

# Dein Einsatz, Europa!

Russland, Türkei, Nah- und Mittel-  
ost, Iran, Afrika, Asien-Pazifik:  
Wie die EU sich jetzt geopolitisch  
positionieren muss.

Sarah Pagung, Günter Seufert, Florence Gaub, David Jalilvand,  
Amaka Anku und Mikko Huotari

## Mehr Eindämmung als Einbindung

Solange die Chancen für europäisch-russische Kooperation gering sind, bleibt Containment das Konzept der Wahl.

Von Sarah Pagung

**K**aum ein Thema spaltet die EU-Mitgliedstaaten so wie ihr Verhältnis zu Russland. Die Uneinigkeit, aber auch die Ratlosigkeit gegenüber einem aggressiv auftretenden Moskau hat ein gemeinsames und entschlossenes Vorgehen in den vergangenen Jahren erschwert und mitunter auch verhindert.

Nach dem Kalten Krieg setzte die EU gegenüber Russland vor allem auf Kooperation und Annäherung. Dieser Ansatz wurde nach der Ukraine-Krise zugunsten der fünf Mogherini-Prinzipien aufgegeben, benannt nach der damaligen EU-Außenbeauftragten Federica Mogherini. Mit diesen Prinzipien, die u.a. „die vollständige Umsetzung der Abkommen von Minsk“ vorsahen, reagierte Brüssel nicht nur auf die autoritäre Wende der russischen Innenpolitik und die rücksichtslose Außenpolitik Moskaus, sondern auch auf dessen Einmischung in Wahlen westlicher Demokratien.

Zentraler Punkt dieser Prinzipien war eine nur noch selektive Zusammenarbeit mit Russland in wichtigen außenpolitischen Feldern: Iran, Syrien, Nahost, Bekämpfung des Terrorismus, Bewältigung internationaler Krisen, Klimawandel.

Schaut man sich allerdings die Regionen und Politikfelder genauer an, die für Russland und Europa von Bedeutung sind, dann stellt man fest, dass die Möglichkeiten russisch-europäischer Kooperation begrenzt sind. Die gemeinsame Nachbarschaft ist zu einem dauerhaften Konfliktfeld geworden. Gleichzeitig zeigt die Situation in Syrien und Libyen, dass sich unter dem Deckmantel vermeintlich gemeinsamer Ziele der Stabilität und des Friedens widersprüchliche Interessen verbergen. In anderen Bereichen, etwa bei der Aufrechterhaltung des Atomabkommens mit dem Iran, überlappen europäische und russische Interessen immerhin; allerdings zeigt sich hier auch die Unfähigkeit, gemeinsame Lösungen herbeizuführen.

### Gescheiterte Nachbarschaftspolitik

Armenien galt einmal als Modell für die Länder des postsowjetischen Raumes, die versuchen, in ihren Beziehungen eine Balance zwischen der EU und Russland zu finden. Als erstes Mitglied der Eurasischen Wirtschaftsunion hatte Armenien 2017 ein Abkommen über eine umfassende und verstärkte Partnerschaft mit der EU



**Sarah Pagung**  
ist Associate Fellow der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik.

abgeschlossen, und nach der Samtenen Revolution von 2018 suchte das Land verstärkt die politische Nähe zur EU.

Die Eskalation des Berg-Karabach-Konflikts zwischen Armenien und Aserbaidschan im September 2020 zeigte jedoch vor allem eines: die Abhängigkeit Armeniens von Russland. In dem Konflikt um die armenische Exklave in Aserbaidschan spielte die EU keine Rolle. Das schwächt nicht nur die demokratischen Kräfte in Armenien, es steht auch sinnbildlich für das Versagen der europäischen Nachbarschaftspolitik.

Auch in der Republik Moldau hat der Versuch, einen kooperativen Weg zwischen EU und Russland zu finden, in eine Sackgasse geführt. Obgleich das Land Moskau eng verbunden ist und ein Assoziierungsabkommen mit der EU abgeschlossen hat, versinkt es seit Jahren in Korruption und staatlicher Dysfunktionalität. Die Tatsache, dass Moskau die Wahl der proeuropäischen Kandidatin Maia Sandu zur Premierministerin und dann zur Präsidentin anerkannt hat, ist weniger Ausdruck einer gemeinsamen Lösung der EU und Russlands für das Land als vielmehr ein Indiz für die Äquidistanz beider Beteiligten. Moldau fehlten so die Mittel und die Unterstützung für eine nachhaltige politische und sozioökonomische Entwicklung.

### **Klüger, nicht kooperationsbereiter**

Heute ziehen sich die USA aus dem postsowjetischen Raum zurück, während die Bedeutung von Ländern wie der Türkei oder Chinas wächst. An dieser grundsätzlichen Entwicklung wird sich auch unter einem US-Präsidenten Joe Biden nichts ändern. Das trägt neben den erheblichen Unterschieden bei der innenpolitischen Entwicklung – von der demokratischen Öffnung in Armenien bis zum Autoritarismus in Belarus – dazu bei, den postsowjetischen Raum deutlich diverser zu machen.

