfen, schlug die Bundesregierung während der deutschen G7-Präsidentschaft die Gründung eines Klimaclubs vor. Dieser sollte die „gemeinsame Transformation der Industrien für eine beschleunigte Dekarbonisierung“ erreichen und gleichzeitig Märkte für klimaneutrale Produkte etablieren.⁴⁰ Bisher ist allerdings wenig passiert. Obwohl sich die Formulierung einer „expliziten CO₂-Bepreisung oder anderer Ansätze zur Emissionsminderung und Reduzierung der Kohlendioxidintensität“ in der Gipfelerklärung zum

Klimaclub wiederfindet, lässt sich wenig über die Instrumente und konkrete Zielausrichtung entnehmen, was auch daran liegen mag, dass die Vorstellungen darüber in den G7-Staaten auseinandergehen.⁴¹ Bei der UN-Klimakonferenz 2022 startete Bundeskanzler Scholz erneut den Versuch, für den Klimaclub zu werben, und betonte, dass dieser den Schwellenländern offenstehe. Zwar hat sich Kenia jüngst für die Mitgliedschaft ausgesprochen, doch für die Wirksamkeit des Clubs wird es entscheidend sein, Hauptmittelementen wie Indien und China dafür zu gewinnen.

Dabei besteht die Schwierigkeit darin, dass mit zunehmender Inklusivität aufgrund der unterschiedlichen Ausgangslagen in den Ländern die Heterogenität eines solchen Clubs zunähme, was wiederum konkrete Vereinbarungen erschweren könnte. Während einige Experten anstelle einer gemeinsamen CO₂-Bepreisung für die Schaffung gemeinsamer Produktstandards oder Regeln für klimaneutrale Produkte plädieren, sehen andere in der Koordinierung der nationalen Klimaschutzmaßnahmen das größte Potenzial. Allen Vorschlägen gemein ist, dass für das Gelingen dieses Projekts die Einbindung der Schwellenländer unabdingbar ist, um die globalen CO₂-Emissionen substanziell zu reduzieren und gleichzeitig Subventionswettläufe zur Förderung von *Clean Tech* sowie protektionistische Maßnahmen zu verhindern, die letztlich zulasten des Weltklimas gehen würden. Im Kern muss es darum gehen, die Bedürfnisse auf beiden Seiten, Industriestaaten und Schwellenländern, zu berücksichtigen und über Anreizsysteme die Übernahme der Klimaschutzstandards sowie die Herausbildung von CO₂-Bepreisungssystemen zu unterstützen.⁴²

Überlegungen, den geplanten Klimaclub zu einer Global Climate Alliance zu erweitern und sich zunächst auf Sektoren wie Stahl und Zement zu konzentrieren, gehen in die richtige Richtung. Ob sich dort die Zusammenarbeit entwickeln kann, hängt allerdings davon ab, inwiefern die Industriestaaten in Zeiten von multiplen globalen Krisen in der (finanziellen) Lage sein werden, die Kosten für die Angleichung der Klimastandards im Globalen Süden zu übernehmen sowie dabei

zu helfen, genügend Investitionen zu mobilisieren. Demgegenüber müssten die Schwellenländer willens sein, harte Benchmarks zu akzeptieren sowie ein transparentes Monitoring einzurichten, um die Dekarbonisierung in den entscheidenden Sektoren voranzubringen.

Deutschland muss angesichts der eigenen Ambivalenz seinen Partnern mehr Flexibilität beim Übergang zur klimaneutralen Energieversorgung einräumen.

