

# AUSLANDSINFORMATIONEN



Wer rettet die  
liberale Weltordnung?



# AUSLANDSINFORMATIONEN

4 | 2018

## Editorial

Liebe Leserinnen und Leser,

die liberale Weltordnung steckt in der Krise. Die Gleichzeitigkeit von Auflösungserscheinungen im Inneren und neuen Herausforderungen von außen schafft eine Gemengelage, die durchaus Anlass zur Sorge bietet. Dass sich die Vereinigten Staaten ausgerechnet in dieser Situation mehr und mehr von ihrer Rolle als Verteidiger und Garant der so genannten Pax Americana verabschieden, verschärft die Lage erheblich und wirft die Frage auf: Wer rettet die liberale Weltordnung?

In seinem Zwischenruf zu dieser Ausgabe weist Sebastian Enskat darauf hin, dass die Krise der liberalen Weltordnung vor allem auch eine Selbstvertrauenskrise ist. Bei aller Selbstkritik ist es deshalb an uns, nicht in Defätismus zu verfallen, uns auf unsere eigenen Stärken zu besinnen und die Erfolgsgeschichte der letzten 70 Jahre fortzusetzen.

Um diesen Appell mit Leben zu füllen, braucht es unter anderem ein stärkeres sicherheitspolitisches Engagement der Europäer, sagt Olaf Wientzek im darauffolgenden Interview. Europa müsse darüber hinaus den Schulterchluss mit Partnern suchen, die sich wie Japan, Kanada oder Mexiko dem Wertekanon der freiheitlichen Welt verbunden fühlen.

Auf der Suche nach globalen Partnern sollten Deutschland und die Europäische Union ihren Blick vor allem auch nach Asien richten, fordert Patrick Rüppel. Das *Asia-Europe Meeting* (ASEM) kann dabei eine geeignete Plattform bieten, um die Kooperation auf ganz unterschiedlichen Politikfeldern voranzutreiben.

Eine besondere Herausforderung in diesem Zusammenhang ist das entwicklungs- und handelspolitische Agieren Chinas. Während die Europäische Union noch dabei ist, Strategien für den Kontakt zu Asien zu entwickeln und zu verbessern, schafft China in den Ländern des Indischen Ozeans Fakten und überflügelt dabei auch regionale Konkurrenten wie Indien. Europa darf seine Chance für ein stärkeres Engagement im Indischen Ozean nicht verpassen, mahnt Christoph Hein.

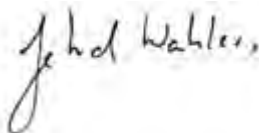
Ein erfreulich positives Bild im Hinblick auf die liberal-demokratischen Einstellungen afrikanischer Bürger zeichnen Simon Primus und Emmanuel Gyimah-Boadi. Basierend auf Umfragen des Afrikabarometers zeigen die Autoren, dass der Kontinent deutlich offener für demokratische Werte – etwa auch Toleranz gegenüber Minderheiten – ist, als häufig angenommen.

Die arabische Welt ist dagegen nach wie vor von den Folgen des sogenannten Arabischen Frühlings geprägt. Islamistische und autoritäre Regierungsmodelle sind gescheitert. Für Europa kann und muss es jetzt darum gehen, in der Region vor allem die liberalen Kräfte zu stärken, nicht nur weil die Entwicklungen in unserer südlichen Nachbarschaft direkte Folgen für uns haben, schreiben Thomas Birringer und Edmund Ratka.

Zum Abschluss richtet Stefan Reith seinen Blick nach Lateinamerika. Er appelliert: Deutschland und Europa müssen die Demokratien der Region als gleichberechtigte Partner einer Werteallianz prominent einbeziehen. Dabei ist es insbesondere wegen des zunehmenden chinesischen und russischen Engagements auf dem Kontinent wichtig, gemeinsam mit und nicht gegen die USA zu agieren.

Auch wenn sich die Krise der liberalen Weltordnung fast überall auf der Welt bemerkbar macht, zeigen die Beiträge zu dieser Ausgabe, dass die dahinterliegenden Prozesse keineswegs unumkehrbar sind. Gelingen kann die Rettung der liberalen Weltordnung aber nur, wenn die damit verbundenen Lasten nicht einem allein aufgebürdet, sondern auf möglichst viele Schultern verteilt werden.

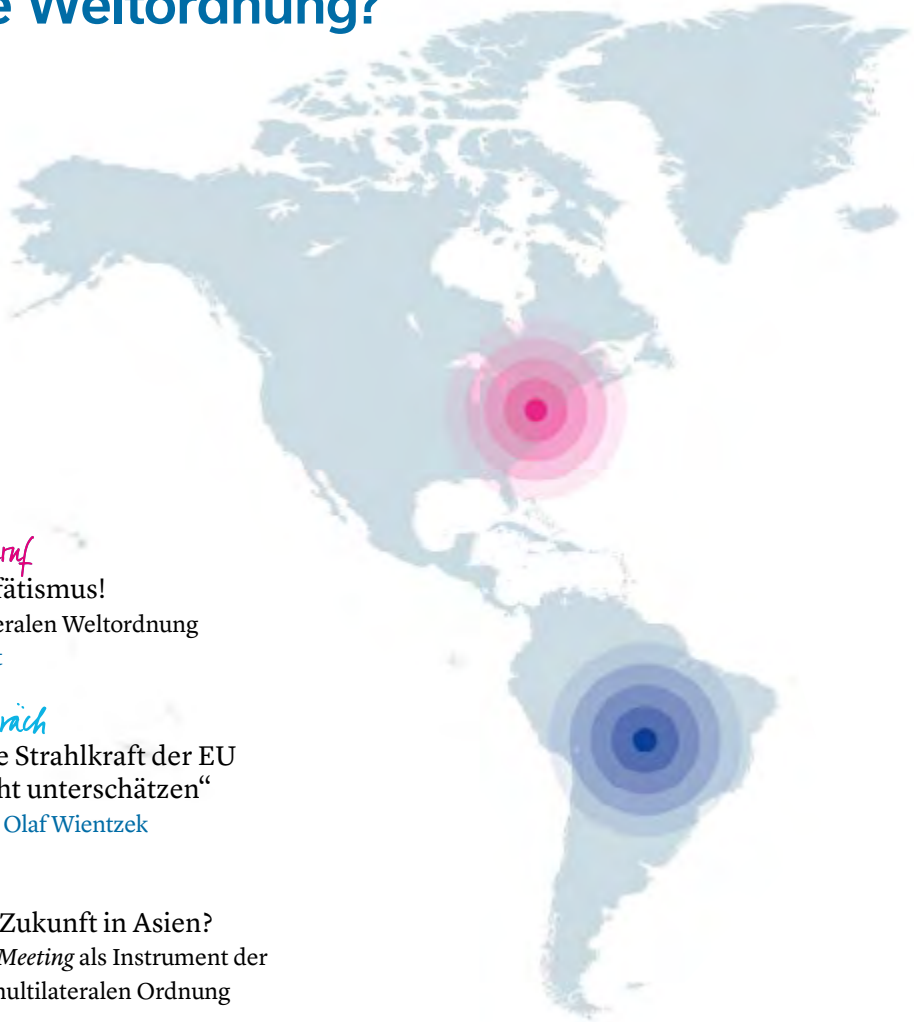
Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre.

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](mailto:gerhard.wahlers@kas.de)).

# Wer rettet die liberale Weltordnung?



6 ● *Zwischenruf*  
Wider den Defätismus!  
Zur Krise der liberalen Weltordnung  
Sebastian Enskat

14 ● *Im Gespräch*  
„Die normative Strahlkraft der EU sollte man nicht unterschätzen“  
Ein Gespräch mit [Olaf Wientzek](#)

22 ●  
Liegt Europas Zukunft in Asien?  
Das *Asia-Europe Meeting* als Instrument der regelbasierten, multilateralen Ordnung  
[Patrick Rüppel](#)

35 ●  
Weltregion für Weltregion  
Wie sich China auch im Indischen Ozean voranarbeitet  
[Christoph Hein](#)

50 ●  
Engagierte Demokraten gegen den globalen Trend?  
Einstellungen zur Demokratie in Afrika  
[Simon Primus](#) / [Emmanuel Gyimah-Boadi](#)

63 ●  
Die arabische Welt ringt um Ordnung  
Jenseits von Autokraten und Islamisten – gibt es eine liberale Alternative?  
[Thomas Birringer](#) / [Edmund Ratka](#)

77 ●  
Die Wiederentdeckung Lateinamerikas  
Europas Partner für eine globale Ordnungspolitik?  
[Stefan Reith](#)



## WEITERE THEMEN

92 ●  
Der große Sprung zur grünen Energie?  
Die Zukunft der Stromversorgung in Afrika  
[Mathias Kamp](#)





*Zwischenruf*

Wer rettet die liberale Weltordnung?

# Wider den Defätismus!

Zur Krise der liberalen Weltordnung

Sebastian Enskat



Die Krise der liberalen Weltordnung ist vor allem auch eine Selbstvertrauenskrise. Bei aller Selbstkritik kommt es deshalb jetzt darauf an, nicht in Defätismus zu verfallen, sich auf die eigenen Stärken zu besinnen und die Erfolgsgeschichte der letzten 70 Jahre fortzuschreiben.

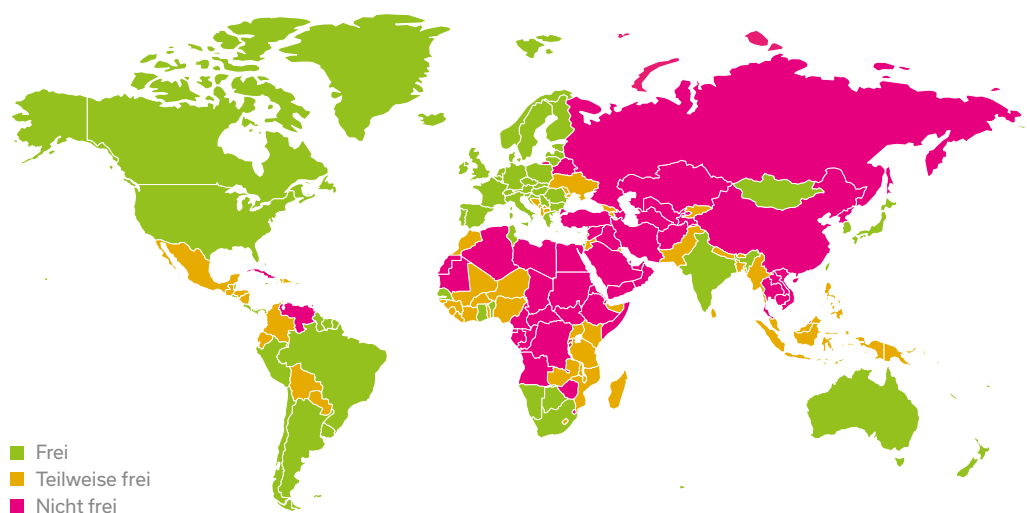
Es gibt originellere Einstiege in einen Beitrag zur Krise der liberalen Weltordnung als ein Zitat jenes Autors, von dem spöttische Zungen behaupten, er sei „der meistzitierte, aber am wenigsten gelesene amerikanische Intellektuelle der Gegenwart“.<sup>1</sup> Die Rede ist von Francis Fukuyama und seiner berühmt gewordenen Prophezeiung vom „Ende der Geschichte“. Bereits 1989 schreibt Fukuyama: „What we may be witnessing is not just the end of the Cold War, or the passing of a particular period of postwar history, but the end of history as such: that is, the end point of mankind’s ideological evolution and the universalization of Western liberal democracy as the final form of human government.“<sup>2</sup>

Größer als in diesen Zeilen könnte der Optimismus in Bezug auf die Zukunftsaussichten der

liberalen Weltordnung kaum ausfallen und es gehört nicht viel dazu, deutlich zu machen, dass von diesem Optimismus nicht viel übrig geblieben ist. Ein rascher Blick auf die Titel einiger alle im letzten Jahr erschienener Bücher reicht vollkommen aus: „Suicide of the West“, „How Democracies Die“, „Democracy and Its Crisis“, „The Road to Unfreedom“, „Why Liberalism Failed“, „The Retreat of Western Liberalism“. Die Liste ließe sich noch lange fortsetzen und zeigt, wie drastisch sich die Stimmungslage gewandelt hat: von fast grenzenloser Euphorie zu Weltuntergangsstimmung, vom Ende der Geschichte zum Ende der liberalen Weltordnung.

Nun sollte man sich generell und gerade bei so komplexen Themen nicht allein auf Stimmungen und erst recht nicht auf ein paar reißerische

**Abb. 1: Freiheit und Demokratie weltweit (2018)**



Quelle: Eigene Darstellung nach Freedom House 2018, N. 3.

Buchtitel verlassen. Es lohnt sich deshalb, einen nüchternen Blick auf das zu werfen, was sich in den letzten 30 Jahren tatsächlich verändert hat.

### Aspekt 1: Die Krise in Zahlen

Es ist bekanntlich alles andere als trivial, Demokratie oder Freiheit zu messen. Trotzdem gibt es eine ganze Reihe renommierter Institutionen, die genau das versuchen, allen voran *Freedom House* mit dem seit 1973 jährlich erscheinenden *Freedom in the World Ranking*.

Schaut man sich dieses Ranking für das Jahr 2018 an, wird schnell klar, dass es um Freiheit und Demokratie auf der Welt so schlecht gar nicht bestellt ist. Immerhin gelten fast die Hälfte aller Länder als frei, knapp ein Drittel als teilweise frei und „nur“ ein Viertel als nicht frei (s. Abb. 1 und 2).<sup>3</sup>

Warum dann all das Wehklagen über den Niedergang der liberalen Weltordnung? Wie so häufig ist auch in der Statistik vieles eine Frage der Perspektive bzw. im konkreten Fall der Datenauswahl. Schaut man sich die weltweite Freiheitsverteilung nicht aufgeschlüsselt nach Ländern, sondern nach Bevölkerungszahl an, fällt die Bilanz schon etwas weniger positiv aus: mehr als ein Drittel der Weltbevölkerung lebt demnach in nicht-freien Verhältnissen, nur etwa genauso viele Menschen in Freiheit (s. Abb. 2).

Noch etwas düsterer wird das Bild, wenn man sich nur die Entwicklung der vergangenen zwölf Jahre ansieht. Dann wird deutlich, dass wir es gegenwärtig mit einem Negativtrend zu tun haben, der durchaus Anlass zur Sorge bietet, insbesondere wenn man berücksichtigt, dass inzwischen auch Europa und die USA zu diesem Trend beitragen (s. Abb. 3).

Zum Gesamtbild gehört aber auch, die letzten zwölf Jahre in einem größeren Kontext zu betrachten und beispielsweise die Entwicklung der letzten 30 Jahre, also in etwa die Zeitspanne seit dem Erscheinen von Fukuyamas „End of History“, in den Blick zu nehmen. Nur dann wird deutlich, dass wir es auf längere Sicht gesehen nach wie vor mit einer grundsätzlich außerordentlich positiven Entwicklung zu tun haben, auch wenn seit einiger Zeit in der Tat ein leichter Rückgang zu verzeichnen ist (s. Abb. 4).

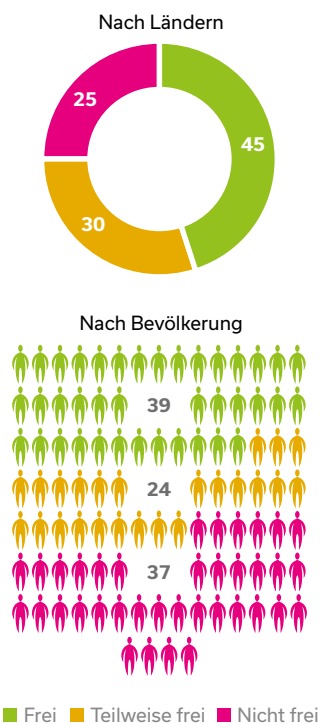
Entscheidend wird deshalb am Ende die Frage sein, ob es sich bei diesem Rückgang tatsächlich um eine Trendumkehr handelt oder ob die letzten Jahre in der Rückschau nur ein kleiner Knick in einer insgesamt weiterhin positiv verlaufenden Entwicklung bleiben werden.

### Aspekt 2: Von neuen und weniger neuen Bedrohungen

Nicht nur für Fukuyama, sondern für fast jeden, der sich im ausgehenden zwanzigsten Jahrhundert mit internationaler Politik befasste, war das Ende des Ost-West-Konfliktes der Bezugspunkt allen Nachdenkens über die Ordnung der Welt. Das änderte sich erst mit der zweiten großen Zäsur der letzten Jahrzehnte, dem 11. September.

Dabei ist es natürlich keineswegs so, dass der globale Terrorismus erst mit 9/11 gewissermaßen über Nacht in die Welt kam, auch wenn sich dieser Eindruck im öffentlichen Bewusstsein aus nachvollziehbaren Gründen etabliert hat. Seit dem 11. September rangiert der globale, fast ausschließlich islamistische Terrorismus jedenfalls ganz oben auf der Liste jener Dinge, von denen man sich im Westen bedroht fühlt<sup>4</sup> – und dieses Bedrohungsgefühl scheint

**Abb. 2: Freiheit und Demokratie weltweit 2018 (in Prozent)**



Quelle: Eigene Darstellung nach Freedom House 2018, N. 3.

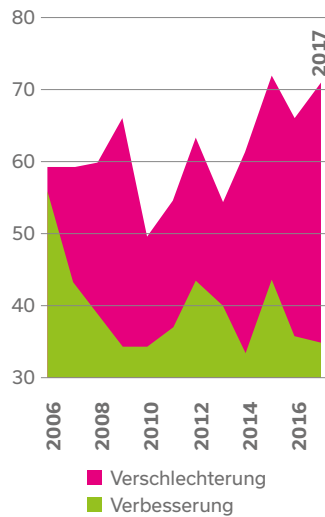
zumindest insofern nicht ganz unberechtigt, als es dem islamistischen Terrorismus ja in der Tat darum geht, den Westen als solchen bzw. das wofür er steht anzugreifen und wenn möglich zu vernichten.

Allerdings gilt auch: Nur weil er diesen Anspruch erhebt und von vielen als große Bedrohung wahrgenommen wird, ist der globale, Terrorismus noch lange keine existenzielle Bedrohung für die liberale Weltordnung. Dem subjektiven Gefühl, dass sich Terroranschläge im Westen häufen, steht vielmehr der nüchterne Befund gegenüber, dass beispielsweise in den 70er und 80er Jahren des zwanzigsten Jahrhunderts um ein Vielfaches mehr Menschen in Westeuropa bei Terroranschlägen ums Leben gekommen sind als seit dem 11. September.<sup>5</sup> Ohne damit irgendetwas bagatellisieren zu wollen, lässt sich deshalb sehr wohl sagen, dass das Bedrohungsgefühl in Sachen Terrorismus erheblich größer ist als die tatsächliche Bedrohung.

Paradoxerweise lässt sich von einer zweiten Bedrohung, die hier nicht unerwähnt bleiben soll, genau das Gegenteil behaupten. Die Rede ist von Wladimir Putins Russland. Während aktuelle Umfragen zeigen, dass eine überwältigende Mehrheit der Deutschen (83 Prozent) Russland nach wie vor nicht als Bedrohung wahrnimmt,<sup>6</sup> lässt sich mit guten Gründen argumentieren, dass die aggressiv-destruktive Außenpolitik Moskaus der liberalen Weltordnung deutlich größeren Schaden zufügt als Al Qaida und der so genannte Islamische Staat zusammen.

**Abb. 3: Zwölf Jahre des Rückgangs**

Anzahl der Länder, in denen sich die Situation verbessert bzw. verschlechtert hat (2006 – 2017)



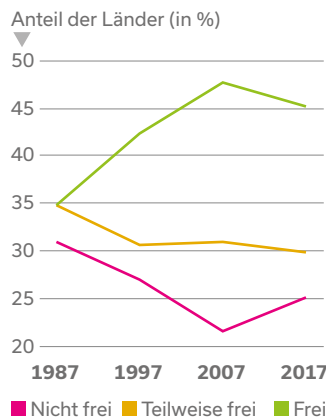
Quelle: Eigene Darstellung nach Freedom House 2018, N. 3.

Damit soll keineswegs insinuiert werden, dass ein militärischer Angriff Russlands auf das NATO-Gebiet in absehbarer Zeit wahrscheinlich ist. Es geht vielmehr darum, in Erinnerung zu rufen, dass Auseinandersetzungen um die globale Ordnung nicht nur mit Panzern und Kampfflugzeugen geführt werden, sondern auch mit „kleinen grünen Männchen“, mit Stellvertreterkriegen im Nahen und Mittleren Osten, mit destruktivem Agieren in internationalen Foren, mit Cyber-Attacken und Geheimdienstoperationen, mit Wahlbeeinflussung und all dem, was früher mal Propaganda hieß und sich heute vor allem in den Sozialen Medien abspielt.

Die alarmierende Erkenntnis dabei ist, dass unsere Gegner, allen voran Russland, inzwischen deutlich besser darin geworden sind, uns unterhalb der Schwelle kriegerischer Handlungen anzugreifen und dabei ganz gezielt unsere Schwächen ins Visier zu nehmen. Das heißt selbstverständlich nicht, dass wir uns diesen Angriffen wehrlos ergeben müssen, sehr wohl aber, dass wir die damit verbundene Bedrohung außerordentlich ernst nehmen sollten.

**Abb. 4: Freiheit und Demokratie auf dem Rückzug?**

Nach Jahren großer Zugewinne hat sich der Anteil freier Länder in der letzten Dekade verringert, während der Anteil unfreier Länder anstieg.



Quelle: Eigene Darstellung nach Freedom House 2018, N. 3.

### Aspekt 3: Die Dialektik der Globalisierung

Dass Globalisierung, also die zunehmende internationale Verflechtung zwischen Individuen, Unternehmen, Institutionen und Gesellschaften, eine grundsätzlich positive Entwicklung ist, steht auch heute noch außer Frage. Genauso steht außer Frage, dass das vor nunmehr rund 70 Jahren gestartete Projekt einer liberalen Weltordnung,



Verlorene Generation? „Wenn heute in Umfragen insbesondere junge Leute im Westen sagen, dass es ihnen nicht essenziell wichtig ist, in einer Demokratie zu leben, dann ist das das eigentliche Problem.“ [Quelle: © Simon Dawson, Reuters.](#)

basierend auf Werten und Prinzipien wie Freiheit, Demokratie, und Rechtsstaatlichkeit, eine einzigartige Erfolgsgeschichte ist, die dem Westen Jahrzehnte des Wohlstands und des Friedens beschert

hat. Und auch jenseits des Westens ist die Lage oft deutlich besser, als uns immer neue Katastrophenmeldungen und der weit verbreitete Defätismus glauben machen.





Ein Perspektivwechsel, wie ihn zuletzt der schwedische Gesundheitsforscher Hans Rosling in seinem Buch „Factfulness“ vorgeführt hat, kann dabei helfen, die Dinge faktenbasiert

und in einem größeren Kontext zu betrachten und so auch mit vermeintlichen Gewissheiten über den Zustand der Welt aufzuräumen: Allein in den letzten 20 Jahren hat sich der Anteil der in extremer Armut lebenden Weltbevölkerung mehr als halbiert. Die letzten Jahrzehnte waren die friedlichsten in der Menschheitsgeschichte. Und selbst in Ländern mit niedrigem Einkommen absolvieren inzwischen immerhin 60 Prozent aller Mädchen zumindest eine Grundschule.<sup>7</sup>

Das heißt selbstverständlich noch nicht, dass alles in bester Ordnung wäre, und soll nicht in Abrede stellen, dass in letzter Zeit vor allem problematische Aspekte zunehmender Entgrenzung in den Vordergrund gerückt sind. Dazu gehört beispielsweise der Umstand, dass nicht alle Weltregionen und nicht alle Gesellschaftsschichten im selben Maße von den Errungenschaften der liberalen Weltordnung profitieren (Stichwort: „over-promising“ bzw. „under-delivering“). Die Unzufriedenheit dieser „Abgehängten“ wird jedenfalls zunehmend zum Problem für das Gesamtsystem und zwar sowohl von innen, was sich unter anderem am Erfolg links- und rechtspopulistischer Bewegungen und Kandidaten überall auf der Welt zeigt, aber auch von außen, etwa wenn das Welt zeigt, aber auch von außen, etwa wenn das Wohlstandsgefälle – verstärkt durch die Folgen des Klimawandels – mit dazu beiträgt, dass der Migrationsdruck in bisher nicht gekanntem Ausmaß zunimmt.

Eine weitere Entwicklung, die sich ebenfalls mit dem Label „Dialektik der Globalisierung“ versehen lässt, ist der zunehmende Erfolg jener Staaten, die in den letzten Jahrzehnten in hohem Maße von der Globalisierung profitiert haben, ansonsten aber wenig bis gar nichts mit den Werten und Prinzipien der liberalen Weltordnung am Hut haben, allen voran natürlich China, aber in unterschiedlich starker Ausprägung auch Staaten wie Singapur, Malaysia, Katar und Kasachstan, um hier nur einige zu nennen.

Der Erfolg solcher Modelle, die häufig unter dem Begriff *authoritarian capitalism* zusammengefasst werden, stellt die im Westen lange Zeit vorherrschende Überzeugung infrage, dass gesellschaftliche und politische Freiheiten unabdingbare

Voraussetzung für wirtschaftlichen Erfolg sind. Im Gegensatz dazu zeigen autoritär geführte Systeme wie das chinesische, dass sie den liberalen Demokratien des Westens sogar in mancherlei Hinsicht überlegen sind, etwa wenn es darum geht, die Digitalisierung ohne Wenn und Aber durchzusetzen oder Mammutprojekte wie die neue Seidenstraße in die Tat umzusetzen.

### Schlussbemerkungen

Die vorangegangenen Ausführungen haben deutlich gemacht, dass die liberale Weltordnung in vielerlei Hinsicht in einer Krise steckt. Das zeigen die Zahlen, das zeigen eine Reihe ernstzunehmender Bedrohungen, das zeigen Herausforderungen im Innern genauso wie Herausforderungen von außen. Und trotzdem gilt: Die Krise der liberalen Weltordnung ist vor allem auch eine Selbstvertrauenskrise. Wenn die am Anfang dieses Beitrags zitierten Zeilen von Fukuyama eines deutlich machen, dann, dass der mit dem liberalen Weltordnungsprojekt lange Zeit eng verbundene Fortschrittsglaube – die Überzeugung, dass die Freiheit des Einzelnen, die Freiheit von Gesellschaften und die Freiheit im Austausch von Gesellschaften untereinander am Ende allen zu Gute kommen – in den letzten 30 Jahren einer maßlos übertriebenen Verzagtheit gewichen ist.

Zugegeben, der lange Zeit steil nach oben zeigende Positivtrend seit Anfang der 1990er hat sich in den letzten Jahren ein wenig abgeschwächt, der Westen sieht sich ernstzunehmenden Bedrohungen und großen Herausforderungen gegenüber, die liberale Weltordnung ist alles andere als perfekt und manch einer hat es mit der Euphorie nach dem Ende des Kalten Krieges sicherlich übertrieben.

Trotzdem ist es genauso übertrieben, bei der ersten größeren Krise, beim ersten kräftigeren Windstoß, gleich die sprichwörtlichen Zelte zusammenzufalten und das Ende der liberalen Weltordnung auszurufen.

Was also ist stattdessen zu tun? Dazu drei abschließende Punkte:

1. Wir sollten uns klarmachen, dass der „Kampf“ um die liberale Weltordnung gerade erst begonnen hat und dass wir viel zu verlieren und entsprechend viel zu verteidigen haben. Wenn heute in Umfragen insbesondere junge Leute im Westen sagen, dass es ihnen nicht essenziell wichtig ist, in einer Demokratie zu leben, dann ist *das* das eigentliche Problem.<sup>8</sup> Wenn wir die Errungenschaften der letzten Jahrzehnte nicht mehr zu schätzen wissen oder anfangen, diese Dinge für selbstverständlich zu halten oder ihren Wert zu relativieren, dann ist *das* das eigentliche Problem. Natürlich gehört es zu freiheitlichen Gesellschaften, das eigene Handeln kritisch zu hinterfragen. Sinnvoll ist eine solche selbstkritische Haltung aber nur dann, wenn sie aus einer normativen Grundüberzeugung erwächst, die selbst nicht zur Disposition steht.
2. Wir sollten aufhören, immer nur auf das Hier und Jetzt oder die letzten Jahre zu schauen und anfangen, in größeren Zeiträumen zu denken. Wer sich jemals ein wenig intensiver mit China beschäftigt hat, wird wissen, in welchen Zeitdimensionen die Chinesen denken. Da spielt es nicht die entscheidende Rolle, was in zwei, drei oder zehn Jahren ist. Entscheidend ist, wie die Welt in fünfzig, hundert oder tausend Jahren aussieht. Ganz so lang müssen die Zeiträume, in denen wir strategisch denken, nicht notwendigerweise sein, aber wenn man sich immer nur an Legislaturperioden bzw. Jahres- oder Halbjahresbilanzen orientiert, verstellt das oft den Blick auf längerfristige Entwicklungen.
3. Wir sollten uns weder von unseren eigenen Krisensymptomen noch vom Erfolg der anderen ins Bockshorn jagen lassen. Die Geschichte der Europäischen Union ist, um hier nur ein Beispiel zu nennen, in vielerlei Hinsicht eine Geschichte bewältigter Krisen und auch wenn die Zeit des Kalten Krieges in der Rückschau so schön stabil und

übersichtlich anmutet, stand der so genannte Westen hier mindestens so sehr unter Druck wie heute.

Und was den Erfolg konkurrierender Systeme angeht: Niemand bezweifelt, dass auch autoritäre Systeme kurz- und mittelfristig wirtschaftlichen Erfolg haben können, aber ob diese Systeme in der Lage sind, auch langfristigen Wohlstand zu garantieren, einen Wohlstand, an dem möglichst alle Gesellschaftsschichten teilhaben, das wird sich erst noch zeigen müssen. Freiheit ist offenbar keine Voraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung, aber unzählige Beispiele zeigen, dass mit wirtschaftlicher Entwicklung auch die Nachfrage nach Freiheit steigt.

In jedem Fall sind wir gut beraten, nicht in Defätismus zu verfallen, uns auf unsere eigenen Stärken zu besinnen und die Erfolgsgeschichte der letzten 70 Jahre fortzusetzen. Das Ende der Geschichte mag dabei noch weiter entfernt sein, als Fukuyama 1989 geglaubt hat. Deshalb gleich das Ende der liberalen Weltordnung auszurufen, wäre jedoch ebenso verfrüht.

---

**Sebastian Enskat** ist Chefredakteur der Auslandsinformationen (Ai) und Leiter des Teams Globale Ordnung der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Neue Zürcher Zeitung 2018: Francis Fukuyama – der große Missverständnis, 22.02.2018, S. 39.
- 2 Fukuyama, Francis 1989: The End of History?, in: The National Interest 16, S. 3–19.
- 3 Freedom House 2018: Freedom in the World 2018: Key Findings, in: <http://freedomintheworld.org> [11.12.2018].
- 4 Institut für Demoskopie Allensbach / glh Centrum für Strategie und Höhere Führung 2018: Sicherheitsreport 2018: Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage, in: <http://bit.ly/2SD1VdQ> [11.12.2018].
- 5 National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START) 2018: Global Terrorism Database, in: <https://start.umd.edu/gtd> [11.12.2018].
- 6 Frankfurter Allgemeine Zeitung 2018: Deutsche halten Trump für gefährlicher als Putin, 13.04.2018, in: <https://faz.net/-gpf-993to> [11.12.2018].
- 7 Rosling, Hans 2018: Factfulness: Ten Reasons We're Wrong about the World – and Why Things Are Better than You Think, London, S. 6, 29, 113.
- 8 Taub, Amanda 2016: How Stable Are Democracies? „Warning Signs Are Flashing Red“, 29.11.2016, in: The New York Times, 29.11.2016, in: <https://nyti.ms/2gCEPRf> [11.12.2018].





*Ai: Herr Wientzek, der Ausstieg der USA aus internationalen Verträgen, der Vormarsch autoritärer Kräfte, Spaltungstendenzen innerhalb Europas – so mancher sieht angesichts dieser Entwicklungen bereits das Ende der liberalen Weltordnung gekommen. Zu Recht?*

**Olaf Wientzek:** Wir erleben in der Tat einen graduellen Wandel, was das internationale Machtgefüge betrifft. Möglicherweise befinden wir uns tatsächlich in einer Art Übergangszeit hin zu einer neuen Weltordnung. Was die von Ihnen genannten Beispiele betrifft, drei Anmerkungen: Erstens muss man temporäre und strukturelle Veränderungen voneinander unterscheiden. Beispiel: Der Ausstieg der USA aus internationalen Verträgen ist nicht unwesentlich mit der aktuellen Führung verbunden und muss kein Dauerphänomen sein. Die Forderung der USA nach einem stärkeren sicherheitspolitischen Engagement an ihre europäischen Verbündeten ist hingegen altbekannt und wird sich eher noch verstärken. Zweitens sollte man die Widerstandsfähigkeit der bestehenden Strukturen nicht unterschätzen. Der voraussichtliche Austritt eines Mitgliedstaats – Großbritannien – aus der EU hat bislang nicht zu einem Dominoeffekt bei anderen Mitgliedstaaten geführt. Eher hat dieser Schritt eine abschreckende Wirkung gehabt. Die Entschlossenheit, die EU zusammenzuhalten, hat seitdem bei den wichtigsten Akteuren eher noch zugenommen. Drittens ist noch nicht gesagt, dass ein Wandel der etablierten Weltordnung gleichbedeutend ist mit dem Zusammenbruch aller bestehender Strukturen und Allianzen. Trotz aller Krisen ist der Zerfall der EU in den kommenden Jahren ein unwahrscheinliches Szenario.

*Ai: Mit der Forderung nach einem stärkeren sicherheitspolitischen Engagement der Europäer sprechen Sie einen wichtigen Punkt an. Aktuell wird der EU – übrigens nicht nur von amerikanischer Seite – vorgehalten, dass sie den USA die Rolle des Weltpolizisten nur allzu bereitwillig überlassen und nun der Schwächung des liberalen Gefüges kaum etwas entgegenzusetzen hat. Ist die EU – auch vor dem Hintergrund der Vielzahl interner Probleme – überhaupt in der Lage, die Lücke, die der Rückzug der USA reißt, zu füllen?*

**Olaf Wientzek:** Komplett ist diese Lücke zumindest kurzfristig nur schwer zu füllen. Die Antwort muss je nach Politikbereich unterschiedlich ausfallen. Im Bereich der Handelspolitik hat die EU eine gute Figur abgegeben, seitdem TTIP auf Eis gelegt wurde: Abschluss von Freihandelsabkommen u.a. mit Kanada und Japan, das Abkommen mit Mexiko ist nahe am Abschluss. Das fällt auch deshalb leichter, weil die EU-Handelspolitik eine Gemeinschaftspolitik ist, d.h. supranational und nicht nach dem Einstimmigkeitsprinzip erfolgt. Was die Sicherheitspolitik angeht, wäre ich skeptischer: Hier ist zwar in den vergangenen zwei Jahren viel passiert, von „strategischer Autonomie“ ist die EU jedoch noch meilenweit entfernt. Hier ist der Rückstand noch erheblich. Das Thema sollte deshalb einer der Schwerpunkte in der nächsten europäischen Legislaturperiode sein. Erschwerend wirkt, dass die Außen- und Sicherheitspolitik nach wie vor intergouvernemental geregelt ist: Für Entscheidungen braucht es Einstimmigkeit unter allen EU-Mitgliedstaaten.

***Ai:** Die Uneinigkeit zwischen den Regierungschefs ist das eine, die mangelnde Bereitschaft der Bevölkerung, solche Entscheidungen mitzutragen, das andere. Auf dem ganzen Kontinent hat die EU-Skepsis zuletzt deutlich zugenommen. Ist das nicht das viel größere Problem?*

gewinnen in vielen – aber nicht in allen – EU-Ländern europakritische und populistische Kräfte an Gewicht. Auf der anderen Seite hat die Zustimmung zur EU im Nachgang des Brexit wieder deutlich zugenommen. Wie auch die letzten Eurobarometer gezeigt haben, ist der Großteil der EU-Bürger nicht gegen die europäische Integration an sich – wobei es hier zwischen den Ländern durchaus signifikante Unterschiede gibt. Vielmehr sind viele Bürger nicht mit der Prioritätensetzung der EU einverstanden. Der Eindruck besteht, dass die EU – die eine gut geölte Gesetzgebungsmaschine ist – viele Details regelt, die von den Bürgern als weniger wichtig angesehen werden. In Bereichen, in denen es seit Jahren viel Zustimmung für „mehr Europa“ gibt – etwa bei innerer wie äußerer Sicherheit –, ist das Angebot der EU hingegen bescheiden. Da fehlen ihr sowohl die Gesetzgebungs- als auch die Umsetzungs Kompetenzen. Entsprechend wäre eine stärkere Rolle der EU in diesen Fragen wichtig. Ohne eine weitere Aufgabe nationaler Souveränität wird das aber nicht möglich sein.

***Ai:** Ein stärkeres Engagement der EU braucht, wie Sie sagen, verlässliche Partner in der Welt. Wer sind aus Ihrer Sicht denn mögliche Partner?*

mit dem Vereinigten Königreich. Die USA bleiben trotz aller aktuellen Schwierigkeiten als Partner unverzichtbar. Und dann natürlich Länder, die sich dem Wertekanon der freiheitlichen Welt verbunden fühlen wie Japan, Kanada, Australien, Neuseeland, Mexiko oder die Mercosur-Staaten. Das freiheitlich-demokratische Leitbild, wie die EU es vertritt, wird künftig stärker von alternativen, autoritäreren Modellen herausgefordert werden. Wenn wir wollen, dass internationale Normen künftig durch unsere Werte geprägt werden, sind all diejenigen Länder Partner, mit denen uns nicht nur viele gemeinsame Interessen, sondern auch gemeinsame Werte verbinden. Vorausschauend sollte man solche Partnerschaften unbedingt auch mit Schlüsselländern Subsahara-Afrikas schmieden, die diese Kriterien erfüllen. Darüber hinaus kommen – je nach Politikfeld – grundsätzlich alle in Frage, die eine internationale regelbasierte Ordnung, internationale Institutionen und multilaterale Lösungen für globale Herausforderungen unterstützen. Im Bereich der Klimapolitik ist das beispielsweise auch China, wobei ich da in einigen anderen Politikbereichen deutlich skeptischer bin. Wichtig ist, Gesprächsformate, die diese Ordnung beibehalten möchten, zu stützen, etwa das ASEM (*Asia-Europe Meeting*). Wenn wir von der globalen Ebene auf die unmittelbare europäische Nachbarschaft gehen, muss man sicherlich die Ukraine und auch die Türkei nennen. Eine weitere Verschärfung der wirtschaftlichen oder der politischen Krise in der Türkei hätte für die EU schwerwiegende Folgen. Ein Erfolg des politischen und des wirtschaftlichen Transformationsprozesses in der Ukraine könnte dagegen zur Stabilisierung und Entwicklung der gesamten östlichen Nachbarschaft der EU beitragen.

**Olaf Wientzek:** So allgemein formuliert stimmt das aus meiner Sicht nicht. Auf der einen Seite

**Olaf Wientzek:** Auch nach dem Brexit hat die EU ein großes Interesse an einer engen Partnerschaft

*Ai: Bleiben wir doch einen Moment beim Thema Autoritarismus, von dem die EU ja sowohl von außen als auch von innen herausgefordert wird. Die punktuelle Zusammenarbeit mit autoritären Systemen ist, wenn ich Sie richtig verstehe, eine pragmatische Entscheidung und in einzelnen Politikfeldern unerlässlich. Nichtsdestotrotz bleibt die Frage, wie die EU mit autoritären Tendenzen und Regimen grundsätzlich umgehen sollte, wenn sie im Wettstreit der Systeme und damit im Kampf um die liberale Weltordnung bestehen will. Eine befriedigende Antwort scheint da bislang noch nicht gefunden – zumal autoritäre Tendenzen auch in einzelnen Mitgliedstaaten auf dem Vormarsch sind.*

**Olaf Wientzek:** Sie nennen hier zwei unterschiedliche Aspekte: Erstens den Umgang mit autoritären

externen Partnern, zweitens den Umgang mit autoritären Tendenzen innerhalb der EU. Konzentrieren wir uns vielleicht erst einmal auf die äußere Dimension. Es ist schwer, hier eine allseits gültige Regel zu formulieren. In einigen Regionen hat die EU nur die Wahl zwischen miteinander konkurrierenden autoritären Staaten. Gerne wird hier die Abwägung zwischen Interessen und Werten beschworen. Oder aber diejenige zwischen Reform und Resilienz. Langfristig sehe ich hier keinen Gegensatz. Wenn wir über unsere unmittelbare Nachbarschaft sprechen, so glaube ich, dass es ohne eine demokratische politische und wirtschaftliche Transformation dieser Länder langfristig keine Stabilität geben wird. Es ist daher im ureigensten Interesse der EU, Bemühungen der Ukraine, von Marokko, Georgien oder Tunesien um eine Reform von Wirtschaft und Politik nach Kräften zu unterstützen. Hier sollte noch viel mehr passieren, gerade gegenüber den Ländern der südlichen Nachbarschaft. Ich halte das Narrativ von Stabilität durch Autoritarismus langfristig auch für eine Mär. Kurz: Dort, wo wir die Wahl haben, so etwa in unserer unmittelbaren Nachbarschaft, sollten wir die demokratischen Bestrebungen fördern.

*Ai: Wie kann das aus Ihrer Sicht am ehesten gelingen? Wie kann die EU ihre unmittelbare Nachbarschaft angesichts schwieriger Rahmenbedingungen davon überzeugen, dass demokratische Reformen einer Wendung z.B. hin zum Autoritarismus vorzuziehen sind?*

**Olaf Wientzek:** Trotz durchaus berechtigter Sorgen um die Verbreitung autokratischer Diskurse

sollte man die Strahlkraft der EU nicht unterschätzen. Die Erfolgsbilanz der EU kann sich durchaus sehen lassen. Von außen wird das mitunter auch stärker anerkannt als in der EU selbst. Man betrachte nur die lange Friedensperiode in den Ländern der EU. Das ist zwar ein überstrapaziertes Beispiel, aber es wird dadurch nicht weniger wahr. Der erfolgreiche politische und wirtschaftliche Transformationsprozess der postkommunistischen Länder Mittelosteuropas und auch des Baltikums zeigt gleichfalls die Stärke des europäischen Modells. Natürlich gibt es in diesen Ländern auch Abwehrreaktionen und problematische Entwicklungen. Die Demokratie in diesen Ländern ist dennoch weit gefestigter als in anderen Transformationsregionen dieser Welt, man schaue allein auf den postsowjetischen Raum jenseits des Baltikums.

Wir in der EU und in der westlichen Welt neigen bei allen unbestrittenen Problemen zu übertriebenen Selbstzweifeln. Ironischerweise ist das sogar ein gutes Zeichen, denn es zeigt, dass (selbst-)kritische Stimmen ungehindert zu Wort kommen. Das erfolgt in autoritären Ländern nicht oder kaum. Ob die Alternativmodelle als so erfolgreich angesehen werden, würde ich ebenfalls bezweifeln. Jedenfalls hat noch keines der Länder des westlichen Balkans oder Osteuropas aus freien Stücken seine europäischen Ambitionen aufgegeben, um sich etwa der Eurasischen Wirtschaftsunion anzuschließen. Selbst Armenien, das diesen Schritt unter starkem politischem Druck machen musste, und Weißrussland senden starke Signale einer Annäherung Richtung EU.



Nach jedem Regen: Trotz einiger Rückschläge kann sich die Erfolgsbilanz der EU durchaus sehen lassen.  
Quelle: © Dylan Martinez, Reuters.