Gleichzeitig ist die russische Außenpolitik reifer geworden. Sie setzt nicht mehr vornehmlich auf aggressive Rhetorik und den kompromisslosen Einsatz militärischer Macht wie in der Ukraine oder Georgien. Ziel ist ein Balancezustand, in dem sich Mächte wie die EU oder die Türkei in der Region engagieren, letztlich aber die russische Dominanz gewahrt bleibt. Diese Strategie ist Ausdruck einer gezielteren und ressourcenschonenden Außenpolitik Moskaus – mehr und bessere Kooperation ermöglicht sie nicht, wie die Beispiele Armenien und Moldau zeigen.

Auch in Syrien und Libyen offenbaren sich die Fallstricke der selektiven Zusammenarbeit. Wiederholte Versuche einer Kooperation scheitern immer wieder daran, dass sich das Verständnis der Konflikte diametral voneinander unterscheidet. Russland sieht den Syrien-Konflikt vor allem als weiteren Fall einer Farbrevolution, die es zu verhindern gilt. Gleichzeitig nutzt Moskau beide Konflikte, um Fluchtbewegungen zu beschleunigen und dadurch Druck auf die EU auszuüben.

Die Felder möglicher Kooperation schrumpfen so auf Themen wie das Iran-Abkommen, Rüstungskontrolle, Kooperation in der Arktis oder die Bekämpfung des Klimawandels zusammen. Und auch hier zeigen sich zwei gravierende Probleme. Zum einen erschöpft sich der politische Wille, voranzukommen, oft in Lippenbekenntnissen – das gilt besonders für die russische Klimapolitik. Zum anderen sind Russland und Europa hier von anderen abhängig.

Überhaupt wird das Verhältnis zwischen der EU und Russland künftig maßgeblich von ihren jeweiligen Beziehungen zu den beiden Großmächten abhängen. Gerade die Notwendigkeit, sich gegenüber Chinas wachsendem technologischen und wirtschaftlichen Einfluss zu positionie-

ren, hat eine Neuverortung zueinander im internationalen Gefüge zur Folge.

Auch eine russisch-europäische Kooperation in der Arktis bewegt sich in diesem Konfliktfeld. Zwar bietet diese Region nach wie vor die beste Chance für eine partnerschaftliche Beziehung, da namentlich Russland hier ein großes Interesse an der wirtschaftlichen und handelspolitischen Entwicklung hat. Wie es weitergeht, hängt aber davon ab, ob die russischen Gebietsansprüche unter Federführung der UN einvernehmlich mit den anderen Anrainerstaaten, darunter den europäischen Ländern Dänemark, Schweden, Norwegen und Island, geklärt werden können. Zudem ist noch unsicher, wie China sich verhalten wird; betrachtet es doch die Nordostpassage als potenzielle Route der Seidenstraßen-Initiative.

### Sanktionen und Kanonen

Da also die Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit überschaubar sind, muss die Politik der EU gegenüber Russland gemäß den Mogherini-Prinzipien auf eine Eindämmung Moskaus gerichtet sein. Dafür sollte Europa seine außenpolitische Handlungsfähigkeit stärken, die Abhängigkeit von russischen Ressourcen mindern und seine Sanktionsmechanismen verbessern.

Die Stärkung der außenpolitischen Handlungsfähigkeit Europas umfasst nicht nur eine Anpassung der Nachbarschaftspolitik an die neuen Realitäten, sondern auch den Ausbau eigener militärischer Fähigkeiten. Die Konflikte in Syrien und Libyen zeigen deutlich, dass die EU nur einen Hebel zur Durchsetzung ihrer Interessen hat, wenn sie diese auch militärisch untermauern kann. Das gilt gerade gegenüber Russland, dessen außenpolitische Logik nicht auf Kompromisse, sondern auf die einseitige Durchsetzung eigener Interessen ausgerichtet ist.

Am Ende aber hängt der strategische und wirkungsvolle Einsatz militärischer, wirtschaftlicher und politischer Instrumente von der Entscheidungsfähigkeit der Union ab. Die Einführung des Mehrheitsvotums in der Außen- und Sicherheitspolitik wäre dafür ein wesentlicher Schritt.

Zudem sollte die EU sich energiepolitisch unabhängiger von Russland machen, vor allem, indem sie russische fossile Brennstoffe durch klimaneutrale Energieträger ersetzt. Ein solcher Ansatz würde auch die europäische Klimapolitik stärken. Wenn man die Konnektivität der EU-Energienetze mit denen ihrer osteuropäischen Nachbarn weiter erhöhte, ließe sich auch deren Handlungsspielraum gegenüber Moskau erweitern. Gleichzeitig könnte durch eine weniger enge energiepolitische Zusammenarbeit die Angriffsfläche für russische Einflussnahme und Korruption verringert werden. Die Bekämpfung von Korruption und das Schließen von Schlupflöchern im Sanktionsregime hängen beide von einer effektiven Überwachung von Finanzströmen ab.