Fazit

1. Die Zusammenarbeit mit China beim globalen Klimaschutz ist und bleibt angesichts des enormen CO₂-Anteils des Landes ein Muss. Trotz der internationalen Spannungen bedarf es des permanenten Auslotens von Spielräumen für die klimapolitische Kooperation. Allerdings wirkt Chinas Einstufung als Entwicklungsland hierfür nicht zeitgemäß. Eine Neubewertung wäre dringend geboten. Die Einbindung des Landes in eine globale Klima-Allianz könnte eine Option dazu sein. Parallel gilt es, die Zusammenarbeit mit Indien und den anderen Schwellenländern in den Klimakooperationsmodellen voranzutreiben und zügig zum Abschluss zu bringen.
2. Mit Russlands Angriffskrieg gilt es, beides – Energieversorgungssicherheit und Klimaschutz – in den Kooperationsformaten stärker zu berücksichtigen und diese zudem in Zusammenhang mit einer sicheren, sauberen und bezahlbaren Rohstoffversorgung zu stellen. Gleichzeitig muss Deutschland angesichts der eigenen klimapolitischen Ambivalenz auch seinen Partnern mehr Flexibilität beim Übergang zur klimaneutralen Energieversorgung einräumen. Da in vielen Schwellenländern trotz des Ausbaus der Erneuerbaren die Kohle vorerst relevanter

Bestandteil der Stromversorgung bleibt und ebenfalls derzeit eine Art Garantie dafür ist, sich gegen die durch den russischen Angriffskrieg verursachten energiepolitischen Unwägbarkeiten abzusichern, sollte Deutschland Forderungen nach einem weltweiten Kohleausstieg besser abwägen, Partnerschaften im Globalen Süden ausbauen und sich auch gegenüber dem verantwortungsbewussten Einsatz von CCS-Technologien dort öffnen.

3. Werteorientierung und Nachhaltigkeit in den Klimapartnerschaften Deutschlands, der EU oder der G7-Länder mit den Entwicklungs- und Schwellenländern können Vorteile gegenüber den von Peking angebotenen Modellen liefern, solange diese der Bevölkerung des Partnerlandes einen konkreten Nutzen für die eigene wirtschaftliche Entwicklung versprechen und nicht als oktroyierte Bedingung oder gar Hindernis dafür empfunden werden. Multi-Stakeholder-Dialoge können dabei helfen, alle relevanten Gruppen jenseits der Regierungseliten in den Austausch einzubinden und damit unterschiedliche Sichtweisen über die Energietransition aufzunehmen. Da in den Entwicklungsländern für einen solchen Dialog die Rahmenbedingungen fehlen können, sollten die Partnerschaften auch die nötigen politischen Reformen thematisieren und in einer dafür entworfenen Governance, die in den Strukturen des Landes verankert ist, diese gemeinsam voranbringen.

Sabina Wölkner ist Leiterin der Abteilung Agenda 2030 der Hauptabteilung Analyse und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 International Energy Agency (IEA) 2022: Africa Energy Outlook 2022, Key Findings, in: <https://bit.ly/43eGDY6> [24.05.2023].
- 2 Statista 2023: CO₂-Emissionen: Größte Länder nach Anteil am weltweiten CO₂-Ausstoß im Jahr 2021, in: <https://bit.ly/45u9fi4> [24.05.2023].
- 3 Statista 2023: Energiebedingte CO₂-Emissionen pro Kopf weltweit nach ausgewählten Ländern im Jahr 2021, in: <https://bit.ly/424MM8h> [24.05.2023].
- 4 Centre for Research on Energy and Clean Air / Global Energy Monitor 2022: China permits two new coal power plants per week in 2022, Pressemitteilung, 27.02.2022, in: <https://bit.ly/3OAsK2g> [24.05.2023].
- 5 Steckel, Jan / Edenhofer, Ottmar / Jakob, Michael 2015: Drivers for the renaissance of coal, Proceedings of the National Academy of Sciences, 06.07.2015, S.5, in: <https://bit.ly/3q5vrri> [24.05.2023].
- 6 Deutschland liegt mit ca. zwei Exajoule auf Platz zehn. Statista 2023: Leading coal consuming countries worldwide in 2021, in: <https://bit.ly/438EqOb> [24.05.2023].
- 7 IEA 2021: Coal power's sharp rebound is taking it to a new record in 2021, threatening net zero goals, Pressemitteilung, 17.12.2021, in: <https://bit.ly/3OC1MXX> [24.05.2023].
- 8 Van Diemen, Ethan 2022: BRIC and South Africa accuse developed world of ‚double standards‘, Climate Tracker, 16.11.2022, in: <https://bit.ly/3Wuur34> [24.05.2023].
- 9 IEA 2023: Renewables 2022. Analysis and forecast to 2027, S.11, in: <https://bit.ly/424MRZD> [24.05.2023]
- 10 Ebd., S.12.
- 11 IEA 2023, N.9, S.10; IEA 2022: Coal 2022. Analysis and forecast to 2025, S.7, in: <https://bit.ly/436p9xm> [24.05.2023].
- 12 Europäische Kommission 2020: Widerstandsfähigkeit der EU bei kritischen Rohstoffen: Einen Pfad hin zu größerer Sicherheit und Nachhaltigkeit abstecken, COM(2020) 474 final, 03.09.2020, S. 4, in: <https://bit.ly/43iL70p> [24.05.2023].
- 13 Statista 2023: Leading countries in installed renewable energy capacity worldwide in 2022, in: <https://bit.ly/3My9eAJ> [24.05.2023].
- 14 IEA 2023, N.9, S.13.
- 15 Ministry of New and Renewable Energy 2022: Year-End Review 2022 – Ministry of New and Renewable Energy, Press Information Bureau Dehli, 20.12.2022, in: <https://bit.ly/43mIQRd> [24.05.2023].
- 16 Kashyap, Yash / Purkayastha, Dhruva 2023: Policy Brief: Policies and Enabling Environment to Drive Private Investments for Industrial Decarbonization in India, Climate Policy Initiative, 28.04.2023, in: <https://bit.ly/3BUQQAo> [24.05.2023].
- 17 International Renewable Energy Agency (IRENA) / Climate Policy Initiative (CPI) 2023: Global Landscape of Renewable Energy Finance 2023, S.13, in: <https://bit.ly/435d6jM> [24.05.2023].
- 18 Ebd., S.54–58.
- 19 IRENA / CPI 2023, N.17, S.17.