*Ai: Nichtsdestotrotz erleben wir, wie autoritäre Kräfte gerade in Osteuropa ungeahnte Erfolge feiern und die demokratische Verfasstheit und Rechtsstaatlichkeit einzelner Länder schrittweise untergraben. Diese Entwicklungen bedeuten vielleicht keinen Austritt dieser Staaten aus der EU, aber eine gefährliche Abkehr von den gemeinsamen europäischen Werten, was wiederum Auswirkungen auf die normative Strahlkraft der EU nach außen haben kann. Noch dazu, wenn der EU – so der Eindruck – keine effektiven Mittel zur Verfügung stehen, um solchen gefährlichen Tendenzen im Innern entgegenzuwirken.*

**Olaf Wientzek:** Ihr Einwand ist berechtigt. Die EU war allerdings nicht untätig: Mit Unterstützung

der meisten Mitgliedstaaten hat die Kommission ja auch auf den besorgniserregenden Umgang mit dem Rechtsstaat durch die aktuelle polnische Regierung reagiert. Im Übrigen: Vieles konzentriert sich derzeit auf Polen und Ungarn. Die sehr bedenklichen Entwicklungen in Rumänien erfahren aus meiner Sicht viel zu wenig Aufmerksamkeit. Ich halte im Übrigen auch die „alten“ Mitgliedstaaten nicht für immun gegenüber solchen Entwicklungen. In der Tat ist das bestehende Instrumentarium der EU hier bislang nicht ausreichend. Es gibt zum einen die Kopenhagener Kriterien im Rahmen des Beitrittsprozesses. Dann ist da noch die Artikel 7-Prozedur, die jetzt wegen Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit gegen Polen und Ungarn in die Wege geleitet wurde und an deren Ende ein Stimmentzug stehen kann, was aber sehr unwahrscheinlich ist. Diese Instrumente reichen nicht. Zunächst einmal muss sich die EU regelmäßiger mit der Lage der Rechtsstaatlichkeit in ihren Mitgliedstaaten auseinandersetzen – und nicht erst, wenn die Krise schon da ist. Deshalb brauchen wir meines Erachtens erstens eine jährliche Bestandsaufnahme des Zustands der Rechtsstaatlichkeit in *allen* Mitgliedstaaten und zweitens die Möglichkeit, EU-Gelder zu reduzieren, wenn nicht mehr davon ausgegangen werden kann, dass die Gerichte unabhängig sind. Die EU ist eben auch eine Rechtsgemeinschaft und nicht nur eine Wirtschafts- und Solidargemeinschaft. Das wird gern vergessen.

*Ai: Der bestehende Instrumentenkasten der EU müsste Ihrer Ansicht nach also dringend erweitert werden. Welche Mitgliedstaaten wären in Ihren Augen am ehesten in der Lage, derartige Reformen innerhalb der EU voranzutreiben?*

**Olaf Wientzek:** Eine Unterstützung sowohl durch Deutschland als auch Frankreich wäre unabdingbar.

Aber das wäre nicht genug: Wir sehen immer wieder, dass in einer EU der 27 ein funktionierendes deutsch-französisches Tandem eine notwendige, aber noch keine hinreichende Bedingung für eine funktionierende EU ist. Es bedarf mithin der Unterstützung weiterer EU-Staaten. Neben anderen haben sich beispielsweise Belgien, Schweden und die Niederlande in den letzten Monaten für einige dieser Ideen oder für ähnliche Vorschläge ausgesprochen. Gerade bei einem solch sensiblen Thema sollte man sich auf eine möglichst breite Allianz stützen können. Einige Mitgliedstaaten – nicht nur Polen und Ungarn – sind gegen solche Ideen. Interessanterweise werden deren Vorbehalte aber nicht von allen mittelosteuropäischen Ländern geteilt.



Generell gilt: Es bedarf breiterer Allianzen. Wir neigen bisweilen in Berlin dazu, uns allein auf Frankreich zu fixieren. Klar ist: Frankreich bleibt der wichtigste Partner in der EU. Aber der Austausch mit und das Einbeziehen von Partnern wie Italien, Polen, Spanien, den Niederlanden und den nordischen Ländern müsste intensiviert werden.

**Ai:** *Deutschland sollte also eine aktivere Rolle spielen. Wie sähe diese konkret aus? Und sehen Sie in Deutschland momentan überhaupt die Bereitschaft, hier einen aktiveren Beitrag zu leisten?*

Pflicht, in der EU – in partnerschaftlicher Art und Weise – zu führen und Impulse zu verleihen. Es liegt im deutschen Interesse, die EU in Ihrer Gesamtheit zusammenzuhalten und auch Rufen nach einer zu schnellen Abkapselung eines Avantgarde-Kerns zu widerstehen.

Zweitens leiten sich aus dieser Führungsrolle Pflichten ab. Deutschland sollte sich besonders der Wahrung der Grundwerte der EU verpflichtet fühlen. Deutschland muss gleichzeitig mehr als andere vorbildlich bei der Regelerfüllung sein. Jeder Regelverstoß durch Deutschland hat verheerende Wirkungen.

Drittens sollte sich Deutschland gerade im außenpolitischen Bereich noch mehr engagieren. Das wird von den übrigen Mitgliedstaaten erwartet. Das heißt: die notwendigen finanziellen Ressourcen im Verteidigungsbereich bereitstellen, aber auch den politischen Willen, sich – u.a. in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU – auch militärisch stärker zu engagieren. Das ist eine in Deutschland gerade wenig populäre Forderung, aber daran führt kein Weg vorbei, wenn wir bei Frankreich und anderen EU-Verbündeten mehr Vertrauen schaffen möchten. Und ohne mehr gegenseitiges Vertrauen wird es keine wirkliche gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik geben.

Viertens muss sich Deutschland bewusster werden, dass selbst innenpolitische Entscheidungen erhebliche Auswirkungen auf unsere Nachbarn haben. Dort wird deutsche Innenpolitik aufmerksam verfolgt. Daraus muss der Reflex erwachsen, bei allen Entscheidungen stets die Auswirkungen für die europäischen Partner und die gesamte EU und sogar die westliche Welt zu bedenken. Dieser Reflex fehlt teilweise. Zum Beispiel ist kaum zu unterschätzen, für welche politischen Verwerfungen ein Projekt wie North Stream 2 sorgt – egal wie häufig man betont, dass es sich hier in erster Linie um ein wirtschaftliches Projekt handle.

**Ai:** *Und zu all dem ist Deutschland Ihrer Meinung nach tatsächlich bereit?*

**Olaf Wientzek:** Die Bereitschaft, mehr Verantwortung zu übernehmen, sehe ich in einigen Bereichen durchaus. In der Außen- und Verteidigungspolitik hat sich einiges getan, wenn auch sicher noch mehr möglich wäre. Die Tatsache, dass Deutschland bereit ist, im Gegenzug für eine Stärkung der Konditionalität mehr in den EU-Haushalt zu zahlen, ist ebenfalls ein positives Beispiel. Was bisweilen noch fehlt, ist die Fähigkeit, die Perspektive



anderer Länder besser nachzuvollziehen. Zudem gibt es immer mal wieder doch noch den einen oder anderen isolationistischen Reflex. Das hat man sowohl bei der Debatte um CETA als auch um die Erhöhung der Verteidigungsausgaben gesehen. Das sieht man aber auch in anderen Politikfeldern. Salopp gesagt: Viele träumen nach wie vor davon, dass Deutschland eine Art große Schweiz sein könnte, aber aus meiner Sicht wäre das sehr gefährlich. Um in diesem Zusammenhang auf Ihre Eingangsfrage zurückzukommen: Wenn Deutschland eine verantwortungsbewusste, wertefundierte, partnerschaftliche Führungsrolle in der EU einnimmt, stehen die Chancen meines Erachtens gut, dass westliche und europäische Normen auch die Welt von morgen prägen. Drückt sich Deutschland allerdings vor dieser Verantwortung, würde das nicht nur die EU nachhaltig schwächen, sondern auch die Krise der liberalen Weltordnung erheblich verschärfen.

*Das Gespräch führte Dr. Anja Schnabel.*



Wer rettet die liberale Weltordnung?

# Liegt Europas Zukunft in Asien?

Das *Asia-Europe Meeting* als Instrument der  
regelbasierten, multilateralen Ordnung

Patrick Rüppel

Die Weltordnung, wie wir sie seit Jahrzehnten kennen, ist im Umbruch. Vor allem Länder in Europa und Asien haben von der regelbasierten, multilateralen Ordnung profitiert, die ihnen Sicherheit gab und ihre wirtschaftliche Prosperität erst ermöglichte. Sie sind daher besonders stark von den aktuellen Schwankungen betroffen. Statt sich auf andere Mächte zu verlassen, sollten die Länder beider Regionen zusammenarbeiten und die Zukunft des Multilateralismus mithilfe des *Asia-Europe Meetings* proaktiv gestalten.

---

### Einleitung

Die internationale Gemeinschaft steht derzeit vor großen Herausforderungen: Migration, Terrorismus, Klimawandel und Cyber-Bedrohungen sind nur einige von ihnen. Keines dieser Probleme kann von einzelnen Ländern oder Akteuren allein gelöst werden, denn die Herausforderungen sind nicht nur transnational, sondern auch miteinander verbunden. Trotzdem kann immer häufiger eine Präferenz für einfache, nationalistische und unilaterale Lösungen beobachtet werden. Das führt dazu, dass viele der Prinzipien, die die internationale Politik seit dem Zweiten Weltkrieg bestimmt haben, hinterfragt werden. Es entsteht ein neues Narrativ, in welchem der alte Hegemon (die Vereinigten Staaten) an Bedeutung verliert, während die neue Großmacht (China) aufsteigt und der alte Erzfeind (im Falle Amerikas Russland) wieder auf die internationale Bühne zurückkehrt. Das Narrativ besagt weiter, dass die traditionellen Muster der internationalen Kooperation infrage gestellt werden, große Länder erneut aus ihrer Machtposition heraus argumentieren, ihren Willen mit Gewalt durchzusetzen und Kooperationen jeglichen beidseitigen Nutzen absprechen werden. Die kleinen Staaten hingegen müssten ihr Schicksal hinnehmen.

Obwohl die regelbasierte, multilaterale Weltordnung sicherlich auf die Probe gestellt wird, ist es noch zu früh, den Multilateralismus abzuschreiben. Vor allem Länder in Europa und Asien, von denen viele klein bis mittelgroß sind, versuchen

die alte Ordnung zu verteidigen. In einem System, in dem Macht vor Recht geht, wären ihre Erfolgsaussichten deutlich schlechter. Auf der Suche nach globalen Partnern sollten Deutschland und die Europäische Union Asien deshalb nicht aus den Augen verlieren. Das *Asia-Europe Meeting* (ASEM) bildet hierbei seit 20 Jahren eine zentrale Plattform. Das letzte Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der derzeit 53 teilnehmenden Partner fand am 18. und 19. Oktober 2018 in Brüssel statt. Dieser Beitrag analysiert die Wettbewerbsvorteile ASEM's für die Beziehungen zwischen Asien und Europa und argumentiert, dass die momentane geopolitische Unsicherheit eine gute Gelegenheit bietet, um diesen Dialogprozess voranzutreiben.

### Schwere Zeiten für das multilaterale System

Die *Wiederkehr der Großmachtspolitik* bildet zusammen mit einer zunehmenden Präferenz für unilaterale und nationalistische Herangehensweisen ein Umfeld, das für multilaterale, kooperative Ansätze nicht förderlich ist. Das wird vor allem deutlich, wenn bereits bestehende multilaterale Abkommen auf die Probe gestellt werden. Die Konflikte im Süd- und Ostchinesischen Meer, die Annexion der Krim und die Fortschritte im nordkoreanischen Atomprogramm deuten auf die Unwirksamkeit nicht bindender, multilateraler Vereinbarungen hin. Außerdem verdeutlichen diese Fälle, dass die Weltgemeinschaft kaum Möglichkeiten hat, Verstöße gegen internationale Regeln und Normen zu ahnden.

Zum anderen nutzen populistische Kräfte die wachsenden Sorgen in einzelnen Ländern und den schwindenden gesellschaftlichen Zusammenhalt aus. Für komplexe Probleme bieten sie scheinbar einfache Lösungen an, die aber meist auf *protektionistischen und nationalistischen Konzepten* basieren. Viele dieser Kräfte sind weder an einem Konsens interessiert noch gewillt, Kompromisse einzugehen. Stattdessen wollen sie schnelle Gewinne erzielen und hinterfragen den Nutzen multilateraler Initiativen gänzlich, da diese meist keine sofortigen Ergebnisse liefern. Sie streben keine vorteilhaften Lösungen für alle Beteiligten an, sondern bevorzugen Nullsummenspiele. Dadurch zerstören sie das Vertrauen und die Zuversicht, die für multilaterale Vereinbarungen notwendig sind. Das aktuell bekannteste Beispiel hierfür ist die derzeitige Außenpolitik der Vereinigten Staaten. Der nationalistische, nach innen gerichtete und wenig berechenbare Ansatz der USA führte zum Ausstieg des Landes aus zuvor vereinbarten und unterzeichneten Abkommen wie dem Pariser Klimaabkommen, der Transpazifischen Partnerschaft und dem Abkommen mit dem Iran. Dieses Verhalten stellt nicht nur die Verbindlichkeit der USA gegenüber Multilateralismus per se sowie die Verlässlichkeit der jahrzehntelangen Partnerschaften zwischen den USA und Asien bzw. Europa infrage, sondern mindert auch das Vertrauen in Zugeständnisse, welche von den USA gemacht wurden. Dieser neue Ansatz des langjährigen Verfechters der regelbasierten, multilateralen Ordnung hat längerfristige Konsequenzen. Autoritäre Länder fühlen eine geringere Verpflichtung, sich an internationale Normen zu halten und nutzen die Entwicklungen in den USA als Rechtfertigung für ihre eigene Innen- und Außenpolitik. Gleichzeitig stellt sich die chinesische Regierung als neue Verfechterin des Multilateralismus dar und treibt Wirtschafts- und Investitionsprojekte voran. Durch viele dieser Initiativen schaffen die Chinesen jedoch Abhängigkeiten, greifen in innenpolitische Angelegenheiten anderer Staaten ein und fördern einen Multilateralismus, der sich nicht mit dem westlichen Verständnis vereinbaren lässt. In beiden Fällen ist es daher wichtig, hinter die offiziellen Aussagen zu schauen und die Absichten sowie tatsächlichen Handlungen zu betrachten.

Durch die *Proliferation multilateraler Foren* ist die politische Landschaft im Hinblick auf derartige Ansätze sehr vielfältig, komplex und durch verschiedene Formate charakterisiert. Sie reichen von stark institutionalisierten Formen der internationalen oder regionalen Zusammenarbeit über informelle und unverbindliche Treffen unter Regierungschefs und Ressortministern bis hin zu themenbezogenen Dialogen mit nichtstaatlichen Akteuren. Insbesondere dieser informelle Multilateralismus, zu dem auch ASEM zählt, muss ständig sein Dasein und seinen Nutzen rechtfertigen. Die zunehmende politische Volatilität und Animosität innerhalb des internationalen Systems aber auch einzelner Staaten haben direkte Auswirkungen auf den Multilateralismus und den Erhalt der derzeitigen Weltordnung. In Anbetracht dessen ist es nicht verwunderlich, dass multilaterale Foren immer stärker kritisiert und unter Druck gesetzt werden. Das gilt vor allem in Zeiten limitierter finanzieller Mittel sowie angesichts des Entstehens neuer Foren. Diese dienen entweder dazu, bestimmte Themen kooperativ lösen zu wollen oder werden von Staaten geschaffen, die die Auffassung haben, bestehende Formate würden ihre Interessen und Macht nicht angemessen repräsentieren. Vor allem aufstrebende regionale Mächte, die mit dem Status quo unzufrieden sind, rufen eigene Projekte und Institutionen ins Leben, um ihre Agenda voranzutreiben und benachbarte Länder nach ihrem Interesse zu beeinflussen. Im eurasischen Kontext sind dies zum einen Russlands Eurasische Wirtschaftsunion und zum anderen Chinas Asiatische Infrastruktur- und Investmentbank (AIIB) sowie die *Belt and Road Initiative* (BRI). Einige Experten sind der Meinung, dass durch diese Entwicklungen und die starke Zunahme multilateraler Initiativen ein Überfluss an derartigen Foren herrscht, der schlussendlich zu einem Phänomen führen kann, das als „forum shopping“ oder „reine Gipfeldiplomatie“ bezeichnet wird.

### **Die Entwicklung ASEM seit 1996**

In diesem volatilen Kontext und der Masse an multilateralen Initiativen bildet ASEM einen oft unterschätzten Ansatz, der zur Blaupause für zukünftige multilaterale Kooperationen werden kann.



Rückwärtsgewandt in die Zukunft: Die Wiederkehr der Großmachtpolitik gefährdet zunehmend das Zustandekommen multilateraler, kooperativer Vereinbarungen. [Quelle: © Kevin Lim, The Straits Times, Reuters.](#)

Trotz einer langen und ereignisreichen gemeinsamen Geschichte kam die Idee eines institutionellen Austausches, welcher nur Asien und Europa beinhaltet, erst im Jahre 1994<sup>1</sup> auf. Diese visionäre Idee des damaligen Premierministers von Singapur, Goh Chok Tong, führte zur Entwicklung eines multilateralen Formats, das die bereits existierende Verbindungen zwischen Asien und Amerika sowie Europa und Amerika ergänzen sollte und 1996 Realität wurde – das *Asia-Europe Meeting*.

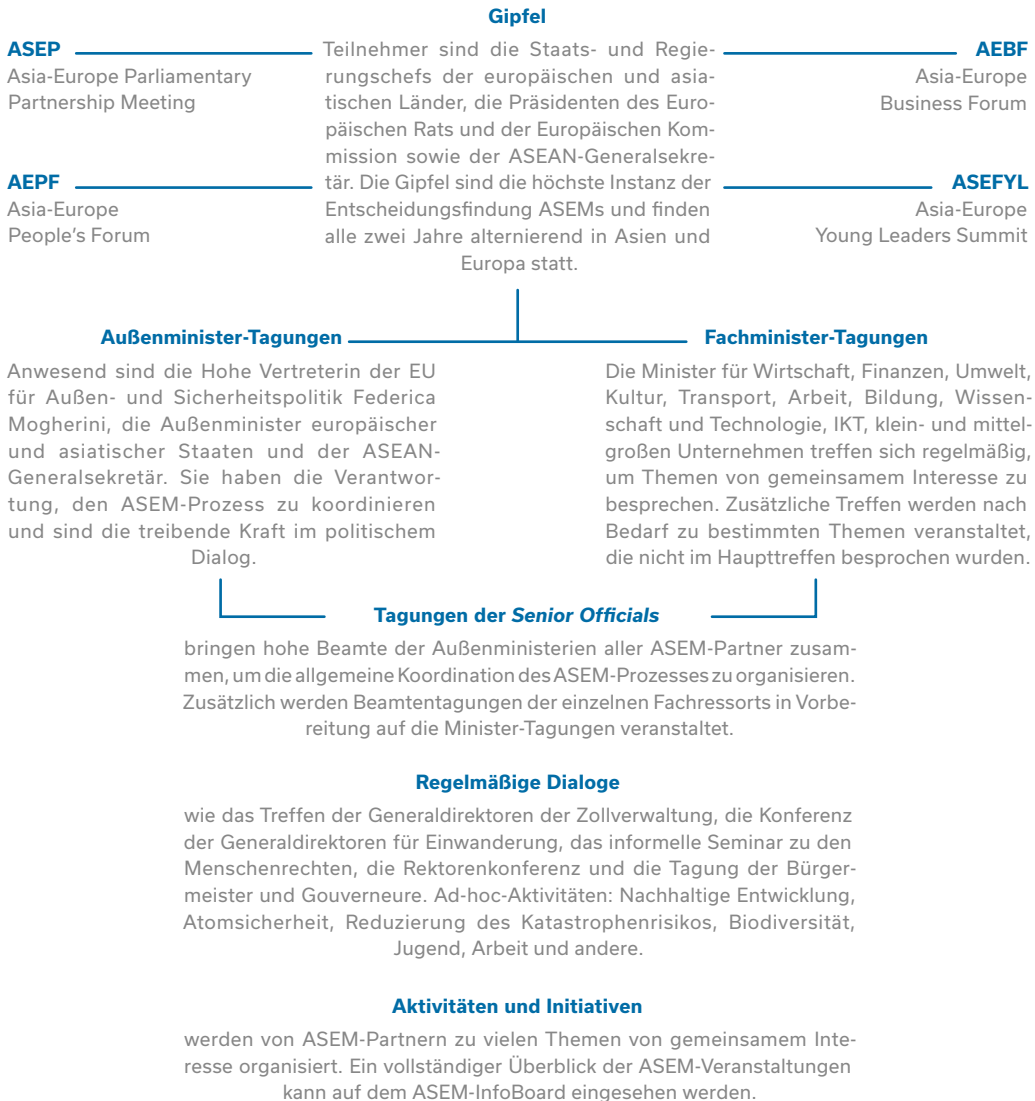
Am 1. und 2. März 1996 nahmen 25 Länder und die Europäische Kommission am ersten ASEM-Gipfel in Bangkok teil. Heute hat ASEM 53 Partner, die zusammen ungefähr 60 Prozent der Weltbevölkerung stellen und 60 Prozent des globalen Bruttoinlandsprodukts sowie 60 Prozent des Welthandels produzieren.<sup>2</sup> Dies

verdeutlicht, welche Bedeutung und welchen Einfluss ASEM weltweit haben könnte. Der Prozess hat ebenso einen Mehrwert für die intraregionale Kooperation. Beispielsweise trafen sich die Regierungsvertreter der ASEAN-Staaten und der drei nordostasiatischen Länder (China, Japan und Südkorea) zwischen 1995 und 1997 regelmäßig, um sich zu besprechen und ihre jeweiligen Positionen in ASEM zu koordinieren. Diese Treffen waren ein wichtiger Beitrag zur regionalen Kooperation in Ostasien, die in den vorherigen Jahren mehrere Stillstände erlebt hatte, und führten 1997 schließlich zur Gründung des ASEAN Plus Three-Formats.<sup>3</sup>

Trotz seines enormen Potenzials wird ASEM oft dafür kritisiert, dass es dieses nicht ausnutzt und keine konkreten Ergebnisse liefert. Das liegt vor allem an der Struktur des Forums. ASEM ist



**Abb. 1: Funktionsweise des Asia-Europe Meetings**



<p><b>1. ASEM Gipfel:</b></p> <p>1.-2. März 1996 Bangkok, Thailand, 26 Teilnehmer:</p> <p><b>Europäische Gruppe:</b> 15 EU-Mitglieder und die Europäische Kommission</p> <p><b>Asiatische Gruppe:</b> 7 ASEAN-Mitglieder; China, Japan und Südkorea</p>	<p style="text-align: center;">→</p> <p><b>12. ASEM Gipfel:</b></p> <p>18.-19. Oktober 2018 Brüssel, Belgien, 53 Teilnehmer:</p> <p><b>Europäische Gruppe:</b> 28 EU-Mitglieder, Norwegen, Schweiz und die Europäische Union</p> <p><b>Asiatische Gruppe:</b> 10 ASEAN-Mitglieder; Australien, Bangladesch, China, Indien, Japan, Kasachstan, Südkorea, Mongolei, Neuseeland, Pakistan, Russland und das ASEAN-Sekretariat</p>
---	--

Quelle: Eigene Darstellung nach ASEM 2018: ASEM Factsheet, in: <http://bit.ly/2RpSNc3> [07.06.2018].

ein informeller Dialogprozess – und es ist wichtig, ihn als solchen anzuerkennen –, der darauf abzielt, eine Plattform für den Austausch und für Kooperationsprojekte hinsichtlich Herausforderungen zu bieten, die sowohl Europa als auch Asien betreffen. Es ist weder eine Institution noch eine internationale Organisation. Es hat keine institutionelle Einrichtung in Form eines Sekretariats, sondern wird durch die zuständigen Außenministerien geleitet. Diese werden dabei von vier Koordinatoren unterstützt: zwei aus Asien, die sowohl ASEAN- als auch Nicht-ASEAN-Staaten repräsentieren, und zwei aus Europa, die die Europäische Union und die rotierende EU-Ratspräsidentschaft vertreten. Das bedeutet jedoch nicht, dass ASEM nur ad hoc agiert und keinerlei Kontinuität aufweist. Ganz im Gegenteil, ASEM hat eine breite Struktur (siehe Abb. 1) und es ist wichtig, nicht nur den zweijährlichen ASEM-Gipfel der Staats- und Regierungschefs zu betrachten. Zusätzlich zu diesem umfassenden Netz an Aktivitäten hat ASEM zum Beispiel die *Asia-Europe-Foundation* (ASEF) mit Sitz in Singapur gegründet, welche die einzige Institution ist, die bisher aus dem 22-jährigen ASEM-Prozess hervorgegangen ist. ASEF sollte jedoch nicht mit einem Sekretariat verwechselt werden. Ihre Aufgabe besteht darin, Austausch zu ermöglichen, Verständnis zu fördern und das Verhältnis zwischen allen an den Asien-Europa Beziehungen beteiligten Akteursgruppen zu pflegen.

Thematisch fokussiert sich ASEM auf drei Säulen, die die Eckpfeiler der Beziehung zwischen den beiden Regionen reflektieren: Politik (dazu zählen globale Probleme wie Sicherheit, Umwelt und humanitäre Fragen), Wirtschaft und Finanzen sowie Gesellschaft und Kultur. Das übergreifende Thema dieser drei Säulen und der Aktivitäten ASEM ist Konnektivität, welche in allen Bereichen der Zusammenarbeit erreicht werden soll. Diese Konnektivität soll über physische Verbindungen hinausgehen und auch zwischenmenschliche, institutionelle, digitale und kulturelle Verbindungen umfassen. Der informelle und offene Ansatz ohne Verbindlichkeiten ermöglicht es ASEM, eine Plattform für politischen Dialog zu bieten, der die Beziehung

zwischen den beiden Regionen auf der Grundlage gemeinsamer Standards und dem Aspekt der Nachhaltigkeit verbessern soll. Dadurch sollen im Endeffekt auch das regelbasierte internationale System unterstützt, mehr Verbindlichkeit gefördert und konkrete bi- sowie minilaterale Initiativen geschaffen werden.

### **ASEM ist weniger vom Wettbewerb der Großmächte beeinflusst, der die Debatten in einigen anderen Foren dominiert und dort für politischen Stillstand sorgt.**

---

Verglichen mit den anderen Foren in Asien – insbesondere dem *ASEAN Regional Forum* (ARF), dem *East Asia Summit* (EAS) und dem *ASEAN Defence Ministers' Meeting Plus* (ADMM-Plus) – ist ASEM das einzige, das die Vereinigten Staaten nicht einschließt, jedoch gleichzeitig alle ASEAN- und EU-Staaten sowie die beiden regionalen Organisationen selbst als Mitglieder hat. Obwohl ASEM mit 53 Partnern das größte der vier Foren ist, ist es weniger vom Wettbewerb der Großmächte beeinflusst, welcher die Debatten in einigen anderen Foren dominiert und dort für politischen Stillstand sorgt. Des Weiteren ist ASEM die einzige Initiative, die einen klaren geografischen Fokus auf Europa und Asien legt. Es befindet sich somit in einer einzigartigen strategischen Position, um diese interregionale Beziehung zu gestalten.

Aufgrund seines umfassenden Netzes verschiedener Dialogformate und seines holistischen Ansatzes, der nahezu alle relevanten Bereiche der asiatisch-europäischen Beziehungen beinhaltet, ist ASEM durchaus dazu prädestiniert, eine treibende Kraft für den regelbasierten Multilateralismus zu werden. Ein weiterer Vorteil ist, dass ASEMs Struktur einen mehrspurigen Ansatz widerspiegelt, der alle drei Ebenen der traditionellen Diplomatie durch die Einbeziehung der Regierungschefs, Minister, nichtstaatlichen



Organisationen, Unternehmen, Journalisten und Think-Tanks miteinander verbindet. Außerdem unterstützen Schlüsselländer den Prozess. Die EU nutzt ASEM beispielsweise strategisch, um asiatischen Partnern technische Hilfestellung zu bieten und Konnektivität über die physische Infrastruktur hinaus auszuweiten. Gleichzeitig steht China dem ASEM-Prozess positiv gegenüber, da es mögliche Synergien mit seiner BRI und AIIB sieht.<sup>4</sup>

## **ASEM muss inhärente Herausforderungen adressieren, um seine Vorteile und seinen Mehrwert zu verdeutlichen.**

---

### **Zwischen Instandhaltung und dem Streben nach mehr Relevanz**

Doch ASEM muss auch inhärente Herausforderungen adressieren, um seine Vorteile und seinen Mehrwert zu verdeutlichen. Mit seinen vielen Partnern ist ASEM eines der größten internationalen Projekte außerhalb der Vereinten Nationen. Aus diesem Grund ist es durchaus nicht verwunderlich, dass Einigungen oftmals nur auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner erreicht werden können und viele der ASEM-Beschlüsse oberflächlich bleiben. Die Dissonanz unter den Partnern bezüglich der Zukunft ASEM spiegelt sich in den langen Debatten darüber wider, ob es a) eine institutionelle Basis in Form eines Sekretariats braucht und ob es b) seine Informalität überwinden und mehr praktische Resultate hervorbringen sollte. Befürworter beider Ansätze – Beibehaltung des informellen Dialogprozesses vs. Streben nach messbaren Ergebnissen – sind sowohl im asiatischen als auch im europäischen Lager zu finden, obwohl einige asiatische Partner den Mehrwert ASEM grundsätzlich skeptischer sehen, wenn keine konkreten Ergebnisse erzielt werden können.

Die Tatsache, dass ASEM und seine Initiativen keine Form der Durchführungsgewalt haben und bei der Implementierung von Beschlüssen auf das Wohlwollen der nationalen Regierungen

angewiesen sind, wirft verständlicherweise Fragen bezüglich seiner Relevanz auf. ASEM wird daher oft als zahnloser Tiger und als äußerst ineffizient angesehen. Diese Perception wird dadurch verstärkt, dass Probleme, über die die ASEM-Partner bereits lange debattieren, weiterhin existieren und nur kleine Schritte zur Lösung dieser unternommen wurden. Diese Kritik und die Forderung, dass ASEM selbst messbare Ergebnisse erzielen sollte, zeigen jedoch ein Missverständnis hinsichtlich der Beschaffenheit und des Mandats von ASEM als informellem multilateralem Dialogprozess. Durch den Fokus auf messbare Ergebnisse, die schwer zu erreichen sind, könnten Kritiker eine Erwartungshaltung schaffen, die ASEM per definitionem nicht erfüllen kann.

Da der Prozess von Beamten der teilnehmenden Staaten geleitet wird, kann die Unterstützung für ASEM mit der politischen Leitung schwanken und aufgrund der häufigen Personalwechsel ist ein institutionelles Gedächtnis schwer aufrechtzuerhalten. Erst letztes Jahr wurden zum Beispiel viele der ASEM-affinen und -befürwortenden Beamten in Irland, Neuseeland, Myanmar und der Mongolei ausgetauscht. Letztere beide Länder waren Gastgeber des jüngsten Treffens der Außenminister beziehungsweise des ASEM-Gipfels.

ASEMs schnelles Wachstum und die Initiierung vieler Projekte in verschiedenen Politikfeldern resultierte in einem so genannten Silo-Ansatz mit oftmals geringem themenübergreifenden Austausch. In Anbetracht der steigenden Komplexität der Herausforderungen und der Vorteile interdisziplinärer Lösungen hindert diese Trennung der verschiedenen politischen Bereiche und Initiativen ASEM daran, sein volles Potenzial zu entfalten sowie umfassende Präventions- und Reaktionsmaßnahmen zu entwickeln.

Obwohl sich ASEM zum Ziel gesetzt hat, die Konnektivität in all seinen Dimensionen durch Bündnisse auf den politischen, ökonomischen, soziokulturellen und zwischenmenschlichen Ebenen zu stärken, fehlt es dem Forum immer noch an Anerkennung. Viele Menschen haben noch nie etwas vom *Asia-Europe Meeting* gehört und wissen

auch nichts von der Breite und Tiefe des Prozesses. Andere kennen es zwar, sehen es aber nur als ein weiteres Projekt der politischen Eliten, dem es an demokratischer Legitimation fehlt und das den Menschen keinerlei Mehrwert bietet.

Vor allem im Kontext des herrschenden Übergebots an Foren ist es für ASEM wichtig, Überlappungen zu vermeiden und sich möglichen Doppelungen bewusst zu sein. Es muss seinen aktuellen Status kritisch analysieren und Reformen umsetzen, um das Vertrauen der teilnehmenden Partner nicht zu verlieren. Wenn das gelingt, könnte ASEM zu einem *agenda setter* der europäisch-asiatischen Beziehungen werden, mehr Aufmerksamkeit erlangen und kollaborative Projekte fördern, um die heutigen transnationalen Herausforderungen zu lösen.

### **Mit informellen Treffen und realpolitischen Maßnahmen der Mitglieder könnte ASEM zu einer Blaupause für den Multilateralismus des 21. Jahrhunderts werden.**

ASEM wird entscheiden müssen, ob es ein von hohen Beamten geleitetes Dialogforum bleiben oder ein geeignetes Mittel der globalen Entscheidungsfindung und des Multilateralismus werden möchte. Jüngere Entwicklungen deuten darauf hin, dass ASEM in Zukunft eine aktivere Rolle einnehmen könnte. Seit dem elften Treffen der Außenminister (*Foreign Ministers' Meeting*, FFM) 2013 in Neu-Delhi<sup>5</sup> hat ASEM erste Schritte eingeleitet, um greifbarere Ergebnisse zu liefern. Neue Kooperationsformen wie Ad-hoc-Koalitionen und thematische Arbeitsgruppen wurden entwickelt. Diese ermöglichen es einer kleineren Gruppe gewillter Mitgliedsländer, bestimmte Kooperationsideen voranzutreiben, was wiederum politische Stillstände verhindern kann. Innerhalb eines solchen themenbasierten Kooperationsmodells kann die Größe und Diversität ASEM's sogar eine Stärke sein, da die

Länder an einer Vielzahl von Themen arbeiten und ihre individuellen Kapazitäten komplementierend einsetzen können. Dieser Ansatz wurde 2014 beim ASEM-Gipfel in Mailand, 2015 beim FFM in Luxemburg und 2016 in der Ulaanbaatar-Erklärung<sup>6</sup> bestätigt, muss allerdings noch operationalisiert werden. Der Gipfel 2016 konnte bereits viele Themen für eine konkretere Zusammenarbeit identifizieren. Dies sind unter anderem Terrorismusbekämpfung, maritime Sicherheit, Piraterie, Drogen- und Menschenhandel, Migration, Cybersicherheit, Energie, Katastrophenmanagement sowie höhere Bildung. Die Staats- und Regierungschefs bekräftigten zudem, dass ASEM multidimensional und menschenzentriert sein muss und sowohl Multilateralismus als auch die regelbasierte Ordnung unterstützen sollte. Diese Kooperationsform scheint geeignet, um einen Ausgleich zwischen den verschiedenen Perspektiven der Partner herzustellen. ASEM wäre in der Lage, ein offener und informeller Prozess mit einem umfassenden Dialog zu bleiben, der die Zusammenarbeit unterstützt und Vertrauen auf höchster politischer Ebene fördert. Zugleich könnten mithilfe eines aktionsorientierten Ansatzes und beispielsweise gemeinsamen militärischen Übungen, dem Austausch von Best Practices und dem Aufbau menschlicher sowie institutioneller Kapazitäten, konkrete Ergebnisse im sektoriellen Bereich erzielt werden. Der Erfolg wird jedoch auch davon abhängen, ob die Länder der jeweiligen Arbeitsgruppen die Änderungen tatsächlich umsetzen. ASEM könnte zum Beispiel eine Expertengruppe zur Unterstützung des Implementierungsprozesses schaffen. 2016 hat ASEM auch die *Pathfinder Group on Connectivity* (APGC)<sup>7</sup> für eine Laufzeit von zwei Jahren gegründet. Die Gruppe definierte Konnektivität und entwickelte einen Arbeitsplan, wie weiche und harte Konnektivität erreicht werden können. Während der letzten Gipfel wurden außerdem Treffen alleinig für die Staats- und Regierungschefs (*Leaders' Retreat*) eingeführt, durch welche ASEM bilateralen Austausch und multilaterale Ansätze<sup>8</sup> zusätzlich fördern kann.

Im zweiten Schritt wird es für ASEM wichtig sein, nicht nur spezifische Probleme zu behandeln, sondern auch das große Ganze im Blick zu



Verhandlungsbereit: Kompromissbereitschaft, Verlässlichkeit und Vertrauen sind wesentliche Voraussetzungen, um auf multilateraler Ebene einen Konsens zu finden. *Quelle: © Chitose Suzuki, Reuters.*

behalten. Während die Ad-hoc-Koalitionen und der Netzwerkcharakter ASEM die Möglichkeit geben, praktischer, weniger bürokratisch und auf ausgewählte Themen fokussiert zu sein, müssen die Partnerländer auch für einen Austausch zwischen den thematischen Feldern sorgen. Nur so kann ASEM holistische Antworten und Lösungen für die komplexen, transnationalen und

miteinander vernetzten Herausforderungen, die verschiedene Politikfelder tangieren, finden.

ASEM muss außerdem seine Sichtbarkeit verbessern und mehr Unterstützung für den Prozess gewinnen. Die Einführung des ASEM-Tages, der auf dem Gipfel in Ulaanbaatar<sup>9</sup> beschlossen und 2017 erstmalig begangen wurde, ist sicherlich





ein Schritt in die richtige Richtung. Konkrete Diskussionsergebnisse auf der ASEM-Ebene werden die Sichtbarkeit und Legitimität zudem automatisch erhöhen. Neben der Verbesserung der wirtschaftlichen, politischen, sozialen und kulturellen Beziehungen zwischen den beiden Kontinenten könnte ASEM hohe Standards in den Bereichen Umweltschutz, gesellschaftliches

Zusammenleben, Schutz geistigen Eigentums, Transparenz in Vergabeverfahren sowie der Nachhaltigkeit von Investitionsprojekten setzen. Dadurch könnte es negative Folgen der Globalisierung abschwächen, die neben anderen Faktoren zum wachsenden Populismus beitragen. Während es vielleicht noch zu früh ist, um über ein ASEM-weites Freihandelsabkommen (FTA)

zu sprechen, könnten die Länder Möglichkeiten eruieren, um den Handel zu erleichtern und vor allem kleine und mittlere Unternehmen zu unterstützen.

Innerhalb seines Rahmens könnte ASEM auch zu mehr subregionaler Zusammenarbeit führen, da sich Länder aus der gleichen Region bei der Vorbereitung und potenziellen Umsetzung von ASEM-Vereinbarungen koordinieren und kollaborieren könnten. Dieses Potenzial war bereits in den späten 1990er Jahren und dem darauffolgenden ASEAN Plus Three-Format sichtbar. ASEM könnte als Drehkreuz für diese Subregionen und weitere multilaterale Foren, in denen viele seiner Mitglieder partizipieren, fungieren. Sollte ASEM im Stande sein, diese Drehkreuzfunktion zu entwickeln, könnte es aufgrund der breiten Teilnahme von Akteursgruppen aus allen Gesellschaftsschichten zu einem „Marktplatz der Ideen“ werden. Statt verbindliche Regeln und Vereinbarungen zu erzwingen, für deren nationale Umsetzung ASEM – ähnlich wie auch andere multilaterale Foren – nur begrenzte Fähigkeiten besitzt und was zu politischem Stillstand führen könnte, wäre ASEM das Hybrid aus welchem konkrete Handlungen zwischen ausgewählten Partnerländern in sich ständig wechselnden Gruppierungen resultieren. Gleichzeitig kann es Vertrauen und Zuversicht innerhalb des erweiterten Partnerkreises, in dem auf ein gemeinsames Ziel hingearbeitet wird, wahren. ASEM wäre dann nicht der Ort für praktische Lösungen per se, sondern die Plattform auf der Ideen entwickelt werden, Interessenkonvergenz stattfindet und Vertrauen aufgebaut wird. Dies wäre bereits ein konkretes Ergebnis für sich. Letztendlich kann ein derartiger Austausch greifbare Resultate erzielen, wenn die Ideen in mini- oder bilateralen Formaten oder gar innenpolitisch umgesetzt werden. Dies stände ebenso im Einklang mit dem Prinzip der Subsidiarität. Dieser befähigende und unterstützende Charakter könnte zugleich ein Zukunftsmodell für die Rolle multilateraler Foren in einer immer volatileren und multipolareren Welt sein und ASEM zu einer Blaupause für das 21. Jahrhundert machen.

## **ASEM als Weg zur Stärkung der ASEAN-EU Partnerschaft**

In der momentanen Situation könnte ASEM der vielversprechendste Weg für einen gemeinsamen Multilateralismus seitens der EU und ASEAN sein, der über die biregionale Zusammenarbeit hinausgeht. Das ist auch das erklärte Ziel der gemeinsamen Stellungnahme zum 40. Jahrestag der Gründung der ASEAN-EU-Dialogbeziehungen<sup>10</sup>, des überarbeiteten Handlungsplans<sup>11</sup>, der von der EU-ASEAN-Post-Ministerial-Konferenz 2017 angenommen wurde, und der Globalen Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU (EUGS)<sup>12</sup>. Diese Dokumente bekräftigen, dass die zwei regionalen Organisationen nicht nur für ihre eigenen Regionen und Mitgliedstaaten relevant sind, sondern auch das Potenzial haben, innerhalb des internationalen Systems strategische Relevanz zu erlangen. Das kann erreicht werden, wenn sie nicht nur auf ihre eigenen und beiderseitigen Vorteile bedacht sind, sondern eine Partnerschaft bilden, die sich für das allgemeine Wohl einsetzt.<sup>13</sup>

Hier haben die EU und ASEAN die Möglichkeit, ASEM durch den seit 2013 entwickelten Ansatz als Mittel zur Förderung eines effektiven Multilateralismus zu nutzen. Sie könnten sogar Initiativen wie die BRI und AIIB multilateralisieren, um so Vorteile für alle – entgegen einseitiger Gewinne nur für die treibende Kraft hinter diesen Initiativen – zu erzeugen. Solange sie zusammenarbeiten und ihre jeweilige Einheit bewahren, sind ASEAN und die EU stark und einflussreich genug, um ein multilaterales Umfeld zu schaffen, in dem unilaterale Handlungen selbst für Großmächte weniger lohnenswert sind. Da ASEM eine Initiative der ASEAN und EU ist, sollten die beiden regionalen Organisationen zusammenarbeiten und ihre Positionen koordinieren, um Einfluss auf mehr als nur die bilaterale und biregionale Zusammenarbeit zu haben. Sie könnten ASEM nutzen, um Verständnis zu fördern, eine gemeinsame europäisch-asiatische Zukunftsvision zu entwickeln und praktische Kooperation in gemeinsamen Interessensbereichen auszubauen.<sup>14</sup> ASEM's umfassende Struktur und die Einbindung vieler Akteursgruppen

bietet hierfür eine einzigartige Gelegenheit. Parallel dazu sollten sie sich innerhalb des ARF (dem einzigen weiteren multilateralen Forum des sogenannten ASEAN-Zentralitätsansatzes, in dem die EU Mitglied ist) auf präventive Diplomatie, Vertrauensbildung und Diskussionen zu strategischen regionalen Sicherheitsbedrohungen konzentrieren. So könnten Überlappungen zwischen den beiden Foren verhindert oder zumindest minimiert werden.

## **ASEAN und die EU sollten zusammenarbeiten und ihre Positionen innerhalb ASEM koordinieren, um Einfluss auf mehr als nur die biregionale Zusammenarbeit zu haben.**

---

### **Schlussfolgerung**

Trotz der großen geografischen Distanz zwischen Asien und Europa sind beide direkt und indirekt von den politischen Entwicklungen in der anderen Region betroffen. Das bietet wichtige Ansatzpunkte für eine Zusammenarbeit und den Dialog zwischen beiden Regionen. Viele asiatische und europäische Länder sind überzeugte Verfechter des regelbasierten, multilateralen Systems und sollten sich gemeinsam für ein kooperatives Umfeld mit präventiven Maßnahmen einsetzen, das Unsicherheiten eindämmt, Vertrauen aufbaut und Berechenbarkeit steigert.

Wie dieser Beitrag gezeigt hat, sind Europa und Asien jedoch mit einem Umfeld konfrontiert, das gegenüber internationaler Zusammenarbeit und multilateralen Engagement immer feindseliger wird. Zunehmende Volatilität innerhalb des internationalen Systems mit immer energischer auftretenden Großmächten, die sich auf nationale Interessen und unilaterale Vorgehensweisen mit einseitigen Vorteilen konzentrieren und eine limitierte Bereitschaft für Zugeständnisse und Koordination an den Tag legen, sind eine ernste Gefahr für den Multilateralismus.

Doch die Unterzeichnungen der Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und Japan bzw. Singapur sind wichtige Schritte für die liberale Weltordnung. Das kürzlich veröffentlichte gemeinsame Kommuniqué der Außenminister der ASEAN, in dem die Aufrechterhaltung der regelbasierten, multilateralen Ordnung als Ziel<sup>15</sup> betont wurde, und die Verpflichtung der europäischen Staats- und Regierungschefs<sup>16</sup> gegenüber diesem System senden ein starkes politisches Signal. Außerdem verdeutlicht diese Entwicklung, dass Deutschland und Europa in Asien einen Partner haben, der gewillt ist, für Multilateralismus einzutreten.