Der Abbau energiepolitischer Abhängigkeiten erlaubt eine effektivere Gestaltung neuer Sanktionen. Die EU muss jedoch auch an der Effizienz der bestehenden Sanktionen schrauben. Die Enthüllungen der Panama-Papers im Jahr 2016 und der FinCEN-Files von 2020 haben zahlreiche Fälle von Sanktionsumgehung aufgedeckt.

Trotz der Eindämmungsstrategie bleibt es für die EU sicherheitspolitisch unerlässlich, an zentralen Kontaktforen festzuhalten. Dazu zählt insbesondere der NATO-Russland-Rat, der maßgeblich dazu beiträgt, eine militärische Eskalation zu vermeiden. Institutionen wie das Normandie-Format oder die Minsk-Gruppe helfen nur dann, wenn beide Seiten einen Interessenausgleich suchen und die nötigen Ressourcen dafür bereitstellen.

## Prüfstein Türkei

Brüssels Umgang mit Ankara ist ein Realitätstest für die geopolitischen Ambitionen der EU.

Von Günter Seufert

Die Europäische Union will in der Welt eine größere Rolle spielen. Und angesichts vieler Herausforderungen muss sie das auch, so der weitverbreitete Konsens. Zu Recht verweist man auf eine ganze Reihe von Themen, die ein gemeinsames Vorgehen der Europäer notwendig machen. Die Rede ist vom Klimawandel, vom Anspruch, eine eigene, vermittelnde Rolle zwischen den USA und China zu spielen, von den Herausforderungen, aber auch den Chancen, die der rapide Wandel in Afrika mit sich bringt, und schließlich von der Notwendigkeit, stärker und selbständiger für die eigene Sicherheit zu sorgen.

Angesichts dieser großen geopolitischen Ambitionen erscheint das Unvermögen der Europäischen Union, eine effiziente Türkei-Politik zu entwickeln, wie eine besonders kalte Dusche. Dies aus zwei Gründen. Zum einen deshalb, weil Brüssel seinen früheren Einfluss auf Ankara aus der Hand gegeben hat und heute weder auf die Innen- noch die Außenpolitik des Landes einwirken kann. Mit dem faktischen Stopp des Beitrittsprozesses zur EU hat Brüssel sein wirkungs-

vollstes Instrument – die Konditionalität – verloren, und Ankara tritt der EU heute auf Augenhöhe gegenüber. Zum zweiten deshalb, weil es im Streit mit der Türkei längst nicht mehr nur um demokratische Standards in Anatolien oder um unterschiedliche Strategien und Ordnungsvorstellungen in Syrien und anderen Ländern des Nahen Ostens geht.

### Planlos gegen Provokationen

Der Zwist beschränkt sich auch nicht mehr nur auf die Erschütterung der NATO durch verstärkte rüstungspolitische Kooperation zwischen Ankara und Moskau oder darauf, dass die Türkei EU-Mitgliedstaaten in Afrika in die Quere kommt und im Kaukasus Tatsachen schafft. Die Türkei stellt im östlichen Mittelmeer die nationale Souveränität der EU-Mitglieder Zypern und Griechenland infrage und fordert so Brüssel direkt heraus. Und so wie die EU es früher nicht vermochte, ihre Politik einer Integration der Türkei in Europa – den Mitgliedschaftsprozess – konsequent durchzuhalten, so wenig ist sie heute in der Lage, Provokationen der Türkei im Mittelmeer energisch zurückzuweisen.



**Dr. Günter Seufert** ist Senior Fellow und Leiter des Centrums für angewandte Türkistudien (CATS) in der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).

So scheint es jedenfalls, wenn man auf die Beschlüsse des Europäischen Rates vom 11. Dezember 2020 blickt und sie mit den Entschlüssen vergleicht, welche der Rat gut zwei Monate zuvor verkündet hatte, am 1. Oktober. Im Oktober war nicht nur von einer „uneingeschränkten Solidarität mit Griechenland und Zypern“ die Rede, „deren Souveränität und Hoheitsrechte geachtet werden müssen“, sondern auch davon, dass die EU bei einer Fortsetzung der „völkerrechtswidrigen Maßnahmen“ der Türkei „alle ihr zur Verfügung stehenden Instrumente und Optionen nutzen“ würde, um die Türkei zu einer Änderung ihrer Politik zu bewegen. Ein klarer Hinweis auf Sanktionen!

Gleichzeitig hatte Brüssel im Oktober den Einstieg in eine „positive politische EU-Türkei-Agenda“ für den Fall zur Sprache gebracht, dass Ankara deeskaliert. Herzstück des Zuges auf Ankara sollten Verhandlungen über eine Modernisierung der bestehenden Zollunion der Europäischen Union mit der Türkei sein – eine immer wieder vorgebrachte Forderung Ankaras, deren Erfüllung Brüssel noch im Juni 2018 mit Hinblick auf die innenpolitische Lage in der Türkei kategorisch ausgeschlossen hatte.