- 20 IEA 2023: Africa Energy Outlook 2022, S. 35, in: <https://bit.ly/3X0tOhY> [24.05.2023].
- 21 IRENA 2023: Investments in Renewables Reached Record High, But Need Massive Increase and More Equitable Distribution, Pressemitteilung, 22.02.2023, in: <https://bit.ly/3MuGfOw> [24.05.2023].
- 22 Chandler, Ben 2022: Addressing Africa's energy deficit. Climate change, renewables, and gas, Mo Ibrahim Foundation, S.11, in: <https://bit.ly/3q9luQZ> [24.05.2023].
- 23 Bauchmüller, Michael 2023: Gastgeber nur mäßig beeindruckt von eigener Veranstaltung, Süddeutsche Zeitung, 03.05.2023, in: <https://bit.ly/31FO2cN> [24.05.2023].
- 24 Europäischer Rat 2023: G7 Hiroshima Leaders' Communiqué, 20.05.2023, S. 16, in: <https://bit.ly/43eHzva> [24.05.2023].
- 25 Maier, Michael 2023: Lachen die Inder gerade Deutschland aus?, Berliner Zeitung, 15.02.2023, in: <https://bit.ly/455xt5K> [07.06.2023]; Tagesschau 2022: Indiens drittgrößter Kohlelieferant, 04.08.2022, in: <https://bit.ly/3MVY09n> [07.06.2023].
- 26 The White House 2022: Fact Sheet: President Biden and G7 Leaders Formally Launch the Partnership for Global Infrastructure and Investment, 26.06.2022, in: <https://bit.ly/3CbrMSV> [24.05.2023].
- 27 In diesem Zusammenhang steht auch die im August 2022 verabschiedete Strategie für Subsahara-Afrika, in der klimapolitische Zusammenarbeit als eine der sicherheitspolitischen Prioritäten gilt. The White House 2022: U.S. Strategy Toward Sub-Saharan Africa, 08/2022, in: <https://bit.ly/3OHuA1z> [24.05.2023].
- 28 The White House 2022, N. 26.
- 29 Presidential Climate Finance Task Team and the International Partners Group 2022: 12-month update on progress in advancing the Just Energy Transition Partnership (JETP), UN Climate Change Conference UK 2021, 10.11.2022, in: <https://bit.ly/3pZu1pg> [24.05.2023].
- 30 Exemplarisch: Wemanya, Amos / Adow, Mohamed 2022: Implementation of the Just Energy Transition Partnership in South Africa. Lessons Learnt for Civil Society Organisations, Policy Brief, G7|G20 Track 2 Dialogue, 08.08.2022, in: <https://bit.ly/45maXlv> [24.05.2023].
- 31 Cele, S'thembile 2022: How South Africa Plans to Spend \$8.5 Billion of Climate Funding, Bloomberg, 04.11.2022, in: <https://bit.ly/423iaUw> [24.05.2023].
- 32 Hund, Kirsten et al. 2020: Minerals for Climate Action: The Mineral Intensity of the Clean Energy Transition, Weltbank, S.11, in: <https://bit.ly/43kVEHR> [24.05.2023].
- 33 Weko, Silvia 2022: The future for global trade in a changing climate, Chatham House, 05.12.2022, in: <https://bit.ly/3ouvAeC> [24.05.2023].