Dies gilt auch für ASEM, welches das einzige multilaterale Forum für eine rein asiatisch-europäische Zusammenarbeit bildet. Es hat einen klaren geografischen Fokus und konnte bisher die Großmacht-Dynamiken verhindern, die zum Beispiel im ARF oder EAS zu beobachten sind. Nicht nur deshalb besteht Zuversicht, dass ASEM in Zukunft eine noch wichtigere Rolle spielen wird. Mit dem verstärkten Fokus auf Konnektivität, der Entwicklung thematischer Ad-hoc-Koalitionen und Identifizierung gemeinsamer Interessen ist es dem Dialogforum gelungen, einen einzigartigen Rahmen für Zusammenarbeit zu schaffen und möglicherweise ein Beispiel für den Multilateralismus des 21. Jahrhunderts zu setzen. Sein holistischer, mehrspuriger Ansatz, der nahezu alle wichtigen Akteure einbezieht, bietet vielversprechende Möglichkeiten, die biregionalen Beziehungen zu gestalten und zu einer von Europa und Asien gesteuerten, multilateralen Ordnung beizutragen.

*–übersetzt aus dem Englischen–*

---

**Patrick Ruppel** ist Senior Programm-Manager des Regionalprogramms Politikdialog Asien der Konrad-Adenauer-Stiftung in Singapur.



- 1 Vgl. Ayrault, Jean-Marc 2016: The Asia-Europe Meeting on its 20<sup>th</sup> Anniversary, 07/2016, in: <http://bit.ly/2AzjgNa> [07.06.2018].
- 2 Vgl. Asia-Europe Meeting (ASEM) 2018: ASEM Factsheet, in: <http://bit.ly/2RpSNc3> [07.06.2018].
- 3 Vgl. Stubbs, Richard 2002: ASEAN Plus Three – Emerging East Asian Regionalism?, in: Asian Survey, Bd. XLII, Nr. 3, S. 440–455, hier: S. 442–443.
- 4 Vgl. Yeo, Lay Hwee 2017: ASEAN’s Cooperation with the European Union – ASEM and Beyond, in: Echle, Christian / Sarmah, Megha / Kliem, Frederick (Hrsg.): ASEAN at 50 – A Look at its External Relations, Panorama: Insights into Asian and European Affairs, Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS), 01/2017, Singapur, S. 21–33, hier: S. 32.
- 5 Vgl. ASEM 2013: Chair’s Statement of the 11<sup>th</sup> ASEM Foreign Ministers’ Meeting „ASEM: Bridge to Partnership for Growth and Development“, 11/2013, in: <http://bit.ly/2BIYYTm> [07.06.2018].
- 6 Vgl. ASEM 2016: Ulaanbaatar Declaration on Asia-Europe Meeting (ASEM) into the Third Decade, 07/2016, in: <http://bit.ly/2UOQpdC> [07.06.2018].
- 7 Vgl. ASEM 2016: 11<sup>th</sup> ASEM Summit „20 Years of ASEM: Partnership for the Future through Connectivity“, Chair’s Statement, 07/2016, in: <http://bit.ly/2QqDFxN> [07.06.2018].
- 8 Vgl. Islam, Shada 2016: ASEM at a Crossroad: A Mix of Ideas and Connectivity will Revive ASEM in the Next Decade, in: Gorawantschy, Beatrice / Sarmah, Megha / Rueppel, Patrick (Hrsg.): The Age of Connectivity– ASEM and Beyond, KAS, Singapur, S. 1–15, hier: S. 8–9.
- 9 Vgl. ASEM 2016, N. 6.
- 10 Vgl. European External Action Service 2017: Joint Statement on the 40<sup>th</sup> Anniversary of the Establishment of ASEAN-EU Dialogue Relations – ASEAN-EU 40<sup>th</sup> Anniversary: Together Towards a Strategic Partnership, 08/2017, in: <https://europa.eu/Ind49cx> [07.06.2018].
- 11 Vgl. ASEAN 2017: ASEAN-EU Plan of Action (2018–2022), 08/2017, in: <http://bit.ly/2E7dKW2> [07.06.2018].
- 12 Vgl. Europäische Union 2016: Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union’s Foreign And Security Policy, 06/2016, in: <http://bit.ly/2rcyMdh> [07.06.2018].
- 13 Vgl. Yeo 2017, N. 4, S. 21.
- 14 Der Handlungsplan 2018–2022 z. B., beschrieb Freihandel, Terrorismus, Cyber-Bedrohungen, transnationale Kriminalität, maritime Sicherheit, Migration, Klimawandel und Krisenmanagement als derartige politische Felder.
- 15 Vgl. Salleh, Nur Asyiqin Mohamad 2018: ASEAN members commit to upholding multilateral system, The Straits Times, 03.08.2018, in: <http://str.sg/od82> [10.08.2018].
- 16 Vgl. Delattre, Françoise 2018: France and Germany will fight to preserve multilateralism, 12.08.2018, in: <https://on.ft.com/2PcGCNU> [15.08.2018]; Business Times 2018: EU an avid supporter of rules-based global system, 02.10.2018, in: <http://bit.ly/2SizaCP> [15.08.2018].



Wer rettet die liberale Weltordnung?

# Weltregion für Weltregion

Wie sich China auch im  
Indischen Ozean voranarbeitet

Christoph Hein

Das Vordringen Chinas in den Indischen Ozean ist ohne Beispiel. Indien wird eingeschnürt, Europa berührt. Mit der Neuen Seidenstraße schafft Peking Fakten, die diesen Handelsraum bestimmen werden. Die Reaktion aber ist Ratlosigkeit und Abwarten. Dabei wäre gerade für Europa noch Zeit, auf der Grundlage einer eigenen Geostrategie seine Interessen zu vertreten.

---

**„Wer die See beherrscht, beherrscht den Handel dieser Welt [...] und damit die Welt selber.“**

*Sir Walter Raleigh in „History of the World“, 1614*

Bis vor einem guten Jahr hatte die Ziegenhirtin Ramoni noch nie ein Auto gesehen. Heute aber sitzt sie hinter dem Steuer eines Monsters: Der 18 Tonnen schwere Minenlaster kommt aus China. Ramoni fährt ihn bis an den Boden der Braunkohlegrube in der pakistanischen Wüste Thar. Dort wird er beladen, Ramoni fährt die gewundene Piste wieder hinauf und steuert die Förderbänder an, die die Kohle zu den nahen Kraftwerken bringen. Rund 5.000 chinesische Arbeiter bauen hier, fünf Autostunden von Karachi entfernt, die Energieversorgung für das Nachbarland auf. Ramoni, die 29-jährige Mutter von sechs Kindern, hütet deshalb keine Ziegen mehr. Sie arbeitet in der Mine und spart auf ein Haus. Ihr Mann ist als Gärtner in der Wiederaufforstung rund um den Tagebau beschäftigt. Das neue Leben, das ihnen Chinas Hilfe für Pakistan beschert, fühlt sich manchmal noch sehr fremd an. Doch es bietet Chancen, die die Familie nie erhofft hatte.

China dringt in immer fernere Weltregionen vor. Das hilft manchen. Doch immer mehr Menschen fürchten die Durchschlagskraft des chinesischen Vormarschs. Die Konter aber zeugen von erschreckender Ratlosigkeit. Sie erleichtert Pekings Handeln. Nach der Besetzung, Befestigung und Aufrüstung der Atolle im Südchinesischen Meer strecken die Chinesen ihre Fühler nun wesentlich weiter aus. Der Westpazifik auf der einen Seite, der Indische Ozean auf der anderen werden zu ihren Interessensgebieten. Dabei beherrscht die

kommunistische Regierung alle Töne auf der Klaviatur der Macht: Von Spenden und Entwicklungshilfe bis zu militärischen Drohgebärden. Während aber Australien die veränderte Machtstruktur im Westpazifik sehr genau wahrnimmt, wird Chinas Vormarsch im Indischen Ozean von Europa weitgehend übersehen. Europa verpasst eine der großen geostrategischen Verschiebungen.

Im Ringen um den Indischen Ozean berühren sich drei Handlungsstränge von Weltmächten: Chinas Vordringen unter dem Deckmantel der Neuen Seidenstraße, Indiens außenpolitisches Erwachen mit Blick auf Ostasien und Afrika sowie die Außen-, Verteidigungs- und Wirtschaftspolitik von Amerikas Präsident Donald Trump, die freilich oft im Ungefähren bleibt.

Im Dezember 2017 haben die Amerikaner in ihrer Nationalen Sicherheitsstrategie die Vorgänge nüchtern beschrieben: „China is using economic inducements and penalties, influence operations, and implied military threats to persuade other states to heed its political and security agenda. China’s infrastructure investments and trade strategies reinforce its geopolitical aspirations.“ Kurz gesagt: „A geopolitical competition between free and repressive visions of world order is taking place“.<sup>1</sup> Wie aber sieht die Antwort aus?

## Die Neue Seidenstraße

Chinas Vordringen in die Randzonen seines bisherigen Einflussgebietes ist deckungsgleich mit dem Abarbeiten eines großen Plans, den es so nie zuvor auf der Welt gab. Die Neue Seidenstraße führt über Land und Wasser. Der Landkorridor folgt den alten Handelsrouten durch Zentralasien, wie sie schon der deutsche Geograph Ferdinand Freiherr von Richthofen Ende des 19. Jahrhunderts beschrieben hatte. Der Seeweg führt über das Südchinesische Meer, wo Waren im Wert von 3,4 Billionen US-Dollar jährlich transportiert werden, den Indischen Ozean und bis vor die Westküste Afrikas und nach Europa. Der Name „Seidenstraße der Meere“, die „maritime Seidenstraße“, wie China sein Großprojekt nennt, klingt nach Orient und Fernem Osten, nach Freibeutern und Korsaren, nach Monsun und den Abenteuern des legendären chinesischen Admirals Zheng He. In Wahrheit verbirgt sich dahinter eine Strategie, die Länder in die Abhängigkeit Pekings treibt und den Einfluss seines Konkurrenten Indiens eindämmen soll. Die *Belt and Road Initiative* (BRI), ursprünglich *One Belt, One Road* (OBOR) genannt, wurde belächelt, als Präsident Xi Jinping sie 2013 im kasachischen Astana skizzierte. Aus dem Lächeln wurde erst Staunen, dann wachsende Begeisterung. Denn mit einem geschätzten Investitionsvolumen von wohl mehr als einer Billion US-Dollar öffneten sich Finanzschleusen in nie geahntem Ausmaß.

Nichts brauchen die Länder Asiens mehr als den Bau von Häfen und Straßen, Kraftwerken und Brücken, Eisenbahnlinien und Pipelines. Die Asiatische Entwicklungsbank (ADB) schätzt den Infrastrukturaufwand Asiens auf 1,7 Billionen US-Dollar Jahr für Jahr – in etwa so viel wie Kanadas jährliche Wirtschaftsleistung.<sup>2</sup> So schnell die Region sich auch entwickelt, leben doch immer noch 400 Millionen Asiaten ohne Strom, 300 Millionen ohne sauberes Wasser und 1,5 Milliarden Menschen ohne Toiletten. Chinas großem Plan des Aufbaus Asiens schlossen sich bislang knapp 70 Länder an – nicht aber Indien. Sie stehen in Asien, Europa, Afrika und Ozeanien für mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung und rund ein Drittel der Weltwirtschaft. Gestützt wird

die Neue Seidenstraße von chinesischen Staatsbanken, der *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB) und Fonds.

Die private Wirtschaft jubiliert. „OBOR könnte der Katalysator für einen fantastischen Zyklus wirtschaftlicher Entwicklung werden, so wie der Marshall-Plan den Wiederaufbau und die Erholung des vom Krieg zerstörten Europa vor fast 70 Jahren angestoßen hat“, sagt Arnoud Balhuizen, der Chefverkäufer des weltgrößten Bodenschatzkonzerns BHP Billiton<sup>3</sup>. „Ob man die Landmasse, die Bevölkerung, die wirtschaftliche Größe oder die Länge der Küste betrachtet, stellt OBOR, dessen wahrscheinliche Fläche von Ostasien bis zum Horn von Afrika und über Osteuropa reicht, den Marshall-Plan in den Schatten.“ Und: „Der Abstand wird noch weiter wachsen.“ DHL Deutsche Post, die den Aufbau einer Zugstrecke von China über den weltgrößten Trockenhafen im kasachischen Khorgos nach Deutschland vorantreibt, erklärt, dass solche Verbindungen das Zeug hätten, „den internationalen Handel vollkommen zu verändern. Das aber erfordert eine enge Zusammenarbeit zwischen Organisationen, Regierungen und Ländern.“<sup>4</sup>

## OBOR kurbelt zwar die Wirtschaft an, schafft aber zugleich Abhängigkeiten.

Chinas politische Stabilität kann nur erhalten bleiben, wenn das Land weiterhin schnell wächst und die Menschen glauben, dass es ihren Kindern einst besser gehen werde als ihnen selber. Da das Exportwachstum der „Fabrik der Welt“ keine ausreichenden Zuwächse mehr verspricht, müssen neue Felder her. Sie finden sich im restlichen Asien, in Afrika und im Pazifik. Insofern ist die BRI, auch wenn sie im Ausland zum Aufbau der dringend benötigten Infrastruktur führt, eine heimisch getriebene Initiative.

Und schließlich garantiert BRI auch den Nachschub an Öl und Gas: „Die Volksrepublik braucht für ihr Wirtschaftswachstum gigantisch viel

Energie, und diese Tatsache prägt die Außenpolitik Pekings seit Jahren“, warnt Friedbert Pflüger zu Recht.<sup>5</sup> Paul Gruenwald, Chefökonom der Ratingagentur Standard & Poor’s, lässt keinen Zweifel: „Bei BRI dreht sich alles um Energiesicherheit: Wenn man sich anschaut, wo China auf der Karte liegt und wo die Ölländer liegen, dann beginnt BRI Sinn zu machen.“<sup>6</sup> Zudem hilft das Programm hilft bei der Internationalisierung des Yuan. Und es verleiht China das Antlitz des großen Bruders, der zur Stelle ist, wird er gebraucht.

### Das Bedürfnis nach Absicherung

Für China ist BRI also die Basis seiner Zukunftssicherung: „To defend itself properly, it needs to establish from where it will gather its food, raw materials, and energy and how to keep its trade routes and supply chains safe.“<sup>7</sup> Allerdings hat Peking sein eigenes Schicksal an den Erfolg eines nur in Schemen bekannten, sich entwickelnden Planes gebunden. Schon jetzt aber schafft die BRI Abhängigkeiten. Mehr und mehr Länder hängen an der Nadel des chinesischen Geldes. Damit wächst der politische Einfluss Chinas bis tief nach Europa und Afrika, auf der anderen Seite bis in den Vorhof Amerikas im Pazifik.

Auch deshalb wird die BRI vom Aufbau einer rasch wachsenden Armee untermauert. Das Bedürfnis nach Sicherheit hat seine Ursprünge in Chinas Historie: Nach den Opiumkriegen und dem japanischen Überfall auf Nanking will das Land nie wieder Opfer fremder Eindringlinge werden. Xi Jinping erklärte im Frühjahr 2018, eine starke Marine sei noch nie so notwendig gewesen wie heute.<sup>8</sup> Sie agiert auch im Westpazifik, gut 8.000 Kilometer im Südwesten Chinas. „The core long-term objectives are to weaken America’s capacity to move naval forces closer to the Chinese mainland and obtain access to the deepwater Pacific with its nuclear-armed ballistic missile-carrying submarines, and to weaken the US alliance structure.“<sup>9</sup> Allein schon das Vordringen chinesischer Firmen in instabile Länder verlangt deren Absicherung. Diese neue Sicherheitsarchitektur reicht bis zum Einsatz privater Sicherheitsfirmen: „European Union member states’ interests will be affected by

Chinese private security companies’ international expansion. The companies might contribute to an increase of instability in regions that are strategically important for Europe. At the same time, they could help Beijing increase its influence over host country governments.“<sup>10</sup>

Aus Pekings Sicht ist der innerste Verteidigungsring das eigene Festland. Es wird von einem zweiten Ring geschützt – auf Land gehören dazu Tibet und Xinjiang, auf See die befestigten Inseln im Südchinesischen Meer. Sie bilden einen Kordon, der nicht zuletzt mit der wachsenden U-Boot-Waffe Chinas bewacht und verteidigt wird. Zusätzlich lohnen sich hier der Abbau von Rohstoffen, wie etwa der Konflikt um Ölbohrungen vor Vietnams Küste zeigt, und der Fischfang.<sup>11</sup> Ein dritter Schutzring umfasst den weit entfernten Westpazifik, Amerikas Vorhof, auf der einen Seite, auf der anderen den Indischen Ozean. Bei der Förderung anderer Regierungen gewinnt Peking Bündnispartner, deren Stimmen auf globaler Ebene zählen.

### Beispiel Westpazifik

„Wir begrüßen jeden, der uns unterstützt“, sagt Sayed-Khaiyum, Wirtschaftsminister der Republik Fidschi. „Denn wir können wirklich jede Hilfe gebrauchen.“<sup>12</sup> Aus seiner Sicht sei es belanglos, ob diese Hilfe aus Deutschland, aus Australien oder eben aus China komme. Peking schafft sich auch hier Verbündete: Nach Schätzungen des australischen Lowy-Instituts hat China zwischen 2006 und 2018 rund 1,8 Milliarden US-Dollar auf die Pazifikinseln gepumpt. 67 Prozent der Gesamtsumme seien Kredite.<sup>13</sup> Die Projekte reichen vom Bau des Amtssitzes des Ministerpräsidenten von Vanuatu über Unterseekabel bis zu einem Flughafen auf den Salomonen.

Die frühere australische Ministerin für Entwicklungshilfe kritisiert Chinas Vordringen scharf: Concetta Fierravanti-Wells wirft Peking vor, die pazifischen Inseln in die Abhängigkeit von Krediten zu treiben, dort „nutzlose Gebäude“ zu errichten und „Straßen ins Nirgendwo“ zu bauen. „You’ve got the Pacific full of these useless buildings which nobody maintains, which

are basically white elephants ... all of a sudden you see this Chinese road crew building a road to nowhere and you think 'hmm, what's all that about',“ sagt die Ministerin.<sup>14</sup> Der australische Geostratege Peter Jennings warnt vor einem „cashed-up China, which spends money to promote its long-term strategic goals and buys political backing with breathtakingly cynical corruption.“<sup>15</sup>

## Der Indische Ozean

Geht es den Chinesen im Westpazifik um Einflussnahme und einen Abwehrgürtel gegen Amerika und dessen Partner Australien, sind die Interessen im Indischen Ozean vielfältiger. Dort sichert Nordasien, und darunter China, seine Versorgungswege für die überlebenswichtigen Rohstoffe. Mehr als 20 Millionen Container passieren die Strecke zwischen Asien auf der einen, Europa und Afrika auf der anderen Seite jährlich.<sup>16</sup> Der Indische Ozean berührt 28 Länder, die rund 35 Prozent der Weltbevölkerung ausmachen und fast ein Fünftel zur globalen Wirtschaftsleistung beisteuern.<sup>17</sup> Rund 64 Prozent des weltweit gehandelten Öls gehen über seine maritimen Schiffrouten, rund 40 Prozent des auf See gewonnenen Öls wird hier gefördert. Der Fischfang hier macht schon heute mehr als 28 Prozent des Weltvolumens aus und wächst rasch.

## Wer die Hand auf den Indischen Ozean hält, hat den Welthandel und die Energieversorgung der Welt im Griff.

---

Ein Blick auf das Nadelöhr des Welthandels genügt: Durch die Straße von Malacca, die den Indischen Ozean mit dem Pazifik verbindet, werden rund zwei Drittel des südkoreanischen und fast 60 Prozent des japanischen Energiebedarfs sowie 80 Prozent des Öls für China transportiert. Indien führt sogar drei Viertel seines Energiebedarfs über den Indischen Ozean ein.<sup>18</sup>

Wer die Hand auf den Indischen Ozean hält, hat den Welthandel und die Energieversorgung der Welt im Griff. Auch deshalb sind die meisten der mit Hilfe Chinas gebauten Häfen auf Dual Use ausgelegt, auf das Nutzen als Handels- wie auch als Marinehafen. Von ihnen führen inzwischen lange Pipelines nach Südchina, um es auf dem Landweg mit Öl und Gas zu versorgen, etwa über Pakistan und aus Myanmar.

Zeitgleich schließen die Chinesen den Ring um ihren großen Konkurrenten Indien. Und schließlich hoffen sie, über den Aufbau Pakistans ihre eigenen Unruheprovinzen im Westen zum Schweigen zu bringen, indem militante Islamisten und Terrorgruppen bis hinein nach Afghanistan schon vor der eigenen Grenze aufgehalten werden.

Das Vordringen im Indischen Ozean illustriert den umfassenden Ansatz Pekings: Er reicht von großzügigen Geschenken über Entwicklungshilfe, Kreditvergabe und Übernahmen, Handelsverträge und das Einkufen von Energie, die Aufrüstung bis zum Aufbau von Konfuzius-Instituten, die chinesische Kultur und Denkart vermitteln. „This is China's version of the East India Company, adapted to the times.“<sup>19</sup>

Schon die Annexion Tibets hatte auch strategische Gründe; die Bergregion bietet eine Abgrenzung zum Rivalen Indien, Rohstoffvorkommen und Wasserreservoirs. Den Ring um Indien schloss Peking dann Schritt für Schritt: Nepal bot sich durch seine zeitweise kommunistischen Regierungen als Partner an. Bangladesch und Myanmar im Osten, Sri Lanka vor der Südspitze Indiens, die Malediven und Indiens Erzfeind Pakistan sind inzwischen mehr oder weniger fest an China gebunden, wobei enorme Investitionsversprechen aus Peking und die wachsende Verschuldung die Grundlage bieten.

Mittlerweile gilt Sri Lanka freilich als Symbol für ein fehlgeleitetes chinesisches Engagement. Der frühere Präsident Mahinda Rajapaksa knüpfte sein Schicksal eng an Peking. China half beim Sieg über die Tamilen-Rebellen und stellte anschließend Milliarden für den Ausbau der Infrastruktur der Insel bereit. So entstanden unter

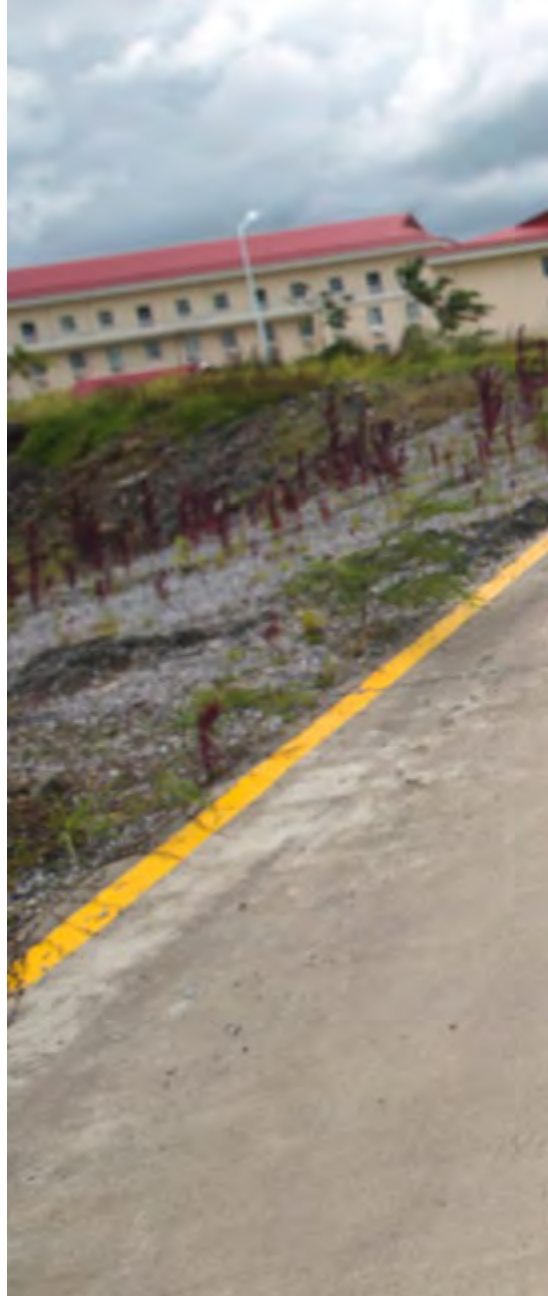


anderem der kaum genutzte Containerhafen Hambantota und ein Flughafen in der Heimatprovinz Rajapaksas.<sup>20</sup> Als die nächste Regierung die Schuldenlast – es ist von einer Verzinsung von 6,5 Prozent die Rede – nicht mehr tragen konnte, übernahm China eine Mehrheit von 85 Prozent für 99 Jahre am Hafen – ein idealer Stützpunkt vor Indiens Südspitze. „The debt deal also intensified some of the harshest accusations about President Xi Jinping’s signature Belt and Road Initiative: that the global investment and lending program amounts to a debt trap for vulnerable countries around the world, fueling corruption and autocratic behavior in struggling democracies.“<sup>21</sup>

Ist Sri Lanka das Negativ-Beispiel für Chinas Engagement, gilt Pakistan als das größte: Die „Volksrepublik Pakistan“<sup>22</sup> soll mit geschätzten 62 Milliarden US-Dollar aufgebaut werden. Die zentrale Achse bildet der *China-Pakistan Economic Corridor* (CPEC), mit Bahnen, Straßen, Pipelines, Kraftwerken und Braunkohle-Tagebau. Das Engagement reicht bis hin zu Überwachungstechnik und dem Bau von Strandresorts. Aushängeschild ist der Hafen Gwadar an der Küste Belutschistans. Hier beginnt eine Landbrücke in den chinesischen Westen. Zugleich bietet Gwadar der chinesischen Marine den nächsten Stützpunkt östlich des afrikanischen Dschibuti. „Chinese investments in Pakistan’s Gwadar port, where China has a 40-year lease agreement after the Port of Singapore Authority abandoned the unprofitable port in 2013, are similarly part of a larger plan. The [...] China-Pakistan Economic Corridor will link Gwadar port, a planned nearby naval base, and several 10-year, tax-free, SEZs [Special Economic Zones, Anm. d. Red.] in Pakistan with China’s restive Xinjiang province through a network of roads, railroads and energy projects.“<sup>23</sup> Den neuen Ministerpräsidenten Imran Khan drückt in Islamabad nicht nur die hohe Verschuldung beim Internationalen Währungsfonds (IWF), sondern auch bei chinesischen Geldgebern.

Chinas Einfluss wächst auch im Osten Indiens, in Bangladesch. Die sechs Kilometer lange Brücke über den Ganges, der hier Padma heißt, ist ein Symbol nachbarschaftlicher Hilfe. Chinas

Banken haben den Löwenanteil der Kosten von fast vier Milliarden US-Dollar bereitgestellt. Die Weltbank hatte sich zuvor aus einem Kredit von gut einer Milliarde US-Dollar zurückgezogen, weil sie Korruption auf der Seite der Bauherren ausmachte. Insgesamt bietet Peking Bangladesch mindestens 30 Milliarden US-Dollar Infrastrukturhilfe. Auch überboten chinesische Investoren die Börse in Mumbai beim Kauf eines





Enge Verbindung: Myanmar ist seit mehreren Jahrzehnten eng mit der Volksrepublik verbandelt. [Quelle: © Soe Zeya Tun, Reuters.](#)

Anteils der Dhaka Stock Exchange. Zählt man private chinesische Investitionen in Bangladesch hinzu, könnte die Gesamtsumme des Engagements Chinas auf rund 42 Milliarden US-Dollar steigen – die zweithöchste Summe in Südasiens nach Pakistan. Das chinesische Engagement „is also ringing alarm bells in India, which surrounds Bangladesh on three sides and considers itself Dhaka’s natural and principal ally.“<sup>24</sup>

Bangladesch folgt dem Weg, den Myanmar, das frühere Burma, schon vor Jahren unter der Militärjunta eingeschlagen hatte. Auch in Myanmar mischt China wieder mit. Die Citic-Gruppe gewann die Ausschreibung, den Hafen Kyaukpyu zu bauen und für 70 Jahre zu betreiben. China sollte in dem Fischerstädtchen mit seinen rund 50.000 Einwohnern einen Containerhafen im Wert von rund sieben Milliarden US-Dollar

bauen. Jährlich soll er fast fünf Millionen Container abfertigen – mehr als Brasiliens führender Hafen und vollkommen überdimensioniert für den Bedarf Myanmars. Die Regierung sollte einen Anteil von bis zu drei Milliarden US-Dollar übernehmen, die ihr wiederum von der chinesischen Export-Import-Bank of China geliehen werden – nicht wenige fühlen sich an das Modell Hambantota auf Sri Lanka erinnert. Kyaukpyu, gelegen in der Rohingya-Provinz Rakhine und 400 Kilometer entfernt von der Wirtschaftskapitale Yangon mit einem eigenen Tiefseehafen, drohte eine weitere „chinesische Schuldenbombe“ zu werden.<sup>25</sup> Auch Kambodschas umstrittener Ministerpräsident Hun Sen und die Junta in Thailand öffnen ihre Länder Chinas meist staatlichen Investoren. Der *Eastern Economic Corridor* in Thailand ist für das politische Überleben der Generäle wichtig. China bietet er einen Zugang zum Golf von Thailand – für die Südprovinz Yunnan ein weiterer Anschluss zum Ozean.

Hambantota, Gwadar, Kyaukpyu – die Reihe setzt sich fort. Immer droht strategische Infrastruktur durch Überschuldung unter Chinas Einfluss zu geraten. Und immer bietet diese Infrastruktur nicht nur Zugang zum Indischen Ozean, sondern schafft auch Marine-Stützpunkte. Wie im Südchinesischen Meer wachsen die Risiken auch im Indischen Ozean allein schon durch das Aufeinandertreffen konkurrierender, hochgerüsteter Streitkräfte. Eine falsche Einschätzung eines Schiffskommandanten kann fatale Folge haben.

Angesichts der chinesisch getriebenen Großprojekte an der Bucht von Bengalen, dem Golf von Thailand und dem Arabischen Meer verblasst eine Inselgruppe, fernab des Festlandes. Doch spielt sich auf den Malediven ein Machtkampf ab, dessen Linien zwischen Demokratie und Diktatur, zwischen radikalem Islam und Weltoffenheit verlaufen. China macht ihn sich zunutze. Wie im Ringen um die Börse von Dhaka in Bangladesch stoßen Chinesen und Inder hier direkt aufeinander: Den Ausbau des Flughafens in Male vergab die Vorgänger-Regierung an China, nachdem sie ihn den Indern entzogen hatte. Für rund

400 Millionen US-Dollar baut China auch eine Brücke in Male. Zudem hat Peking ein Freihandelsabkommen mit den Malediven geschlossen und eine Insel für 50 Jahre geleast, um sie als Touristendestination zu erschließen. Wie für die anderen Länder rund um den Indischen Ozean gilt: „For the Maldives, the entry of China as a counterweight to Indian power can seem like an attractive proposition.“<sup>26</sup>

## Chinas Griff nach der Weltmacht spielt sich nicht zuletzt in Dschibuti ab, wo die erste Auslands militärbasis Chinas steht.

---

Chinas Auftritt im Indischen Ozean reicht bis an die Westküste Afrikas. Streiflichter mögen hier genügen: Bislang hat Peking in Afrika mehr als 6.200 Kilometer Eisenbahnschienen und mehr als 5.000 Kilometer Straßen sowie den Bau mehrerer Häfen finanziert. Im Mittelpunkt steht dabei die erste chinesische Militärbasis jenseits der Grenzen in Dschibuti, ein paar Kilometer entfernt vom *Camp Lemonnier* der Amerikaner. Der westlichste Stützpunkt seiner Marine dient Peking auf den ersten Blick als Basis für den Kampf gegen Piraten im Arabischen Meer. Zugleich sichert es von hier aus die Nachschubwege für Rohstoffe und dämmt Indien weiter ein.

### Auf der Suche nach einer Antwort: Indien

Die Welle, die aus dem fernen Osten über den Indischen Ozean und seine Küstenländer fegt, ist kaum aufzuhalten. Peking geht davon aus, das perfekte Rezept einer Geoökonomie gefunden zu haben: Problemländer nehmen die Angebote Chinas dankend an. Diktatoren und strauchelnde Regierungen können sich dank der Gelder aus Peking im Sattel halten. Die langfristig denkende chinesische Regierung gewinnt im Umkehrschluss für vergleichsweise wenig Geld Einfluss und Besitz strategischer Anlagen.

Indien, die natürliche Regionalmacht im Indischen Pazifik, hat das Nachsehen. Offensichtlich wird dies insbesondere, wenn Neu-Delhi Peking mit dessen eigenen Mitteln schlagen will: den chinesisch-pakistanischen Zugang zum Indischen Ozean über den Hafen Gwadar kontern die Inder mit dem Bau des iranischen Hafens Chabahar. Doch erstens geht der Bau kaum voran, zweitens geraten sie damit in schwieriges Fahrwasser mit ihrem Partner Amerika und dessen Boykott Irans. Allerdings hoffen die Inder, dass die Amerikaner den neuen Hafen zumindest als Zugangstor zu Afghanistan nutzen werden. Ihnen selber ermöglicht er eine Verbindung zu Afghanistan, ohne das verfeindete Pakistan queren zu müssen. Bislang aber wurde in Chabahar vor allem indischer Weizen als Spende für die notleidenden Afghanen angelandet.

Selbst davon ist das jüngste Projekt der Inder noch weit entfernt: Gemeinsam mit der größten südostasiatischen Volkswirtschaft wollen sie den Hafen Sabang an der Spitze Sumatras ausbauen. Indonesiens Präsident Joko Widodo hat seinem Land eine *blaue Ökonomie* verschrieben, der Ausbau von Häfen auch für die Marine zählt dazu. Sabang liegt strategisch am Eingang der Straße von Malacca. „India is a strategic defence partner [...] and we will continue to advance our cooperation in developing infrastructure, including at Sabang Island and the Andaman Islands,“ sagte Widodo nach einem Treffen mit Modi im Mai 2018.<sup>27</sup>

Zwar hat sich der indische Ministerpräsident eine *Act East*-Politik verordnet. Doch ist China stets schon mit Milliarden investiert, bevor Indien sich bewegt. „Since it cannot match China’s deep-pocketed infrastructure-focused engagement in Africa, India has tried to differentiate itself by engaging with its diaspora and private sector links to build development partnerships, where India has a comparative advantage in English-language training and research.“<sup>28</sup>

Das aber reicht nicht. Unter dem Strich findet Neu-Delhi keine Antwort auf die Fakten, die Peking schafft. Es bleibt diplomatischer Druck als letztes Mittel. Im Februar 2016 strich

Bangladesch seinen Plan, den von China angelegten Tiefseehafen Sonadia zu bauen, nachdem Indien sich deutlich dagegen ausgesprochen hatte.

Indien bleibt nur, zu hoffen, dass Südostasien lernt, seine bisherigen Geber China und Japan immer geschickter gegeneinander auszuspielen. Im nächsten Schritt könnte dabei auch für Indien die eine oder andere Kooperation abfallen, wie in Indonesien. Militärisch hat Indien trotz aller Aufrüstung China immer weniger entgegenzusetzen. Das zeigen allein schon die sich über Jahrzehnte hinziehenden Vergaben von Aufträgen für dringend benötigte Kampfflugzeuge oder Unterseeboote.

Auch verfügt Indien weder über Mittel noch Unternehmen, die die Zugkraft der chinesischen Konkurrenz hätten: Nachdem Indien beim Kauf der Börse DSE in Dhaka ausgebootet worden war, gab deren Geschäftsführer Majedur Rahman zu Protokoll: „We went through a long negotiation and a long period of due diligence, and at the end of it the Chinese bidders won on competence and price.“<sup>29</sup>

Vor allem aber versagte die indische Diplomatie auch aufgrund der historischen Lasten darin, eine Regionalarchitektur zu schaffen, wie sie Ostasien verbindet. Das lässt Indiens Nachbarn die Angebote aus China umso verlockender erscheinen.

### Chinas großer Gegenspieler: Amerika

Ende Mai 2018 sorgten vier Buchstaben für Wirbel: Washington taufte sein *U.S. Pacific Command* um. Am historischen Ort Pearl Harbor erklärte Verteidigungsminister James Mattis, die See-streitmacht mit ihren fast 400.000 Angehörigen werde von nun an *U.S. Indo-Pacific Command* heißen. „Relationships with our Pacific and Indian Ocean allies and partners have proven critical to maintaining regional stability“, sagte Mattis.<sup>30</sup> Der australische Politologe Hugh White spricht Klartext: „The contest between America and China is classic power politics of the harshest kind. We have not seen this kind of struggle in Asia since the end of the Vietnam War, or globally since the end of [the] Cold War.“<sup>31</sup> Für Peking ist



das Vordringen in entfernte Weltgegenden Selbstschutz. „For Washington, DC, it is aggression.“<sup>32</sup>

Trump hatte im November 2017 ausgerechnet in der vietnamesischen Hafenstadt Danang – der Basis der Amerikaner im Vietnamkrieg – die Bezeichnung *Indo-Pacific* wiederbelebt, um den asiatischen Großraum zu fassen. Dessen wichtigstes Kriterium sei, dass er „frei und offen“ bleibe. Neu war er nicht: Schon 2007 hatte Japans Ministerpräsident Shinzo Abe bei seiner Rede vor dem indischen Parlament den Begriff als „Zusammenfluss zweier Meere“ geprägt: „The Pacific and the Indian Oceans are now bringing about a dynamic coupling as seas of freedom and of prosperity. A ‘broader Asia’ that broke away geographical boundaries is now beginning to take on a distinct form.“<sup>33</sup> Abe, wie auch ein Jahrzehnt später Trump, nutze den Terminus bewusst als Alternative zu dem *Asien-Pazifik*, das der Osten der Region verwendet.

### Der *Quad*, was als Bund gedacht war, der China in seine Grenzen weist, schrumpft zunehmend zur Schimäre.

Es folgte eine weit kommunizierte, aber unter dem Strich recht folgenlose Wiederbelebung des *Quad*; des Viererbundes der Demokratien Amerika, Australien, Indien und Japan, der der Parteidiktatur China etwas entgegengesetzt. Das Füllen dieser Worthülse fällt schwer. Zwar gab es Treffen der Spitzendiplomaten des Quartetts. Doch spätestens seit dem Wuhan-Gipfel zwischen Modi und Xi Jinping im Sommer 2018 scheint Indien – zumindest vor der Wahl 2019 – wenig Interesse an einem ausgeweiteten Konflikt mit den Chinesen zu haben. Im Geiste des „Wuhan Spirit“ wenden sich beide Seiten gegen den Protektionismus Washingtons.<sup>34</sup> Auf der asiatischen Sicherheitskonferenz *Shangri-La Dialogue* in Singapur im Sommer 2018 erklärte Modi den erstaunten Zuhörern: „India does not

see the Indo-Pacific Region as a strategy or as a club of limited members.“<sup>35</sup> Alle hatten ein klares Bekenntnis zur amerikanischen Strategie erwartet. Auch Australien verliert spürbar die Lust, auf verloren erscheinendem Posten die Kosten für seine Kritik an China tragen zu müssen. Japan schließlich profitiert davon, dass Länder wie Laos, Malaysia, die Philippinen und Indonesien lernen, nach Alternativen zur Abhängigkeit von Peking zu suchen. Der *Quad*, angelegt als loser Bund derjenigen, die China in seine Grenzen weisen, schrumpft angesichts der Zaghaften und Einzelkämpfer zur Schimäre.

Bietet Amerika als größter Gegenspieler Chinas also mehr auf als Wortgewalt? „What is the Indo-Pacific strategy? Many complain about its vagueness. Its most innovative part may be the name itself. Washington probably hopes the rest of the world would stop asking questions, tacitly understand Washington’s intentions and firmly gather around the US after a few exchanges of glances and together begin to counter China’s rising influence“, bemerkt die chinesische Staatspresse mit unverholenen Sarkasmus.<sup>36</sup> Fast zeitgleich meldet das Pentagon im Sommer 2018, China rüste seine Stellungen im Südchinesischen Meer nuklear aus.

In der Tat verliert Amerika lange schon Boden in Asien. Auf den von der damaligen Außenministerin Hillary Clinton 2011 angekündigten *Pivot to Asia* folgte unter der Regierung Barack Obamas wenig. Während der *Indo-Pacific* verbal wiederbelebt wurde, droht der Protektionismus der Regierung Trump die Exportnationen Asiens zeitgleich ins Mark zu treffen – und diskreditiert Amerika als Bündnispartner. China hingegen positioniert sich ihnen als Helfer in der Not; schon 1998, am Tiefpunkt der Asienkrise, hatte Peking den Yuan nicht abgewertet und damit die Nachbarländer geschützt. Zudem betrachten immer mehr Asiaten die kommunistische Diktatur als Sieger im Kampf der Systeme; sie funktioniere reibungsloser als die Demokratien Amerikas und Europas. „Two successive US administrations – Barack Obama’s and now Donald Trump’s – have failed to push back credibly against China’s expansionism in the South China Sea, which has

accelerated despite a 2016 international arbitral tribunal ruling invalidating its territorial claims there. Instead, the US has relied on rhetoric or symbolic actions.“<sup>37</sup>

Aus asiatischer Sicht lassen die Gegenspieler Chinas es an Taten fehlen. So sprach Mattis beim *Shangri-La-Dialogue* zwar von der „Bedeutung der pazifischen Inseln, Amerikas Tor in den Indo-Pazifik“ und versprach, das Engagement dort auszubauen. Erste „längst überfällige“ Investitionen seien nur eine „Anzahlung auf kommende Initiativen in diesem wichtigen Teil der Erde“.<sup>38</sup> Heraus kam dann erneut wenig. Washington offerierte 113 Millionen US-Dollar für digitale Wirtschaft, Energie und Infrastruktur im indopazifischen Raum. Rechnerisch beläuft sich die Summe auf ein Zehntausendstel der chinesischen Versprechungen. Zusätzlich will Amerika die multilateralen Institute stützen – was angesichts von Trumps bisherigem Handeln nicht überzeugend klingt. Und es will die Privatwirtschaft stärker einbinden. Dennehmerländern könnte dies helfen. Jedoch gelten mindestens 60 Prozent von deren Infrastrukturprojekten als „not bankable“, weil die staatlichen Voraussetzungen nicht stimmen. Die Privatwirtschaft brems dies. China mit seinen übergeordneten Zielen stört es nicht. Genauso wenig wie die Redeschlacht zwischen Xi und dem amerikanischen Vizepräsidenten Mike Pence im Spätherbst auf dem Gipfel der Pazifik-Anrainer in Papua-Neuguinea. Pence erklärte, Amerika biete das bessere Entwicklungsmodell, ohne seine Partner in ein Meer der Schulden zu treiben.

Neben der Rhetorik setzen die Amerikaner allenfalls auf Nadelstiche. Mit Australien zusammen wollen sie eine Marine-Basis auf Papua hochziehen. Auch hielt Washington den IWF an, neue Kredite an das notleidende Pakistan nur zu vergeben, wenn diese erstens nicht zum Begleichen seiner Schulden bei China eingesetzt würden und Islamabad zweitens zunächst diese Schuldenlast offenlege – was Peking verhindern möchte. Daneben scheinen den Amerikanern ihre Kräfte und die Stützpunkte Okinawa, Busan und Yokosuka um das Südchinesische Meer sowie Dschibuti und Guam im Indischen Ozean zu genügen.

Eine aktuelle, umfassende Reaktion auf die sich rasch verändernden Bedingungen ist kaum zu erkennen. Einer demokratischen Allianz, die einen offenen indopazifischen Raum gegen das Expansionsstreben und die Einflussnahme Chinas verteidigen könnte, fehlt es an Entschlossenheit, Mitteln und Möglichkeiten. Damit hat Peking im Westpazifik und rund um den Indischen Ozean freies Spiel. Den unterentwickelten Ländern dort bleibt oft nur der Weg, ihre Tore dem chinesischen Geld zu öffnen. Viel zu wenig bieten die anderen. Peking drückt einer riesigen Weltgegend mehr und mehr seinen Stempel auf.

### Wo bleibt Europa?

Im Ringen um Einfluss im Indischen Ozean fehlt es an einer europäischen Stimme. Auch die Europäer haben ein berechtigtes Interesse an Seewegen, die der internationalen Gemeinschaft offen stehen und nicht von einem Weltpolizisten China kontrolliert werden. Ihnen fehlt aber die Möglichkeit, in entfernten Weltgegenden unter einer Flagge aufzutreten. Noch schwerer wiegt das über Jahre mangelnde Interesse: Der damalige Wirtschaftsminister Siegmund Gabriel erklärte bei der „Asien-Pazifik-Konferenz“ 2016 in Hongkong, der Unterschied zwischen China und Europa sei, dass die Chinesen eine Strategie hätten. Eine eigene zu entwickeln kam ihm nicht in den Sinn.