So vermittelte die Europäische Union im Oktober 2020 den Eindruck, dass sie im Dezember ihre Türkei-Politik grundlegend neu ausrichten würde. Das ist nicht wirklich eingetreten. Die EU konnte sich im Dezember nicht zu ernsthaften Sanktionen durchringen und hat das Problem auf den März 2021 vertagt. Und anstatt eine eigene Türkei-Politik zu formulieren, entschied sich die EU dafür, auf die neue Regierung der USA unter Joe Biden zu warten und ihre Türkei-Politik mit ihr abzustimmen. Dabei hat Ankara die EU weiter provoziert.

Die türkische Regierung setzte nicht nur ihre Bohrungen in den umstrittenen

Gewässern fort. Mehr noch, in der von der Europäischen Union gesetzten Frist für eine Deeskalation verabschiedete sich die türkische Regierung von dem international anerkannten Rahmen für die Lösung des Zypern-Problems – der Schaffung eines föderalen, bikommunalen und bizonalen Staates. Ankara will jetzt auf eine Zwei-Staaten-Lösung hinarbeiten und die Teilung der Insel zementieren.

Die Türkei aktivierte außerdem das russische Raketenabwehrsystem S-400, sie entsandte islamistische Militante in den Krieg zwischen Armenien und Aserbaidschan, und der türkische Staatschef Recep Tayyip Erdoğan nutzte seinen Privatflug mit dem französischen Präsidenten Emmanuel Macron dazu, ganz Europa der Islamophobie und der Unterdrückung der Muslime zu beschuldigen.

### Gegensätzliche EU-Interessen

Wie sehr lässt sich vom Brüsseler Lavieren im Verhältnis zu Ankara auf die generellen Schwierigkeiten der Europäischen Union schließen, außenpolitisch gemeinsam und stärker profiliert zu handeln?

Im Umgang mit der Türkei spielen einerseits Probleme wie unterschiedliche oder gar gegensätzliche Interessen der Mitgliedstaaten eine Rolle, die eine gemeinsame Außenpolitik der EU ganz generell erschweren. Derzeit sind dies im Fall Türkei die spezifischen Interessen Frankreichs in Afrika. Paris nimmt Ankara dort als immer stärkeren Konkurrenten wahr. Anders die Stimmung in Madrid, wo die Türkei sich in den vergangenen Jahren zum wichtigsten Abnehmer der spanischen Rüstungsindustrie entwickelt hat. Spanische Banken sind heute außerdem die größten europäischen Kreditgeber der Türkei, weshalb Madrid eine Verschärfung der wirtschaftlichen Krise der Türkei vermeiden will. Auch Berlin fasst Ankara

mit Samthandschuhen an. Die deutsche Industrie braucht funktionierende Lieferketten aus der Türkei.

### **Frustrationen und Forderungen**

Doch gibt es auch Spezifika im europäisch-türkischen Verhältnis, welche die Suche nach einer Strategie weiter verkomplizieren. Eine dieser Besonderheiten ist zweifellos, dass die EU als Folge ihres über Jahrzehnte gewachsenen Verhältnisses zur Türkei heute drei Prozesse gleichzeitig handhaben muss, die nach ganz unterschiedlichen Parametern funktionieren.

Da ist der Mitgliedschaftsprozess, der nicht nur faktisch eingefroren, sondern im Grunde tot ist, jedoch noch immer beiden Seiten ausreichend Stoff für Frustrationen, Forderungen und Beschuldigungen liefert. In ihm gelten die Parameter Normerfüllung (von Seiten der Türkei) und außerdem ein Machtgefälle zum Vorteil der EU, die den Prozess steuern soll.

Da sind jedoch gleichzeitig Prozesse der Zusammenarbeit, so in der Flüchtlingsfrage, im Kampf gegen den Terrorismus, im engen wirtschaftlichen Austausch und in der Kooperation in der NATO. Anders als im Mitgliedschaftsprozess besteht hier eine starke gegenseitige Abhängigkeit, und oft scheint die Türkei eher in der Lage, Druck auszuüben als Europa.

Zu guter Letzt, und das ist neueren Datums und wird nur selten beim Namen genannt, gibt es auch einen Prozess des Containments, der Eindämmung des türkischen Einflusses in Europa. Innenpolitisch herrscht die Sorge, Ankara könnte türkische und muslimische Migranten für seine Politik einspannen und so den inneren Frieden in den Aufnahmeländern gefährden. Außenpolitisch bezeugen die letzten Beschlüsse des Europäischen Rates, dass einige Mitgliedstaaten, und damit auch Brüssel, sich Ankaras erwehren müssen.