- 34 The Economic Times 2023: India feeling 'little challenged' about EU's carbon tax: Official, 01.03.2023, in: <https://bit.ly/3lykOLi> [24.05.2023].
- 35 Eurostat 2023: China-EU – international trade in goods statistics, Statistics explained, in: <https://bit.ly/3IApbFm> [24.05.2023].
- 36 Xiaoying, You 2023: How will EU's 'green tariff' impact China's carbon market?, China Dialogue, 06.02.2023, in: <https://bit.ly/438EGwD> [24.05.2023].
- 37 Ebd.
- 38 Mishra, Ravi Dutta / Narayan, Subhash 2023: India may hit back at EU's carbon tax, Mint, 20.03.2023, in: <https://bit.ly/41YIMpT> [24.05.2023].
- 39 Dem EU ETS liegt das Prinzip „Cap & Trade“ zugrunde. Er bestimmt die Obergrenze, wie viele Emissionen von den emissionshandelspflichtigen Anlagen ausgestoßen werden dürfen. Um die Verringerung zu erreichen, wird die EU-weite Menge an Zertifikaten einmalig um 90 Mio. t CO₂-Äquivalente im Jahr 2024 und 27 Mio. t im Jahr 2026 verringert. Zusätzlich werden zwischen 2024 und 2027 jährlich 4,3 % weniger Zertifikate vergeben und von 2028 bis 2030 4,4 % weniger. Europäisches Parlament 2022: Klimaschutz: Einigung über ehrgeizigeren EU-Emissionshandel (ETS), Pressemitteilung, 19.12.2022, in: <https://bit.ly/3Wsd96Z> [24.05.2023].
- 40 G7 Germany 2022: G7 Statement on Climate Club, 28.06.2022, in: <https://bit.ly/3Wyoxy> [24.05.2023].
- 41 Algermißen, André / Oswald, Kevin: Petersberger Klimadialog 2022: Zwischenstopp auf dem Weg zur COP 27, Kurzum, Konrad-Adenauer-Stiftung, 26.07.2022, in: <https://bit.ly/3OyODAV> [24.05.2023].
- 42 Schrey, Denis / Jancykova, Karin et al. 2022: Global Climate Alliance For Accelerated Climate Action, Konrad-Adenauer-Stiftung, in: <https://bit.ly/435co66> [24.05.2023].

ISSN 0177-7521
39. Jahrgang
Ausgabe 2|2023



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
Christian Echle
Dr. Stefan Friedrich
Benjamin Gaul
Dr. Lars Hänsel
Caroline Kanter
Dr. Christina Krause
Thomas Tödtling
Sabina Wölkner
Dr. Jan Woischnik

Redaktionelle Betreuung:
Fabian Wagener

Unter Mitwirkung von:
Alena Karolina Beram, Stella Imo, Felicia Klapka,
Tim Knauth, Lina Rühl und Zoe Willim

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 Informati-
onen 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:
© Paetrick Schmidt
Alle weiteren Fotos und Grafiken wie jeweils
gekennzeichnet.

Lektorat:
Oliver Seifert, Weimar

Übersetzung:
Ina-Cornelia Wall, Berlin

Gestaltung/Satz:
racken GmbH, Berlin



Ai

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