### Durch die Unentschlossenheit der Amerikaner entsteht ein Vakuum, das die Europäer füllen müssten.

Mit Wegschauen und Wegducken aber ist es nicht getan. Pekings Vordringen in den Indischen Ozean berührt Europa im Wortsinn. „In the past decade, Chinese companies have acquired stakes in 13 ports in Europe, including in Greece, Spain and, most recently, Belgium, according to a study by the Organization for Economic Cooperation and Development. Those ports handle about 10 percent of Europe’s shipping container capacity.“<sup>39</sup>



Durch die Unentschlossenheit der Amerikaner entsteht ein Vakuum, das die Europäer füllen müssten. Dabei kann Europa mit China weder auf monetärer Ebene konkurrieren noch mit der Aufgabe seiner Standards reagieren. Dennoch bleibt Raum. Die Europäer müssen die anspruchsvolle Region zwischen Myanmar auf der einen, der afrikanischen Westküste auf der anderen zunächst als ihren Vorhof betrachten, durch den der Handelsverkehr der Welt läuft. Strategisch wichtige Staaten wie Sri Lanka gilt es zu stärken in ihren demokratischen Bemühungen. Bangladesch und Myanmar suchen nach Partnern. Und natürlich bietet sich Indien an, das – trotz aller Schwierigkeiten der Beziehungen – ein wichtiger Anker in Asien bleibt.

Zurückdrängen lässt sich China kaum noch. Die Bedeutung des Indischen Ozeans aber fordert ein Engagement Europas heraus, das dann eine kritische Zusammenarbeit mit China und den von ihm beeinflussten Staaten sein muss. Es bleibt, die Neue Seidenstraße zumindest rund um den Indischen Ozean auch europäisch zu färben. Während Peking Minen öffnen, Häfen ausbaggern und Eisenbahntrassen verlegen lässt, schält sich im Frühherbst 2018 in Brüssel ein Ansatz heraus: Die Europäische Union plant nun eine „Konnektivitätsstrategie“ und will für ihre stärkere Vernetzung mit Asien bis 2027 rund 123 Milliarden Euro zur Verfügung stellen. Wie, und ab wann genau das geschehen soll, bleibt offen.



Fadenwirtschaft: Produktion und Export von Textilien spielen für die chinesische Wirtschaft nach wie vor eine zentrale Rolle. [Quelle: © Reuters.](#)

Unterdessen schließt sich das Zeitfenster. China schafft Fakten. „The Chinese are working to a long-term but visible strategy of extending the reach of their military forces. This is the armed counterpart to the Belt and Road strategy, as a part of which Beijing encourages approved Chinese companies to buy and build port, road and rail infrastructure through Central Asia and the Pacific and Indian oceans, financed by soft loans that can be hard to repay.“<sup>40</sup>

Grundsätzliche Zweifel an ihrer Strategie, den Indischen Ozean und damit das Tor zu Afrika und Europa für sich zu öffnen, lassen Xi und die Partei nicht erkennen.



Freilich macht auch Peking Fehler – China wird sich selbst zum ärgsten Gegner. Es muss bei seinem Vormarsch nachjustieren. Malaysias neuer Ministerpräsident Mahathir Mohamad stärkte als Erstes die Verbindungen mit Japan und kritisierte China, als er vor dessen „new colonialism“ warnte.<sup>41</sup> Zunächst bezeichnete er die mit Peking ausgehandelten Projekte als „unfair“, dann strich er Vorhaben im Wert von mehr als 23 Milliarden US-Dollar. Zur selben Zeit schmolz die Regierung Myanmars den überdimensionierten Plan für den Hafen Kyaukpyu um sechs Milliarden US-Dollar ein. Mitte August 2018 war es in Pakistan schon zu einem Selbstmordanschlag der Befreiungsarmee Belutschistans auf einen Bus mit chinesischen Ingenieuren gekommen. Wenig später kürzte Islamabad aufgrund der Sorge vor zu hoher Schuldenlast den chinesischen Kredit für das größte Projekt, den Wiederaufbau der Bahnstrecke zwischen dem Hafen Karachi und Peshawar, gleich um zwei Milliarden US-Dollar. Auch in Afrika wächst die Angst vor der *debt trap*, der chinesischen Schuldenfalle: „Peking muss wissen, wem es Geld leiht und wo die Grenzen liegen. Afrikanische Länder bitten China täglich um mehr Geld, aber China muss lernen, ‚nein‘ zu sagen.“<sup>42</sup> Indien schließlich versprach den Malediven im Dezember 1,4 Milliarden Dollar Soforthilfe – die die Inseln bezeichnenderweise einsetzen wollen, um Schulden an Peking zu begleichen. Dass Indien durch die Hintertür für sie aufkommt, ist ein Treppenwitz der Geschichte.

China wird auf die wachsenden Herausforderungen reagieren, seinen Kurs aber nicht grundlegend ändern. In einem Video des Staats-Senders *New China TV* singen chinesische Kinder: „The future’s coming now, the Belt and Road is how.“<sup>43</sup> Europa darf sie nicht links liegen lassen.

---

**Dr. Christoph Hein** ist Asien-Pazifik-Korrespondent der Frankfurter Allgemeinen Zeitung in Singapur.

- 1 The White House 2017: National Security Strategy of the United States of America, 12/2017, in: <https://bit.ly/2AiIHlQ> [06.11.2018].
- 2 Asian Development Bank 2017: Meeting Asia's Infrastructure Needs, in: <https://bit.ly/2liOjCt> [06.11.2018].
- 3 Balhuizen, Arnoud 2017: China's Belt and Road Initiative, episode two: A vision encased in steel, BHP 2017, 26.09.2017, in: <https://bit.ly/2ND9jrs> [06.11.2018].
- 4 Hein, Christoph 2018: Neue Seidenstraße. Chinas Tor zur Welt steht in Kasachstan, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 03.05.2018, in: <https://faz.net/-iki-99qdm> [06.11.2018].
- 5 Pflüger, Friedbert 2018: Von der Pax Americana zur Pax Sinica? Der Weltmachtanspruch der chinesischen Energie- und Klimapolitik, Internationale Politik 2, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), 03–04/2018, S.30–36, in: <https://bit.ly/2OUK9Ap> [06.11.2018].
- 6 Gruenewald, Paul 2018: Bei Debatte anlässlich S&P Global Ratings' Seminar, Herbsttagung von Internationalem Währungsfonds und Weltbank, Bali, 12.10.2018.
- 7 Hawksley, Humphrey 2018: Asian Waters: The Struggle over the Asia-Pacific and the Strategy of Chinese Expansion, Bloomsbury, London, S.18.
- 8 Böge, Frederike 2018: China demonstriert Stärke, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.04.2018, S. 6.
- 9 Jennings, Peter 2018: Leadership requires courage in the Pacific, Australian Strategic Policy Institute (ASPI), 14.04.2018, in: <https://bit.ly/2JPq39i> [06.11.2018].
- 10 Nouwens, Meia / Legarda, Helena 2018: Guardians of the Belt and Road, International Institute for Strategic Studies (IISS), 17.08.2018, in: <https://bit.ly/2SwiAPS> [06.11.2018].
- 11 Hein, Christoph 2018: Grenzkonflikt – Arbeiter zünden chinesische Fabriken in Vietnam an, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.05.2014, in: <https://faz.net/-gw7-7pbey> [06.11.2018].
- 12 Hein, Christoph 2018: Sorgen um Chinas Vordringen im Westpazifik, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 04.06.2018, S.20.
- 13 Riordan, Primrose 2018: Pacific nations saddled with 'onerous debts', says Bishop, The Australian, 10.08.2018, in: <https://bit.ly/2G1vMLb> [06.11.2018].
- 14 Riordan, Primrose 2018: Coalition attack on China over Pacific aid, The Australian, 09.01.2018, in: <https://bit.ly/2G1vMLb> [06.11.2018].
- 15 Vgl. Jennings 2018, N. 9.
- 16 DHL Global Forwarding 2018: Ocean Freight Market Update, 02/2018, in: <https://bit.ly/2Bqd37X> [06.11.2018].
- 17 Kannangara, Pabasara / Collins, Adam / Waidyatilake, Barana 2018: The Importance of the Indian Ocean: Trade, Security and Norms, Lakshman Kadirgamar Institute of International Relations and Strategic Studies (LKI), 10/2018, in: <https://bit.ly/2Kq4gpp> [06.11.2018].
- 18 Mullen, Rani / Poplin, Cody 2015: The new great game, Foreign Affairs, 29.09.2015, in: <https://fam.ag/2R2iju4> [06.11.2018].
- 19 Paul, Thazha Varkey 2018: Asean and soft balancing: Time to declare South China Sea a zone of peace?, The Straits Times, 12.05.2018, in: <http://str.sg/oNfD> [06.11.2018].
- 20 Hein, Christoph 2016: Gefangen in Chinas Schuldenfalle, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr.296, 19.12.2016, S.22.
- 21 Abib-Habib, Maria 2018: How China Got Sri Lanka to Cough Up a Port, The New York Times, 25.06.2018, in: <https://nyti.ms/2lwfNHU> [06.11.2018].
- 22 Hein, Christoph 2017: Volksrepublik Pakistan, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr.117, 20.05.2017, S.21.
- 23 Mullen, Rani D. 2018: New Great Game in the Indo-Pacific, The Indian Express, 19.05.2018, in: <https://bit.ly/2DANYZr> [06.11.2018].
- 24 Stacey, Kiran 2018: Chinese investment in Bangladesh rings India alarm bells, Financial Times, 06.08.2018, in: <https://on.ft.com/2vq6fUp> [06.11.2018].
- 25 Koutsoukis, Jason 2018: The Fishing Port That May Become a \$10 Billion Chinese Debt Bomb, Bloomberg, 10.05.2018, in: <https://bloom.bg/2G4PDUO> [06.11.2018].
- 26 Kwang, Han Fook 2018: The Maldives: Lessons for Small States in a Changing World, Rajaratnam School of International Studies (RSIS), Nanyang Technological University, Singapur (NTU), 04.06.2018, in: <https://bit.ly/2UoNiMu> [06.12.2018].
- 27 Da Costa, Agustinus Beo 2018: Indonesia, India to develop strategic Indian Ocean port, Reuters, 30.05.2018, in: <https://reut.rs/2spRbUh> [06.11.2018].
- 28 Mullen, Rani D. 2018: Refocusing on Africa, The Indian Express, 13.08.2018, in: <https://bit.ly/2OWUL1B> [06.11.2018].
- 29 Stacey 2018, N.24.
- 30 Ali, Idrees 2018: In symbolic nod to India, U.S. Pacific Command changes name, Reuters, 30.05.2018, in: <https://reut.rs/2LMlExh> [06.11.2018].
- 31 White, Hugh 2017: Without America: Australia in the new Asia, in: Quarterly Essay 68: 27.11.2017.
- 32 Hawksley 2018, N. 7.
- 33 Abe, Shinzo 2007: „Confluence of the Two Seas“, Ministry of Foreign Affairs of Japan, Rede, 22.08.2007, in: <https://bit.ly/2H3cGzI> [06.11.2018].
- 34 Suryanarayana, P.S. 2018: India-China: Forging 'Development Partnership?', RSIS, NTU, Singapur 16.08.2018, in: <https://bit.ly/2GfsAvV> [06.12.2018].
- 35 Modi, Narendra, 2018: Prime Minister's Keynote Address at Shangri La Dialogue (June 01, 2018), Ministry of External Affairs, Government of India, 01.06.2018, in: <https://bit.ly/2zlllIXA> [06.11.2018].
- 36 Global Times 2018: Indo-Pacific strategy unpopular in ASEAN, 03.08.2018, in: <https://bit.ly/2DGY1wf> [06.11.2018].

- 37 Chellaney, Brahma 2018: Who Lost the South China Sea?, Project Syndicate, 12.06.2018, in: <https://bit.ly/2SxKURU> [06.11.2018].
- 38 Hein 2018, N.12.
- 39 Kakissis, Joanna 2018: Chinese Firms Now Hold Stakes In Over A Dozen European Ports, NPR, 09.10.2018, in: <https://n.pr/2ohjUsP> [06.11.2018].
- 40 Jennings, Peter 2018: Vanuatu: China gains from our neglect of the Pacific, The Australian, 14.04.2018, in: <https://bit.ly/2OWVq35> [06.11.2018].
- 41 Hornby, Lucy 2018. Malaysia PM warns of ‚new colonialism‘, Financial Times, 20.08.2018, in: <https://on.ft.com/2PkunPb> [06.11.2018].
- 42 Mamadou Ndiaye, Chairman of the Regional Council for Public Saving at the West African Monetary Union in Côte d’Ivoire, zitiert in: Wilson, Elliot 2018: African states seek IMF help as Chinese debts soar, Global Capital, 12.10.2018, in: <https://bit.ly/2FL1zzQ> [11.06.2018].
- 43 New China TV 2017: The Belt and Road is How, 10.05.2017, in: <https://youtu.be/M0Jc3PMNIg> [06.11.2018].





[Wer rettet die liberale Weltordnung?](#)

# Engagierte Demokraten gegen den globalen Trend?

Einstellungen zur Demokratie in Afrika

[Simon Primus / Emmanuel Gyimah-Boadi](#)

In Afrika befinden sich mehr Länder im Wandel zur Demokratie als in jeder anderen Region der Welt. Könnte die Krise der liberalen Weltordnung den Kontinent in den Autoritarismus lenken? Dieser Beitrag möchte zeigen, dass die Demokratisierung Afrikas voranschreiten könnte – trotz des aktuellen globalen Trends der Abwendung vom Liberalismus. Umfrageergebnisse aus 36 afrikanischen Ländern zeigen ein weitverbreitetes Befürworten liberal-demokratischer Grundsätze und Praktiken.

---

### **Afrikas Demokratisierung und die Einstellungen der Bürger**

Die globale Krise der liberalen Weltordnung könnte vor allem für die historisch instabilen, postkolonialen Staaten in Afrika gefährlich werden. Seit den 1990er Jahren haben die meisten der 54 Staaten des Kontinents einen demokratischen Wandel erlebt, bei dem neue Verfassungen und regelmäßige Mehrparteienwahlen eingeführt wurden. Die institutionelle Veränderung war rasant und die Nachhaltigkeit der afrikanischen Demokratisierung wird sich noch zeigen müssen. Könnte der weltweit verblässende Glanz der liberalen Demokratie Afrika in eine neue Ära des Autoritarismus und der Instabilität führen?

Tatsächlich weisen die neuesten Entwicklungen des Kontinents auf einen Rückgang der Demokratie hin. Mehrere demokratisch gewählte Regierungen, wie die von Sambia, Uganda und Tansania, schränken die Bürgerrechte immer weiter ein und gehen systematisch gegen Medienhäuser, Aktivisten und oppositionelle Gruppen vor. Gleichzeitig sind schnell wachsende autokratische Staaten wie Ruanda souveräner geworden und nutzen die Verzeichnung sinkender Armutsraten und positiver Entwicklungen öffentlich zur politischen Unterdrückung. Der weltweite negative Trend und der wirtschaftliche Erfolg einiger autoritärer Systeme haben unter politischen Entscheidungsträgern und Experten die Debatten darüber wiederaufleben lassen, ob liberale Demokratie eine umsetzbare und willkommene Art der Regierungsführung für afrikanische Staaten ist.<sup>1</sup>

Um herauszufinden, ob es in Afrika zu einem erneuten Aufstieg des Autoritarismus kommen wird, ist es wichtig, die Ansichten der durchschnittlichen Bürger zu analysieren. Diejenigen, die die Demokratie und ihre Ideen befürworten, erachten demokratische Verfahren als legitim und würden sich gegen einen autoritären Regimewechsel erheben. Diejenigen, die eine undemokratische Haltung haben, sind im Vergleich eher gleichgültig oder sogar positiv gegenüber der Abschaffung demokratischer Freiheiten in Zeiten politischer oder wirtschaftlicher Krisen eingestellt.<sup>2</sup>

Die meisten Experten sehen die Annahme, bei den afrikanischen Bürgern handle es sich um engagierte Demokraten, skeptisch. Weitverbreitete Theorien, Erzählungen und Anekdoten erwecken den Eindruck, dass afrikanische Wertesysteme eher mit starken autoritären Regierungen zu vereinbaren sind und in gewisser Weise sogar den Grundsätzen und Praktiken der liberalen Demokratie widersprechen. Die globale Diskussion zur Krise der freiheitlichen Demokratie könnte derartige Tendenzen noch verstärken und das Engagement für die Demokratie dämpfen, was es politischen Eliten ermöglichen würde, die Rechte der Bürger und die demokratische Konkurrenz ohne großen Widerstand der Bürger einzuschränken.

Doch das traditionell negative Bild der demokratischen Ansichten in Afrika deckt sich nicht mit den Ergebnissen neuester Meinungsumfragen. In diesem Beitrag werden die Erkenntnisse der jüngsten Afrobarometer-Umfragen in 36 afrikanischen Ländern zusammengefasst. Entgegen



der Erwartungen wurde ein weitverbreitetes Befürworten der Praktiken und Grundsätze der liberalen Demokratie festgestellt. Die Zahlen lassen darauf hoffen, dass die afrikanischen Bürger den Prozess der Demokratisierung des Kontinents trotz des weltweit negativen Trends weiterhin unterstützen werden.

### **Befürchtungen hinsichtlich antidemokratischer Haltungen in Afrika**

Bedenken hinsichtlich der öffentlichen Haltung in Afrika sind unter Analysten und Experten weitverbreitet. Es wird vermutet, dass ethnische Spaltungen, eine relativ niedrige Humanentwicklung und starke gemeinschaftliche Werte die Fähigkeit

und Bereitschaft der Bürger, Demokratie zu praktizieren und die Mächtigen zur Verantwortung zu ziehen, einschränken. Bevor über die tatsächlichen Ansichten der afrikanischen Bürger gesprochen wird, werden in einem kurzen Überblick die häufigsten Argumente dieser Debatte vorgestellt.

Die häufigste Sorge betrifft den Stellenwert ethnischer Identitäten.<sup>3</sup> Der Kolonialismus hinterließ in den afrikanischen Staaten willkürliche Grenzen, in denen unterschiedliche Sprach- und Identitätsgruppen in einzelne Nationen zusammengeführt wurden. Die ausbeuterische Natur der Kolonialstaaten verhinderte die Entstehung nationaler Identitäten. Des Weiteren schufen und verschärften die Kolonialregierungen die interethnischen



Qual der Wahl: Die Mehrheit der jungen afrikanischen Bevölkerung ist in einem Rechtsstaat mit regelmäßigen Mehrparteiwahlen aufgewachsen. *Quelle: © Luc Gnago, Reuters.*

Spannungen dadurch, dass sie ethnische Bezeichnungen als Werkzeuge der politischen Kontrolle missbrauchten und ausgewählte Gruppen bevorzugt behandelten.<sup>4</sup> Die daraus entstandenen Konsequenzen werden besonders in Peter Ekehs einflussreichem Essay über zwei Öffentlichkeiten deutlich,<sup>5</sup> in dem beschrieben wird, wie die Moralvorstellungen der afrikanischen Bürger nach der Unabhängigkeit nur auf vorkoloniale Bevölkerungsgruppen bezogen wurden, während es als legitim galt, den Staat und seine Ämter zu Gunsten der eigenen Gruppe auszurauben. Diese Vormachtstellung der ethnischen gegenüber der nationalen Identität stellt eine große Hürde für die demokratische Einheit dar. Bürger, die sich über ihre ethnische Gruppe und nicht über ihre Nation identifizieren und eine Ressourcenverteilung erwarten, die auf ethnischer Begünstigung basiert, haben Schwierigkeiten, eine andere Gruppe als ihre eigene an der Macht zu akzeptieren, was ein hohes Risiko für Gewalt bei Wahlen und politische Instabilität mit sich bringt.

Ein weit verbreiteter Vorbehalt bezüglich der Haltung der Bürger ist zudem die niedrige Entwicklungsstufe in den meisten afrikanischen Staaten. Vertreter der Modernisierungstheorie argumentieren, dass demokratische Haltungen meist die Konsequenz systematischer soziokultureller Veränderungen sind, die mit der Humanentwicklung einhergehen.<sup>6</sup> Eine bessere Bildung und wirtschaftliche Sicherheit regen die Menschen somit dazu an, selbstständig zu denken und die Wahlfreiheit zu priorisieren, während einkommensschwache Gesellschaften (zu denen die meisten afrikanischen Länder gehören) üblicherweise den Gehorsam betonen und die eigene Freiheit der gesellschaftlichen Anpassung unterstellen. Demzufolge wird davon ausgegangen, dass sich Bürger in nicht industrialisierten Staaten autoritären Regierungen kritiklos unterwerfen oder in einigen Fällen sogar eine autoritäre Regierung und die Aufgabe ihrer eigenen Bürgerrechte bevorzugen.

Die Meinung der Modernisierungstheoretiker deckt sich mit den Narrativen starker gesellschaftlicher Werte,<sup>7</sup> die besagen, dass Afrikaner das Wohlbefinden der Gemeinschaft über das Individuum stellen und ausgesprochen starke soziale

Bindungen zu ihren Verwandtschaftsgruppen haben, die durch Familie und Herkunft definiert sind. Eine derartige Betonung der Gemeinschaft bewegt Individuen dazu, Hierarchien zu akzeptieren und sich an bestehende Autoritätsstrukturen anzupassen, weshalb gemeinschaftliche Haltungen mit einer unkritischen Bürgerschaft und einer Kultur des Schweigens gegenüber Diktaturen in Verbindung gebracht werden.<sup>8</sup> Des Weiteren können gemeinschaftliche Werte eine personalisierte Politik befeuern, in der persönliche Netzwerke die bürokratischen Regeln der Verteilung ersetzen.<sup>9</sup> Eine derartig informelle Aufteilung ist zum einen nicht mit der Wahrung individueller Rechte vereinbar, die einen Schwerpunkt für die liberale Demokratie darstellt, zum anderen macht sie Bürger von der Gunst der Amtsträger abhängig, was sie davon abhält, politische Autoritäten infrage zu stellen. Wenn man diese Elemente in ihrer Gesamtheit betrachtet, so scheint es, dass die Bevölkerungen auf dem Kontinent nur wenig Unterstützung für eine Kontrolle der Regierung oder Mechanismen der Rechenschaftspflicht bieten würden.

### **Vorurteile gegenüber anderen Ethnien und Randgruppen scheinen mit einer positiven demokratischen Einstellung zu kollidieren.**

---

Das letzte häufig besprochene Problem im Hinblick auf Afrikas politische Kultur ist die fehlende Toleranz gegenüber Randgruppen wie Ausländern, Menschen anderer Religionen und Homosexuellen. Der Eindruck einer niedrigen Toleranz ist teilweise die Konsequenz staatlich angeleiteter Kampagnen und einer verbreiteten Feindseligkeit gegenüber der LGBT-Gemeinschaft in Afrika, was dem Kontinent den Ruf einer der homophobsten Regionen der Welt besichert hat.<sup>10</sup> Weitverbreitete Homophobie wird oft als Indikator für ein größeres Toleranzproblem gegenüber Randgruppen wie Ausländern und Menschen anderer Religionen oder Ethnien verstanden.<sup>11</sup>

Fehlende Toleranz stellt ein weiteres Hindernis für die Demokratisierung dar, da sie untrennbar mit der Gleichstellung der Bürger und dem Schutz von Minderheiten verbunden ist.<sup>12</sup> Des Weiteren wird eine staatlich angeleitete Diskriminierung gegenüber Randgruppen oft von autoritären Regimen als Mittel benutzt, um den Forderungen nach mehr politischer Freiheit auszuweichen.<sup>13</sup>

Zusammengenommen werfen die obengenannten Argumente ein eher negatives Licht auf die Bereitschaft und Fähigkeit der afrikanischen Bürger, Demokratie zu praktizieren und voranzutreiben. Starke ethnische Gruppen können ein dauerhaftes Hindernis für friedliche Wahlen darstellen und es ist möglich, dass Afrikaner grundsätzlich autoritäre Regierungen und die eigene unkritische Unterordnung unter politische Autoritäten bevorzugen, wie es die Modernisierungstheorie und das Narrativ von gemeinschaftlichen Werten suggerieren. Außerdem gefährdet die niedrige Toleranz gegenüber Randgruppen Minderheiten und könnte das Fundament für eine demokratische Kooperation weiter schwächen.

Trotz alledem gibt es glücklicherweise Gründe, diese beunruhigende Einschätzung zu hinterfragen. Berichte von ethnischen Spaltungen und gemeinschaftlichen Werten berufen sich zwar auf ein Schaubild, das die Ziele des SDG 7 aufführt. Auf historische Gegebenheiten, doch die afrikanische Staatlichkeit hat sich in den letzten Jahren stark verändert. Die Mehrheit der jungen afrikanischen Bevölkerung wurde in einem Rechtsstaat mit regelmäßigen Mehrparteienwahlen geboren und großgezogen. Einige Forscher vertreten die Meinung, dass das Praktizieren der Demokratie, auch in einer fehlerhaften Form, allmählich zu einer pro-demokratischen Einstellung führt.<sup>14</sup> In diesem Fall wäre es denkbar, dass die Demokratisierung der afrikanischen politischen Kultur nach 30 Jahren der Demokratisierung des Landes stattfindet. Eine genaue Einschätzung der Situation sollte also aus einer empirischen Perspektive erfolgen.

## Die Ansichten afrikanischer Bürger

Über die tatsächlichen Ansichten der Afrikaner war lange nur sehr wenig bekannt. Theoretische Argumente wurden selten empirisch überprüft, weil es keine Daten gab, auf die man hätte zurückgreifen können. Das hat sich in den letzten Jahren vor allem durch die Einführung des Afrobarometers (AB) geändert. Das AB ist ein panafricanisches überparteiliches Forschungsnetzwerk, das Umfragen zu Demokratie, Regierungsformen, wirtschaftlichen Bedingungen und damit zusammenhängenden Themen durchführt. Seit 1999 hat das AB bereits 145 Umfragen in 36 Ländern durchgeführt und die Wahrnehmung der Forscher hinsichtlich afrikanischer Politik verändert.

Das Thema der demokratischen Haltung in Afrika ist ein gutes Beispiel dafür, dass Umfrageergebnisse nicht unbedingt die gängigen Theorien widerspiegeln. Tatsächlich werden die meisten Befürchtungen zu den undemokratischen Haltungen nicht von den Antworten der durchschnittlichen Bürger bestätigt. Das zeigen auch die unten aufgeführten Ergebnisse der sechsten Runde des AB, bei der in den Jahren 2014 und 2015 53.935 Bürger aus 36 Ländern befragt wurden. Die Stichproben sind für die jeweiligen Länder repräsentativ<sup>15</sup> und fassen die Meinungen von mehr als drei Vierteln der Bevölkerung Afrikas zusammen.<sup>16</sup>

Dieser Beitrag bietet eine Zusammenfassung der Statistiken auf Grundlage der gewichteten Stichproben aller 36 Länder. Ein derartiger allgemeiner Überblick über 36 afrikanische Gesellschaften ist umstritten, da die 54 Staaten einerseits viel gemeinsam haben, wenn es um die historische Zeitschiene der Staatsbildung geht, andererseits in anderen Bereichen wie dem Wohlstand, der Religion und der ethnischen Zusammensetzung deutliche Unterschiede aufweisen. Wenn es um die politischen Einstellungen geht, ist es jedoch sinnvoll, generelle Aussagen abzuleiten, weil die meisten Ergebnisse relativ eindeutig und über die Länder hinweg kohärent sind. Zur besseren Übersicht wird auf die Darstellung der Ergebnisse auf Länderebene verzichtet, dafür werden stark abweichende Fälle im Text besprochen.

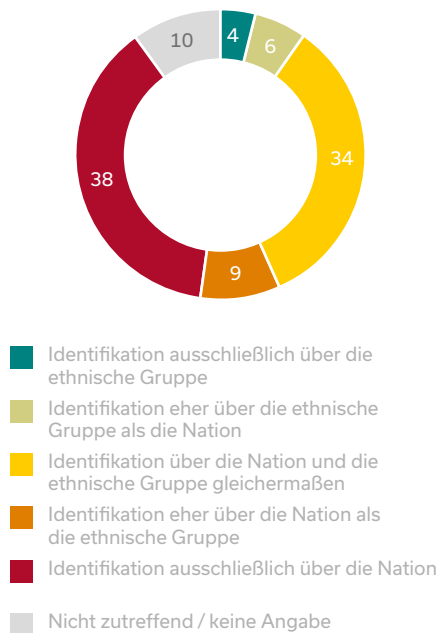
## Ethnische gegen nationale Identitäten

Zunächst geht es um die Frage, ob sich die Umfrageergebnisse mit der Behauptung decken, dass sich Afrikaner hauptsächlich mit ihrer ethnischen Gruppe und nicht mit ihrem Land identifizieren. Das AB bat die Teilnehmer der Umfrage anzugeben, ob sie sich eher mit ihrem Land oder mit ihrer ethnischen Gruppe identifizieren. Die Ergebnisse in Abbildung 1 zeigen erstaunlich enge Bindungen zur nationalen Gemeinschaft. Eine eindeutige Mehrheit (81 Prozent) der Befragten gab an, dass sie sich mindestens genauso stark mit ihrem Land wie mit ihrer ethnischen Gruppe identifizieren. Von ihnen sagten 38 Prozent, dass sie sich ausschließlich als Staatsbürger sehen. Nur zehn Prozent geben der Ethnizität Vorrang vor der Nationalität, von ihnen identifizieren sich vier Prozent nur über ethnische Begriffe und sechs Prozent eher mit ihrer Ethnizität als mit ihrer Nation. Diese Zahlen deuten darauf hin, dass afrikanische Bürger die Vorstellung einer nationalen Gemeinschaft angenommen haben. Ethnische Identitäten spielen zwar weiterhin eine wichtige Rolle, zumindest bei den 53 Prozent, die sich nicht nur als Bürger eines Staates verstehen. Trotzdem findet die nationale Identität eine überwältigende Anerkennung. Demzufolge steht es außer Frage, dass Afrikaner ihre ursprünglichen Gruppenrivalitäten beiseitelegen und in einem demokratischen Nationalstaat miteinander kooperieren können. Das gilt für alle 32 Länder, in denen diese Frage gestellt wurde. Die meisten Befragten, die die Ethnizität über der Nationalität sehen, wurden in Uganda verzeichnet, doch auch hier liegt die Zahl bei nur 18 Prozent.

## Loyalität gegenüber demokratischen Institutionen

Eine weitere Annahme ist, dass Afrikaner eine starke autoritäre Herrschaft demokratischen Institutionen vorziehen. Abbildung 2 stellt die zentralen Indikatoren des AB zu den Forderungen nach Demokratie in Afrika dar.<sup>17</sup> Die Zahlen weisen eine starke Loyalität gegenüber demokratischen Institutionen auf: Zwei Drittel (67 Prozent) der stichprobenartig Befragten sagen, dass die Demokratie immer einer anderen

Abb. 1: Ethnische vs. nationale Identität in 32 Ländern Afrikas 2014 / 2015 (in Prozent)

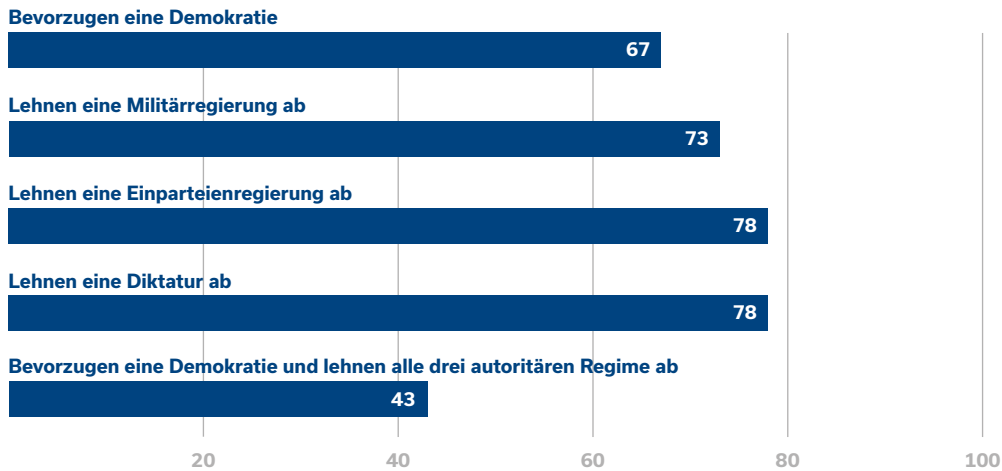


Quelle: Eigene Darstellung nach Afrobarometer Round 6, in: <http://afrobarometer.org> [10.12.2018].

Regierungsform vorzuziehen ist. Außerdem weisen die Befragten eine niedrige Toleranz gegenüber alternativen Regierungsformen auf. 73 Prozent lehnen eine Militärregierung ab, 78 Prozent sind gegen eine Einparteienregierung und 78 Prozent wollen keine präsidentiale Diktatur ohne Wahlen und Parlament. Engagierte Demokraten sollten gleichzeitig die Demokratie bevorzugen und alle drei Alternativen ablehnen. Betrachtet man nur die Bürger, die pro-demokratische Ansichten in allen vier Punkten vertreten, sinkt die Zahl auf 43 Prozent. Das erscheint relativ wenig, doch die Länderunterschiede bei diesem Teil der Umfrage sind erheblich. Vor allem in den teilnehmenden arabischen Ländern (Ägypten, Sudan, Algerien), aber auch in einigen Gesellschaften in Subsahara-Afrika (Mosambik, Eswatini und Madagaskar) liegt der Anteil der engagierten Demokraten unter dem Durchschnitt mit weniger als 25 Prozent. Andererseits liegen viele Länder über



Abb. 2: Forderung nach Demokratie in 36 Ländern Afrikas 2014 / 2015 (in Prozent)



Quelle: Eigene Darstellung nach Afrobarometer 2016, in: <https://bit.ly/2hmYhG7> [10.12.2018].

dem kontinentalen Durchschnitt mit deutlichen Mehrheiten, die die Demokratie bevorzugen und alle anderen nicht demokratischen Regierungsformen ablehnen.<sup>18</sup> In den meisten Ländern ist die Zahl der Menschen mit einer starken Loyalität gegenüber der Demokratie hoch genug, um davon auszugehen, dass ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung Demokratie verlangen und eine autoritäre Regierungsübernahme ablehnen würde. Eine weitere Recherche hat außerdem gezeigt, dass dieser Wunsch der Bevölkerung sich tatsächlich auf die demokratischen Vorgehensweisen und nicht nur auf die wirtschaftlichen Erwartungen, die mit der Demokratie in Verbindung gebracht werden, bezieht.<sup>19</sup>

### Forderung nach Verantwortlichkeit

Afrikaner scheinen also demokratische Institutionen zu bevorzugen, aber werden sie auch von ihren Regierungen verlangen, Rechenschaft abzulegen? Auch im demokratischen institutionellen Rahmen gibt es einen beunruhigenden Trend afrikanischer Herrscher, die ihrer Rechenschaftspflicht durch eine Begrenzung der Bürgerrechte ausweichen. Die Perspektive der Modernisierung suggeriert, dass afrikanische Bürger solche Prozesse gleichgültig akzeptieren,

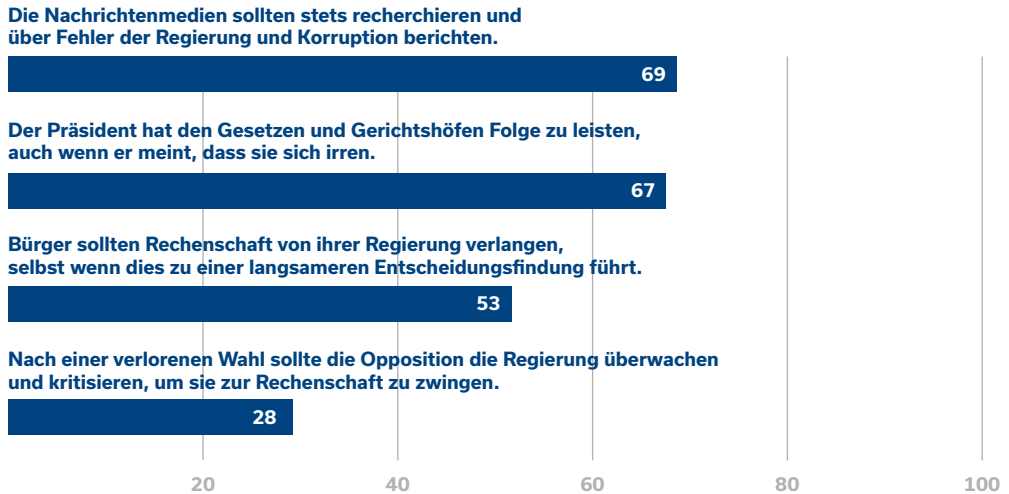
weil die gesellschaftlichen Werte sie davon abhalten, politische Autoritäten zu hinterfragen. Wie also stehen Afrikaner zu Mechanismen der politischen Verantwortlichkeit?

## Afrikanische Gesellschaften fordern Verantwortlichkeit von Politikern und Regierungen für ihr Handeln.

Um die Forderung nach Rechenschaftspflicht einzuschätzen, stellt das AB Fragen, bei denen die Teilnehmer zwischen zwei Aussagen wählen müssen. Beide Aussagen sind positiv formuliert, doch bei der einen liegt der Schwerpunkt auf der Verantwortlichkeit, während bei der anderen auf die Effizienz einer nicht rechenschaftspflichtigen Regierung hingewiesen wird. Die Teilnehmer haben beispielsweise die Wahl zwischen Aussage (1): „Zu viel Berichterstattung zu negativen Ereignissen, wie z. B. Fehlern der Regierung oder Korruption schadet dem Land nur“ und Aussage (2): „Die Nachrichtenmedien sollten stets ermitteln und über Fehler der Regierung und Korruption berichten“. Abbildung 3 zeigt den Anteil



**Abb. 3: Forderung nach Verantwortlichkeit in 36 Ländern Afrikas 2014/2015 (in Prozent)**



Quelle: Eigene Darstellung nach Afrobarometer Round 6, in: <http://afrobarometer.org> [10.12.2018].

der Personen, die sich bei vier derartigen Fragen für die Rechenschaftspflicht entschieden haben. In den ersten drei Fällen bevorzugen die meisten eine starke Verantwortlichkeit: 69 Prozent stimmen zu, dass die Medien immer ermitteln und über Regierungsfehler und Korruption berichten sollten, 67 Prozent meinen, dass der Präsident immer den Gesetzen und Gerichtshöfen Folge zu leisten hat und 53 Prozent sagen, dass Bürger eine Rechenschaft von ihrer Regierung erwarten sollten, auch wenn dies zu einer langsameren Entscheidungsfindung führt. Andererseits erwarten nur 28 Prozent, dass die Opposition die Regierung überwacht und kritisiert; die Mehrheit möchte, dass sie mit der Regierung kooperiert. Die Kontrollfunktion der Opposition wird also nicht anerkannt. Trotzdem weist das Gesamtbild eine starke Befürwortung demokratischer Verantwortlichkeit auf und gibt keine Hinweise auf eine Kultur der politischen Teilnahmslosigkeit. Die Ergebnisse sind in den meisten Ländern kohärent. Unter den Ländern, die eine auffallend niedrige Forderung nach Verantwortlichkeit an den Tag legen, sind die arabischen Länder Ägypten, Sudan und Algerien, aber auch einige Länder in Subsahara-Afrika wie Mosambik und Guinea.

### Gesellschaftliche Toleranz

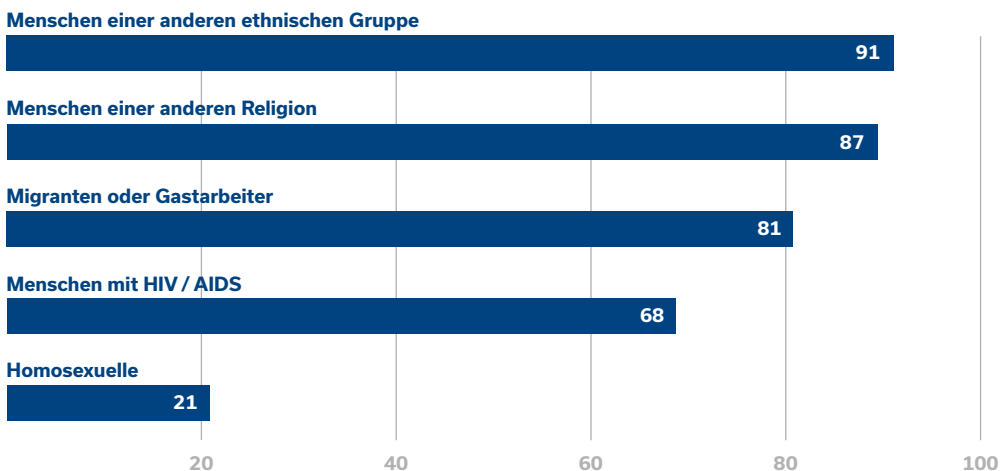
Die letzte weitverbreitete Sorge in Anbetracht afrikanischer Wertesysteme ist eine fehlende Toleranz gegenüber Randgruppen, was im Widerspruch zur demokratischen Bürgergleichheit stehen würde und von Diktatoren benutzt werden könnte, um von ihrer autokratischen und willkürlichen Regierung abzulenken. Um Toleranz zu untersuchen, fragte das AB die Teilnehmer, ob sie für, gegen oder gleichgültig gegenüber Nachbarn aus bestimmten Randgruppen sind. Die Antworten sind in Abbildung 4 dargestellt. Interessanterweise sieht man eine ziemlich hohe Toleranz gegenüber vier der fünf Randgruppen. Eine überraschende Mehrheit von über 80 Prozent hätte nichts dagegen, neben Menschen einer anderen Ethnizität, Religion oder Nationalität zu wohnen. Wenn es um Menschen mit einer HIV/Aids-Erkrankung geht, ist die Zahl etwas niedriger. Positiv ist jedoch die Tatsache, dass die Länder, die in der Vergangenheit am stärksten von HIV-Krisen betroffen waren, an dieser Stelle eine sehr hohe Toleranz aufweisen und die große Mehrheit der Bewohner Nachbarn mit einer HIV-Erkrankung akzeptieren würden. Beispiele sind Botswana (96 Prozent), Namibia (94 Prozent) und Simbabwe

(94 Prozent).<sup>20</sup> Leider ist ein abweichendes und beunruhigendes Ergebnis bei der Toleranz gegenüber Homosexuellen festzustellen. In 33 Ländern (in Algerien, Ägypten und im Sudan wurde die Frage von den Umfragepartnern als zu sensibel eingestuft) wären nur 21 Prozent bereit, Homosexuelle als Nachbarn zu akzeptieren. Die einzigen positiven Abweichungen waren in einigen südafrikanischen Staaten und den Inseln von Kap Verde sowie São Tomé und Príncipe zu finden, wo ungefähr 50 Prozent nichts gegen homosexuelle Nachbarn hätten. In vielen Gesellschaften liegt die Zahl bei unter zehn Prozent, darunter auch in Uganda, wo Präsident Museveni nachweislich versucht hatte, dem Druck nach Verantwortlichkeit durch eine staatlich angeleitete Kampagne gegen sexuelle Minderheiten auszuweichen.<sup>21</sup> Die Bedenken zur Homophobie sind also durchaus berechtigt, vor allem, wenn diese von autoritären Herrschern als Werkzeug gegen politische Freiheit missbraucht werden. Trotz allem scheint die Behauptung, dass Afrika generell niedrige soziale Toleranzschwellen aufweist, unbegründet. Ganz im Gegenteil, die meisten Randgruppen werden allgemein akzeptiert.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass es in den Umfragen wenig Hinweise auf die undemokratischen Haltungen in Afrika gibt, von denen so häufig die Rede ist. Ethnische Identitäten spielen zwar weiterhin eine wichtige Rolle in der afrikanischen Politik, doch sie sind heutzutage nicht mehr die wichtigste Kategorie der Identifikation. Es gibt in den Daten auch keine Hinweise darauf, dass einkommensschwache Gesellschaften grundsätzlich nicht in der Lage sind, demokratische Haltungen zu entwickeln, wie die Modernisierungsperspektive suggeriert. Auch wenn Bürger in weiter entwickelten Umgebungen (gebildet, städtisch) demokratischere Haltungen aufweisen,<sup>22</sup> scheint eine schwache Entwicklung auf Makroebene die Herausbildung kritischer, autonomer und toleranter Bürger nicht zu behindern. Die länderweite Verteilung der demokratischen Einstellungen liefert eher Hinweise darauf, dass Gesellschaften mit einer kürzeren demokratischen Geschichte stärkere demokratische Haltungen aufweisen.<sup>23</sup>

Alles in allem präsentieren die Ansichten der durchschnittlichen Bürger eine auffallend demokratische politische Kultur in Afrika. Die Identifikation mit dem Nationalstaat ist weit verbreitet. Nationale Mehrheiten bevorzugen

**Abb. 4: Toleranz in 33 Ländern Afrikas 2014/2015**  
Anzahl der Personen, die folgenden Nachbarn neutral oder positiv gegenüberstünden. (in Prozent)



Quelle: Eigene Darstellung nach Afrobarometer 2016, in: <https://bit.ly/2d5fRZW> [10.12.2018].