Die drei Prozesse blockieren sich bisweilen gegenseitig. So hat im Rahmen des Mitgliedschaftsprozesses die Entrüstung über den Verfall des Rechtsstaats in der Türkei Proteste gegen den sogenannten Flüchtlingsdeal befeuert; nicht nur Deutschland wird dafür kritisiert, sich seitdem mit Kritik an Ankara zurückzuhalten. Die Sorge um Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte – Parameter des Beitrittsprozesses – verhinderte, dass die EU die Zollunion vertiefen und so die Türkei wirtschaftlich noch stärker an sich binden konnte.

Heute ist die Befürchtung, dass Ankara die Kooperation in der Flüchtlingsfrage und in der Sicherheitspolitik aufkündigt, der Grund dafür, dass die EU weder den Mitgliedschaftsprozess beendet noch mit der Eindämmung der aktuell expansiven türkischen Politik ernst macht. Das enge Netz der europäisch-türkischen Beziehungen scheint primär die EU zu fesseln. Ankara zeigt sich davon bis heute weitgehend unbehindert. Erschwerend kommt hinzu, dass sich die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten bislang nicht über den Charakter der heutigen und der künftigen Politik Ankaras im Klaren sind.

Russland wird zweifellos als Gegner wahrgenommen und China als der Herausforderer im globalen Wettlauf der Systeme. Doch die Türkei gilt gleichzeitig als unverzichtbarer Verbündeter und als expansive Macht, die ihren Einfluss auf Kosten von Europa ausdehnt.

Ist die heutige türkische Politik primär das Resultat einer spezifischen innenpolitischen Koalition und damit auch vorübergehend? Oder ist sie doch Ausdruck einer langfristigen Strategie? Solange diese Frage nicht geklärt ist, stochern die Europäische Union und ihre Mitglieder weiter im Nebel. Zu einer klaren und eindeutigen Politik werden sie so nicht finden.



## Oase des Friedens

Wie der Nahe und Mittlere Osten im Jahre 2030 aussehen könnte und was Europa dazu beitragen sollte.

Von Florence Gaub

**L**ibyen – fünf Jahre Frieden“, „Ankunft europäischer Wahlbeobachter in Syrien“, „Eröffnung des Transmediterranean Energienetzwerks“: Ein Morgen im Jahr 2030 könnte durchaus solche Schlagzeilen auf den europäischen Frühstückstisch bringen.

Diese Schlagzeilen wären natürlich keine lineare Entwicklung aus dem Ist-Zustand – sonst würden sie wesentlich düsterer aussehen. Sie sind das, was in der Forschung die „wünschenswerte Zukunft“ genannt wird. Was wie Science-Fiction klingen mag, ist ein überaus nützliches Werkzeug, um Reformansätze zu durchdenken, Hindernisse zu erkennen und politische Alternativen zu entwickeln. Dafür wird ein konkreter – und erstrebenswerter – Endpunkt ausformuliert und von dort aus „rückwärts“ gedacht. In dem Prozess wird ersichtlich, wie die Schere zwischen Gegenwart und Zukunft geschlossen werden kann, wo die Machbarkeitsgrenzen dieser Zukunft liegen und was für Ressourcen nötig wären.

Für ein Europa, das seine außenpolitischen Optionen prüft, sollte dieses Gedankenspiel der Anfang aller Überlegungen

sein. Nur so lässt sich dem Status-quo-Denken entkommen, das in Krisenzeiten gerne überhandnimmt. Wer ständig in Krisen denkt, verharrt in der Kurzfristigkeit und verliert an strategischer Tiefe. Langzeitziele werden so selten erreicht.

Im Fall der südlichen Nachbarschaft könnte diese wünschenswerte Zukunft wie folgt aussehen: Die Region ist politisch stabil, wirtschaftlich produktiv, sicherheitstechnisch ruhig, sozial ausgeglichen und für die Herausforderungen der unmittelbaren Zukunft gewappnet. Doch was müsste Europa tun, um dieses Szenario wahr werden zu lassen?

### Jede Menge EU-Außenpolitiken

Jedes Zukunftsgedankenspiel beginnt mit der Einschätzung, welcher Handelnde welchen Einfluss auf die jeweilige Zukunft hat. Denn die Zukunft ist nicht etwas, das einfach passiert: Sie ist größtenteils das Ergebnis menschlicher Entscheidungen. In unserem Fall bedeutet das, zu erkennen, dass die Zukunft des Nahen und Mittleren Ostens zuerst von regionalen Entscheidungsträgern geprägt werden wird, aber auch von amerikanischen, chinesischen



**Dr. Florence Gaub** ist stellvertretende Direktorin des EU Institute for Security Studies (EUISS) in Paris.



– und eben europäischen. Will Europa die Zukunft seiner Nachbarn nicht nur ertragen, sondern auch mitgestalten, muss es seine Rolle darin neu definieren.