Wahl per Fingerabdruck: Ein beträchtlicher Teil der Bevölkerungen in afrikanischen Staaten verlangt Demokratie und lehnt eine autoritäre Regierungsübernahme ab. [Quelle: © Finbarr O'Reilly, Reuters.](#)

die Demokratie, befürworten eine starke Verantwortlichkeit und weisen eine hohe Toleranz gegenüber Randgruppen auf. Theorien zur politischen Kultur sehen es meistens als ausreichend an, wenn sich ein entscheidender Teil der Bevölkerung für die Demokratie einsetzt.<sup>24</sup> Der Anteil der pro-demokratischen Bürger ist in den meisten afrikanischen Ländern ausreichend hoch, um sicherzustellen, dass die Gesellschaften demokratische Vorgehensweisen akzeptieren und sich um eine effektive Verantwortlichkeit bemühen.

Die Ergebnisse des AB lassen hoffen, dass sich junge afrikanische Demokratien der Krise der liberalen Weltordnung widersetzen und ihr Ziel der Demokratisierung weiterverfolgen werden. Obwohl sich politische Eliten durch den weltweiten Trend motiviert fühlen, die freiheitliche Demokratie einzuschränken, bildet die starke

demokratische Haltung der Bürger ein Hindernis für sie, da sie mit Protesten und Ablehnung von Seiten der Bürger rechnen müssen, sollten sie versuchen, die demokratischen Freiheiten einzuschränken.

### **Afrikas politische Kultur: pro-demokratische Ansichten und Bürgerengagement**

Die Krise der liberalen Weltordnung ist vor allem eine Gefahr für die neu entstehenden Demokratien in Afrika. Eine aufstrebende Demokratie braucht engagierte Demokraten, um zu überleben. Bürger müssen die Spielregeln akzeptieren, die Regierung zur Rechenschaft ziehen und, wenn nötig, ihre Bürgerrechte verteidigen.

Es wird häufig suggeriert, dass die Wertesysteme afrikanischer Gesellschaften nicht in der Lage

sind, diese Tugenden zu fördern und dass die Krise der liberalen Weltordnung die Loyalität gegenüber der Demokratie auf dem Kontinent daher weiter schwächen könnte.

Doch die Daten der öffentlichen Meinung in diesem Beitrag sagen etwas anderes. Die Antworten der durchschnittlichen Afrikaner gegenüber den Afrobarometer-Umfragen aus 36 Ländern zeigen eine weitverbreitete Loyalität gegenüber demokratischen Grundsätzen. Hierzu gehören die Identifizierung mit dem Nationalstaat und die Bevorzugung der Demokratie gegenüber anderen Regierungsformen. Erfreulicherweise deuten die Umfragen darauf hin, dass sich die Bürger für Mechanismen der Verantwortlichkeit einsetzen: Die Mehrheit befürwortet die Kontrolle der Regierung durch Journalisten, Gerichtshöfe und Bürger, selbst wenn die Effizienz eben dieser Regierung darunter leidet. Auch die Toleranz gegenüber den meisten Randgruppen ist hoch.

### **In den etablierten Demokratien Afrikas werden friedliche Umbrüche an der Wahlurne immer häufiger.**

---

Nur wenige Punkte trüben das insgesamt pro-demokratische Bild. Die Kontrollfunktion oppositioneller Parteien wird nicht anerkannt; die meisten Bürger erwarten von ihnen, dass sie mit der Regierung zusammenarbeiten anstatt sie herauszufordern. Auch die weitverbreitete Feindlichkeit gegenüber Homosexuellen bietet Grund zur Sorge und könnte von autoritären Herrschern zusätzlich emotionalisiert werden. Wichtig zu erwähnen ist, dass obwohl sich die Ergebnisse der 36 Länder grundsätzlich ähneln, einige Länder systematisch abweichen. Vor allem arabische Länder (Ägypten, Sudan und Algerien), aber auch einige Staaten in Subsahara-Afrika (Madagaskar, Mosambik und Eswatini) sind häufig die Länder mit den schwächsten demokratischen Ansichten.

Nichtsdestotrotz legen die meisten Gesellschaften eine pro-demokratische politische Kultur an den Tag und die jüngsten Ereignisse zeigen, dass diese Ansichten auch zu politischen Handlungen führen. In Uganda widersetzen sich Journalisten, Blogger und Bürger der zunehmenden Unterdrückung durch den langjährigen Herrscher Museveni und äußern unbeirrt ihre Meinungen.<sup>25</sup> In Tansania richten sich Bürgergesellschaften gegen die Festnahmen und Bedrohungen von oppositionellen Gruppen, Journalisten und Social-Media-Aktivisten durch Präsident Magufuli.<sup>26</sup> In Burkina Faso, wo durch einen Volksaufstand im Jahre 2014 die 27-jährige Diktatur von Blaise Compaoré gestürzt wurde, haben die Bürger eine Kultur des Protests entwickelt und gehen regelmäßig auf die Straßen, um für verschiedene Themen zu demonstrieren.<sup>27</sup> Gleichzeitig werden friedliche Umbrüche an der Wahlurne in den etablierteren Demokratien Afrikas immer üblicher. Gambier wählten 2016 unerwartet und trotz einer sehr eingegrenzten Öffentlichkeit den langjährigen Herrscher Yahya Jammeh ab. Wenige Wochen später entließen ghanaische Wähler Präsident John Mahama aus seinem Amt, als unter seiner Regierung eine besonders schlechte Entwicklung verzeichnet wurde. Gerade erst im April 2018 wurde in Sierra Leone zum ersten Mal in der Geschichte des Landes die Regierungspartei durch ihre Bürger abberufen. Die umstrittene Wahl verlief trotz der relativ starken ethnischen Verbindungen der beiden großen Parteien und einer Vergangenheit ethnischer Konflikte friedlich.

Insgesamt lassen die Ergebnisse der Umfragen darauf hoffen, dass Afrikas Demokratisierung voranschreiten wird, auch wenn der grundsätzliche Reiz der freiheitlichen Demokratie weiter verblassen sollte. Die politische Kultur Afrikas scheint gegenüber den zukünftigen demokratischen Vorteilen wohlgesinnt zu sein und es ist zu erwarten, dass Oppositionsführer, soziale Aktivistinnen und durchschnittliche Bürger weiterhin zu demokratischen Reformen drängen werden. Die Verbreitung einer demokratischen politischen Kultur garantiert jedoch keine demokratische Festigung. In einigen Ländern wie z.B. Kamerun, Ruanda und Togo sind politische Eliten immer

noch nicht gewillt, die autoritäre Kontrolle abzugeben.<sup>28</sup> Grundsätzlich lässt die Knappheit demokratischer Politik in afrikanischen Staaten viele Bürger unzufrieden zurück.<sup>29</sup> Für die meisten Gesellschaften ist es daher noch ein langer Weg zu einer uneingeschränkten Demokratie. Ein wichtiger Faktor auf diesem Weg könnte die Solidarität internationaler Geldgeber und Entscheidungsträger sein, die durch die hier aufgeführten Zahlen daran erinnert werden sollten, dass autoritäre Regierungen von den wenigsten afrikanischen Bürgern unterstützt werden.

*–übersetzt aus dem Englischen–*

---

**Simon Primus** ist Doktorand für Politikwissenschaft an der Universität München (LMU).

**Dr. Emmanuel Gyimah-Boadi** ist Geschäftsführer des Afrobarometers und emeritierter Professor für Politikwissenschaft an der University of Ghana.

- 1 Eine gute Zusammenfassung der Diskussion findet sich in: Cheeseman, Nic 2015: *Democracy in Africa: Successes, Failures, and the Struggle for Political Reform*, Cambridge, Cambridge University Press; LeVan, A. Carl 2014: *Dictators and Democracy in African Development: The Political Economy of Good Governance in Nigeria*, Cambridge University Press, Cambridge.
- 2 Viele bahnbrechende politikwissenschaftliche Arbeiten haben den Zusammenhang zwischen den Ansichten der Masse und der Demokratisierung betont. Die einflussreichsten sind: Almond, Gabriel / Verba, Sidney 1963: *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey; Inglehart, Ronald / Welzel, Christian 2005: *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*, Cambridge University Press, Cambridge; Norris, Pippa 2011: *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*, Cambridge University Press, Cambridge; Putnam, Robert D. 1993: *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- 3 Horowitz, Donald L. 1985: *Ethnic Groups in Conflict*, University of California Press, Berkeley; Hyden, Goran 2010: *African Politics in Comparative Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge; Lemarchand, René 1972: *Political Clientelism and Ethnicity in Tropical Africa: Competing Solidarities in Nation-Building*, *The American Political Science Review* 66: 1, S. 68–90; Posner, Daniel N. 2005: *Institutions and Ethnic Politics in Africa*, Cambridge University Press, Cambridge.
- 4 Berman, Bruce J. 1998: *Ethnicity, Patronage and the African State: The Politics of Uncivil Nationalism*, *African Affairs* 97: 338, 01.07.1998, S. 305–341.
- 5 Ekeh, Peter P. 1975: *Colonialism and the Two Publics in Africa: A Theoretical Statement*, *Comparative Studies in Society and History* 17: 1, 01/1972, Cambridge University Press, Cambridge, S. 91–112.
- 6 Inglehart / Welzel 2005, N. 2; Inglehart, Ronald / Welzel, Christian 2010: *Changing Mass Priorities: The Link Between Modernization and Democracy*, *Perspectives on Politics* 8: 2, S. 551–567.
- 7 Thomson, Alex 2010: *An Introduction to African Politics*, Routledge, Abingdon, hier: S. 30.
- 8 Etounga-Manguelle, Daniel 2000: *Does Africa Need a Cultural Adjustment Program?*, in: Harrison, Lawrence E. / Huntington, Samuel P. (Hrsg.): *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*, Basic Books, New York, S. 65–77.
- 9 Hyden 2010, N. 3; Jackson, Robert H. / Rosberg, Carl G. 1982: *Personal Rule in Black Africa: Prince, Autocrat, Prophet, Tyrant*, University of California Press, Berkeley.
- 10 Ireland, Patrick R. 2013: *A Macro-Level Analysis of the Scope, Causes, and Consequences of Homophobia in Africa*, *African Studies Review* 56: 2, Cambridge University Press, Cambridge, S. 47–66.
- 11 Inglehart / Welzel 2005, N. 2.



- 12 Gibson, James L./Gouws, Amanda 2005: *Overcoming Intolerance in South Africa: Experiments in Democratic Persuasion*, 07.11.2009, Cambridge University Press Cambridge.
- 13 Tamale, Sylvia 2013, *Confronting the Politics of Nonconforming Sexualities in Africa*, *African Studies Review* 56: 2, 09/2013, S. 31–45.
- 14 Lindberg, Staffan I. 2006: *Democracy and Elections in Africa*, Johns Hopkins University Press, Baltimore; Mattes, Robert / Bratton, Michael 2007: *Learning about Democracy in Africa: Awareness, Performance, and Experience*, *American Journal of Political Science* 51: 1, *Midwest Political Science Association*, 01/2007, S. 192–217.
- 15 Länder und Umfragedaten: <http://afrobarometer.org/surveys-and-methods/survey-schedule> [10.12.2018]. Die Daten des Afrobarometers werden in persönlichen Gesprächen in der Sprache der Wahl des Befragten erfasst. Die Beispiele sind national repräsentativ: Alle Befragten werden zufällig ausgewählt, jeder erwachsene Bürger hat dieselbe Wahrscheinlichkeit ausgewählt zu werden. Die Methodik liefert auf Länderebene Ergebnisse mit einer Fehlerquote von +/- 2% (bei einer Probe von 2.400) oder +/- 3% (bei einer Probe von 1.200) bei einer statistischen Sicherheit von 95%.
- 16 Die Bevölkerungsstatistiken der 36 befragten Länder spiegeln Afrikas Transformationsprozesse und die Entwicklungsherausforderungen wider. Über 50% der Befragten sind jünger als 35. Männer und Frauen sind gleichermaßen vertreten. 40% leben in einer städtischen Umgebung. Etwa 20% haben keine Schulbildung, während weitere 20% eine postsekundäre Bildung (Universität, Berufsausbildung) genossen haben. 30% berichten über häufige Nahrungsmittelknappheit, während 70% sagen, dass sie nie oder nur selten ohne Nahrung auskommen mussten. 38% geben an, dass sie ein geregeltes Einkommen haben. 20% nutzen regelmäßig das Internet, ca. 70% hören täglich Nachrichten im Radio.
- 17 Bratton, Michael / Houessou, Richard 2014: *Demand for Democracy is Rising in Africa, but Most Political Leaders Fail to Deliver*, *Afrobarometer Policy Paper* Nr. 11, 23.04.2014 in: <https://bit.ly/2SC8UDt> [10.12.2018].
- 18 Eine genauere Analyse der länderübergreifenden Abweichungen hinsichtlich der Demokratieforderung findet sich hier: Mattes, Robert / Bratton, Michael 2016: *Do Africans still want Democracy?*, *Afrobarometer Policy Paper* Nr. 36, 11/2016, in: <https://bit.ly/2hmYhG7> [10.12.2018].
- 19 Bratton, Michael / Mattes, Robert 2001: *Support for Democracy in Africa: Intrinsic or Instrumental?*, *British Journal of Political Science* 31: 3, Cambridge University Press, Cambridge, S. 447–474.
- 20 Für einen länderübergreifenden Überblick: Dulani, Boniface / Sambo, Gift / Dionne, Kim Yi 2016: *Good neighbours? Africans Express High Levels of Tolerance for Many, but not for All*, *Afrobarometer Dispatch* Nr. 74, 03/2016, in: <https://bit.ly/2d5fRZW> [10.12.2018].
- 21 Bompani, Barbara / Valois, Caroline 2017: *Sexualizing Politics: The Anti-Homosexuality Bill, Party-Politics and the New Political Dispensation in Uganda*, *Critical African Studies* 9: 1, S. 52–70; Paszat, Emma 2017: *Why 'Uganda's Anti-Homosexuality Bill'? Rethinking the 'Coherent' State*, *Third World Quarterly* 38: 9, S. 1–18.
- 22 Für genauere Statistiken zum Zusammenhang des sozioökonomischen Hintergrunds und den demokratischen Ansichten in Afrika, siehe: Dulani / Sambo / Dionne 2016, N. 20; Mattes / Bratton 2016, N. 18.
- 23 Bratton / Mattes 2001, N. 19.
- 24 Almond und Verba (1962) bestätigen z. B., dass eine Demokratie auch bei einer gemischten Bevölkerung aus passiven und aktiven Bürgern florieren kann. Inglehart und Welzel (2005) konzentrieren sich auf die gesellschaftlichen Werte, die nahelegen, dass beachtliche Minderheiten von der weitverbreiteten pro-demokratischen politischen Kultur abweichen können. Siehe: Almond / Verba 1963, N. 2; Inglehart / Welzel 2005, N. 2.
- 25 Freedom House 2018: *Freedom in the World – Annual Report on Political Rights and Civil Liberties*.
- 26 *African Arguments* 2018: *Tanzania: Everyone Is Scared*, *African Arguments*, 02.03.2018, in: <https://bit.ly/2PtQRgJ> [24.10.2018].
- 27 Harsch, Ernest 2018a: *How Burkina Faso Took to the Streets to Remove a Dictator, then Stayed there*, *African Arguments*, 19.04.2018, in: <https://bit.ly/2SFkQUX> [24.10.2018]
- 28 Gyimah-Boadi, Emmanuel 2015: *Africa's Waning Democratic Commitment*, *Journal of Democracy* 16: 1, 01/2015, S. 101–113.
- 29 Mattes / Bratton 2016, N. 18.

Quelle: © Mohamed Abd El Ghan, Reuters.



[Wer rettet die liberale Weltordnung?](#)

# Die arabische Welt ringt um Ordnung

Jenseits von Autokraten –  
gibt es eine liberale Alternative?

Thomas Birringer / Edmund Ratka

## Die alte Ordnung der arabischen Welt, entstanden aus den Ruinen des Osmanischen Reiches zum Ende des Ersten Weltkrieges und über lange Jahrzehnte geprägt von postkolonialen Autokratien, erodiert. Längst haben Staatszerfall und autoritäre Restauration, konfessionelle Radikalisierung und dschiha-distischer Terror die im „Arabischen Frühling“ aufkeimenden Hoffnungen auf Freiheit und wirkliche Teilhabe verdrängt. Haben liberale Kräfte noch eine Chance?

---

Während sich die internationalen Strukturen neu justieren, ringt die arabische Welt um ihre eigene Ordnung. Als Schauplatz externer Machtprojektion und damit auch globaler Systemkonkurrenz durchlaufen arabische Staaten und Gesellschaften zuvorderst tiefgreifende innere Umbrüche, die weithin von Gewaltspiralen und Radikalisierungstendenzen gezeichnet sind. Vor diesem Hintergrund bilanziert der vorliegende Beitrag die Lage in der Region und diskutiert ihre Entwicklungsperspektiven. Dabei zeigen wir zunächst, wie sich die dortigen Herrschaftsstrukturen überholt und damit die Protestwellen des „Arabischen Frühlings“ 2010/2011 hervorgebracht haben. Während sich Autoritarismus und Islamismus auf verhängnisvolle Weise gegenseitig befruchten, tun sich liberale Alternativen schwer. Doch nicht zuletzt das zunehmende bürgerliche Bewusstsein und zivilgesellschaftliches Engagement sowie die Präsenz weltoffener und reformorientierter junger Stimmen aus der Region selbst sowie auch aus der arabischen Diaspora lassen eine zumindest mittelfristig positive Entwicklung nicht ausgeschlossen erscheinen. Der zweifellos langwierige, aus unserer Sicht aber weiterhin offene Prozess der Herausbildung von Identitäten, Werten, Gesellschaftsmodellen und Regierungsformen wird durch geopolitische Friktionen und Rivalitäten indes verkompliziert.

### **Von der Schwäche der inneren Ordnung zum revolutionären Moment**

Als am 14. Januar in Tunis und am 11. Februar in Kairo die Langzeitherrscher Ben Ali und Mubarak im Jahre 2011 stürzten, war der Kontrakt

zwischen den autoritären Herrschern, die Sicherheit und Wohlfahrt bereitstellten, und den Bürgern, die dafür auf politische Mitsprache verzichteten, längst brüchig geworden. Während die Regime verknöcherten und sich immer schamloser bereicherten, wuchs eine Jugend heran, die besser ausgebildet war und – nicht zuletzt dank Al Jazeera und Facebook – international besser vernetzt. Die nur dem Namen nach liberalisierten, aber tatsächlich von Korruption durchsetzten Volkswirtschaften konnten dieser Generation keine glaubwürdigen Zukunftsperspektiven mehr bieten. Eine von den Herrschern geschützte Monopol- und Vetternwirtschaft hatte zwar vielerorts das Militär als Stütze des Regimes ersetzt oder ergänzt; von Wettbewerb, Innovation, marktwirtschaftlichen Anreizen und funktionierenden Sozialsystemen konnte jedoch kaum irgendwo die Rede sein. Nicht nur demokratische Teilhabe und rechtsstaatliche Sicherheit, sondern auch die elementaren Bestandteile staatlicher Daseinsvorsorge blieben der Bevölkerung weitgehend vorenthalten. Zu Recht ist deshalb das Scheitern von Staatlichkeit als Kernproblem der arabischen Welt diagnostiziert worden, das sich in einer „eklatanten Vernachlässigung und dem Missbrauch der Fürsorgepflicht des Staates gegenüber seinen Bürgern“ manifestiert.<sup>1</sup>

„Aus einem Staubhäufchen voller Individuen, aus einem Brei von Stämmen und Unterstämmen, alle gebeugt unter dem Joch der Resignation und des Fatalismus, habe ich ein Volk von Bürgern gemacht.“<sup>2</sup> Habib Bourguiba, Vorkämpfer der Unabhängigkeit, erster Präsident und herausragender Modernisierer Tunesiens, ließ keinen

Zweifel daran, wem die Staatswerdung seines Landes zu verdanken sei. Dieser Paternalismus ist typisch für die Herrschaftsphilosophie, die sich im Zuge der Unabhängigkeit der arabischen Staaten herausgebildet hat – und diese blieb. Mehr als brutale Gewalt, soziale Wohltaten und kosmetische Reformen haben die arabischen Autokraten dann auch nicht im Repertoire, als 2010/2011 die Massenproteste ausbrechen. Ihr auf Bevormundung beruhender Führungsstil kommt noch bei ihren letzten Versuchen zum Ausdruck, die öffentliche Meinung auf ihre Seite zu bringen. Tunesiens Ben Ali inszeniert einen väterlich-fürsorglichen Besuch am Krankenbett des einbandagierten und mit dem Tode ringenden Mohammed Bouazizi, dessen Selbstverbrennung die Proteste ausgelöst hatte, während Ägyptens Mubarak die Demonstranten auf dem Tahrir-Platz in seiner letzten Ansprache mit „liebe Bürger, meine Söhne“ adressiert.

Doch die Straße spricht längst eine andere Sprache – dort zeigt und entwickelt sich ein neues, wirkliches Bürgerbewusstsein. Neben dem „Verschwinde!“, das die Demonstranten ihren Herrschern entgegenschleudern, den Forderungen nach Arbeit, Brot, Freiheit und Würde wird „Das Volk will den Sturz des Regimes“ zu einem der ausdrucksstarken Protest-Slogans in vielen arabischen Ländern. Als „sea change in Arab public political thought“ bewertet der israelische Politikwissenschaftler Uriel Abulof diese Semantik. Der Sprechakt „Das Volk will“ (*as-shab yourid*) begründet erstmals einen positiven Nationalismus, der sich auf Selbstbestimmung und Volkssouveränität stütze. Damit werde nach dem Panarabischen Nationalismus, dem auf Befreiung von kolonialer Fremdherrschaft und staatliche Stabilität begründeten territorialen Nationalismus und dem Islamismus nun eine neue Form politischer Legitimität formuliert.<sup>3</sup>

Ob es sich bei den Protestbewegungen 2010/2011 wirklich um (zumindest beabsichtigte) Revolutionen mit „anarchistischer Methode und liberaler Intention“ handelte, wie sie der amerikanisch-ägyptische Soziologe Mohamed Bamyeh charakterisiert, der an den Protesten auf dem Tahrir-Platz in Kairo selbst teilgenommen

hat, mag indes strittig sein. Bamyeh beruft sich auf das Konzept des *civic state*, also des zivilen Staates (*dawla madaniyaa*), das im Zuge des „Arabischen Frühlings“ selbst von den beteiligten religiös-konservativen Kräften vertreten worden sei, weshalb er der Gesamtbewegung eine liberale Zielrichtung attestiert.<sup>4</sup> Für andere begründen bereits die Forderungen nach einem Systemwechsel, weg von Tyrannei und Diktatur, und nach einem selbstbestimmteren Leben den liberalen Charakter der Protestbewegungen.<sup>5</sup> Dem entgegen steht die soziale und ideologische Diversität der Demonstranten, die gegen den Status quo und für allgemeine Prinzipien, wie sie sich in den genannten Begriffen und Slogans widerspiegeln, auf die Straße gingen, die aber keine gemeinsame Vorstellung hatten, wie der neue Staat konstitutionell und institutionell zu organisieren sei. Auch deshalb gelang es den revolutionären Jugendbewegungen in Tunesien und vor allem Ägypten nicht, sich über Parteien oder andere strukturierte Organisationsformen nachhaltig in den Transformationsprozess einzubringen.<sup>6</sup> Dennoch: Der revolutionäre Moment, die Selbstermächtigung von zumindest Teilen des Volkes, auch unter der Inkaufnahme hoher persönlicher Risiken für den Einzelnen, war ein mächtiger liberaler Funkenschlag in der arabischen Welt. Was ist acht Jahre später davon noch übrig?

### **Die Revolution scheitert, Bürgerengagement bleibt – soweit noch möglich**

Die Bilanz des „Arabischen Frühlings“ wirkt niederschmetternd. Mit Libyen, Syrien und Jemen sind drei Staaten in ihrer Existenz bedroht und zum Schauplatz von Bürger- und Stellvertreterkriegen geworden. Gnadenlos haben Regime wie das in Damaskus jeden Protest niederkatzt, die Opposition hat sich zerstritten und militarisiert. Eine hoffnungsvolle Generation ist im Exil, in Folterkellern oder zwangsrekrutiert auf den Schlachtfeldern verschwunden, die nächste wächst auf in Trümmern und Hass. Im Windschatten der Proteste und angesichts der Schwäche der Staaten haben sich extremistische Ideologien und Terrororganisationen wie der „Islamische Staat“ (IS) verbreitet. Es wächst die Sehnsucht nach Sicherheit und Stabilität, und



sei es um jeden Preis. In Ägypten herrscht seit 2013 wieder ein General mit noch härterer Hand als all seine Vorgänger.

Selbst in Tunesien, dem als einzigem Land in Folge der Unruhen 2010/2011 eine bemerkenswerte demokratische Transition gelang, sieht Umfragen zufolge rund die Hälfte der Bevölkerung die Revolution mittlerweile als gescheitert an. Ziele wie die Reduzierung der Arbeitslosigkeit und die Entwicklung des Hinterlandes seien nicht erreicht worden, stattdessen seien die Kaufkraft und der Lebensstandard gesunken. Wenngleich die im Land nun herrschende Meinungsfreiheit von 57 Prozent als klarer Erfolg genannt wird, schätzen 80 Prozent der Befragten die Situation des Landes heute insgesamt schlechter ein als vor 2011.<sup>7</sup>

### **Auch wenn die Revolutionen als gescheitert angesehen werden, engagieren sich die Einwohner weiterhin lokal für die Umwelt und ihre Bürgerrechte.**

---

Doch die aufwühlenden Ereignisse des „Arabischen Frühlings“ haben gezeigt, dass die bestehenden Verhältnisse nicht in Stein gemeißelt sind. Für den tunesischen Politikwissenschaftler Hatem M'rad führten die „Revolutionen, Revolten und Demonstrationen“ in der Region zur „Geburt einer wirklich unabhängigen Zivilgesellschaft“, welche die etablierten politischen, militärischen und religiösen Autoritäten ins Wanken bringen konnte.<sup>8</sup> In Tunesien, in dem unmittelbar nach dem Sturz des *ancien régime* Tausende

neue Vereine gegründet wurden, hat sich dieses Aufblühen der Zivilgesellschaft am deutlichsten gezeigt – und zeigen können. Dabei lässt sich lokales Engagement – von dem Recycling von Plastikflaschen oder der Renovierung einer Schule in der Nachbarschaft bis zum öffentlichen Anprangern von Missständen in der örtlichen Verwaltung – genauso beobachten wie politischer Lobbyismus landesweiter Nichtregierungsorganisationen. Diese spielten beispielsweise bei der Festschreibung von bürgerlichen Freiheiten und von Frauenrechten in der neuen Verfassung aus dem Jahr 2014 eine Schlüsselrolle.



In der Sackgasse: Die während des „Arabischen Frühlings“ aufkeimende Hoffnung auf positiven Wandel ist angesichts verheerender Konflikte wie dem in Syrien längst verfliegen.  
Quelle: © Ammar Abdullah, Reuters.



Doch auch andernorts haben die Bürger ihr eigenes und das – im weitesten Sinne – öffentliche Schicksal viel stärker selbst in die Hand genommen. Dieses bürgerschaftliche Engagement drückt sich in jedem Land in Ausmaß und Qualität sehr unterschiedlich und kontextbezogen aus. Das Spektrum reicht dabei von der kompletten Selbstverwaltung, wie sie über einige Zeit mit Hilfe von Lokalräten in „befreiten Gebieten“ Syriens praktiziert wurde, über die immer wieder aufflammenden Proteste für regionale Entwicklung in der marokkanischen Berberregion Rif bis hin zu themenbezogenen

Bewegungen. Ein Beispiel dafür sind die im Zuge der Müll-Krise in Beirut 2015 entstandenen „You stink!“-Proteste, aus denen sich dann sogar eine neue, von unabhängigen Bürgern getragene Partei entwickelt hat (allerdings – wiederum bezeichnenderweise – ohne nachhaltigen Erfolg an der Wahlurne). Im selben Jahr protestierten die Bürger des Provinzstädtchens In Salah in der algerischen Sahara gegen Probebohrungen zur Förderung von Schiefergas, da sie negative Umweltauswirkungen des Frackings befürchteten. In der Folge wurde der Energieminister entlassen und die Regierung kündigte den Verzicht



Algeriens auf Schiefergasförderung an. Zuletzt haben die Jordanier durch Proteste im Sommer 2018 einen Regierungswechsel erzwungen, nachdem sich die durch die Ankündigung von Steuererhöhungen und Subventionsabbau ausgelösten Demonstrationen zunehmend politisiert hatten.<sup>9</sup>

Letztlich replizieren diese Protestbewegungen eine Tendenz, die sich schon im Zuge des „Arabischen Frühlings“ gezeigt hat: Sie sind spontaner, themenbasierter, oft ohne prominente Führungsfiguren und weniger eingebettet in formale Strukturen als man es in einem klassischen Verständnis von Zivilgesellschaft gemeinhin erwartet. Zu Recht wird deshalb darauf hingewiesen, dass auch internationale Akteure und Demokratie-Unterstützer diese neuen sozialen Bewegungen viel stärker als potenzielle Partner in den Blick nehmen müssen.<sup>10</sup>

Die vereinzelt Konzessionen, welche die „Arabische Straße“ ihren Herrschern abzurufen vermag, und der Einsatz der Bürger, um die Mängel staatlicher Service-Strukturen auszugleichen, dürfen gleichwohl nicht darüber hinwegtäuschen, dass in den meisten arabischen Staaten (Tunesien wiederum ausgenommen) der Spielraum für bürgerliches und zivilgesellschaftliches Engagement in den letzten Jahren deutlich enger geworden ist. Rechtliche Verbesserungen, die im Zuge des „Arabischen Frühlings“ 2011 teilweise durchgeführt wurden, werden durch eine Nichtregierungsorganisationen behindernde Verwaltungspraxis, etwa in Bezug auf Registrierung, konterkariert. Zugleich wurde – auch mit Blick auf das Erstarken des „Islamischen Staates“ – die Anti-Terror-Gesetzgebung verschärft. Die meist sehr dehnbaren Bestimmungen zur Terrorismus-Unterstützung machen den in den meisten Fällen von vornherein beabsichtigten Missbrauch solcher neuen Gesetze zwecks Machterhalts deutlich und haben das Risiko für das öffentliche Äußern missliebiger Meinungen erhöht. Aus der Eskalationsspirale von autoritärer Herrschaft und islamistischer Radikalisierung hat die arabische Welt noch keinen Ausweg gefunden.

## **Im Teufelskreis von Autoritarismus und Islamismus**

„Ich oder das Chaos, ich oder die Islamisten.“ Nachdem sich die 2011 auch im Westen verbreitete Hoffnung auf eine rasche demokratische Entwicklung der arabischen Welt als trügerisch erwiesen hat und sich Europa heute mehr denn je von Migration und islamistischem Terror bedroht sieht, gewinnt dieses Lieblingsnarrativ arabischer Potentaten wieder an Prominenz. „Es ist auch wichtig zu verstehen, dass wir eine Balance schaffen müssen zwischen der Wahrung der Menschenrechte und der Wahrung der Sicherheit und Einheit des Landes. Wir sind ein Land von 93 Millionen Einwohnern und wenn das Land zerfällt, dann werden Sie sehen, dass die Menschen sich auf die Flucht begeben, irgendwohin“, erinnerte Ägyptens Staatspräsident Al-Sisi die deutsche Öffentlichkeit bei seinem Berlin-Besuch im Juni 2016.<sup>11</sup> Dass sich Syriens Machthaber Assad in westlichen Medien regelmäßig als Partner im Kampf gegen den Terrorismus anbietet („Sie können Terrorismus ohne Bodentruppen nicht bekämpfen“<sup>12</sup>) und als Garant für die Stabilität in der Region preist, kann man getrost als zynisches Propaganda-Manöver abtun. Doch spätestens wenn das syrische Regime mit russischer und iranischer Hilfe seinen militärischen Sieg vollendet hat, werden auf den Westen und gerade auch auf Deutschland harte Fragen in puncto Wiederaufbau des von Assad kontrollierten Gebietes und Umgang mit syrischen Flüchtlingen zukommen.

„Arabische Autokraten geben sich heute selbstbewusst, aber davon sollte sich niemand täuschen lassen. In Wahrheit sind sie heillos überfordert, hypernationalistisch, noch repressiver und außerdem paralysiert, und das im Angesicht wachsender Krisen“<sup>13</sup>, resümiert der Politikwissenschaftler Mark Lynch. Die zunehmende Gewalt der arabischen Regime nach innen und ihre oft aktivistisch wirkende Außenpolitik seien Zeichen ihrer Schwäche und Nervosität. Lynch prognostiziert eine neue Aufstandsbewegung, die dann aber wesentlich radikaler ablaufen werde. Auch für den Nahostwissenschaftler und französischen Ex-Diplomaten Jean-Pierre Filiu können die „Despoten“ in dieser Region niemals Teil der Lösung sein, weil sie Kern

des Problems sind. Ihr „tiefer Staat“ habe durch seine anti-demokratischen Sabotage-Manöver zur Entstehung eines „Islamischen Staates“ beigetragen. Unfähig ihn zu beherrschen, würden sie den Umgang damit nun dem Rest der Welt überlassen.<sup>14</sup>

## **Extremistische Ideologien florieren in der arabischen Welt, in der Regime beizeiten zusammen mit oder gegen islamistische Gruppierungen arbeiten.**

---

Unbestritten ist, dass die fortdauernd schlechte Regierungsführung in der arabischen Welt ein fruchtbares Terrain für das Aufblühen extremistischer Ideologien geschaffen hat. Die Marginalisierung der Jugend in politischer, wirtschaftlicher und soziokultureller Hinsicht macht sie anfällig für die Heilsversprechen und Heldenerzählungen, wie sie der „Islamische Staat“ und andere dschiha-distische Gruppen propagandistisch geschickt aufbereiten.<sup>15</sup> Die Gewaltspirale von Repression und Radikalisierung ist mit besonderer Schärfe im syrischen Bürgerkrieg, aber auch in Ägypten in den letzten Jahren offenkundig geworden: Das gewaltsame Vorgehen des Regimes gegen eine – manchmal reale, manchmal vermeintliche – islamistische Opposition stärkt deren extremistische Elemente und treibt sie in den bewaffneten Untergrund. Gleichzeitig haben, auch das hat die Spirale von Autoritarismus-Islamismus angetrieben, arabische Autokraten zeitweise und selektiv immer wieder mit Kräften des politischen Islam kooperiert. Damit sollte ein Gegengewicht gegen linkssäkulare Oppositionelle geschaffen und die Unterstützung konservativer Bevölkerungsgruppen gewonnen werden. Erinnert sei beispielhaft daran, dass die Scharia als Hauptquelle ägyptischen Rechts bereits 1980 unter dem eigentlich pro-westlichen Staatspräsidenten Anwar el-Sadat in der Verfassung festgeschrieben wurde.

Nach dem Wahlsieg der gemeinhin als „moderat“ bezeichneten Islamisten in Tunesien und Ägypten und ihrer Stärkung auch andernorts, etwa in Marokko und Libyen, in den Jahren 2011 und 2012 hatten viele in Washington und europäischen Hauptstädten gehofft, dass ein gemäßigter politischer Islam für eine stabile und demokratische Entwicklung der arabischen Welt sorgen könne, da die Zeit der in der Regel auf das Militär gestützten und mit säkularem Anstrich versehenen Autokratien abgelaufen schien. Die Regierungsverantwortung würde die Islamisten dann endgültig domestizieren. Wenngleich die Muslimbrüder mit dem Putsch in Kairo am 3. Juli 2013 die Macht verloren haben und auch sonst in der Region derzeit auf dem Rückzug sind, bleibt dieses Argument präsent. Als „Brandmauer gegen den Dschihad“ bezeichnete der Journalist Rainer Hermann jüngst die Muslimbrüder in Ägypten, die mit deren gewaltsamer Absetzung eingerissen worden sei. Junge Islamisten hätten fatalerweise dadurch gelernt, dass sich Demokratie nicht auszahle.<sup>16</sup>

Andererseits hat die kurzzeitige Regierungsführung der Islamisten in Tunis und Kairo ein – gelinde gesagt – ambivalentes Verhältnis zur liberalen Demokratie und pluralen Gesellschaft offenbart. Ägyptens Staatspräsident Mursi bezog fortschrittliche Elemente der Gesellschaft ausdrücklich nicht ein und setzte stattdessen Präsidialdekrete durch, mit denen er die Macht der Muslimbrüder zu zementieren suchte. Auch Tunesiens Ennahda verzichtete erst nach heftigem Widerstand aus der Zivilgesellschaft auf den Rückbau des progressiven Besitzstandes des Landes, etwa bezüglich der Frauenrechte. Inwiefern sich die Ennahda-Partei, die sich in der Folge zunehmend konzilianter präsentierte und seit 2015 in einer „großen Koalition“ mit bürgerlich-säkularen Kräften durchaus auch kompromissbereit regiert, wirklich gewandelt hat, ist unter Beobachtern strittig. So macht Ivesa Lübben mit Blick auf den „Reformparteitag“ der Ennahda im Mai 2016 zwar ein nach wie vor „holistisches Islamverständnis“ und einen Kanon islamischer Werte als programmatische Grundlage der Partei aus, sieht aber in „Symbolik wie im neuen Sprachgebrauch der Partei den Abschied

vom politischen Islam zugunsten einer muslimischen Demokratie.“<sup>17</sup> Sigrid Faath zufolge hat religiöses Recht hingegen für die Ennahda weiterhin Priorität; ihre Haltung sei daher mit einem „modernen Zivilstaat“ nicht kompatibel. Mit Bezug auf die Entwicklungen in der Region insgesamt weist Faath nicht zu Unrecht darauf hin, dass selbst wenn salafistisch-dschihadistische Organisationen von Gewalt als politischem Mittel Abstand nehmen und den legalen politischen Weg einschlagen, dies noch nicht zwangsläufig mit einer Entradikalisierung ihrer religiös-fundamentalistischen Positionen und gesellschaftlichen Agenda verbunden werde.<sup>18</sup>

Kann sich aus der derzeitigen Umbruchphase heraus letztlich ein toleranter und gemäßiger „bürgerlicher Islam“<sup>19</sup>, wie ihn Herrmann als bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts die städtischen Zentren der arabischen Welt prägend beschreibt, aufs Neue entwickeln und durchsetzen? Solange diese Frage nicht beantwortet ist, bleibt auch ein Dilemma präsent, mit dem sich Liberale in der arabischen Welt und ihre Unterstützer im Westen seit dreißig Jahren konfrontiert sehen.

### **Das liberale Dilemma – welche Werte sind mehrheitsfähig?**

„Syndrom von Algiers“<sup>20</sup> wird manchmal das Phänomen genannt, dass demokratische Wahlen undemokratische Islamisten an die Macht bringen können. Als sich Algerien Ende der 1980er Jahre zaghaft politisch öffnete, gewann die „Islamische Heilsfront“ (FIS) im Dezember 1991 die erste Runde der Parlamentswahlen. Das Militär putschte, es folgte ein blutiger Bürgerkrieg. In den palästinensischen Gebieten errang 2006 die radikal-islamistische sowie von der EU und den USA als Terrororganisation gelistete Hamas die meisten Sitze im Parlament der Autonomiebehörde.

Als sich im Zuge des „Arabischen Frühlings“ neue demokratische Perspektiven eröffneten, rückte dieses Dilemma wieder verstärkt auf die Tagesordnung. Wie schwierig es für Liberale nach wie vor ist, damit umzugehen, lässt sich besonders anschaulich – und auf tragische Weise – in Ägypten beobachten. Unter den Millionen,

die im Frühling 2013 gegen den ersten demokratisch gewählten und zivilen Präsidenten des Landes, den Muslimbruder Mohamed Mursi, auf die Straße gingen, waren auch revolutionäre Jugendbewegungen, die schon gegen Mubarak mobilisiert hatten und eigentlich für eine freierliche Gesellschaft eintraten. Genauso wie liberale Intellektuelle sprachen sie den zunehmend autoritär und exklusiv regierenden Muslimbrüdern nun Kompetenz und Legitimität ab. Diese würden den Staat nach ihren Vorstellungen formen wollen. Die bereits von Alexis de Tocqueville aufgezeigte Problematik einer „Tyrannei der Mehrheit“, die heute unter dem Stichwort der illiberalen Demokratien weltweit wieder stärker in den Fokus genommen wird, zeigt sich also besonders eindrücklich auch in der arabischen Welt.

„Die Armee hat den Willen des Volkes verteidigt“, rechtfertigte damals beispielsweise der Schriftsteller und langjährige Oppositionelle Alaa Al-Aswani die gewaltsame Absetzung Mursis: „Für die Revolution besteht daher jetzt das erste Mal die Möglichkeit, ihre demokratischen Ziele umzusetzen.“<sup>21</sup> Mittlerweile hat Al-Aswani ein Auftrittsverbot, seinen jüngsten Roman wollte in Ägypten niemand mehr verlegen. In den Kerkern des Al-Sisi-Regimes sitzen nicht nur Zehntausende Muslimbrüder, sondern auch Vertreter der liberalen Opposition. Menschenrechtsorganisationen gehen von insgesamt 60.000 politischen Gefangenen aus (unter Mubarak wird deren Anzahl auf zuletzt 5.000 bis 10.000 geschätzt) und erheben schwere Folttervorwürfe.<sup>22</sup> Gleichzeitig verteidigt die unter Aufsicht der ägyptischen Regierung stehende und im gesamten sunnitisch-arabischen Raum angesehene Al-Azhar-Universität eine rigide Religionsauslegung, zum Beispiel mit Blick auf Frauenrechte, mittels islamischer Rechtsgutachten.

Nach den unruhigen Jahren des Umbruchs und angesichts des Ordnungszersfalls in der arabischen Welt erscheint vielen ein starker Mann, der für ein Mindestmaß an Stabilität sorgt, als das geringere Übel. Den Menschen dieser Region deshalb den Wunsch nach Freiheit abzusprechen, wäre jedoch – auch angesichts des gezeigten Engagements und des dafür erlittenen Leids der letzten Jahre – zynisch. Umfragen deuten



eine weiterhin breite (wenn auch keineswegs eindeutige) Zustimmung zur Demokratie als für das eigene Land geeignetes Regierungssystem an.<sup>23</sup> Wenn es dann aber darum geht, wie diese Demokratie ausbuchstabiert werden soll, zeigen sich große, auch länderspezifische Unterschiede. Während etwa in Libyen fast 80 Prozent der Befragten der Aussage zustimmen, die Scharia, also das islamische Recht, soll die einzige „Inspirationsquelle“ für die Gesetzgebung sein, tut dies im benachbarten Tunesien nur jeder vierte.<sup>24</sup>

## **Der Islam bietet Halt für die Gesellschaften im Umbruch und gewinnt auch im individuellen Leben der Bürger weiterhin an Bedeutung.**

---

Wie sich die Wertepräferenz in der arabischen Welt entwickeln wird, ist offen. Mit dem Niedergang des eher säkular orientierten Pan-Arabisismus und Nasserismus sowie der wachsenden Enttäuschung über die Fehlentwicklungen nach der Unabhängigkeit haben sich seit den 1970er Jahren islamisch-konservative Vorstellungen verbreitet. In der gegenwärtigen Umbruchphase mag die Religion den verunsicherten und nach Identität suchenden Gesellschaften besonderen Halt geben. Innenpolitische und externe Akteure instrumentalisieren in ihren Machtkämpfen den Konfessionalismus und fachen ihn damit weiter an. Empirische Studien zeigen, dass Religion heute eine zunehmend wichtige Rolle in den Alltagspraktiken junger Menschen spielt. Dem Marburger Nahostwissenschaftler Rachid Ouissa zufolge ist dabei aber ein Rückgang der politischen und ein Anstieg der sozialen Religiosität zu beobachten; der Grad der Frömmigkeit steige nun vor allem auf individueller Ebene und nicht mehr als eine kollektive Sozialutopie.<sup>25</sup>

Youssef Courbage und Emmanuel Todd argumentierten schon vor über zehn Jahren, dass die abnehmenden Geburtenraten und der zunehmende Bildungsstand in der muslimisch-arabischen

Welt als unaufhaltsamer Motor der Modernisierung wirken.<sup>26</sup> Christopher de Bellaigue sucht in seinem jüngst erschienenen Buch „Die islamische Aufklärung“ nachzuweisen, dass „Ideen wie der Wert des Individuums und die Vorzüge des Rechts, der Wissenschaft und einer repräsentativen Staatsform [...] heute authentische Elemente islamischen Denkens und islamischer Gesellschaft darstellen“ – auch wenn diese sich bislang nicht in die politische Praxis umsetzen konnten.<sup>27</sup>

Selbst wenn man solche Thesen für reduktionistisch hält, lassen sich doch – gerade auch in den und über die Sozialen Medien – in den letzten Jahren verstärkt Nischen „progressiven“ Lifestyles einer zunehmend an die globale Informationsgemeinschaft angebotenen Jugend ausmachen. Frauen wie die franko-marokkanische Schriftstellerin Leila Slimani oder die britisch-ägyptische Wissenschaftsjournalistin Shereen El Feki forcieren einen offeneren Umgang mit lange tabuisierten Themen wie sexueller Unterdrückung und sexueller Selbstbestimmung, und prangern offensiv die patriarchalischen Strukturen in der arabischen Welt an.<sup>28</sup> Einen „schleichenden, aber radikalen soziokulturellen Wandel“ in der Region beobachtet der marokkanische Journalist Ahmed Benchemsi. Diesen Wandel könnten Liberale nutzen, um die etablierten konservativen und religiösen Kräfte zurückzudrängen. Dafür müssten sie jedoch raus aus den Städten, über die Mittel- und Oberschicht hinaus greifen und nachhaltigere, graswurzelbasierte Organisationsstrukturen entwickeln.<sup>29</sup>

Jedenfalls erscheint der politische Islam besonders in seiner extremen und gewaltbereiten Ausprägung vor diesem Hintergrund keinesfalls als ernsthafte – aus der arabischen Welt kommende und nunmehr global auf dem Vormarsch befindliche – Alternative zur liberalen Ordnung, sondern eher als Krisensymptom eines weitgehend erstarrten und mit den Herausforderungen der Moderne überforderten herkömmlichen Islamverständnisses.



## Der Nahe Osten als Schauplatz der Systemkonkurrenz

Die inneren Verwerfungen und Transformationsprozesse im Nahen Osten und Nordafrika koinzidieren mit – und befördern – ein Machtvakuum in der Region, die damit verstärkt in den Fokus auch externer Mächte rückt und zu einem Schauplatz der globalen Systemkonkurrenz wird. Somit ist die Region, aus geopolitischer Sicht betrachtet, im Ringen um die liberale Weltordnung eher ein Spielfeld anderer als ein Herkunftsort eigenständiger Akteure. Auf der regionalen Ebene haben drei traditionelle Machtzentren der arabischen Welt an internationaler Akteursqualität rapide eingebüßt: Irak und Syrien, die sich in Bürgerkriegen zerfleischten, sowie Ägypten, das nach dem Hin und Her von Revolution und Restauration vor allem mit sich selbst beschäftigt ist. Es bleibt Saudi-Arabien, das sich – geführt vom jungen und aufstrebenden Kronprinzen Mohammed bin Salman – als Schutzmacht der Sunniten und überhaupt der arabischen Muslime versteht. Die Saudis sind dabei in einen Hegemonialkonflikt mit dem Iran verstrickt, der in den letzten Jahren mittels der Unterstützung schiitischer Milizen seine Stellung im Libanon, in Syrien, im Irak und im Jemen ausbauen konnte. Doch weder Saudi-Arabien noch der Iran – und auch nicht die Türkei – spielen in der machtpolitischen Weltliga. Selbst das iranische Atomprogramm hat eher die Hegemonie in der Region als eine globale Machtprojektion zum Ziel. Kein Land des Nahen Ostens und Nordafrikas ist permanentes Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, keines Mitglied der G8 und nur Saudi-Arabien ist neben der Türkei Mitglied der G20.

Zugleich ziehen sich die Vereinigten Staaten, die von den Ressourcen des Nahen Ostens zunehmend unabhängiger werden, aus der Region sukzessive zurück und sind immer weniger bereit, Geld und militärische Macht dort einzusetzen. Diese Konstante hat auch den Wechsel von Obama zu Trump überlebt und wird sich fortsetzen. Mehr als 80 Prozent der Ölexporten vom Golf gehen nach Asien, besonders nach China, Japan und Südkorea. Warum sollte also, so die innenpolitische Schlussfolgerung in den USA,

der amerikanische Steuerzahler weiter bereit sein, mit seinen Mitteln die Rohstoffsicherheit des chinesischen Rivalen zu gewährleisten? Wer das Vakuum füllt, das die USA hinterlassen werden, ist noch nicht entschieden.

## Russland und China bieten sich zunehmend als politische und wirtschaftliche Partner in der Region an.

Russland hat mit seiner regimestützenden Intervention in Syrien, seit September 2015 auch ganz offen militärisch, den zaudernden Westen geschickt ausgespielt und sich als unumgänglicher Akteur etabliert. Es verfolgt im Nahen Osten vielschichtige Interessen. Zunächst besteht der jahrhundertealte geopolitische Wunsch nach Zugang zum Mittelmeer weiter. Hinzu kommt, dass seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion bis auf Assads Syrien kein Verbündeter in der Region mehr vorhanden war. Nun präsentiert sich Russland nicht nur als Schutzpatron Assads, sondern auch als alternativer Partner für viele andere Regime der Region – von den Vereinigten Arabischen Emiraten über Saudi-Arabien und Ägypten, das bereits unter dem immer noch hoch angesehenen Präsidenten Nasser ein Verbündeter der Sowjetunion war, bis hin zur Türkei. Dazu kommen innenpolitische Motive: Nach dem Menetekel Ukraine geht es für Präsident Putin darum, jede „Farbenrevolution“ in seinem Einflussbereich oder in einem mit Moskau verbündeten Staat zu verhindern – das Bündnis mit Moskau quasi als Bestandsgarantie für Autokraten. Trotzdem ist Russlands Einfluss begrenzt. Über Syrien hinaus gibt es kaum militärische Präsenz. Mit Syrien verbundene Konfliktschauplätze, wie zum Beispiel der Irak, bleiben weitgehend unbearbeitet. Lieferungen moderner Waffensysteme – das prominenteste Beispiel sind der Iran und die Türkei – sind bislang vor allem Ankündigungen. Eine weitere geografische Ausweitung der militärischen Aktivitäten könnte möglicherweise zu einem *overstretch* russischer Machtprojektion führen.



Sichtbarer Protest: Auch in der arabischen Welt suchen und finden junge Leute Wege, sich Gehör zu verschaffen.  
Quelle: © Muhammad Hamed, Reuters.

Neben Russland entwickelt sich zunehmend China, traditionell ein Verfechter des Prinzips der Nichteinmischung, zu einem systemstabilisierenden Akteur in der Region. Wenngleich Chinas Bedeutung dort noch wesentlich geringer ist als für die Entwicklung Asiens und Afrikas, rückte mit Pekings wachsenden weltpolitischen Ambitionen auch der Nahe Osten und Nordafrika in den Fokus des Landes. Anfang 2016 veröffentlichte die chinesische Führung ihr erstes Strategiedokument zur arabischen Welt. Der Mittelmeerraum spielt eine Schlüsselrolle im 2013 lancierten Projekt der Neuen Seidenstraße (*One-Belt-One-Road-Initiative*, BRI).<sup>30</sup> Beispielhaft sei hier Algerien genannt, wo China schon seit 2013 die ehemalige Kolonialmacht Frankreich als wichtigsten Importeur abgelöst hat (wenngleich die EU insgesamt immer noch der mit Abstand wichtigste Handelspartner des Landes ist). Auch Ägypten will seit Al-Sisis Machtübernahme seine internationalen Beziehungen

stärker diversifizieren und schaut dabei nach Osten. Dreimal haben sich der ägyptische und chinesische Staatspräsident bislang getroffen, und China ist ein Schlüsselpartner bei ägyptischen Megaprojekten wie dem Bau einer neuen administrativen Hauptstadt.

Europa sieht sich in seiner südlichen Nachbarschaft also mit einer veränderten und dynamischen Akteurslage konfrontiert. Dabei stehen die Mitgliedstaaten der Europäischen Union weiterhin vor der Herausforderung, ihre nationalen Politikansätze – und diejenigen aus Brüssel – besser zu koordinieren. Bislang ist es nicht gelungen, dauerhaft eine Interessen- oder gar Handlungsgemeinschaft der Europäer herbeizuführen. So wird eine wirkliche Einflussnahme gegenüber einzelnen Regimen nur schwer zu erreichen sein, solange europäische Staaten beim Ringen um Wirtschaftsaufträge vor allem als Konkurrenten auftreten. Darüber hinaus hat sich

im Bürgerkriegsland Syrien gezeigt, wie Roderich Kiesewetter und Stefan Scheller darlegen, wie die „Unfähigkeit der europäischen Staaten, diplomatisch, entwicklungs- und sicherheitspolitisch an einem Strang zu ziehen,“ dazu beigetragen hat, dass die EU mit einer politischen Lösung des Konfliktes gescheitert ist.<sup>31</sup> Gleichwohl hat Europa nach wie vor enormes Potenzial in dieser Region, mit der es auf so vielfältige Weise verbunden ist. Allen hauseigenen Krisen zum Trotz bleibt Europa eine Quelle der Inspiration und für viele junge Menschen in der arabischen Welt ein ganz realer Sehnsuchtsort.

### Ausblick

„Freiheitskämpfe verdienen nicht nur dann Respekt, wenn sie erfolgreich waren, sondern immer dann, wenn sie stattfinden“, mahnte der damalige Bundestagspräsident Norbert Lammer 2012 bei seiner Erinnerung an die revolutionären Ereignisse vom März 1848 mit Blick auf die Protestbewegungen der Gegenwart in der arabischen Welt.<sup>32</sup> Wenngleich der „Arabische Frühling“ nach acht Jahren leidvollen Umbruchs als gescheitert betrachtet werden muss, so sind doch, vielleicht ähnlich wie beim „Völkerfrühling“ von 1848/1849, Langzeitwirkungen zu erwarten. Autoritarismus und Islamismus jedenfalls haben ihre Regierungsunfähigkeit in der arabischen Welt hinreichend bewiesen und sind als dauerhafte Ordnungsmodelle zum Scheitern verurteilt.

Eine Restauration, die nur eine Scheinstabilität mit sich bringt, wird, das lehrt auch die europäische Geschichte, möglicherweise in neuen, gewaltsameren Ausbrüchen enden. Die Herrschenden der arabischen Welt – ob am politischen Islam orientiert oder säkular-autoritär geprägt – wären daher gut beraten, auf schrittweise Reformen von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft zu setzen statt auf ihre alten Methoden. Dies müssen Deutschland, Europa und der Westen insgesamt immer wieder von ihnen einfordern. Dazu müssen die verschiedenen außenpolitischen Politikfelder und Instrumente, etwa Entwicklungszusammenarbeit und Außenwirtschaftspolitik, noch stärker miteinander verknüpft werden.

Nur dann kann eine ausreichende „Hebelwirkung“ deutscher und europäischer Außenpolitik erzielt werden.

## Nicht zuletzt aufgrund der eigenen Betroffenheit durch die Flüchtlingskrise sollte Deutschland aktiv eine liberal-demokratische Entwicklung in den arabischen Staaten befördern.

---

Ziel der deutschen und europäischen Nahostpolitik muss es in jedem Fall sein, schon jetzt eine Entwicklung zu mehr Elementen einer liberalen Ordnung zu fördern, auch wenn diese nur langsam und graduell ist. Dabei geht es nicht darum, spezifische europäische Regierungs- oder Gesellschaftsmodelle zu exportieren. Dennoch kann und sollte sich Europa – selbstbewusst und auf transparente Art und Weise – auch als normativer Akteur verstehen. Dabei gilt es, einen breiten Ansatz zu verfolgen, der nicht erst bei demokratischen Wahlen ansetzt, sondern weit vorher: Eine unabhängige und lebendige Zivilgesellschaft, eine vielfältige Medienlandschaft, politische Parteien und Bildungseinrichtungen, eine Wirtschaft, die auf Markt und Wettbewerb beruht und damit Anreize für Innovation und Unternehmertum schafft, soziale Sicherungssysteme, welche die Menschen von klientelistischer Abhängigkeit befreien, eine auch vom eigenen Selbstverständnis her unabhängige Justiz – all das sind Institutionen, die es zu fördern gilt. Hierfür können auch unter schwierigen Bedingungen die Grundlagen gelegt werden, ob in Kooperation oder in Konkurrenz zu bestehenden Herrschaftssystemen. Dazu müssen diesen zum einen Anreize geboten werden, etwa in Gestalt verstärkter wirtschaftlicher Kooperation. Zum anderen sollte dann aber auch vor negativer Konditionalisierung nicht zurückgeschreckt werden.

Was in unserer südlichen Nachbarschaft passiert, betrifft Deutschland und Europa unmittelbar.

Mit der Flüchtlingskrise 2015 ist diese lange vernachlässigte Selbstverständlichkeit tief in die Lebensrealität der deutschen Gesellschaft und in die politische Landschaft eingedrungen. Mauern zu ziehen wird uns auf Dauer nicht schützen. Deutschland muss im Verbund mit seinen europäischen Partnern die langwierige Transformation der arabischen Welt begleiten, mit Augenmaß, aber mutig und engagiert.

---

**Thomas Birringer** ist Leiter des Teams Naher Osten und Nordafrika der Konrad-Adenauer-Stiftung.

**Dr. Edmund Ratka** ist Referent im Team Naher Osten und Nordafrika der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Jacobs, Andreas 2017: Gescheiterte Staatlichkeit. Zu den Ursachen von Umbrüchen und Konflikten im Nahen Osten, Arbeitspapier der Bundesakademie für Sicherheitspolitik Nr.10/2017, Berlin, S.1.
- 2 Bourguiba in seiner Rede in Genf 1973 bei einer Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), im bekannten französischen Original: „D’une poussière d’individus, d’un magma de tribus, de sous-tribus, tous courbés sous le joug de la résignation et du fatalisme, j’ai fait un peuple de citoyens.“
- 3 Vgl. Abulof, Uriel 2015: ‚The people want(s) to bring down the regime‘: positive nationalism as the Arab Spring’s revolution, in: Nations and Nationalism 21: 4, S. 658–680.
- 4 Vgl. Bamyeh, Mohammed A. 2013: Anarchist Method, Liberal Intention, Authoritarian Lesson: The Arab Spring between Three Enlightenments, in: Constellations 20: 2, S. 188–202, hier: S.192.
- 5 Vgl. Debeuf, Koert 2012: How liberal is the Arab Spring? Marrying liberalism with Islam, in: idee 2012: Civic activism in the Arab World, S.18–22.
- 6 Siehe dazu Yaghi, Mohammed 2018: Why did Tunisian and Egyptian youth activists fail to build competitive political parties?, in: Cavatorta, Francesco / Storm, Lise (Hrsg.): Political Parties in the Arab World. Continuity and change, Edinburgh University Press, Edinburgh, S.306–330.
- 7 SIGMA Conseil / Konrad-Adenauer-Stiftung Tunesien 2017: Enseignements de 7 ans de la révolution tunisienne et enjeux pour les années à venir, Repräsentative Meinungsumfrage, vorgestellt am 07.12.2017 in Tunis (unveröffentlicht), S.58 und S.64.
- 8 M’rad, Hatem 2012: Liberalisme et liberté dans le monde arabo-musulman. De l’autoritarisme à la révolution, Tunis, S.116.
- 9 Siehe dazu Ranko, Annette / von Felbert, Leontine / Al-Halawani, Bayan: #JordanStrikes. Protests and government change in Jordan, KAS-Länderbericht, 06/2018, in: [http://kas.de/wf/doc/kas\\_52960-1522-1-30.pdf](http://kas.de/wf/doc/kas_52960-1522-1-30.pdf) [20.08.2018].
- 10 Yom, Sean 2015: Arab Civil Society after the Arab Spring: Weaker but Deeper, Middle East Institute, 22.10.2015, in: <http://bit.ly/2UnLMui> [20.08.2018].
- 11 Al-Sisi, Abdel Fattah 2017: „Man darf den falschen religiösen Lehren nicht folgen“, Interview, Deutschlandfunk, 14.06.2017, in: <http://dlf.de/388632> [20.08.2018].
- 12 Al-Assad, Baschar 2015: „Europa hat Syrien zur Brutstätte des Terrors gemacht“, Die Welt, 18.12.2015, in: <https://welt.de/150109799> [20.08.2018].
- 13 Lynch, Marc 2016: Die neuen Kriege in der arabischen Welt. Wie aus Aufständen Anarchie wurde, Hamburg, S. 400.
- 14 Filiu, Jean-Pierre 2018: Généraux, gangsters et jihadistes. Histoire de la contre-révolution arabe, Paris, S.14–15.



- 15 Zu den Ursachen und Mechanismen für islamistische Radikalisierung siehe für das Beispiel Tunesien Ratka, Edmund / Roux, Marie-Christine 2016: Dschihad statt Demokratie? Tunesiens marginalisierte Jugend und der islamistische Terror, Auslandsinformationen, 1/2016, S. 68–87, in: <http://bit.ly/2QgDENV> [07.12.2018].
- 16 Hermann, Rainer 2018: Arabisches Beben. Die wahren Gründe der Krise im Nahen Osten, Klett-Cotta, Stuttgart, S. 134–138.
- 17 Lübben, Ivesa 2015: Abschied vom politischen Islam? 10. Parteitag der tunesischen Ennahda, 10.06.2016, in: <https://de.qantara.de/print/24013> [20.08.2018].
- 18 Faath, Sigrid 2016: Perspektiven für Nordafrika: Werden Islamisten die Zukunft bestimmen? Zum Untersuchungsgegenstand, in: Faath, Sigrid (Hrsg.): Islamische Akteure in Nordafrika, S. 11–34, hier: S. 30–31.
- 19 Hermann 2018, N. 16, S. 128.
- 20 Ahmari, Sohrab 2012: The Failure of Arab Liberals. How a celebrated freedom movement fostered the success of an Islamist order, Commentary Magazine, 05/2012, in: <http://bit.ly/2Qik5Vh> [20.08.2018].
- 21 Al-Aswani, Alaa 2013: Die ägyptische Armee verteidigt den Willen der Menschen, Interview, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 09.07.2013, in: <https://faz.net/-gqz-7b4k4> [20.08.2018].
- 22 Vgl. Fanack 2018: Survivors Tell of Horror of Egypt's Prisons, 26.03.2018, in: <http://bit.ly/2G79kQU> [20.08.2018].
- 23 76 Prozent beispielsweise im jüngsten *Arab Public Opinion Index*, für den die Bevölkerung in elf arabischen Ländern befragt wurde. Vgl. Arab Center for Research & Policy Studies: The 2017–2018 Arab Opinion Index: Main Results in Brief, in: <http://bit.ly/2rpo6s5> [20.08.2018]. In einer 2016 / 2017 im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung durchgeführten Umfrage bevorzugten im Libanon, unter syrischen Flüchtlingen, in Ägypten und in Tunesien mehr als die Hälfte der Befragten im Alter von 16 bis 30 Jahren ein demokratisches System, während es in Bahrain, im Jemen, in Marokko, in den Palästinensischen Gebieten und in Jordanien weniger als ein Drittel sind. Vgl. Albert, Mathias / Hegasy, Sonja 2017: Politik, in: Gertel, Jörg / Hexel, Ralf (Hrsg.): Zwischen Ungewissheit und Zuversicht: Jugend im Nahen Osten und in Nordafrika, S. 287–308, hier: S. 293.
- 24 SIGMA Conseil / Konrad-Adenauer-Stiftung 2016: Religion et politique, la perception de l'Etat Islamique dans les pays de l'Afrique du Nord, 10.05.2016, S. 15, in: <http://kas.de/tunesien/fr/publications/45134> [20.08.2018].
- 25 Vgl. Ouaisa, Rachid 2017: Jugend und Religion, in: Gertel, Jörg / Hexel, Ralf (Hrsg.): Zwischen Ungewissheit und Zuversicht: Jugend im Nahen Osten und in Nordafrika, S. 101–119, hier: S. 119.
- 26 Courbage, Youssef / Todd, Emmanuel 2007: Die unaufhaltsame Revolution: Wie die Werte der Moderne die islamische Welt verändern, München. Zum „demografischen Übergang“, der in der arabischen Welt weiter fortgeschritten ist als z. B. in Afrika, und dem Zusammenhang mit Bildung und wirtschaftlicher Entwicklung siehe auch: Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung (Hrsg.): Krisenregion MENA, 05/2016.
- 27 De Bellaigue, Christopher 2018: Die islamische Aufklärung. Der Konflikt zwischen Glaube und Vernunft, S. Fischer, Frankfurt a. M., S. 471.
- 28 Vgl. Slimani, Leila 2017: Sexe et mesonges. La vie sexuelle au Maroc, Les Arènes, Paris; El Feki, Shereen 2013: Sex und die Zitadelle. Liebesleben in der sich wandelnden arabischen Welt, Hanser Berlin, Berlin.
- 29 Benchemsi, Ahmed 2014: Don't be Fooled by Appearances, Liberal Values are Spreading in the Arab World, Middle East Institute, in: <http://bit.ly/2Ujpry1> [20.08.2018].
- 30 Siehe für einen Überblick Atilgan, Canan / Ertl, Veronika 2018: „Belt and Road Initiative“: Chinas neue Seidenstraße im Mittelmeer, Bericht des Regionalprogramms Politischer Dialog Südliches Mittelmeer der Konrad-Adenauer-Stiftung, in: [http://kas.de/wf/doc/kas\\_52928-1522-1-30.pdf](http://kas.de/wf/doc/kas_52928-1522-1-30.pdf) [20.08.2018]. Für eine ausführliche Analyse siehe Taje, Mehdi 2018: Les nouvelles routes de la soie et l'Afrique du Nord: Quelles synergies?, Konrad-Adenauer-Stiftung, Tunis.
- 31 Kiesewetter, Roderich / Scheller, Stefan 2018: Viel Einsatz, wenig Wirkung. Die EU muss im Syrien-Konflikt endlich mehr Einfluss gewinnen, in: Internationale Politik 4, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), 07–08/2018, S. 64–70, hier S. 70, in: <http://bit.ly/2SxmRT9> [07.12.2018].
- 32 Lammert, Norbert 2012: Am Grundstein der Demokratie. Niemand weiß, was auf den Arabischen Frühling folgt. Es gibt keine Blaupause für die Entwicklung parlamentarischer Systeme – siehe 1848, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 04.03.2012, Nr. 9, S. 11.





Wer rettet die liberale Weltordnung?

# Die Wiederentdeckung Lateinamerikas

Europas Partner für eine globale Ordnungspolitik?

Stefan Reith

Während die internationale Ordnung zunehmend von einer neuen Systemkonkurrenz liberaler Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme auf der einen Seite sowie autoritärer, staatskapitalistischer Gegenmodelle auf der anderen Seite geprägt wird, rückt Lateinamerika wieder stärker in den Fokus deutscher und europäischer Außenpolitik. Der immer selbstbewusster formulierte globale Führungsanspruch Chinas und der Rückzug der USA als Garantmacht einer westlich geprägten internationalen Werteordnung führen zur Rückbesinnung auf einen Subkontinent, der in der internationalen Politik zuletzt eher ein Schattendasein führte, aber für das Fortbestehen einer freiheitlich-demokratisch geprägten, multilateralen Weltordnung eine zentrale Rolle spielt.

---

### **Weltordnung im Umbruch**

Fast drei Jahrzehnte nach dem Ende des Kalten Kriegs, dem vermeintlichen „Ende der Geschichte“<sup>1</sup>, wird immer deutlicher, dass sich das westlich geprägte, liberale Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell nicht im globalen Maßstab durchgesetzt hat. Ganz im Gegenteil konstatieren Experten der internationalen Politik in diversen Studien seit einigen Jahren eine „Krise der Demokratie“<sup>2</sup> und einen wachsenden internationalen Einfluss autoritärer Akteure. Dieser ist aus Sicht vieler Beobachter eng mit dem Aufstieg Chinas verbunden, das aufgrund seiner ökonomischen Stärke und Entwicklungsfortschritte die Vorbildfunktion des westlichen Ordnungsmodells herausfordert und in einigen Weltregionen zum Vorbild wird. Gleichzeitig suggerieren die Uneinigkeit Europas infolge des Brexits und der ungelösten Herausforderungen beim Thema Flucht und Migration sowie der Rückzug der einstigen Schutzmacht der westlichen Demokratie- und Wertegemeinschaft einen Niedergang des sogenannten Westens. Egal ob man diesen Westen nun militärisch über die Mitgliedschaft in der NATO oder im Sinne des kontroversen US-amerikanischen Politikwissenschaftlers Samuel Huntington historisch-kulturell definiert<sup>3</sup> – das Konzept des Westens taugt wenig für die Bewältigung der aktuellen weltpolitischen

Herausforderungen, die sich in den Gegensätzen unterschiedlicher Prinzipien und Ordnungsmodelle widerspiegeln: Demokratie versus Autokratie, Freihandel versus Protektionismus und Multilateralismus versus Unilateralismus.

Wenn Deutschland und Europa dem gemeinsamen, auf Demokratie und Menschenrechten fußenden Wertesystem und einem liberalen, nachhaltigen Wirtschaftssystem im globalen Maßstab Geltung verschaffen wollen, kann dies nur mit internationalen Verbündeten gelingen, die über den traditionellen Rahmen des sogenannten Westens hinausgehen. Demokratien im asiatisch-pazifischen Raum (insbesondere Japan und Südkorea) müssen bei der Gestaltung einer globalen Wertallianz für Demokratie, Freihandel und Multilateralismus genauso einbezogen werden wie der Großteil der Staaten Lateinamerikas. Die in zahlreichen Sonntagsreden und diversen Lateinamerikastrategien vergangener Jahre oft beschworene Kultur- und Wertegemeinschaft zwischen Europa und Lateinamerika muss dabei dringend mit Leben gefüllt werden. Denn es geht um nicht weniger als die Überlebensfähigkeit unseres freiheitlich-demokratischen Gesellschaftssystems in einer multipolaren Welt. Selbstverständlich müssen die engen Beziehungen zu den USA gerade in Zeiten eines unilateral und ohne Rücksicht auf internationale

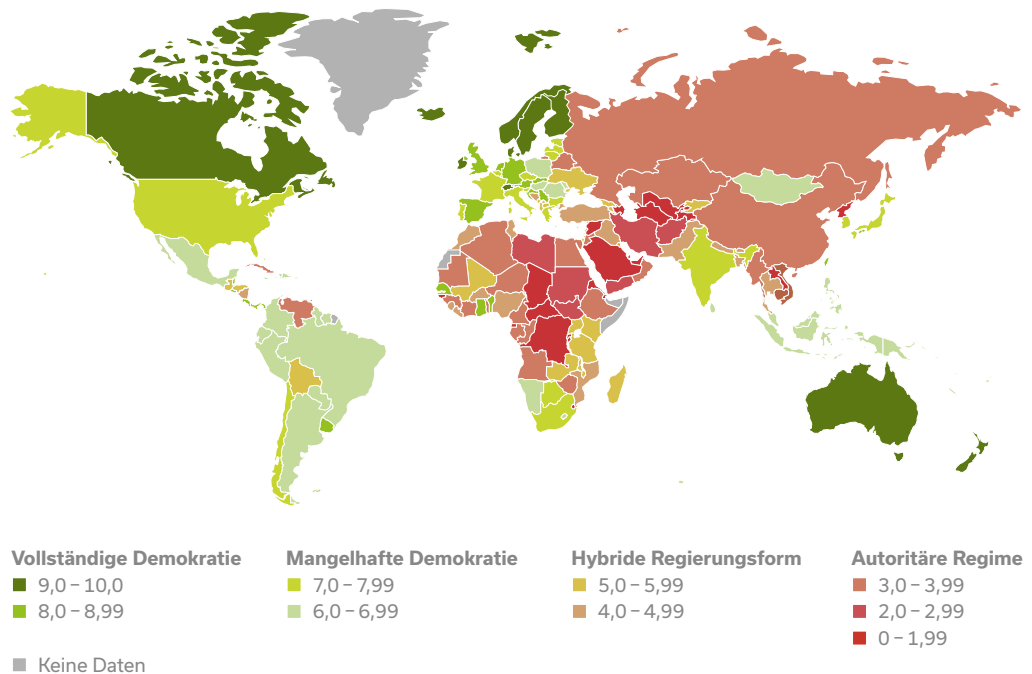
Verpflichtungen und Partnerschaften agierenden US-Präsidenten besonders intensiv gepflegt werden. Präsident Trumps *America First*-Politik bietet aber auch die Chance, die Beziehungen zu anderen Regionen und Ländern, die sich als Teil einer freien und demokratischen Wertegemeinschaft verstehen, systematisch zu vertiefen.

### Lateinamerika – eine natürliche Partnerregion Europas

Ein Blick auf die Weltkarte des Demokratieindex 2017 macht deutlich, warum die meisten Länder Lateinamerikas wichtige Bausteine dieser globalen freiheitlich-demokratischen Werteallianz sind und entsprechend eingebunden werden sollten. Bei allen Schwierigkeiten und Herausforderungen, mit denen die lateinamerikanischen Demokratien behaftet sind, ist der Sub-Kontinent nach Europa und Nordamerika die demokratischste Region der Erde. Während Kuba und in jüngster Zeit auch Venezuela und Nicaragua

als Diktaturen einzuordnen sind, wird die Region ansonsten von – defizitären oder weit entwickelten – Demokratien geprägt. Schon heute treten die EU und die meisten lateinamerikanischen Staaten im Rahmen multilateraler Foren wie den Vereinten Nationen (VN) für die gemeinsame Überzeugung ein, dass demokratische Regierungsformen und offene Märkte die Grundvoraussetzung für das Erreichen der in der Agenda 2030 vereinbarten nachhaltigen Entwicklungsziele sind. Diese gemeinsamen Anstrengungen gilt es weiter auszubauen und intensiver zu koordinieren. Denn zusammen bilden die europäischen (EU) und lateinamerikanisch-karibischen Staaten (CELAC)<sup>4</sup> eine kritische Masse, um gemeinsamen Werten und Interessen auf globaler Ebene Geltung zu verschaffen. Zusammen gerechnet leben in beiden Regionen über eine Milliarde Menschen, die 40 Prozent des Weltbruttosozialprodukts produzieren. Mit 61 Staaten stellen EU und CELAC gemeinsam knapp ein Drittel aller Mitglieder der VN.

**Abb. 1: Demokratieindex 2017 (Skala nach Rangklassen)**



Quelle: Eigene Darstellung nach The Economist Intelligence Unit, in: <http://bit.ly/2LbQLd8> [11.12.2018].



Soja für China? Im Rahmen seiner Seidenstraßen-Initiative ist China zu einem der wichtigsten Investoren und Kreditgeber in Lateinamerika geworden. [Quelle: © Paulo Whitaker, Reuters.](#)

Ökonomisch sind EU und Lateinamerika eng mit einander verflochten. Mit 26 der 33 CELAC-Staaten bestehen Handelsabkommen. Die EU ist zweitgrößter Handelspartner, größter Investor und wichtigster Partner in der Entwicklungszusammenarbeit mit Lateinamerika. Die Liberalisierung der biregionalen Handelsströme ist weit fortgeschritten. So bestehen Freihandelsabkommen mit Mexiko und Chile, die gerade aktualisiert wurden bzw. werden.

Weitere Abkommen bestehen mit Kolumbien, Peru und Ecuador. Die Verhandlungen mit dem MERCOSUR (Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay) wurden 2016 nach Jahren des Stillstands wieder aufgenommen und sind weit fortgeschritten. Allerdings sind die Gespräche auf der vermeintlichen Zielgeraden erneut ins Stocken gekommen, sodass der geplante Abschluss vor den Wahlen in Brasilien im Oktober 2018 noch während der argentinischen





G20-Präsidentschaft nicht mehr zustande kam. Ein Abkommen mit dem MERCOSUR hätte angesichts der protektionistisch ausgerichteten Politik von US-Präsident Trump nicht nur symbolische, sondern auch eine hohe strategische Bedeutung. Denn der Wert dieses Handelsabkommens würde das Achtfache des mit Kanada geschlossenen Handelsabkommens (CETA) und das Vierfache des Volumens des jüngsten Abkommens mit Japan – dem derzeit größten

der EU – betragen. Zugleich würde es die Marktposition der EU in einem Moment stärken, in dem sie von China als wichtigster Handelspartner des MERCOSUR verdrängt wurde.<sup>5</sup> Neben dem MERCOSUR gewinnt auch die 2011 gegründete Pazifik-Allianz (Chile, Kolumbien, Mexiko, Peru) zunehmend an Bedeutung, ein regionales Integrationsbündnis, das für 34 Prozent des Bruttoinlandprodukts, 57 Prozent des gesamten Handelsvolumens und 41,5 Prozent der Auslandsinvestitionen der lateinamerikanisch-karibischen Region steht. Bei einem Treffen im Juli 2018 in Brüssel vereinbarten die Außenminister der EU-Mitgliedstaaten mit den Außenministern der Pazifik-Allianz eine engere Zusammenarbeit und hoben in der Abschlusserklärung den gemeinsamen Einsatz für Demokratie, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit sowie ein regelbasiertes, liberales internationales Handels- und Finanzsystem besonders hervor.

### **Die strategische Bedeutung Lateinamerikas haben auch andere internationale Akteure längst erkannt.**

---

Es scheint, dass die deutsche Außenpolitik die Zeichen der Zeit erkannt hat und erste vorsichtige Schritte unternimmt, die Beziehungen mit Lateinamerika aus dem Dornröschenschlaf der letzten zwei Dekaden zu wecken. Die Lateinamerikareise von Bundeskanzlerin Angela Merkel und der öffentlich zelebrierte Schulterchluss mit Mexiko und Argentinien im Vorfeld des G20-Gipfels 2017 waren ein deutlich sichtbares Signal. Doch auch bei den Außenpolitikern im deutschen Parlament ist wieder ein deutlich gestiegenes Interesse an Lateinamerika zu verzeichnen, was sich an einer Zunahme von Kontakten und bilateralen Arbeitsbesuchen ablesen lässt. Das Auswärtige Amt nimmt das 250-jährige Jubiläum der Geburt des bekannten Natur- und Lateinamerikaforschers Alexander von Humboldt zum Anlass, um im Rahmen des Humboldt-Jahres 2019 intensiv für den Ausbau der deutsch-lateinamerikanischen Beziehungen



zu werben. Und auch der Europäische Auswärtige Dienst (*European External Action Service*, EEAS) hat angesichts der aktuellen internationalen Herausforderungen einen intensiven Dialog mit europäischen Partnern angestoßen, der in ein neues EU-Lateinamerika-Positionspapier münden soll. Doch die strategische Bedeutung der Region haben auch andere internationale Akteure längst erkannt.

### **Lateinamerika und die Rückkehr der Geopolitik**

Die Geschichte Lateinamerikas ist durch die Vorherrschaft externer Mächte gekennzeichnet. Auf 300 Jahre europäische Kolonialherrschaft folgten 200 Jahre Dominanz durch die USA im Norden. In der Monroe-Doktrin von 1823 hatten die Vereinigten Staaten ihren Führungsanspruch auf dem gesamten amerikanischen Kontinent unmissverständlich deutlich gemacht und bis zum Ende des Kalten Krieges zahlreiche offene und verdeckte Interventionen durchgeführt, um die lateinamerikanischen Staaten in ihrer Einflussosphäre zu behalten. Gleichzeitig bauten sie ihren wirtschaftlichen Einfluss in der Region massiv aus. Die Terroranschläge vom 11. September 2001 bedeuteten einen tiefen Einschnitt in der US-Außenpolitik. Im Kampf gegen den internationalen islamistischen Terrorismus und die „Achse des Bösen“ spielte Lateinamerika für die USA keine wichtige Rolle. In der Phase sozialistischer Regierungen in Lateinamerika, die sich insbesondere mit den Präsidentschaften von Hugo Chávez in Venezuela, Lula da Silva in Brasilien und dem Ehepaar Kirchner in Argentinien verbindet, nahm die Entfremdung auf beiden Seiten zu. Das durch venezolanisches Erdöl finanzierte ALBA-Projekt (*Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América*, ALBA) zielte auf eine Blockbildung der sozialistisch regierten Staaten unter Führung Venezuelas und Kubas ab und richtete sich gegen den Einfluss der USA und deren Initiative einer gesamtamerikanischen Freihandelszone (*Area de Libre Comercio de Las Americas*, ALCA).<sup>6</sup> Auch unter der Obama-Administration bildete Lateinamerika trotz der Lockerung der restriktiven

Anti-Castro-Politik und US-Präsident Obamas umjubelten Besuchs in Havanna zum Ende seiner Amtszeit keinen Schwerpunkt der US-Außenbeziehungen. Der rüde Umgangston seines Nachfolgers gegenüber den lateinamerikanischen Nachbarn und die rücksichtslose Durchsetzung amerikanischer Interessen im Zuge von Präsident Trumps *America-First*-Politik vertiefen die Kluft weiter.

Während US-Präsident Trump lateinamerikanische Einwanderer pauschal als „bad hombres“ verunglimpft und den Bau einer Mauer an der Grenze zu Mexiko sowie die Neuverhandlung des nordamerikanischen Freihandelsabkommens NAFTA (*North American Free Trade Agreement*) zu den Kernanliegen seiner Lateinamerikapolitik erklärt hat, füllen andere Akteure, allen voran China, das entstandene Vakuum. Die ökonomische und politische Durchdringung des Kontinents geht dabei Hand in Hand. Politische Kommentatoren sprechen bereits von einem Wandel Lateinamerikas „vom Hinterhof der USA zum Vorhof Chinas“.<sup>7</sup> Denn China ist inzwischen der wichtigste Handelspartner von Argentinien, Brasilien, Chile und Peru sowie Hauptgläubiger von Brasilien, Venezuela und Ecuador. Das Handelsvolumen zwischen Lateinamerika und China betrug 2017 fast 260 Milliarden US-Dollar – mehr als zwanzigmal so viel wie zur Jahrtausendwende. Im Rahmen der „Neuen Seidenstraße“ ist China auch zu einem der wichtigsten Investoren und Kreditgeber in Lateinamerika geworden. Die wichtigsten Empfänger chinesischer Großkredite waren bislang Venezuela, Argentinien, Brasilien und Ecuador. Im Rahmen des China-CELAC-Gipfels 2015 kündigte der chinesische Präsident Xi Jinping an, in der nächsten Dekade 250 Milliarden US-Dollar in Lateinamerika zu investieren. Hauptinvestitionsfelder sind die Erdöl- und Erdgasförderung, Bergbau, Großprojekte im Bereich Energie, Infrastruktur und Transport sowie zunehmend im Agrarsektor, welche die Versorgung Chinas mit Rohstoffen und Agrargütern, insbesondere Kupfer, Eisenerz, Soja und Rindfleisch, absichern sollen. Zudem geht es um Zugang zu und Kontrolle von Handelsrouten und Logistik, wie die Planungen für eine

interozeanische Eisenbahn vom Pazifik zum Atlantik oder den viel diskutierten interozeanischen Kanal durch Nicaragua zeigen. Ob der Bau eines zweiten Kanals zwischen Atlantik und Pazifik – diesmal unter chinesischer Führung – tatsächlich in die Tat umgesetzt wird, ist derzeit ungewiss. Schon bereits vor den Protesten gegen den Ortega-Clan und der Krise in Nicaragua stagnierte das Großprojekt kurz nach dem offiziellen Baubeginn 2014. Kritiker bezweifelten die Rentabilität und Machbarkeit wegen der immensen Investitionen und unkalkulierbaren Umweltschäden ohnehin schon lange. Nichtsdestotrotz ist davon auszugehen, dass China die Option eines zweiten Kanals als strategische Option für die Zukunft weiter in Betracht zieht.

## **Die wirtschaftliche Partnerschaft lateinamerikanischer Länder mit China bringt auch Abhängigkeiten mit sich.**

---

Der steigende wirtschaftliche Einfluss Chinas und die damit verbundenen Abhängigkeiten werden von den lateinamerikanischen Regierungen zwiespältig gesehen. So bietet eine Partnerschaft mit China die Möglichkeit einer Diversifizierung des Außenhandels sowie einer Emanzipation von den USA, deren traditioneller politisch-ökonomischer Vorherrschaft man sich nun entziehen will. Zudem bieten die chinesischen Kredite insbesondere den Regierungen gute Alternativen, denen eine Finanzierung über die von den USA und Europa dominierten Kreditmärkte verschlossen bleibt. Das galt insbesondere für die Länder, die sich dem von Hugo Chávez propagierten Modell des „Sozialismus des 21. Jahrhunderts“ verschrieben hatten. Über 60 Milliarden US-Dollar hat China in den vergangenen Jahren an Venezuela verliehen und sich damit Zugriff auf die Ölreserven gesichert. Denn die Kredite werden durch Öllieferungen zurückgezahlt. Im Juli 2018 wurde bekannt, dass die chinesische Entwicklungsbank dem staatlichen Ölkonzern PDVSA noch einmal einen Kredit in Höhe von fünf Milliarden US-Dollar gewährt, um die Ölförderung

anzukurbeln. China schwingt sich damit zum Hauptfinanzier einer Regierung auf, die das Land nicht nur in eine Diktatur, sondern auch in eine wirtschaftliche und humanitäre Krise geführt hat, die inzwischen die Nachbarstaaten zusehends destabilisiert.

Während die chinesischen Kredite für das Regime Maduro eine Atempause vor der drohenden Staatspleite bedeuten, bemühen sich andere Regierungen, sich aus der Umklammerung zu lösen, die durch die Aufnahme chinesischer Kredite entstanden ist. In Ecuador ist die Regierung von Präsident Lenin Moreno damit beschäftigt, unvorteilhafte Verträge zu überprüfen, welche die Vorgängerregierung unter Präsident Rafael Correa mit China geschlossen hat. Diese verpfändeten den Großteil der ecuadorianischen Ölproduktion für die nächsten Jahre an China. Auch in Argentinien hatte Präsident Mauricio Macri vor seinem Amtsantritt 2015 angekündigt, die Verträge der Regierung Kirchner mit China einer eingehenden Prüfung zu unterziehen und u. a. das Megaprojekt zweier Staudämme am Rio Santa Cruz in Patagonien zu stoppen. Als die chinesischen Geldgeber drohten, sich in diesem Fall auch aus anderen Finanzierungszusagen zurückzuziehen, zog Macri seine Ankündigung zurück.

Die Abhängigkeit von chinesischen Krediten und Handelsbedingungen ist insbesondere für die kleineren Länder der Region problematisch. Sie können leicht in eine politische Abhängigkeit führen oder gar die nationale Souveränität bedrohen. Zwar gibt es in Lateinamerika noch keinen Fall Sri Lanka – dort trat die Regierung 2017, nachdem sie in massive Zahlungsschwierigkeiten geraten war, im Gegenzug eines Schuldenerlasses die Nutzungsrechte des Hafens Hambantota für 99 Jahre an China ab.<sup>8</sup> Doch der wirtschaftliche Druck und politische Einfluss Chinas äußert sich bereits deutlich sichtbar, z. B. in der Durchsetzung der Ein-China-Politik in Zentralamerika. Nachdem Panama im vergangenen Jahr die langjährigen diplomatischen Beziehungen mit Taiwan abbrach und stattdessen einen Botschafter nach Peking entsandte, folgte in diesem Jahr El Salvador. Costa Rica hatte diesen Schritt bereits 2007 vollzogen. Medienberichten zufolge spielte in El

Salvador der Ausbau des Pazifikhafens La Unión bei der Entscheidung eine wichtige Rolle. Nachdem Taiwan sich finanziell nicht im gewünschten Maße engagieren wollte, springt nun China ein. Auch in Panama wird gerade ein von chinesischem Investment getragenes Eisenbahnprojekt in Höhe von mindestens fünf Milliarden US-Dollar geprüft. Aufgrund seiner geografischen Lage und des Kanals ist Panama von besonderem geopolitischem Interesse. Es war das erste lateinamerikanische Land, das sich wenige Monate nach Aufnahme diplomatischer Beziehungen Mitte 2017 auch offiziell der Seidenstraßeninitiative angeschlossen hat und in dessen Rahmen zahlreiche Regierungsabkommen abschloss. Inzwischen befindet sich auch ein Freihandelsabkommen in Verhandlung. Kritiker werfen China vor, auch in Zentralamerika gezielt Kredite zu vergeben, um Abhängigkeiten zu schaffen und perspektivisch die Kontrolle von neuralgischen, geostrategisch bedeutenden Positionen und Seewegen anzustreben. Strategen des US-Verteidigungsministeriums mahnen in diesem Sinne, dass China nicht nur handelspolitische Ziele verfolge, sondern langfristig darauf abziele, Marinestützpunkte auch in der westlichen Hemisphäre zu etablieren.<sup>9</sup> Aktuell sind abgesehen von der Unterstützung der VN-Mission zur Stabilisierung Haitis und dem Verkauf von Militärtechnologie in geringem Umfang allerdings keine sicherheits- und verteidigungspolitischen Kooperationen Chinas in Lateinamerika bekannt.<sup>10</sup>

Deutlich sichtbar ist dagegen das Bemühen Chinas, durch *soft power* für sich zu werben und künftige Entscheidungsträger an sich zu binden.<sup>11</sup> An rund 40 Konfuzius-Instituten in der lateinamerikanischen Region studieren Tausende von Studenten die chinesische Sprache und Kultur. Darüber hinaus vergibt China Tausende von Stipendien für Studien- und Weiterbildungsaufenthalte in China. Eingeladen werden insbesondere Regierungsvertreter, Mitglieder von politischen Parteien und Nachwuchsführungskräfte aus allen gesellschaftlichen Bereichen. Im Rahmen des zweiten China-CELAC-Forums im Januar 2018 in Santiago de Chile kündigte der chinesische Außenminister Wang Yi weitere 6.000

Regierungsstipendien und 600 Einladungen an lateinamerikanische Politiker nach China an.