Der erste Schritt wäre, ein in sich geschlossenes außenpolitisches Universum zu schaffen. Geschlossen bedeutet hier nicht, Europa zur Schweiz der Welt zu machen, sondern alles, was es tut, stimmig zu gestalten. Derzeit gibt es nicht eine europäische Außenpolitik zum Nahen und Mittleren Osten, sondern derer viele: zwischen EU und den Mitgliedstaaten, aber auch zwischen den verschiedenen Politikfeldern wie Wirtschaft, Umwelt oder Sicherheit wird eine Vielzahl an außenpolitischen Geschichten erzählt. Wo die EU Menschenrechte anmahnt, posieren so manche europäischen Minister lächelnd für Fotos; wo sie langfristige Reformen anstrebt, untergräbt mancher Mitgliedstaat sie mit kurzfristigen Versprechungen; und in so manchem Kooperationsprogramm haben wirtschaftliche Interessen Vorfahrt vor umwelttechnischen.

Dieses Problem hat nicht nur Europa und auch nicht nur in Nah- und Mittelost, aber gerade hier ist der Preis besonders hoch, da die Region von besonderer strategischer Bedeutung ist. Eine unstimmige Außenpolitik bedeutet einen Effizienzverlust, den Europa sich nicht leisten kann. „Stimmig“ bedeutet nicht zwingend unisono; es reicht, wenn die Politik sich nicht selbst durch Inkohärenz untergräbt. Dies könnte eine klarere Arbeitsteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten je nach Thema vorsehen oder eine engere Verzahnung zwischen nationalen und europäischen Initiativen. Gemeinsam könnte man sich auf Ziele einigen, die kurz-, mittel- und langfristig erreicht werden sollen.

Zusätzlich zur strategischen Kalibrierung müssen die außenpolitischen Mittel überdacht werden. Europa hat viele im

Werkzeugkasten – doch nicht alle werden auch so genutzt. Das fängt bei einem Thema an, das in Europa die Ausnahme ist, doch in der Region die Norm: gewalttätige Konflikte. Drei Kriege wüten in Syrien, Libyen und im Jemen, und in Demonstrationen prallen jedes Jahr Bürger blutig auf Polizei, sei es im Irak, in Algerien oder Ägypten. Kalte Kriege in Palästina oder der Westsahara sind seit Jahrzehnten ungelöst, und die Gewalt des Terrors wird mit noch mehr Gewalt beantwortet.

Diese Konflikte sind das größte Hindernis auf dem Weg zu einer besseren Zukunft, und Europa hat bisher keine kohärente Konfliktstrategie. Enthaltung oder Minimalengagement haben sich als erfolglos erwiesen. Das hat damit zu tun, dass Europa grundsätzlich mit jeder Form von sicherheitspolitischem Engagement hadert, sei es aus historischen Gründen, aus Mangel an militärischer Kapazität oder aus seinen postheroischen Gesellschaften heraus, die Gewalt als unnatürlich wahrnehmen. Doch diese Haltung verkennt, dass Militär durchaus ein sinnvolles außenpolitisches Mittel sein kann – sei es, um Friedensabkommen zu sichern, Abschreckung zu erreichen oder Milizen zu entwaffnen. Will Europa in Nah- und Mittelost gehört werden, wird es seine traditionelle Abneigung gegen das verteidigungspolitische Element der Außenpolitik ablegen müssen.

Ein anderer Sektor, in dem aufgeräumt werden müsste, ist der politische Werkzeugkasten. Traditionell ist Europa ein Unterstützer der Demokratie, doch der Arabische Frühling hat gezeigt, wie wenig es über praktische Geburtshilfe weiß. Für den nächsten Arabischen Frühling müsste es Methoden entwickeln, die die Maschinerie einer neuen Demokratie unterstützen. Das bedeutet: keine voreiligen Wahlen – sie haben sich als kontrapro-

duktiv erwiesen –, sondern am besten erst einmal solche auf lokaler Ebene und, wenn möglich, keine polarisierenden wie solche zu einer Präsidentschaft. Es bedeutet auch, Plattformen zu unterstützen, die zwischen Bürgern und Staat vermitteln – etwa Parteien oder Nichtregierungsorganisationen. Und schließlich bedeutet es, sich neue Ansätze auszudenken, die das Demokratiedefizit ausgleichen könnten. Der bisherige Schwerpunkt auf Wahlen als Demokratiekraterium hat dazu geführt, dass dies stark vernachlässigt wurde. Besonders die lokale Ebene ist für die Demokratie im Kleinen vielversprechend.

### Brüder, zur Sonne

Um wirklich zukunftsfähig zu sein, müsste Europas Außenpolitik aber auch ganz neue Elemente aufnehmen, wenn es um den Nahen und Mittleren Osten geht. Etwa die Klimapolitik. Die Region wird eine der heißesten der Welt werden, doch arabische Staaten nehmen das mit einem Achselzucken hin – sie sind zu sehr mit der Gegenwart beschäftigt. Europas Klimadiplomatie muss hier gleich mehrere Dinge anstreben: die Dringlichkeit vermitteln, Klimaszenarien anregen und Maßnahmen einleiten, um die schlimmsten Effekte der Hitze abzumildern. Wo dies nicht passiert, muss mit Migration, Staatszerfall und Gewalt gerechnet werden.