Neben China ist Russland ein weiterer Akteur, der sein Engagement in Lateinamerika verstärkt. Präsident Putin nutzte insbesondere die Phase der sozialistischen Regierungen der 2000er Jahre, um politischen Einfluss im vermeintlichen „Hinterhof der USA“ zu gewinnen und die globale Handlungsfähigkeit Russlands demonstrativ zur Schau zu stellen. Wirtschaftlich spielt Russland in der Gesamtregion jedoch keine bedeutende Rolle und bleibt sowohl im Bereich des Außenhandels als auch bei der Kreditvergabe und Investitionen weit hinter den USA, China und Europa zurück. Es finden jedoch gezielte Kooperationen im Energie- und Rüstungsbereich statt. Insbesondere für Venezuela ist Russland neben China ein wichtiger internationaler Verbündeter. Russland unterstützt das Regime Maduro mit Vorzugskrediten und großzügigen Umschuldungen, um sich eine strategische Position im Land mit den weltweit größten nachgewiesenen Ölreserven zu erschließen. Eine zentrale Rolle spielt dabei die Kooperation des russischen Staatskonzerns *Rosneft* mit seinem venezolanischen Pendant PDSVA. Nach Medienberichten soll *Rosneft* dem staatlichen Ölkonzern in Caracas 2015 bis 2017 Vorauszahlungen für Öllieferungen über sechs Milliarden US-Dollar gewährt haben. Als Sicherheiten im Falle eines Zahlungsausfalls wurden *Rosneft* offenbar Anteile an großen Förderprojekten und Anlagen zugesagt.<sup>12</sup> Angesichts der Leistungsfähigkeit der russischen Wirtschaft sind die Investitionen in Venezuela eine riskante Wette auf die Zukunft; sie erklären zugleich, warum Russland an einem Sturz des Regimes Maduro kein Interesse haben kann. Auch zu Kuba und Nicaragua pflegt Russland traditionell enge Beziehungen und erregte in den letzten zwei Jahren u. a. durch den Verkauf von 50 Kampfpanzern an die Regierung Ortega sowie die Eröffnung eines Trainingszentrums für die Bekämpfung des Drogenhandels in Nicaragua Aufmerksamkeit. Nach offiziellen Informationen sollen in dem Zentrum zentralamerikanische Sicherheitskräfte im Kampf gegen die Drogenkartelle ausgebildet werden. Die russischen Rüstungslieferungen in die Region sowie

die neue Sicherheitskooperation in Zentralamerika sind US-Sicherheitsexperten ein Dorn im Auge. Auch mit Kuba wurden die Beziehungen zuletzt wieder intensiviert. Moskau hat Kuba einen Großteil seiner Schulden erlassen, modernisiert das kubanische Militär und springt für die knapper werdenden Öllieferungen aus Venezuela ein. Die Projektion russischer Außenpolitik auf Lateinamerika und die demonstrative Herausforderung der USA in ihrem eigenen Einflussbereich dient dem Ansinnen Präsident Putins, Russland in der Nachfolge der Sowjetunion wieder sichtbar als Weltmacht zu positionieren. Das Investment in Venezuela zielt darauf ab, die eigene Position auf dem globalen Energiemarkt zu stärken und den Zugriff auf Energieressourcen zu sichern. Zugleich hat das Engagement eine geostrategische Dimension, wenn sich dadurch die Gelegenheit ergeben sollte, einen neuen Stützpunkt in der westlichen Hemisphäre aufzubauen.

### **Russlands geostrategisches Engagement in Lateinamerika zielt auf den Aufbau eines neuen Stützpunkts in der westlichen Hemisphäre ab.**

---

Da Russland im Vergleich zu China und den USA jedoch die ökonomischen und militärischen Mittel fehlen, um seine Interessen in der gesamten Region prominenter zu vertreten, setzt es verstärkt auf andere Mittel der Einflussnahme. Zentrales Instrument dabei ist das spanischsprachige Programm des Fernsehsenders *Russia Today*, das im Vergleich mit anderen internationalen Sendern sehr professionell gestaltet und äußerst populär ist. Die Positionen und Äußerungen von US-Präsident Trump gegenüber den lateinamerikanischen Nachbarn bieten zudem einen idealen Kontext, um das Modell der liberalen Demokratie zu diskreditieren und für das autoritäre Staatsmodell Russlands als Alternative zu werben, oder zumindest Verständnis und Sympathie für russische Interessen zu erzeugen. Die nach den Erfahrungen aus dem US-Wahlkampf

von Putin-Kritikern befürchtete Einmischung Russlands in lateinamerikanische Wahlkämpfe hat sich bislang nicht bewahrheitet. Eine dezidiert russlandkritische Haltung wie in vielen europäischen Ländern lässt sich in den meisten lateinamerikanischen Staaten nicht feststellen, weil Russland aufgrund der geografischen Entfernung kaum als Aggressor, sondern eher als ein wichtiger internationaler Akteur wahrgenommen wird, der von Nutzen ist, um den Einfluss des Hegemons im Norden auszubalancieren. Das autoritäre Staatsmodell, für das Russland und China in ihren unterschiedlichen Ausprägungen stehen, wird weder in der lateinamerikanischen Öffentlichkeit noch in Regierungskreisen intensiv problematisiert.

### **Leitlinien und Handlungsfelder einer privilegierten Partnerschaft**

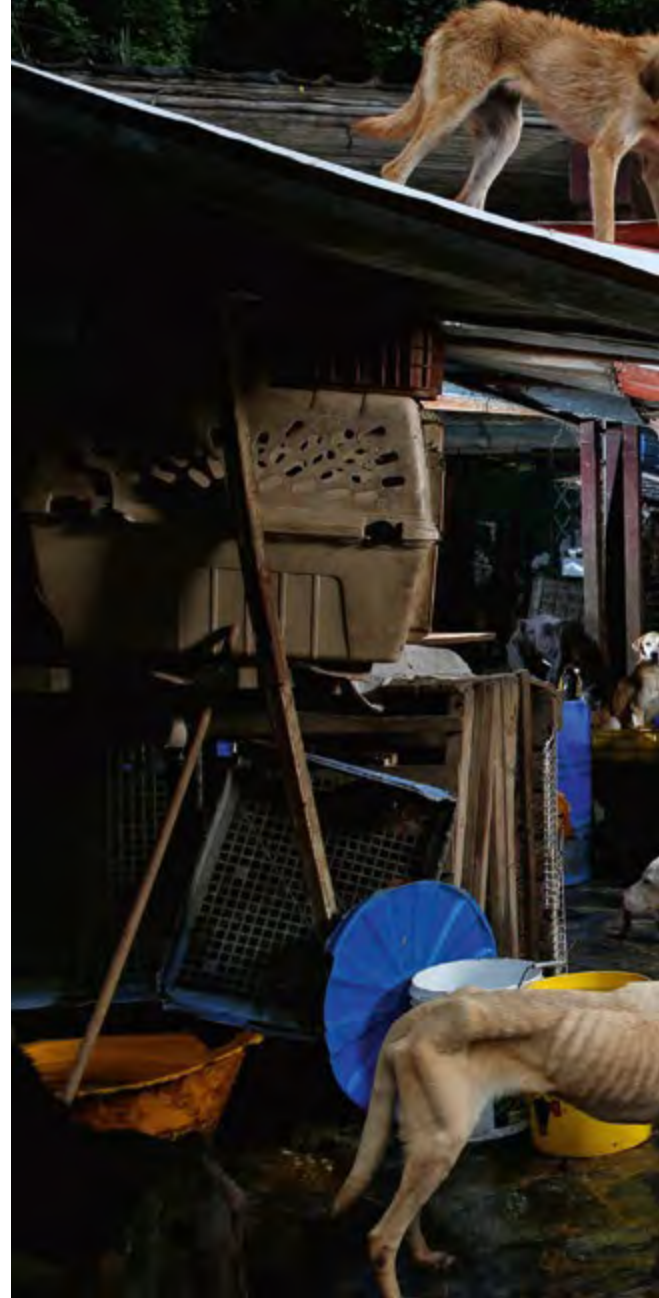
Um die lateinamerikanischen Demokratien als Partner einer Werteallianz für eine freiheitlich-liberale Weltordnung zu gewinnen, sollten sich deutsche und europäische Entscheidungsträger von Lippenbekenntnissen der vergangenen Jahre und überholten Konzepten lösen. Das in zahlreichen Lateinamerikapapieren wiederkehrende Bekenntnis zu einer „europäisch-lateinamerikanischen Wertefamilie“ verliert seinen Sinn, wenn daraus keine konkreten Initiativen für die gemeinsame Zusammenarbeit erfolgen. Gleiches lässt sich über den oft bemühten Begriff der „strategischen Partnerschaft“<sup>13</sup> sagen, wenn eine erkennbare Strategie nicht vorhanden ist. Dem 2005 von der EU-Kommission vorgestellten Konzept einer strategischen Partnerschaft zwischen EU und Lateinamerika fehlt bis heute eine realistische und hinreichend konkrete Strategie für die Beziehungen der EU mit Lateinamerika. Politischer Dialog und wirtschaftliche Kooperation ergänzen sich nicht, sondern stehen bisweilen in einem diametralen Gegensatz, wie das Beispiel der EU-MERCOSUR Verhandlungen aktuell wieder zeigt. Politischen Willensbekundungen einer vertieften Zusammenarbeit stehen in diesem Fall die Interessen der europäischen Agrarlobby entgegen. Eine substanzielle Vertiefung der EU-Lateinamerikabeziehungen hat seit 2005 nicht stattgefunden.



Die Verantwortung hierfür liegt allerdings auf beiden Seiten des Atlantiks. Das Verständnis der eigenen Rolle in der internationalen Politik, der Vorteile regionaler Zusammenarbeit sowie der Notwendigkeit zur Übernahme von internationaler Verantwortung ist bei vielen lateinamerikanischen Regierungen noch zu wenig ausgeprägt. Die jungen Nationalstaaten Lateinamerikas tun sich mit einer substantiellen regionalen Integration, welche die Aufgabe von nationaler Souveränität in einigen Politikfeldern implizieren würde, erfahrungsgemäß sehr schwer. Die Geschichte der regionalen Integration in Lateinamerika ist daher auch eine Geschichte des Scheiterns, wie die zahlreichen Regionalorganisationen zeigen, die de facto nur noch auf dem Papier bestehen, aber keine politische Relevanz mehr haben. Vor diesem Hintergrund wäre es wünschenswert, dass Organisationen wie der MERCOSUR oder die Pazifik-Allianz weiterentwickelt werden und einen politischen Mehrwert erhalten, der die Summe ihrer Mitglieder übersteigt. Auch die Abstimmung der lateinamerikanischen Staaten auf multilateralen Foren untereinander ist noch ausbaufähig. So findet z. B. eine gemeinsame Abstimmung und Interessenvertretung der G20-Staaten Argentinien, Brasilien und Mexiko in diesem Forum kaum statt. Eine stärkere Zusammenarbeit der lateinamerikanischen Demokratien untereinander, verknüpft mit einer aktiveren Wahrnehmung ihrer Verantwortung bei globalen Herausforderungen, würde nicht nur die Verhandlungsmacht der Region auf globaler Ebene stärken, sondern auch dazu beitragen, in Europa stärker als attraktiver Partner auf Augenhöhe wahrgenommen zu werden.

**Oberste Prämisse einer privilegierten Partnerschaft muss die Anerkennung der Souveränität und gleichberechtigten Interessen der lateinamerikanischen Staaten sein.**

---



Der Begriff „privilegierte Partnerschaft“<sup>14</sup> könnte in diesem Kontext dazu beitragen, die Beziehungen zu den lateinamerikanischen Partnerstaaten realistischer zu betrachten und konkreter auszugestalten. Grundlage für das Privileg einer gegenseitigen Vorzugsbehandlung, die dieser Begriff impliziert, wäre das gemeinsame Bekenntnis zu einer demokratisch-freiheitlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung im jeweils eigenen





Real existierender Sozialismus: Trotz russischer Investitionen bleibt die Lage in Venezuela verheerend.  
Quelle: © Carlos Garcia Rawlins, Reuters.

Land sowie die Verpflichtung, diese auf internationaler Ebene auch gemeinsam zu verteidigen. Die Inhalte und Ziele einer europäisch-lateinamerikanischen Werte- und Interessengemeinschaft müssen dabei auf Augenhöhe definiert und ausgehandelt werden. Denn die in der Vergangenheit unter der Überschrift einer Wertegemeinschaft zu beobachtende Vereinnahmung Lateinamerikas für europäische Interessen ist kontraproduktiv.

Das gilt auch für die internationale Rolle Chinas und Russlands, die aus lateinamerikanischer Perspektive längst nicht so negativ beurteilt wird wie in Europa. Zwar fühlen sich die meisten Staaten der Region dem europäischen, demokratischen Staatsmodell eng verbunden und lehnen das autoritäre Gegenmodell ab; dennoch sehen sie in Staaten wie China, Russland, Iran und der Türkei unter der Regierung Erdoğan Handels- und

Investitionspartner, die zur Diversifizierung der eigenen Außen(handels)beziehungen einen wichtigen Beitrag leisten. Die demonstrative Zurückhaltung der lateinamerikanischen Staaten bei den Sanktionen der USA und der EU gegen Russland machte deutlich, dass die Regierungen nicht gewillt sind, europäische und US-amerikanische Interessen und Konflikte automatisch zu ihren eigenen zu machen.

Wenig hilfreich ist in diesem Zusammenhang auch der Begriff des Westens, weil erstens dessen prominenteste Vertreter – die USA und Europa – in der lateinamerikanischen Wahrnehmung häufig selbst Urheber von Unterdrückung und Bevormundung waren. Zweitens schreibt der Begriff die Logik des Kalten Kriegs fort, in dem Lateinamerika für den Westen mehr Spielfeld und Spielball einer geopolitischen Auseinandersetzung als echter Partner war. Und drittens impliziert der Begriff eine Abgrenzung des Westens gegenüber dem Osten, dem insbesondere die lateinamerikanischen Pazifikanrainer durchaus offen gegenüberstehen. Auch zur Einbindung demokratischer Partnerstaaten im asiatisch-pazifischen Raum, wie Japan und Südkorea, die als Partner einer demokratisch-freiheitlichen Werteallianz dringend gebraucht werden, ist das „Konzept des Westens“ wenig zielführend.

Oberste Prämisse einer privilegierten Partnerschaft muss daher die Anerkennung der Souveränität und gleichberechtigten Interessen der lateinamerikanischen Staaten sein. Das Konzept einer Werteallianz für eine freiheitlich-demokratische Weltordnung, das zudem für Partner im asiatisch-pazifischen Raum offen ist, findet in Lateinamerika sicher viele Sympathien. Die Vorstellung der Rückkehr zu einer westlich-atlantisch, von den USA und Europa, dominierten Weltordnung ist aus lateinamerikanischer Perspektive dagegen weniger attraktiv.

Zu einer privilegierten Partnerschaft gehört auch, dass die Herausforderungen für Demokratie und Freiheit in den Ländern beider Regionen offen angesprochen werden, ohne dabei den moralischen Zeigefinger zu erheben. Soziale Ungleichheit, Korruption und Straflosigkeit sind in vielen

lateinamerikanischen Ländern bekannte Defizite und damit wichtige Felder der Zusammenarbeit. Auch Europa sieht sich zunehmend mit populistischen und autoritären Tendenzen konfrontiert, die mit Beschneidungen demokratischer und rechtsstaatlicher Institutionen einhergehen. Ein offener Dialog über gemeinsame Herausforderungen und vorhandene Defizite der freiheitlich-demokratischen Ordnung in beiden Regionen sowie die Zusammenarbeit bei der Entwicklung von Antworten ist ein wichtiges Element der europäisch-lateinamerikanischen Partnerschaft. Die politische, wirtschaftliche und humanitäre Krise in Venezuela hat in diesem Kontext besondere Bedeutung, weil sie inzwischen die Stabilität der gesamten Region bedroht. Das Zurückdrängen autoritärer Tendenzen und die Einhegung bestehender Diktaturen ist eine lateinamerikanisch-europäische Gemeinschaftsaufgabe.

### **Die deutsche Mitgliedschaft im VN-Sicherheitsrat 2019 / 2020 sollte genutzt werden, um die Interessen der lateinamerikanischen Partner einzubringen.**

---

Ein zentrales Handlungsfeld ist die europäisch-lateinamerikanische Zusammenarbeit in multilateralen Foren. Die enge Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Argentinien bei der Übergabe der G20-Präsidentschaft war hier ein gutes Beispiel. Die Abstimmung und Kooperation in den VN-Gremien sollte weiter ausgebaut werden. Positives Beispiel ist das gemeinsame Engagement im Rahmen der Weltklimakonferenzen, wo Europa und Lateinamerika an einem Strang ziehen. Ohne das Engagement Mexikos und seiner damaligen Außenministerin Patricia Espinosa – heute Generalsekretärin des VN-Klimasekretariats – wäre das Klimaabkommen von Paris kaum denkbar gewesen. Die deutsche Mitgliedschaft im VN-Sicherheitsrat 2019 / 2020 sollte genutzt werden, um die Interessen der lateinamerikanischen

Partner einzubringen. Gleiches gilt für die Reformdebatte zum VN-Sicherheitsrat, in der Deutschland und Europa eine stärkere Berücksichtigung Lateinamerikas unterstützen sollten. Im VN-Menschenrechtsrat ist nach dem Rückzug der USA eine enge Zusammenarbeit der lateinamerikanischen und europäischen Demokratien von besonderer Bedeutung, um dem eingeübten Zusammenspiel autoritärer Staaten in diesem Gremium wirkungsvoll entgegenzutreten. Eine besondere Rolle spielen auch die internationalen Finanzinstitutionen, insbesondere IWF und Weltbank, die in einigen lateinamerikanischen Partnerstaaten wegen der US-amerikanisch-europäischen Dominanz nicht unkritisch gesehen werden. Eine Stärkung der lateinamerikanischen Rolle in beiden Organisationen könnte die Akzeptanz und die Wirkung beider Institutionen in der Region stärken und die Rolle alternativer Kreditgeber ausbalancieren. Eine in der Debatte zu multilateralen Foren noch wenig beachtete Organisation ist die OECD, die als Forum marktwirtschaftlich orientierter Demokratie globale Bedeutung hat. Nach Mexiko und Chile ist inzwischen auch Kolumbien Mitglied des Clubs. Costa Rica befindet sich in Beitrittsverhandlungen und Brasilien, Argentinien und Peru haben im Rahmen eines Kooperationsprogramms Reformprozesse in Gang gesetzt, um sich der Gemeinschaft anzunähern. Die Beitrittsbemühungen lateinamerikanischer Staaten und die damit verbundenen internen Reformprozesse sollten von deutscher und europäischer Seite unterstützt werden.

Ein weiteres zentrales Handlungsfeld bleibt die wirtschaftliche Integration mit und in Lateinamerika, die weiterhin höchste Priorität auf der EU-Lateinamerikaagenda genießen sollte. Die Aktualisierung der Assoziierungsabkommen mit Chile und Mexiko ist auf einem guten Weg. Die Verhandlungen über ein Assoziierungsabkommen mit dem MERCOSUR (Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay) sind weit fortgeschritten, gerieten auf der vermeintlichen Zielgerade, u. a. wegen Bedenken einzelner EU-Staaten hinsichtlich der Auswirkungen auf den heimischen Agrarsektor, jedoch ins Stocken. Ein Durchbruch der Verhandlungen wäre

angesichts der protektionistischen Tendenzen im Welthandel ein wichtiges politisches Signal für einen freien und fairen Handel und sollte von deutscher Seite unbedingt unterstützt werden.

Mit Blick auf die Handels- und Investitionsbeziehungen befinden sich Deutschland und Europa in Konkurrenz mit China und anderen Akteuren. Der Hinweis auf den autoritären Charakter des chinesischen Staatskapitalismus und unfaire Praktiken bei der Kreditvergabe und Durchführung großer Infrastrukturprojekte ist oft berechtigt, aber wenig zielführend. Vielmehr gilt es, Worten Taten folgen zu lassen und nachzuweisen, dass Wirtschaftsbeziehungen mit Europa tatsächlich nachhaltiger sind und im Sinne einer langfristigen Win-Win-Situation für beide Seiten gestaltet werden können. Der Gewinn eines großen Projekts zur Förderung des Zukunftrohstoffs Lithium<sup>15</sup> in Bolivien 2018 durch ein deutsches Konsortium war auch deshalb möglich, weil das Investitionsabkommen den Aufbau einer Industrie und Wertschöpfungskette vor Ort, Ausbildungsprogramme und Arbeitsplätze vorsieht sowie hohe Umwelt- und Sozialstandards berücksichtigt. Dass sich chinesische Großprojekte in der Rohstoffförderung oder im Infrastrukturbereich in der Vergangenheit häufig durch die Verletzung eben dieser Standards auszeichneten, wird in vielen lateinamerikanischen Ländern inzwischen kritisch reflektiert. Das Modell nachhaltiger Rohstoffpartnerschaften und die Zusammenarbeit beim Aufbau einer einheimischen Industrie und Dienstleistungsgesellschaft sollten von europäischer Seite intensiv vorangetrieben werden. Denn eine europäische Unterstützung bei der nachhaltigen Weiterentwicklung der lateinamerikanischen Rohstoffökonomien würde sowohl die Wettbewerbsposition als auch die politische Glaubwürdigkeit Europas in Lateinamerika stärken. Insbesondere mit Blick auf die Geschäftsfelder erneuerbare Energien und Umwelttechnologie könnte Deutschland dabei eine wichtige Rolle übernehmen.

Ein wichtiges und noch unzureichend bearbeitetes Handlungsfeld ist der gesamte Bereich der Digitalisierung einschließlich der Debatten um Künstliche Intelligenz, *Cyber Security*, *big*



*data* und Datenschutz, elektronischen Handel und Industrie 4.0. Chinas digitale Seidenstraße reicht bis nach Europa und Lateinamerika. Während die Standards der digitalen Weltordnung bei Suchmaschinen (Google und Baidu), sozialen Netzwerken (Facebook und Tencent) sowie Marktplätzen (Amazon und Alibaba) von chinesischen und amerikanischen Internetgiganten gesetzt werden, finden sich Europa und Lateinamerika weitgehend in einer Zuschauerrolle wieder. Bei den Verhandlungen zu globalen Regelungen für den digitalen Handel, die Besteuerung von Digitalkonzernen oder *Cyber Security* – beispielsweise im Rahmen der WTO, des G20-Prozesses oder des *Internet Governance Forum* (IGF) der VN – sollten Europa und Lateinamerika daher dringend gemeinsame Positionen entwickeln und vertreten. Diese Debatte steht in den europäisch-lateinamerikanischen Beziehungen jedoch noch am Anfang.

### **Es wäre eine fatale Fehleinschätzung, die nach Europa und Nordamerika demokratischste Weltregion außen vorzulassen.**

---

#### **Fazit**

Die Weltordnung befindet sich in einer Umbruchphase, die von gegenläufigen Tendenzen gekennzeichnet ist. Das Leitbild der liberalen Demokratie wird durch autoritäre Staatsmodelle in Frage gestellt. China und Russland sind dabei nur die sichtbarsten Akteure. Die Welthandelsordnung ist geprägt vom Konflikt zwischen Protektionismus und Freihandel. Die Verrechtlichung internationaler Politik durch multilaterale Institutionen wird durch ein zunehmend unilaterales Handeln wichtiger internationaler Akteure herausgefordert. Deutschland und Europa sollten sich vor diesem Hintergrund für eine internationale Werteallianz im Sinne einer freiheitlich-demokratischen Weltordnung einsetzen. Die vom deutschen Außenminister Heiko

Maas angestoßene Initiative einer „Allianz für den Multilateralismus“<sup>16</sup> zielt deswegen in die richtige Richtung, hat aber zwei entscheidende Schwachpunkte. Zum einen darf eine solche Allianz bei allen Herausforderungen und Irritationen, welche die Präsidentschaft Trump für das transatlantische Verhältnis mit sich bringt, nicht gegen die USA gerichtet sein, sondern muss alles daran setzen, diese weiterhin als zentralen Partner einzubeziehen. Zum anderen müssen die Demokratien Lateinamerikas als elementare Bestandteile und gleichberechtigte Partner einer solchen Werteallianz prominenter einbezogen werden. Wenn die kanadische Außenministerin Chrystia Freeland betont, es sei an der Zeit, dass sich die liberalen Demokratien den zunehmend autoritären Tendenzen in der Welt entgegenstellen,<sup>17</sup> wäre es eine fatale Fehleinschätzung, die nach Europa und Nordamerika demokratischste Weltregion – die Lateinamerika trotz aller Defizite der dortigen Demokratien ist – bei dieser Mission außen vorzulassen. In diesem Sinne kommt das 250-jährige Jubiläumsjahr 2019 der Geburt Alexander von Humboldts, der als „zweiter Kolumbus“ für die „Wiederentdeckung Lateinamerikas“<sup>18</sup> gefeiert wurde, zum richtigen Zeitpunkt. Denn der Weg von einer vorsichtigen Wiederentdeckung Lateinamerikas für die deutsche und europäische Außenpolitik bis hin zu einer privilegierten Partnerschaft, die diesen Namen auch verdient, kann jeden Impuls gebrauchen.

---

**Stefan Reith** ist Leiter des Teams Lateinamerika der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Fukuyama, Francis 1992: *The End of History and the Last Man*, Free Press, New York.
- 2 Freedom House 2018: *Freedom in The World 2018: Highlights from Freedom House's annual report on political rights and civil liberties, Democracy in Crisis*.
- 3 Huntington, Samuel 1996: *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Simon & Schuster, New York.
- 4 *Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños* (Gemeinschaft der Lateinamerikanischen und Karibischen Staaten, CELAC).
- 5 War die EU 2016 mit 21,8% Anteil am Außenhandel des MERCOSUR noch wichtigster Handelspartner des Blocks, wurde sie 2017 von China abgelöst (2017: China 21,8% und EU 20,3%). Vgl. Europäische Kommission 2018: *Countries and regions. Mercosur*, in: <http://bit.ly/2G7HIR1> [21.08.2018].
- 6 Vgl. Sangmeister, Hartmut 2003: *Der ALCA-Prozess: James Monroe versus Simón Bolívar*, in: *Ibero-Analysen 14*, Ibero-Amerikanisches Institut, Berlin.
- 7 Strausfeld, Michi 2018: *Lateinamerika – Vom Hinterhof der USA zum Vorhof Chinas*, *Neue Zürcher Zeitung*, 17.02.2018, in: <https://nzz.ch/ld.1356801> [11.12.2018].
- 8 Auch in Pakistan, das sich infolge chinesischer Kredite für Großprojekte überschuldet hat, wird die Überlassung von Infrastruktur an China zur Reduzierung der Schulden diskutiert. Vgl. Peer, Mathias 2018: *Chinas neue Seidenstraße: Der Widerstand wächst*, *Handelsblatt*, 17.08.2018, S.11.
- 9 2017 eröffnete China am Horn von Afrika in Dschibuti seinen ersten ausländischen Flottenstützpunkt. Dem chinesischen Verteidigungshandbuch 2015 zufolge soll die Marine künftig global operieren und den Schutz chinesischer Interessen in Übersee garantieren.
- 10 Vgl. Pastrana, Eduardo / Vera Piñero, Diego 2017: *Transición de poder y orden mundial: el ascenso global de China y su proyección creciente en América Latina y el Caribe*, in: Pastrana, Eduardo / Gehring, Hubert (Hrsg.): *La proyección de China en América Latina y el Caribe*, Bogotá, S. 64.
- 11 Vgl. Nolte, Detlef 2018: *China fordert Europa in Lateinamerika heraus – aber verdrängt es (noch) nicht*, in: *GIGA Focus*, Nr.1, 02/2018, S. 5 f., in: <http://bit.ly/2L9vukj> [11.12.2018].
- 12 Triebe, Benjamin 2017: *Moskau pokert in Venezuela um mehr als Cash*, *Neue Zürcher Zeitung Digital*, 17.11.2017, in: <https://nzz.ch/ld.1329391> [23.8.2018].
- 13 Brasilien ist das einzige Land Lateinamerikas, mit dem Deutschland seit 2008 durch eine „strategische Partnerschaft“ verbunden ist. Sichtbarer Ausdruck dieser Partnerschaft waren die Regierungskonsultationen 2015, an denen Bundeskanzlerin Angela Merkel mit zwölf Kabinettsmitgliedern teilnahm. Aufgrund der innerpolitischen Krise Brasiliens und zahlreicher internationaler Krisenherde, die sich in den Fokus der deutschen Außenpolitik schoben, rückte die Partnerschaft mit Brasilien jedoch in den Hintergrund und bedarf einer dringenden Auffrischung.
- 14 Der Begriff wurde Anfang der 2000er Jahre in der politischen Debatte um Alternativen zu einem EU-Beitritt der Türkei verwendet. An dieser Stelle bezieht er sich im wörtlichen Sinne auf eine enge Partnerschaft, in der die Partner sich gegenseitig Privilegien einräumen, die sich vom Inhalt üblicher Freihandelsabkommen mit anderen Ländern und Region qualitativ deutlich abheben.
- 15 Ein Großteil der bekanntesten Lithiumreserven liegt im sogenannten Lithium-Dreieck Chile-Argentinien-Bolivien. Mit Chile und Argentinien tragen zwei lateinamerikanische Länder für über die Hälfte der weltweiten Lithiumproduktion verantwortlich. Vgl. Bardt, Hubertus / Hübner, Christian 2017: *Vom Öl zum Lithium: Perspektiven neuer Rohstoffkooperationen*, 14.11.2017, in: <http://bit.ly/2RR8ZDp> [11.12.2018].
- 16 Vgl. Leithäuser, Johannes 2018: *Maas erläutert „balancierte Partnerschaft“*, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 28.02.2018.
- 17 Ebd.
- 18 So der Titel eines Fernsehbeitrags: *3sat / SWR 2010*, in: <http://bit.ly/2EoAOeo> [11.12.2018].





[Weitere Themen](#)

# Der große Sprung zur grünen Energie?

Die Zukunft der Stromversorgung in Afrika

Mathias Kamp

Der Mangel an umfassender und verlässlicher Stromversorgung ist ein zentrales Hindernis für die wirtschaftliche Entwicklung auf dem afrikanischen Kontinent. In Zeiten des Klimawandels stellt sich dabei die Frage, wie der steigende Energiebedarf auf klimafreundliche Weise befriedigt werden kann. Westliche Partner und insbesondere Deutschland betonen die Möglichkeiten der erneuerbaren Energie, doch einige afrikanische Länder schmieden bereits Pläne für nukleare Alternativen – und auch die fossilen Energieträger sind noch lange nicht aus dem Rennen.

---

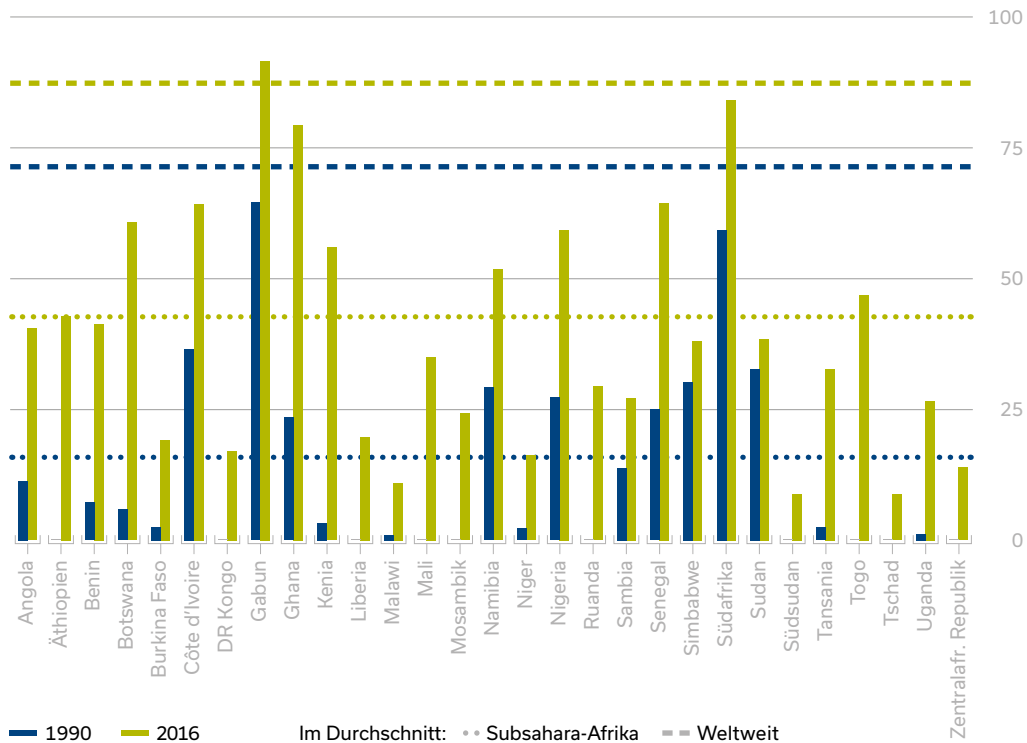
Mehr als 600 Millionen Menschen in Afrika leben ohne Strom. Nimmt man die besser situierten nordafrikanischen Staaten heraus, so kommt man auf nur knapp über 40 Prozent der Bevölkerung, die Zugang zu Elektrizität haben. Selbst innerhalb Subsahara-Afrikas gibt es dabei erhebliche Unterschiede: Während zum Beispiel in Südafrika über 80 Prozent mit Strom versorgt werden, sind es im Krisenland Südsudan nicht einmal neun Prozent der Bevölkerung. Bei aller Heterogenität lässt sich jedoch ganz allgemein feststellen, dass Afrika (südlich der Sahara) bei der Stromversorgung dem Rest der Welt weit abgeschlagen hinterherhinkt. Dies schlägt sich natürlich auch im Verbrauch nieder: nirgendwo ist der Stromverbrauch pro Kopf geringer als in Afrika – er liegt nur bei etwa einem Drittel des weltweiten Durchschnittswerts.<sup>1</sup>

Zur chronischen Unterversorgung aufgrund mangelnder Kapazitäten kommen ein hohes Maß an Ineffizienz bei den Versorgungssystemen und eine enorme Ungleichverteilung. Fast überall sind es die ländlichen Gebiete, die besonders von Energiearmut betroffen sind. Aber selbst dort, wo Strom zur Verfügung steht, ist die Versorgung oft unzuverlässig und die Ausfallquote erschreckend hoch. In vielen afrikanischen Städten kommt es regelmäßig zu Stromausfällen. Das Surren der Dieselgeneratoren zur Eigenversorgung ist dort ein allseits vertrautes Geräusch.

### **Energiearmut trotz Ressourcenreichtum**

Mit Ressourcenarmut ist die Unterversorgung eigentlich nicht zu erklären: Der Kontinent ist mit Rohstoffen gesegnet – und es kommen immer neue Funde hinzu. Afrika ist Energierohstofflieferant für Industrieländer und verfügt zudem über ein Potenzial bei erneuerbaren Energiequellen wie keine andere Region der Erde. Doch in der Vergangenheit wurden die vielfältigen Möglichkeiten kaum ausgeschöpft. Die Gründe dafür sind zahlreich: finanzielle Hürden, falsche entwicklungs- und wirtschaftspolitische Prioritäten, Fokussierung auf exportorientierte Investitionen; aber auch ineffiziente Verwaltungen, Korruption und schlechte Regierungsführung spielen eine Rolle. In der Folge fehlt es nicht nur an Großkraftwerken, die die erforderliche Menge an Strom produzieren könnten, sondern auch an entsprechenden Stromnetzen, die für eine flächendeckende Versorgung notwendig wären. Die tatsächliche Energiemenge, die beim afrikanischen Endverbraucher ankommt, liegt zumeist signifikant unter der theoretischen und auch tatsächlichen Produktionsmenge. Zum einen führen veraltete und schlecht gewartete Anlagen sowie Kraftstoffengpässe zu einer geringeren Produktion als eigentlich technisch möglich wäre. Zum anderen kommt es zu erheblichen Verlusten bei der Stromübertragung, bedingt durch schlechte Netz-Infrastruktur, beschädigte Stromleitungen, aber auch Stromdiebstahl. Nicht zuletzt: die Ineffizienz der Energieanlagen und die Dominanz fossiler Brennstoffe machen den in Afrika produzierten Strom extrem teuer.

**Abb. 1: Zugang zu Elektrizität in ausgewählten afrikanischen Ländern (in Prozent der Bevölkerung)**



Quelle: Weltbank 2016: Access to electricity (% of population), in: <http://bit.ly/2SOetPd> [14.12.2018].

Schaut man sich den gesamten Energiemix in Subsahara-Afrika an, so nimmt Elektrizität nur einen geringen Anteil ein. Die mit Abstand meistgenutzte Energiequelle ist konventionelle Biomasse, hauptsächlich in Form von Brennholz und Holzkohle zum Kochen in Haushalten und zur Nutzung im Kleingewerbe. 80 Prozent der Bevölkerung in Subsahara-Afrika sind auf die traditionelle Nutzung fester Biomasse angewiesen. In der Stromerzeugung dominieren die fossilen Energieträger, vor allem Kohle, gefolgt von Öl und Gas. Erneuerbare Energien machen mit Ausnahme von Wasserkraft bisher nur einen geringen Anteil aus. Allerdings zeigt sich hier in den vergangenen Jahren ein rapides Wachstum – und auch das größte Zukunftspotenzial.<sup>2</sup>

### Die Nachfrage explodiert

Ohne neue Strategien und massive Investitionen würde sich die ohnehin schlechte Lage noch

erheblich verschärfen, denn die Nachfrage nach Strom explodiert förmlich auf dem Kontinent. Es gilt nicht nur die aktuelle Unterversorgung zu überwinden, sondern den Energiesektor für eine wachsende Bevölkerung und wachsende Wirtschaft fit zu machen. Nirgendwo in der Welt wächst die Bevölkerung so rapide wie in Afrika: Laut UNICEF<sup>3</sup> wird sie sich dort bis 2050 auf etwa 2,5 Milliarden Menschen verdoppeln. Gleichzeitig verzeichnen viele afrikanische Länder ein vergleichsweise hohes Wirtschaftswachstum – mit sehr viel Luft nach oben. Der Hunger nach Energie wird entsprechend wachsen. Die Internationale Agentur für erneuerbare Energien (IRENA)<sup>4</sup> prognostiziert eine Verdreifung des Stromverbrauchs in Afrika zwischen 2010 und 2030. Eine McKinsey-Studie<sup>5</sup> spricht von einer Vervierfachung bis 2040 – ebenfalls im Vergleich zu 2010 und basierend auf einer prognostizierten Versorgungsrate von 70 bis 80 Prozent der Bevölkerung. Eine Komplettersorgung wird

wohl noch für Jahrzehnte illusorisch bleiben. Ein Bericht des *Africa Progress Panel* sieht bei gegenwärtiger Entwicklungsgeschwindigkeit erst für 2080 die Möglichkeit, die gesamte afrikanische Bevölkerung mit Strom zu versorgen.<sup>6</sup>

### Energie für Entwicklung

Energiearmut und mangelnde Stromversorgung haben entscheidende Folgen für die wirtschaftliche Entwicklung und Lebensqualität. Sie behindern Produktivität und Mobilität, beeinträchtigen Bildung, gesundheitliche Versorgung und andere wichtige soziale Dienstleistungen. Nicht nur Haushalte, sondern auch viele Schulen und Krankenhäuser in Subsahara-Afrika müssen ohne Strom auskommen. Wichtige Medikamente können nicht gekühlt, lebensrettende medizinische Technik nicht betrieben werden. Ohne Licht im Haus fällt das abendliche Lernen schwer. Die Abhängigkeit der Haushalte von konventionellen Brennstoffen beim Kochen führt durch das Einatmen von Rauch zu schwerwiegenden

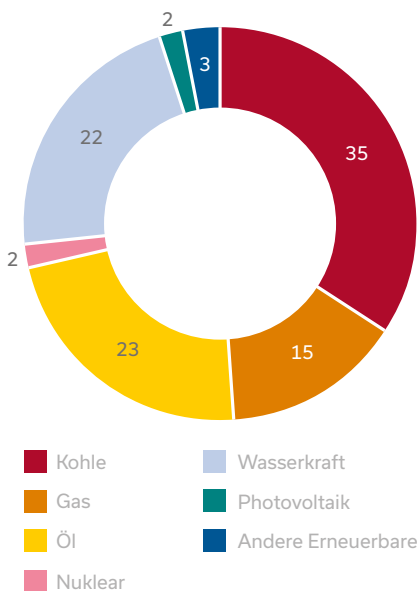
gesundheitlichen Folgen. Diese fordern laut Weltgesundheitsorganisation jährlich mehr Todesopfer als Malaria und HIV/AIDS zusammen.<sup>7</sup>

Betriebe leiden derweil unter Produktionsausfällen und hohen Kosten für Strom, insbesondere beim oft erforderlichen Einsatz eigener Dieselgeneratoren. Das Energiedefizit hat negative Auswirkungen auf Produktionskosten und Wettbewerbsfähigkeit und behindert somit Wirtschaftswachstum, Innovation sowie die Schaffung von Arbeitsplätzen.

Die Sicherung des Zugangs zu bezahlbarer, verlässlicher, nachhaltiger und moderner Energie für alle Menschen ist eines der nachhaltigen Entwicklungsziele (*Sustainable Development Goals*, kurz SDGs) im Rahmen der Agenda 2030 der Vereinten Nationen. Die Weltbank sieht auch jenseits dieser direkten Zielsetzung den Zugang zu Energie als einen zentralen Faktor für die Erreichung aller anderen SDGs. Ohne Energieversorgung sei es schwierig bis unmöglich, Wirtschaftswachstum und Beschäftigung zu fördern, Armut zu überwinden und menschliche Entwicklung voranzubringen, heißt es in einem Weltbank-Bericht. Ganze 125 der 169 Zielindikatoren der Agenda 2030 – also knapp drei Viertel – hätten einen direkten oder indirekten Bezug zur Energiefrage.<sup>8</sup>

Armut und Energieknappheit gehen meist Hand in Hand. Ein Blick in die Statistiken offenbart, dass die ärmsten Länder in der Regel auch diejenigen mit der schlechtesten Energieversorgung sind. Zwar sind die genauen kausalen Zusammenhänge komplex und nicht immer eindeutig belegbar, doch zahlreiche Studien zeigen eine enge Korrelation zwischen Energieversorgung bzw. Energieverbrauch auf der einen und Wirtschaftswachstum, Einkommensniveau und Beschäftigungsquote auf der anderen Seite.<sup>9</sup> Energie ist ein Schlüsselfaktor für die wirtschaftliche Transformation. Energiearmut stellt in Afrika damit ein entscheidendes Entwicklungshindernis dar.

**Abb. 2: Stromerzeugungskapazitäten in Subsahara-Afrika nach Energieträger (2016)**



Quelle: Eigene Darstellung nach IEA 2017, N. 8, S. 79.



## Ziel 7 der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung: Zugang zu bezahlbarer, verlässlicher, nachhaltiger und moderner Energie für alle sichern

- 7.1 Bis 2030 den allgemeinen Zugang zu bezahlbaren, verlässlichen und modernen Energiedienstleistungen sichern
- 7.2 Bis 2030 den Anteil erneuerbarer Energie am globalen Energiemix deutlich erhöhen
- 7.3 Bis 2030 die weltweite Steigerungsrate der Energieeffizienz verdoppeln
- 7.A Bis 2030 die internationale Zusammenarbeit verstärken, um den Zugang zur Forschung und Technologie im Bereich saubere Energie, namentlich erneuerbare Energie, Energieeffizienz sowie fortschrittliche und saubere Technologien für fossile Brennstoffe, zu erleichtern, und Investitionen in die Energieinfrastruktur und saubere Energietechnologien fördern
- 7.B Bis 2030 die Infrastruktur ausbauen und die Technologie modernisieren, um in den Entwicklungsländern und insbesondere in den am wenigsten entwickelten Ländern, den kleinen Inselentwicklungsländern und den Binnenentwicklungsländern im Einklang mit ihren jeweiligen Unterstützungsprogrammen moderne und nachhaltige Energiedienstleistungen für alle bereitzustellen

### Klimawandel als zentraler Faktor

Afrika als Ganzes trägt nur in vergleichsweise geringem Maße zum Klimawandel bei, gleichzeitig sind afrikanische Länder besonders stark von den Folgen des Klimawandels betroffen und bedroht. Das liegt zum Teil an den geografischen Gegebenheiten, aber auch an den ohnehin prekären Lebensbedingungen, schwierigen politischen Umständen und den entsprechend schwachen Anpassungsfähigkeiten. Der Klimawandel und seine Ursachen und Folgen müssen bei allem Engagement für die wirtschaftliche Entwicklung in Afrika mitbedacht werden. Auswirkungen des Klimawandels können Entwicklungsfortschritte erheblich beeinträchtigen. Wirtschaftswachstum und Infrastrukturausbau müssen daher auf ökologische Nachhaltigkeit ausgerichtet sein.<sup>10</sup> Die „alten“ Entwicklungspfade der Industrieländer mit ihrer Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen können nicht als Vorbilder dienen.

Bei der Transformation des afrikanischen Energiesektors muss der Aspekt des Klimawandels sogar in doppelter Hinsicht berücksichtigt

werden. Zum einen sollte der Energiemix der Zukunft so klimafreundlich wie möglich gestaltet werden. Zum anderen müssen die zu erwartenden Folgen des Klimawandels bereits bei den Planungen bedacht werden. Ausbleibende oder erratische Regenfälle können zum Beispiel erhebliche Auswirkungen auf die Energiegewinnung durch Wasserkraft haben. Besonders wichtig wird damit die Investition in innovative Lösungen, vor allem im Bereich der regenerativen Energien.

### Chancen für grüne Energie

„Der enorme Energiebedarf stellt Afrika vor große Herausforderungen. Wir sollten ihn aber auch als Chance begreifen, in grüne Energie zu investieren. Afrika kann der erste Kontinent sein, der sich vollständig aus erneuerbaren Energien versorgt“, so Entwicklungsminister Gerd Müller.<sup>11</sup> Dieser Fokus auf erneuerbare Energien hat sich als weitgehender Konsens unter Experten und vor allem unter den westlichen Entwicklungspartnern herauskristallisiert. Auch afrikanische Regierungen realisieren mehr und mehr das immense Potenzial in diesem Bereich und



verabschieden ehrgeizige Pläne, um die Nutzung dieser Möglichkeiten voranzubringen. In mindestens 40 Ländern auf dem Kontinent gibt es bereits Zielvorgaben für erneuerbare Energien.<sup>12</sup>

In der Tat sind die Voraussetzungen für die Nutzung regenerativer Energiequellen nirgendwo besser als in Afrika. Sonne, Wind und Wasser bieten ein unvergleichbar reiches Portfolio für grüne Energie. Experten beziffern die Kapazitäten für Sonnenenergie auf 9.000 bis 11.000 Gigawatt, für Wasserkraft auf mehr als 350 Gigawatt und für Windenergie auf über 100 Gigawatt. In Ostafrika bestehen zudem zusätzliche Möglichkeiten im Bereich der Geothermie, die auf immerhin 15 Gigawatt beziffert werden. Zum Vergleich: Die gesamte Stromerzeugungskapazität für Subsahara-Afrika im Jahr 2016 betrug 122 Gigawatt.<sup>13</sup> Das Potenzial der erneuerbaren Energiequellen ist damit mehr als genug, um den zukünftigen Energiebedarf auf dem Kontinent zu decken.<sup>14</sup> Bereits bis 2030 könnten sie laut der Internationalen Agentur für erneuerbare Energien (IRENA) die Hälfte des afrikanischen Stromverbrauchs decken.

## Die Voraussetzungen für die Nutzung erneuerbarer Energien sind in Afrika im Vergleich zu alten Energiequellen vielfach vorteilhafter.

Die effektive Nutzung des Potenzials der erneuerbaren Energien kann jedoch nur realisiert werden, wenn sowohl die infrastrukturellen als auch die administrativen Rahmenbedingungen stimmen. Dazu sind kohärente politische Strategien der afrikanischen Regierungen erforderlich, die den Ausbau der Infrastruktur fördern, gezielte Anreize setzen und Investitionen anlocken sowie einen transparenten und verlässlichen regulatorischen Rahmen schaffen.

Aus wirtschaftlicher Perspektive werden erneuerbare Energien im Vergleich zu den herkömmlichen

Energieträgern zunehmend attraktiver und wettbewerbsfähiger. Die Kosten für die Technologie sinken stetig, insbesondere im Solarbereich.<sup>15</sup> Zudem führt schnelle Innovation zu immer mehr Effizienz und Verlässlichkeit. Dies gilt nicht nur für die Technik der Energiegewinnung, sondern zum Beispiel auch für Energiespeicher.

Jenseits der sinkenden Kosten sprechen noch eine ganze Reihe weiterer Faktoren für erneuerbare Energien. Ihre Einsatzmöglichkeiten sind zum Beispiel weitaus flexibler. Neben dem Einsatz zur Netzeinspeisung bieten sie sich auch für dezentrale Versorgungslösungen an – die Photovoltaik sogar bis hin zu kleinen Heimsystemen. Damit sind sie besonders gut geeignet für die schnelle und kostengünstige Elektrifizierung ländlicher Gebiete. Sie tragen darüber hinaus auch zur Verbesserung der Energiesicherheit bei, insbesondere für Länder, die aktuell auf den Import fossiler Brennstoffe angewiesen sind. Mit Blick auf die heimische Wirtschaft in Afrika erkennen Studien ein erhöhtes Potenzial für Innovation und Wertschöpfung vor Ort. Es ergeben sich mehr lokale unternehmerische Perspektiven und ein höherer Beschäftigungseffekt als bei den fossilen Energien. Nicht zuletzt: Im Vergleich zu Kohle- und Atomkraftwerken verfügen Projekte im Bereich der erneuerbaren Energien über relativ kurze Vorlaufzeiten und können vergleichsweise schnell realisiert werden<sup>16</sup> – mit Ausnahme von Großvorhaben in der Hydroenergie.

### Großprojekte für Wasserkraft

Während der Anteil von Wind und Solar aktuell noch sehr gering ist, trägt die Wasserkraft immerhin schon zu etwa einem Fünftel zur Stromerzeugung in Afrika bei. Dabei werden bisher nur etwa zehn Prozent des geschätzten technischen Potenzials genutzt. Bei voller Ausschöpfung könnte Wasserkraft mehr als das Dreifache des aktuellen Energieverbrauchs für Subsahara-Afrika beisteuern.<sup>17</sup>

Die Hälfte dieses gesamten Energiepotenzials durch Wasserkraft ist im Kongo zu finden. Bereits in den frühen 1970er Jahren stieg man dort mit

dem Bau der beiden Staudämme Inga I und Inga II am Kongo-Fluss in die Hydroenergie ein. Ein weiterer Damm, Inga III, ist seit Langem in Planung, doch die Realisierung verzögert sich. Inmitten von Kontroversen zog sich die Weltbank 2016 aus dem umstrittenen Projekt zurück. Doch andere Partner sind weiter interessiert an der Umsetzung, unter anderem ein Konsortium mit Partnern aus China und Spanien.<sup>18</sup> Kritiker mahnen derweil die negativen Folgen für Mensch und Umwelt an. Im von Konflikten und Korruption gebeutelten Kongo gelingt aktuell nicht einmal die konsequente Instandhaltung der alten Staudämme. Dabei führt die große Vision sogar noch viel weiter: Im Rahmen des „Grand

Inga“-Projekts plant man die Errichtung der „Mutter aller Staudämme“. Die Kapazität dieses Damms könnte bei bis zu 40 Gigawatt liegen – nahezu doppelt so hoch wie die Kapazität des Drei-Schluchten-Damms in China, dem aktuell größten Staudamm der Welt.<sup>19</sup> Die Umsetzung dieses Mammutprojekts würde den afrikanischen Energiesektor fundamental verändern. Doch sie erscheint aktuell mehr als unwahrscheinlich – und in Anbetracht der Risiken und zu erwartenden Nebeneffekte auch kaum wünschenswert.

Andernorts in Afrika geht es dagegen zügiger voran. Äthiopien ist auf dem Kontinent bereits



Schattenseiten der Ölindustrie: Sonne, Wind und Wasser bieten ein unvergleichbar reiches Portfolio für grüne Energie und sind eine praktikable Alternative für Afrika. [Quelle: © Akintunde Akinleye, Reuters.](#)

führend bei der Nutzung von Wasserkraft und baut seine Kapazitäten im Rahmen mehrerer Großprojekte gerade weiter aus. Besonders im Fokus ist der *Grand-Renaissance*-Damm am Blauen Nil, der kurz vor seiner Fertigstellung steht und sechs Gigawatt Strom produzieren soll<sup>20</sup>. Doch auch hier gibt es Kontroversen, vor allem sorgte das Vorhaben für Spannungen zwischen den großen Nil-Anrainerstaaten Äthiopien, Sudan und Ägypten. Der Nil liefert fast das gesamte Trinkwasser für Ägypten und ein Abnehmen des Wasserstroms könnte dramatische Folgen haben.<sup>21</sup> Zwar verkündeten die drei Länder bei einem Gipfel Anfang 2018 die Lösung des Konfliktes, doch generell bleibt Potenzial für weitere Spannungen.<sup>22</sup> Das Beispiel zeigt, dass gerade bei der Wasserkraft die regionale Diplomatie und Kooperation eine wichtige Rolle spielt.

Unterdessen setzt weiter flussaufwärts auch Uganda auf den Bau weiterer Staudämme. In anderen Regionen des Kontinents investieren aktuell unter anderem auch Ghana, Guinea, Mosambik und Angola in den Ausbau der Hydroenergie-Kapazitäten.

Doch die Ideallösung für die Überwindung der Energieknappheit sind diese Großprojekte nicht. Neben den Bedenken zu ökologischen und sozialen Folgen des Staudammbaus ergeben sich zunehmend auch Sorgen um die Versorgungssicherheit bei der Wasserkraft. Die Auswirkungen des Klimawandels können die Wasserkrafterzeugung vor große Herausforderungen stellen. Für afrikanische Länder mit hoher Abhängigkeit von Wasserkraft sehen Experten das Risiko von Stromengpässen durch ausbleibende Regenfälle und Dürreperioden. Wasserkraft kann somit nur ein Teilelement des zukünftigen Energiemixes darstellen. Die Schlüsselrolle bei der klimafreundlichen Transformation des afrikanischen Energiesektors wird der Wind- und vor allem der Solarenergie zukommen.

### **Leapfrogging: Kommt der große Sprung?**

Damit die afrikanische Energiewende hin zu einer kohlenstoffarmen Energieversorgung

gelingt, sind erhebliche Kraftanstrengungen erforderlich. Trotz des enormen Potenzials für erneuerbare Energiequellen müssen zunächst noch eine ganze Reihe von Hürden überwunden werden. Schließlich geht es nicht nur um die Produktion von Strom, sondern auch um die flächendeckende Verteilung. Der bisher völlig unzureichende Ausbau der Stromnetze (und der schlechte Zustand der bestehenden Netze) ist dabei für viele Experten Hindernis und Chance zugleich. Die Schaffung einer umfassenden zentralen Netzinfrastruktur wäre eine kaum zu bewältigende Mammutaufgabe: teuer, langwierig und risikoanfällig. Die Alternative zu der einen „großen“ Lösung (Großkraftwerke mit flächendeckenden Netzen) ist daher ein kombinierter Ansatz, basierend auf einer Diversifizierung der Energiequellen (mit Priorität bei den erneuerbaren Energien) und vielen kleinen, dezentralen und netzunabhängigen Lösungen.

## **Afrika gilt als prädestiniert für das Leapfrogging in eine Phase jenseits des Stromnetzzeitalters.**

In diesem Zusammenhang fällt oft das Stichwort *Leapfrogging*. Es bezeichnet das Auslassen bzw. Überspringen von Entwicklungsstufen im Zuge einer rapiden technologischen und wirtschaftlichen Modernisierung und wird daher im Deutschen auch mit dem Begriff „Sprunginnovation“ umschrieben. Mit seiner aktuellen Ausgangslage gilt Afrika als prädestiniert für einen solchen „großen Sprung“ in eine Phase jenseits des Stromnetzzeitalters. „Afrikanische Nationen müssen sich gar nicht mehr auf die Entwicklung der alten kohlenstoffreichen Technologien fixieren“, schrieb der 2018 verstorbene Kofi Annan in einem Bericht des *Africa Progress Panel* im Jahr 2015. „Wir können unsere Energieproduktion ausbauen und allgemeinen Zugang zu Energie erreichen, indem wir direkt zu den neuen Technologien springen, die Energiesysteme überall auf der Welt transformieren“, so Annan.<sup>23</sup>

## Vielfältige, dezentrale Lösungen

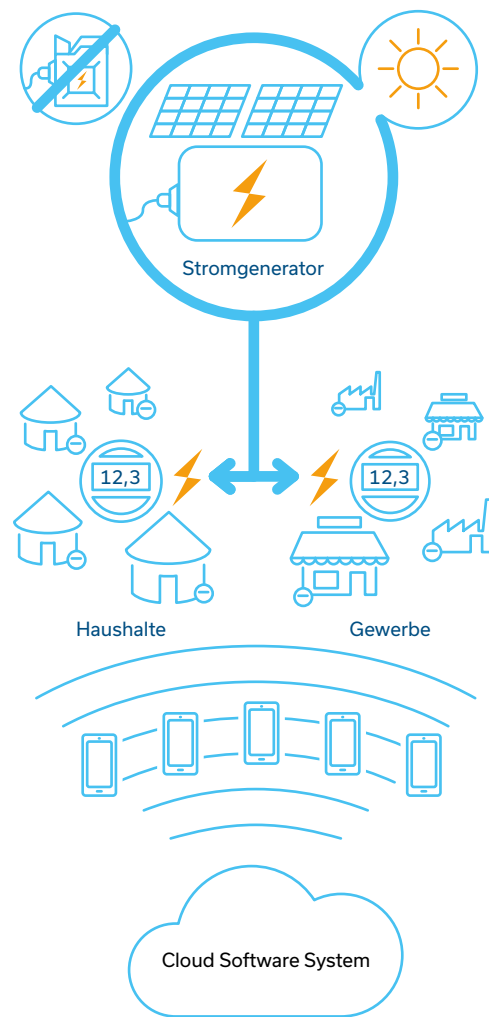
Für die Diversifizierung und Dezentralisierung spielen erneuerbare Energien die entscheidende Rolle. Bereits heute tragen zahlreiche innovative Lösungen aus der Photovoltaik zur Verbesserung der Lebensqualität vor allem im ländlichen Afrika bei. Dazu zählen nicht nur Solarmodule auf dem Dach, sondern auch zahlreiche Mini-Anwendungen wie Solarlampen, Solarkocher oder Solarrucksäcke für Schüler. Eine dynamische Szene an lokalen und ausländischen Start-ups trägt dazu bei, dass sich immer verlässlichere und vor allem bezahlbare Lösungen rapide verbreiten. Dazu zählen auch deutsche Akteure, wie zum Beispiel das Start-up *Mobisol*, das in ausgewählten afrikanischen Ländern Komplettpakete für die Elektrifizierung durch Photovoltaik liefert, die sich auch Haushalte mit geringem Einkommen über Mikrokredit-Angebote leisten können.

Mit Blick auf die ganz konkreten und unmittelbaren Anliegen der unterversorgten Menschen im ländlichen Raum sind derartige Angebote oft ein enormer Fortschritt. Dennoch tragen sie natürlich nur begrenzt zur großen Transformation bei. Ohne Zweifel werden die Großprojekte – also Investitionen in Kraftwerke, Solar- und Windparks sowie in den Ausbau der zentralen Netze – für die Gesamtwirtschaft weiter die entscheidende Rolle spielen. Sie bilden das Rückgrat für die Energieversorgung und sind vor allem für die Versorgung der Städte, Industriezentren und Boom-Regionen unersetzlich. Doch zwischen Großkraftwerken und zentralen Netzen auf der einen sowie Einzelmodulen und Mini-Anwendungen auf der anderen Seite gibt es noch einen großen Bereich an innovativen Zwischenlösungen, die den Energiesektor in Afrika signifikant verändern können. Die Rede ist von Mini-Kraftwerken für kleine Gemeinden und Betriebe bzw. überschaubare Cluster von Verbraucherhaushalten sowie kleinen, dezentralen Stromnetzen (*Mini- und Micro-Grids*). Solche Kleinstnetze, die meist auf Solar- oder Windenergie basieren (zu einem geringeren Teil kommen auch Biogasanlagen oder Kleinwasserkraftwerke in Frage), bieten vor allem für die abgelegenen ländlichen Gebiete vielversprechende Lösungen.<sup>24</sup> Sie können die

Netzstabilität verbessern und an vielen Stellen die traditionellen klimaschädlichen Dieselgeneratoren ablösen, die bisher noch eine weit verbreitete Alternative zum zentralen Stromnetz darstellen.

In einem Kontext, in dem der flächendeckende Ausbau der zentralen Stromnetze bis in alle ländlichen Räume sich über Jahrzehnte hinziehen würde, bieten die dezentralen Ansätze realistischere und vor allem schnellere Antworten auf die Herausforderung der Energiearmut.

**Abb. 3: Dezentrales Stromnetz (Micro-Grid)**



Quelle: Eigene Darstellung.





Licht im Dunkel: Um den wachsenden Energiebedarf zu decken, muss in Afrika auch die Nutzung fossiler Brennstoffe weiter ausgebaut werden. [Quelle: © Siphwe Sibeko, Reuters.](#)

### **Fossile Energieträger bleiben relevant**

Bei aller Euphorie und Aufbruchsstimmung mit Blick auf die Chancen im Bereich der regenerativen Energien darf nicht vergessen werden, dass auch die fossilen Energieträger noch lange nicht aus dem Rennen sind. Afrika verfügt über massive Öl- und Gasvorkommen – viele davon noch gänzlich unerschlossen. Zwar wäre es aus

klimapolitischen Gründen ratsam, diese Ressourcen möglichst unangetastet zu lassen. Doch in Anbetracht der beschriebenen Herausforderungen bei der Energieversorgung wird der Ausstieg aus der fossilen Energie in Afrika ebenso wie im Rest der Welt nicht von heute auf morgen gelingen. Ganz im Gegenteil: Kurz- und mittelfristig wird wohl auch die Nutzung der fossilen Brennstoffe noch parallel zur Erschließung von



erneuerbaren Alternativen ausgebaut werden und weiter einen zentralen Bestandteil des Energiemixes bilden. Die Internationale Energieagentur prognostiziert, dass im Jahr 2030 immer noch knapp über die Hälfte der in Subsahara-Afrika produzierten Strommenge aus fossilen Energiequellen gewonnen werden wird (bei einer Verdoppelung der Produktionskapazität gegenüber 2016): 21 Prozent aus Kohle, 18 Prozent aus Gas und zwölf Prozent aus Öl.<sup>25</sup> Modernen Gaskraftwerken gehört dabei wohl die Zukunft: während der Anteil von Kohle und Öl sukzessive abnehmen wird, erhöht sich der Anteil von Erdgas an der Stromerzeugung im Vergleich zum aktuellen Stand. Technische Innovationen können dabei für erhöhte Effizienz und signifikant reduzierte CO<sub>2</sub>-Emissionen sorgen.

## **Diverse afrikanische Länder ziehen die Nutzung von Atomenergie in Betracht, wobei sich ihnen China und Russland als potenzielle Partner anbieten.**

### **Nukleare Alternativen?**

Eine andere Option, die in vielen Berichten und Plänen meist bewusst außen vor gelassen wird, ist die Atomenergie. Dabei ist es keineswegs so, dass die nukleare Variante keine Rolle spielt. Die Internationale Atomenergie-Agentur (IAEA) berichtet von einer ganzen Reihe afrikanischer Staaten, die an Investitionen in Atomenergie interessiert sind. In insgesamt zwölf afrikanischen Ländern gibt es mehr oder weniger konkrete Pläne. Für einige afrikanische Politiker scheint die Option attraktiv. Sie sehen einen vermeintlich schnellen, effizienten und klimafreundlichen Weg, der Energiearmut zu entkommen und die Wirtschaft anzukurbeln. Und mit China und Russland stehen gleich zwei potenzielle Partner bereit, die sich laut manchem Beobachter bereits mitten in einem erbitterten Wettlauf um den Export von Nukleartechnologie befinden.

In einigen Ländern sind die Pläne schon fortgeschritten. Am weitesten ist hier Südafrika. Dort steht in Kapstadt seit 1984 das bisher einzige Atomkraftwerk auf dem Kontinent. Zudem wurden bereits 2015 Pläne vorgestellt, die den Bau weiterer Reaktoren mit einer Kapazität von 9,6 Gigawatt vorsehen – zunächst mit Blick auf eine mögliche Partnerschaft mit Russland. Seitdem jedoch wurden viel Kritik und Zweifel an der Sinnhaftigkeit und Umsetzbarkeit des Vorhabens geäußert und dessen Zukunft erscheint ungewiss.<sup>26</sup> Doch auch andere Länder stehen in den Startlöchern: Sudan unterzeichnete 2016 einen Rahmenvertrag mit China, der den Bau eines ersten AKW bis 2027 vorsieht. Auch Kenia möchte mit Hilfe der Chinesen bis 2030 vier Reaktoren bauen. Nigeria dagegen setzt auf den Partner Russland und plant ebenfalls den Bau von vier AKWs. In Westafrika träumt Ghana im Grunde schon seit der Unabhängigkeit von einem eigenen AKW. Nun gibt es konkrete Pläne für den Bau von zwei Reaktoren. Die Entscheidung über eine mögliche Partnerschaft mit China oder Russland ist jedoch noch nicht gefallen.<sup>27</sup>

Ob und wann sich diese Pläne materialisieren, bleibt abzuwarten. In Expertenkreisen überwiegen die skeptischen Stimmen. Als Hindernisse werden unter anderem die hohen Eingangsinvestitionen, die möglichen Umweltfolgen und Sicherheitsrisiken (insbesondere im Kontext politischer Instabilität), hohe technisch-personelle Ansprüche sowie die eher pessimistischen Prognosen zur Rentabilität angeführt. In Anbetracht der sinkenden Kosten und rapiden Innovation bei anderen Energieträgern erscheinen die Pläne aus marktwirtschaftlicher Sicht kaum sinnvoll.<sup>28</sup> Manche Kritiker sehen in ihnen daher vor allem zweierlei: den Relevanzkampf einer sterbenden Industrie sowie geopolitische Schachzüge mit primär symbolischem Gehalt.

### **Partnerschaften für die Finanzierung**

Um die afrikanische Energiewende Wirklichkeit werden zu lassen, ist neben den politischen und administrativen Weichenstellungen auf Seiten der afrikanischen Regierungen vor allem die Mitwirkung der internationalen Partner und

der Privatwirtschaft gefragt, um die immensen Herausforderungen bei der Finanzierung zu bewältigen. Innerhalb kürzester Zeit sind massive Investitionen erforderlich, die die afrikanischen Staaten aus eigener Kraft nicht aufbringen können. Alleine zur Halbierung der Zahl der Stromausfälle und zur Sicherung eines universellen Zugangs zur Stromversorgung in den Städten errechnet die Internationale Energieagentur ein Investitionsvolumen von mindestens 450 Milliarden US-Dollar<sup>29</sup> – und damit ist man vom Ziel der flächendeckenden Versorgung noch weit entfernt.

Eines der zentralen Instrumente, um die benötigte Unterstützung bereitzustellen, ist die im Rahmen der Pariser Klimakonferenz 2015 gestartete Initiative für erneuerbare Energien in Afrika (AREI). Im Rahmen dieser afrikanisch geführten Initiative sollen bis 2020 bis zu zehn Gigawatt zusätzliche Energieerzeugungskapazitäten im Bereich der erneuerbaren Energien aufgebaut werden; bis 2030 werden sogar bis zu 300 Gigawatt angestrebt. Für die Finanzierung der ersten Phase bis 2020 stehen über bilaterale und multilaterale Initiativen zehn Milliarden US-Dollar bereit. Deutschland steuert mit drei Milliarden Euro den größten Posten dazu bei.<sup>30</sup> Bereits 2013 initiierten die USA unter Barack Obama das Programm *Power Africa*, das über ein Modell von Public-private-Partnerships über 50 Milliarden US-Dollar für Investments in den afrikanischen Energiesektor kanalisiert. Trotz solcher groß angelegten Programme bleiben sowohl die Zusagen als auch die tatsächlichen Investitionen in die afrikanische Energiewende bisher aber hinter den Erwartungen und gesteckten Zielen zurück.

Insbesondere hakt es bei den dringend benötigten privatwirtschaftlichen Investitionen, um die Lücke zwischen der wachsenden Nachfrage und dem enormen Potenzial zu schließen. Viele Investoren scheuen sich vor einem Engagement in den meisten afrikanischen Ländern. Hier sind afrikanische Regierungen gefragt, um das Investitionsklima zu verbessern, Anreize zu schaffen und Risiken zu minimieren. Vor allem gilt es, die politischen und administrativen Rahmenbedingungen entsprechend zu gestalten: faire Wettbewerbsbedingungen, eine zuverlässige

Regulierung, die rechtsstaatliche Sicherheit, transparente Entscheidungsverfahren, effiziente bürokratische Strukturen sowie eine Eindämmung von Korruption. Aber auch die westlichen Partner sind gefordert über Anreize, verbesserte Absicherungen und vielfältige Partnerschaften mehr privates Kapital zu mobilisieren.

### **Zusammenfassung: Zehn Punkte einer sinnvollen Energieagenda für Afrika**

In Anbetracht der oben beschriebenen Entwicklungen ergeben sich zusammenfassend aus Sicht des Autors zehn Kernpunkte, die bei der Gestaltung einer sinnvollen Energieagenda für Afrika berücksichtigt werden sollten. Dies gilt für die nationalen und regionalen Entwicklungs- und Elektrifizierungspläne der afrikanischen Länder ebenso wie für die Förderprogramme der internationalen Geber und nicht zuletzt auch für den Dialog mit privatwirtschaftlichen Akteuren.

1. Oberste Priorität der Agenda muss das möglichst zeitnahe **Schließen der massiven Versorgungslücke** und die **Überwindung von Ungleichheit** beim Zugang zu Energie sein. Energiearmut ist ein entscheidendes Entwicklungshemmnis, so dass die Transformation des afrikanischen Energiesektors eine Grundvoraussetzung für das Wirtschaftswachstum und die Verbesserung der Lebensbedingungen darstellt. Es gibt einen klaren Konsens: die großen Ziele mit Blick auf Armutsbekämpfung und wirtschaftliche Transformation sind ohne verbesserte Stromversorgung nicht erreichbar. Dieser Konsens spiegelt sich auch in der prominenten Verankerung des Themas in nationalen und internationalen Entwicklungsplänen wider. Damit ist die Grundlage für entsprechendes politisches Handeln gegeben.
2. Die Agenda muss einer **umfassenden Strategie** basierend auf einem **holistischen Verständnis** folgen. Dies beinhaltet einen erweiterten Blick auf das Thema Energie, auch jenseits der Stromerzeugung. Die unterschiedlichen Herausforderungen und Bedürfnisse von Haushalten und Unternehmen, von

städtischen und ländlichen Räumen erfordern eine integrierte Strategie mit diversen Komponenten – keine standardisierte Blaupause.

Grundlage dafür ist eine weitere Optimierung der Nutzung umfassender Daten für die richtige Ausrichtung der Strategie entlang regionaler und lokaler Spezifika. Die Datenrevolution und insbesondere die aufkommenden Möglichkeiten im Bereich *Open Data* werden eine solche Ausrichtung in Zukunft erheblich erleichtern. Als Beispiel dafür sei an dieser Stelle die Daten-Plattform *energydata.info*<sup>31</sup> erwähnt, an der sich unter anderem auch die Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) beteiligt. Umfassende Studien wie die kartografische Erfassung der Wind- und Solarenergiekapazitäten in Afrika durch die *University of California* in Berkeley<sup>32</sup> erleichtern die Fokussierung auf Lösungen in der Stromerzeugung und -versorgung, die an die spezifischen geografischen Umstände angepasst sind.

Die Vielfalt an Akteuren spricht mit Blick auf eine umfassende Strategie für einen Mehrebenenansatz, der insbesondere regionale und lokale Lösungen fördert. Zwar kommt den nationalen Regierungen eine zentrale Koordinierungsfunktion zu, doch insbesondere im ländlichen Raum können lokale Akteure und innovative Start-up-Unternehmen realistischerweise – zumindest kurz- und mittelfristig – mehr für die Elektrifizierung erreichen als zentral geplante, flächendeckende Großprojekte, deren Umsetzung auf lange Sicht Zukunftsmusik bleiben wird.

3. Aufgrund der Herausforderungen des Klimawandels und den sich durch technische Innovationen ergebenden Chancen sollten **regenerative Energien eindeutig im Zentrum** der Agenda stehen.

Die Zeichen dafür stehen günstig: Zum einen steigt der politische Handlungsdruck zur Förderung umweltverträglicher Technologien in Anbetracht der bereits jetzt spürbaren Auswirkungen des Klimawandels. Zum anderen

bieten technische Innovationen immer neue Möglichkeiten und die Kosten für Energiegewinnung aus regenerativen Quellen sinken stetig. Im afrikanischen Kontext zeigen diverse Studien nicht nur das enorme Potenzial für grünen Strom, sondern verweisen auch auf die wirtschaftliche Attraktivität – mit Blick auf die Kostenprojektionen ebenso wie mit Blick auf zu erwartende Beschäftigungseffekte. Die entsprechenden politischen Absichtserklärungen erscheinen vielversprechend, doch es bleibt abzuwarten, inwieweit die tatsächliche Umsetzung damit Schritt hält.

4. Das Ziel eines intelligenten, nachhaltigen und klimaverträglichen Energiemixes kann nur **phasenweise** erreicht werden. Kurz- und mittelfristig wird auch die konventionelle Energieerzeugung weiter eine Rolle spielen, selbst wenn das langfristige Ziel einer kohlenstoffneutralen Energieversorgung einen Fixpunkt darstellt.

Die oben erwähnte Fokussierung auf regenerative Energien sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass in vielen afrikanischen Ländern gerade erst mit der Erschließung großer Öl- und Gasreserven begonnen wird. Es wäre ein Irrglaube zu denken, man könne die Regierungen dieser Länder überzeugen, diese Reserven am besten gleich in der Erde zu lassen. Hier sind Kompromisse erforderlich – und auch diese werden sich nur erreichen lassen, wenn sich die Alternativen durch Innovation und Investitionen als wirtschaftlich attraktiv erweisen. Bei den nuklearen Alternativen fällt die Antwort dagegen einfacher aus: sie sind nicht erstrebenswert und auch aus wirtschaftlicher Sicht kaum sinnvoll.

5. Investitionen in **Mikro- und Makrolösungen** können sich sinnvoll ergänzen. Parallel zum Kapazitätsausbau der zentralen Stromnetze müssen dezentrale Lösungen gefördert werden. Der afrikanische Energiesektor der Zukunft wird eine Kombination aus Mikronetzen, regionalen und überregionalen Stromnetzen sein.

- Die Erkenntnis, dass es den einen „großen Wurf“ nicht geben muss, sondern es auch viele Möglichkeiten für kleinere, bedarfsangepasste Lösungen gibt, erleichtert die Zusammenarbeit mit vielen Akteuren. Dies spiegelt sich ebenfalls in der Gestaltung diverser Förderprogramme wider, die gezielt auch auf die Innovationskraft lokaler Initiativen und Start-up-Unternehmen setzen. Ein Beispiel hierfür ist das Projekt „Grüne Bürgerenergie für Afrika“ des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ), welches die dezentrale und bürgernahe Energieversorgung in ländlichen Räumen unterstützen soll und sich dabei die 850 Energiegenossenschaften in Deutschland zum Vorbild macht.<sup>33</sup>
6. Neben der Frage der Energieerzeugung muss auch in **technischen Fortschritt** zur **Energieeffizienz** sowie für verbesserte **Speicherkapazitäten** investiert werden. Da Brennholz und Holzkohle für ländliche Haushalte noch lange relevant bleiben werden, kann selbst die Förderung von effizienteren Herden und Kochmethoden erheblich zur Verbesserung der Lebensbedingungen beitragen. Zudem kann der Energieverbrauch über verbessertes **Nutzerverhalten** durch Bildungs- und Aufklärungsmaßnahmen reduziert werden. Hier ist besonders das Engagement der GIZ in Afrika hervorzuheben, das in eben diesen Bereichen besondere Akzente setzt.
  7. **Regionale Kooperation** und Integration werden ein Schüsselfaktor für ambitionierte Lösungen sein. Verbundnetzwerke können erheblich zum Ausbau der Kapazitäten sowie zu erhöhter Effizienz und Energiesicherheit beitragen. *Power Pools* erleichtern die Kooperation unter den nationalen Stromversorgern. Der Vorreiter ist dabei der *Southern African Power Pool* (SAPP) im südlichen Afrika. Aber auch in West- und Ostafrika wurden mittlerweile ähnliche Verbünde geschaffen. Zudem können insbesondere im Bereich der Wasserkraft über regionale Kooperationen Konflikte vermieden werden. Ein erfolgreiches Beispiel sind die jüngsten Abkommen unter den Nil-Anrainerstaaten.
  8. Die Transformation des Energiesektors in Afrika erfordert **massive finanzielle Mittel**. Hier sind internationale Partner und die Privatwirtschaft gefragt. Die Grundlage für die Mobilisierung der erforderlichen Investitionen müssen verlässliche Partnerschaften sein. Staatliche Akteure müssen das privatwirtschaftliche Engagement aktiv fördern. Dass die Bereitschaft dazu vorhanden ist, zeigen die erwähnten Großinitiativen wie AREI und *Power Africa*, die jedoch bisher noch hinter den Erwartungen zurück bleiben. Weitere Initiativen sind also gefordert. Aus deutscher Sicht haben vor allem die Investitionspartnerschaften im Rahmen des *Compact with Africa* (s.u.) das Potenzial, neue Wege aufzuzeigen.
  9. Die Energieagenda muss auf **realistische Erwartungen an die wirtschaftlichen Effekte** basieren. Der positive wirtschaftliche Effekt und Wachstumsimpuls der Elektrifizierung wird sich nicht von heute auf morgen ergeben, sondern sich erst sehr langfristig abzeichnen. Es geht daher auch darum, überzogenen Erwartungshaltungen zu begegnen und mit realistischen Prognosen zu arbeiten. Schnelle Effekte werden sich zunächst vor allem in solchen Ballungsräumen einstellen, in denen eine Reihe positiver Faktoren zum Tragen kommen (allgemeine Infrastruktur, Bildung, lokales Unternehmertum, Marktzugänge etc.).
  10. Ohne die **Förderung der richtigen politischen und administrativen Rahmenbedingungen** sind die Ambitionen einer afrikanischen Energiewende zum Scheitern verurteilt. Teil der Agenda muss daher auch ein aktiver Dialog zu marktwirtschaftlichen, demokratischen und rechtsstaatlichen Standards sein.

#### **Fazit: afrikanische Energiewende im Interesse Deutschlands**

Verschiedene deutsche Initiativen wie der *Compact with Africa* im Rahmen der G20 oder der vom BMZ vorgestellte Marshallplan mit Afrika betonen ganz besonders das Interesse

an der Förderung der erneuerbaren Energien in Afrika. Die Transformation des afrikanischen Energiesektors genießt zu Recht ein spezielles Augenmerk in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Sie ist ein Schlüsselfaktor für die Verbesserung der Lebensbedingungen, ein nachhaltiges und dynamisches Wirtschaftswachstum, die Schaffung wirtschaftlicher und beruflicher Perspektiven für die junge Bevölkerung, den Kampf gegen den Klimawandel und die Sicherung von Frieden und Stabilität auf dem Kontinent. Damit ist das deutsche Engagement in diesem Bereich nicht zuletzt auch ein Beitrag zur Fluchtursachenbekämpfung.

Auch für die deutsche Wirtschaft ist die afrikanische Energiewende bedeutsam. Die aktuellen Entwicklungen ergeben ein großes Potenzial für Projekte, die für deutsche Unternehmen hochinteressant sein können. Der afrikanische Energiesektor bietet der deutschen Wirtschaft vielversprechende Absatzmärkte für ihre Produkte und Dienstleistungen. Technologie und Know-how aus Deutschland sind gefragt. Doch obwohl Deutschland ein angesehener Vorreiter im Bereich der erneuerbaren Energien ist, hat China Deutschland mittlerweile den Rang abgelaufen. Bislang scheinen die vorhandenen Anreize und Investitionsabsicherungen noch nicht zu reichen, um der mit Blick auf Afrika eher zögerlich agierenden deutschen Privatwirtschaft einen Schub zu geben. Dabei würden von einem stärkeren Engagement deutscher Unternehmen beide Seiten eindeutig profitieren. Nicht zuletzt könnte eine starke Beteiligung deutscher Unternehmen dazu beitragen, die afrikanische Energiewende in die richtigen Bahnen zu lenken – innovativ, inklusiv, nachhaltig und klimafreundlich.

---

**Mathias Kamp** ist Leiter des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Uganda.

- 1 Quitzow, Rainer / Röhrkasten, Sybille et al. 2016: Die Zukunft der Energieversorgung in Afrika. Potenzialabschätzung und Entwicklungsmöglichkeiten der erneuerbaren Energien, Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS), 03/2016, S.15, in: <http://bit.ly/2Ek29Cl> [13.12.2018].
- 2 Vgl. International Energy Agency (IEA) 2014: Africa Energy Outlook: A Focus on Energy Prospects in Sub-Saharan Africa, in: <http://bit.ly/2ryU1GA> [13.12.2018]; Quitzow / Röhrkasten et al. 2016, N.1.
- 3 Rheinische Post 2017: Afrikas Bevölkerung wird sich bis 2050 verdoppeln, 26.10.2017, in: <http://rp-online.de/20845473> [13.12.2018].
- 4 International Renewable Energy Agency (IRENA) 2015: Africa 2030: Roadmap for a Renewable Energy Future, Abu Dhabi, 10/2015, in: <http://bit.ly/2EiBvdd> [13.12.2018].
- 5 Catellano, Antonio / Kendall, Adam / Nikomarov, Mikhail / Swemmer, Tarryn 2015: Brighter Africa: The Growth Potential of the Sub-Saharan Electricity Sector, McKinsey & Company, 02/2015, in: <https://mck.co/2EiLSh4> [13.12.2018].
- 6 Africa Progress Panel 2015: Power. People. Planet: Seizing Africa's Energy and Climate Opportunities, Africa Progress Report 2015, in: <http://bit.ly/2zXfkWR> [13.12.2018].
- 7 Weltgesundheitsorganisation (WHO) 2018: Household air pollution and health, 08.05.2018, in: <http://bit.ly/2UDHm2F> [13.12.2018].
- 8 Weltbank 2017: State of Electricity Access Report 2017, S.2, in: <http://bit.ly/2GfeXg8> [13.12.2018]; vgl. auch IEA 2017: Energy Access Outlook 2017. From Poverty to Prosperity, S.20 ff., in: <http://bit.ly/2CaXdOL> [13.12.2018].
- 9 Vgl. unter anderem Sustainable Energy for All / Power for All 2017: Why Wait? Seizing the Energy Access Dividend, in: <http://bit.ly/2QudLu6> [13.12.2018].
- 10 Vgl. Ruppel, Oliver C. / Hübner, Christian / Wulff, Arne 2016: Klimawandel und Energiesicherheit im Anthropozän, in: *Auslandsinformationen*, Nr. 2/2016, S. 48–63, in: <http://bit.ly/2Gedx5n> [13.12.2018]; Weltbank 2017, N. 8.
- 11 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 2017: Bundesminister Müller stellt neue Energieinitiative vor, Pressemitteilung, 27.06.2017, in: <http://bit.ly/2QqQitw> [13.12.2018].
- 12 Quitzow / Röhrkasten et al. 2016, N.1.
- 13 IEA 2017, N.8, S.79.
- 14 Lopes, Carlos / Dangote, Aliko / Elumelu, Tony 2017: Powering Africa's Transformation, Project Syndicate, 13.04.2017, in: <http://prosyn.org/MXe16dh> [13.12.2018]; Catellano, Antonio / Kendall, Adam / Nikomarov, Mikhail / Swemmer, Tarryn 2015: Powering Africa, McKinsey & Company, in: <https://mck.co/2EwdLTG> [13.12.2018].
- 15 IRENA 2018: Renewable Power Generation Costs in 2017, Abu Dhabi, in: <http://bit.ly/2EiFoyP> [13.12.2018].
- 16 Vgl. Quitzow / Röhrkasten et al. 2016, N.1, S.29 ff.



- 17 IEA 2014, N.2, S.56.
- 18 Clowes, William 2018: Congo to Start \$13.9 Billion Hydropower Project This Year, Bloomberg, 13.06.2018, in: <https://bloom.bg/2EukCvg> [13.12.2018].
- 19 Misser, François 2018: World's Biggest Non-Existent Dam Gets bit Bigger, bit Further from Existing, African Arguments, 11.04.2018, in: <http://bit.ly/2EtpbI6> [13.12.2018].
- 20 Staude, Linda 2017: Der Grand-Renaissance-Damm in Äthiopien, 14.12.2017, in: <http://bit.ly/2QXX2Ar> [13.12.2018].
- 21 Vgl. Seibert, Thomas 2018: Ägyptens Angst vor Wassermangel am Nil, Der Tagesspiegel, 20.04.2018, in: <http://tagesspiegel.de/21198632.html> [13.12.2018]; Schwikowski, Martina 2016: Streit am Nil: Genug Wasser für alle?, Deutsche Welle, 09.02.2018, in: <https://p.dw.com/p/2sQg2> [13.12.2018].
- 22 El-Khaffif, Susanne 2018: Kehrtwende im Streit um den Nil?, Deutschlandfunk, 03.02.2018, in: <http://dlf.de/409914> [13.12.2018].
- 23 „African nations do not have to lock into developing high-carbon old technologies; we can expand our power generation and achieve universal access to energy by leapfrogging into new technologies that are transforming energy systems across the world.“ Vgl. Africa Progress Panel 2015, N. 6, S.11.
- 24 Africa Progress Panel 2016: Lights Power Action: Electrifying Africa, 43 ff., in: <http://bit.ly/2rvCbEy> [13.12.2018].
- 25 IEA 2017, N.8, S.79.
- 26 Vgl. unter anderem Eberhard, Anton 2018: Five Facts that Prove South Africa's Nuclear Power Plan Should Die, The Conversation, 31.01.2018, in: <http://bit.ly/2Bd3Jm> [13.12.2018].
- 27 Adombila, Maxwell 2018: Ghana Goes Nuclear, 2 Plants in Six Years, Graphic Online, 15.05.2018, in: <http://bit.ly/2UFY9lo> [13.12.2018].
- 28 Vgl. Fabricius, Peter 2016: Africa going nuclear?, Institute for Security Studies (ISS), 11.05.2016, in: <http://bit.ly/2QPKPfg> [13.12.2018]; Thomas, David 2017: Going nuclear: Africa's energy future?, African Business Magazine, 31.01.2017, in: <http://bit.ly/2Lg5WSX> [13.12.2018].
- 29 IEA 2014, N.2.
- 30 BMZ 2017: Africa Renewable Energy Initiative (AREI). Potenziale für erneuerbare Energien nutzen, 10/2017, in: <http://bit.ly/2A0297H> [13.12.2018].
- 31 Website: <https://energydata.info> [13.12.2018].
- 32 Vgl. Sanders, Robert 2018: Renewable energy has a robust future in much of Africa, Berkeley Research, 27.03.2017, in: <http://bit.ly/2RZzyGK> [13.12.2018].
- 33 BMZ 2017: Grüne Bürgerenergie für Afrika, BMZ Position 06/2017, in: <http://bit.ly/2QtklRq> [13.12.2018].

ISSN 0177-7521  
34. Jahrgang  
Ausgabe 4|2018



Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.  
Klingelhöferstraße 23  
10785 Berlin  
Telefon (030) 269 96-33 83  
Telefax (030) 269 96-53 383  
[www.auslandsinformationen.de](http://www.auslandsinformationen.de)  
[www.fb.com/internationalreports](https://www.fb.com/internationalreports)  
[www.twitter.com/auslandsinfo](https://www.twitter.com/auslandsinfo)  
[auslandsinformationen@kas.de](mailto:auslandsinformationen@kas.de)

Herausgeber:  
Dr. Gerhard Wahlers

Chefredakteur:  
Sebastian Enskat

Redakteur/-in:  
Samuel Krug  
Dr. Anja Schnabel

Redaktion:  
Thomas Birringer  
Rabea Brauer  
Dr. Peter Fischer-Bollin  
Dr. Stefan Friedrich  
Dr. Lars Hänsel  
Andrea Ellen Ostheimer  
Frank Priess  
Stefan Reith  
Winfried Weck  
Nils Wörmer

Gekennzeichnete Artikel geben nicht unbedingt  
die Meinung der Redaktion wieder.

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

Titelfoto:  
Unser Titelfoto zeigt einen Teilnehmer an der  
Comic Con in Paris im Captain-America-Kostüm.  
© Benoit Tessier, Reuters./© Igor Filonenko,  
Adobe Stock (Bildmontage).  
Alle weiteren wie jeweils gekennzeichnet.

Übersetzung:  
Eleonore Topolinski

Gestaltung/Satz:  
racken GmbH, Berlin





Ai

[auslandsinformationen.de](http://auslandsinformationen.de)  
[facebook.com/internationalreports](https://facebook.com/internationalreports)  
[twitter.com/auslandsinfo](https://twitter.com/auslandsinfo)