Auch die Energiewende ist ein ignoriertes Problem in der Region: Während Europa sich immer stärker vom Erdöl abwendet, haben die wenigsten Staaten, die dies treffen wird, Vorsorge dafür getroffen. Hier bietet sich Europas Chance, die Region zu unterstützen. Das größte Potenzial liegt bei der Solarenergie – doch sie macht gerade mal 0,8 Prozent des regionalen Energiemixes aus. Das würde nicht nur den Staaten selbst helfen, ihr Energiedefizit auszugleichen, sondern könnte durch

Exporte nach Europa umweltfreundliches Geld in die Kassen spülen. Nicht zuletzt würde es zu einer Reduktion des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes beitragen – derzeit emittiert die Region genauso viel wie Europa.

Last not least birgt auch die vierte industrielle Revolution für viele Staaten in der Region die Gefahr, dass Jobs vernichtet werden, bevor neue geschaffen werden. Das ist aber auch eine Chance. Millennials und Generation Z (und ihre Nachfolger; bis 2030 wird die Bevölkerung um 83 Millionen wachsen) haben andere Ambitionen als bei Club Med zu kellnern oder am Produktionsband zu stehen.

Doch um die Chance der Digitalisierung zu nutzen und ein Start-up-freundliches Umfeld zu schaffen, braucht die Region beinahe eine Regulierungsrevolution, und sie braucht eine neue Bildungspolitik, um sich zur Wissensgesellschaft zu transformieren. Wenn sie diese Chance verpasst, wird sie buchstäblich den internationalen Anschluss verlieren, aus Produktionsketten fliegen und wirtschaftlich zukunftslos sein. Europa kann hierbei helfen – schon jetzt ist wirtschaftliche Reform Teil der Kooperationsprogramme, doch bislang ohne den umfassenden Anspruch, die Wirtschaft der Zukunft zu schaffen.

Zusammen könnten diese fünf Ansätze eine europäische Außenpolitik ergeben, die die eingangs beschriebene Zukunft in greifbare Nähe rückt. Europa könnte helfen, Konflikte beizulegen, das Demokratiedefizit zu verringern und die Grundlagen für ein partizipativeres Miteinander zu schaffen. Und es könnte helfen, die Region fit für eine grüne, digitale Zukunft zu machen. Nichts davon ist abwegig: Eine stimmige europäische Außenpolitik ist per definitionem zukunftsgerichtet, präventionsorientiert und langfristig. Doch nur Handeln wird sie vom Gedankenspiel in eine Realität verwandeln.

## Verzagte Vermittler

Der Iran-Nukleardeal hat gezeigt, welche Rolle die EU in der Region spielen könnte. Was fehlt zur Führungsmacht?

Von David Jalilvand

**E**in positiver Befund vorneweg: Wie kein anderes Thema steht die Iran-Politik der EU für eine erfolgreiche gemeinsame europäische Außenpolitik. Seit nunmehr fast zwei Jahrzehnten verfolgen die Europäer gegenüber Teheran einen relativ konsistenten Ansatz. Diese Politik wird maßgeblich von einem informellen Zusammenschluss geprägt, den sogenannten „E3“, dem neben Deutschland und Frankreich mit dem Vereinigten Königreich sogar ein Nicht-EU-Mitglied angehört.

Und dennoch offenbart auch oder gerade die Iran-Politik die Unzulänglichkeiten beim Betreiben einer eigenständigen Außenpolitik Europas. Zwar waren es die „E3“, auf deren Initiative die Verhandlungen zurückgingen, die 2015 im Abschluss der Wiener Nuklearvereinbarung, dem Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) gipfelten. Doch als die Trump-Regierung im Mai 2018 das Abkommen verließ, vermochte es Europa nicht, dem Washingtoner Sanktionsregime wirksam entgegenzutreten. Bis heute fehlen den Europäern die geeigneten Instrumente, um die aus ihrer Perspektive legalen Wirtschaftsbeziehungen zum Iran

auch gegen äußeren Druck zu verteidigen. Entsprechend brach der europäisch-iranische Handel ein, und damit verringerte sich auch der politische Einfluss Europas auf Teheran. In Reaktion auf die US-Politik des „maximalen Druckes“ setzt nunmehr der Iran auf eine (noch) radikalere und konfrontativere Außenpolitik, was unter anderem durch verschärfte Nuklearaktivitäten, Angriffe auf Energieinfrastruktur im Persischen Golf oder Schläge gegen US-Truppen im Irak Ausdruck findet.

Die US-Sanktionen und der „maximale Widerstand“ des Iran wirken sich unmittelbar auf europäische Sicherheitsinteressen aus. Die jüngsten iranischen Aktivitäten haben dazu geführt, dass die Ausbruchszeit zu einer Atombombe – also die Zeitspanne zwischen der Entscheidung für den Bau einer Atombombe und der Ansammlung von genügend angereichertem Uran hierfür – von über einem Jahr auf wenige Monate geschrumpft ist. Im Nahen und Mittleren Osten sind die Spannungen weiter gewachsen, einschließlich der Gefahr einer unkontrollierbaren Eskalation. Die Fortschritte von Teherans ballistischem Raketenprogramm bedrohen



**Dr. David Jalilvand** ist Geschäftsführer der Politik- und Wirtschaftsberatung Orient Matters und Associate Fellow der DGAP.

Europas Sicherheit unmittelbar. Parallel hierzu hat sich die Menschenrechtslage im Iran weiter verschlimmert, einschließlich vermehrter „Geiseldiplomatie“ gegenüber europäischen Staaten, also der willkürlichen Inhaftierung europäischer Staatsbürger als politischer Verhandlungsmasse.

Wohl auf längere Zeit dürfte das iranische Handeln konfrontativ bleiben und somit auch Europa herausfordern. Jene, die in Teheran auf Verhandlungen und einen Interessenausgleich mit dem Westen gesetzt hatten, stehen mit leeren Händen da. Die radikaleren Kräfte sind im Aufwind, nicht nur personell. Denn auch das moderate Lager, angeführt von Präsident Hassan Rohani und Außenminister Mohammed Dschawad Zarif, vertritt heute deutlich radikalere Positionen als noch vor wenigen Jahren. Schließlich erfolgte auch in der iranischen Öffentlichkeit ein Umschwung: Umfragen zufolge glauben mittlerweile über 70 Prozent der iranischen Bevölkerung, dass diplomatische Kompromisse sich für ihr Land nicht lohnen.

### **Solides Fundament**

Europa ist daher gefordert, seinen Einfluss gegenüber dem Iran und den USA auszubauen und geltend zu machen. Dafür gilt es, den Instrumentenkasten der europäischen Iran-Politik zu erweitern. Hierfür kann die EU auf ein solides Fundament aus diplomatischen Fähigkeiten und ökonomischem Gewicht bauen. Der Europäische Auswärtige Dienst und die Außenministerien der Mitgliedstaaten waren maßgeblich an der Aushandlung des JCPoA beteiligt. Seit Abschluss des Abkommens wird das zentrale JCPoA-Organ, die Gemeinsame Kommission, vom Hohen Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik koordiniert. Hinzu kommt, dass Europa über mehr diplomatische Zugänge in der Region verfügt als etwa die USA.

Auch bleibt die EU einer der wichtigsten Wirtschaftspartner des Iran. Knapp 80 Prozent der iranischen Pharmaimporte stammen aus dem europäischen Wirtschaftsraum. Auch in zahlreichen Industriezweigen des Iran kommen Know-how und Maschinen aus Europa eine Schlüsselrolle zu. Schließlich ist die iranische Wirtschaft auch auf eine europäische Alternative angewiesen, um sich nicht von asiatischen Ländern die Handelsbedingungen diktieren lassen zu müssen.

Die Erfahrungen der Trump-Jahre haben allerdings deutlich gemacht, wie sehr es Europa an geoökonomischer und somit schließlich an geopolitischer Souveränität gebricht. Europäische Banken und Unternehmen mussten empfindliche Strafen bei Verletzungen des US-Sanktionsregimes gegen den Iran fürchten. Konsequenterweise zogen sie sich im großen Stil aus dem iranischen Markt zurück.

Der Essenz des JCPoA – florierende Wirtschaftsbeziehungen im Gegenzug für strikte Begrenzung und internationale Kontrolle des iranischen Atomprogramms – ist die europäische Politik bislang nicht gerecht geworden. Daran konnte auch der Erlass einer EU-Verordnung nichts ändern, die europäischen Unternehmen das Befolgen extraterritorialer Sanktionen von Drittstaaten bei Strafandrohung untersagt. Derzeit wartet die von den „E3“ im Januar 2019 gegründete Zweckgesellschaft INSTEX, die einen Ringhandel am US-Finanzsystem vorbei anstrebt, weiter auf die Aufnahme des regulären Geschäftsbetriebs.

Eine zentrale Herausforderung ist daher, diese Instrumente zur Förderung außenwirtschaftlicher Souveränität weiterzuentwickeln und neue zu schaffen. Hierzu zählen etwa die Stärkung des Euro im Welthandel oder eine Kapitalmarktunion zum Zwecke der Finanzierung europäischer Großprojekte aus eigener Kraft.

Die wichtigere Frage ist jedoch grundsätzlicherer Natur und geht über die Iran-Politik im engeren Sinne hinaus. Sie betrifft den Charakter der künftigen Beziehungen zu den USA und die Frage, wie Europa auf den Umbruch der regionalen Ordnung im Nahen und Mittleren Osten reagieren will. Der Wechsel im Weißen Haus bietet die Chance auf eine gemeinsame transatlantische Iran-Politik. Joe Biden bekennt sich sowohl zur Diplomatie gegenüber dem Iran als auch zur Wiederbelebung bestehender Allianzen.

Nun haben die Erfahrungen der vergangenen Jahre allerdings gezeigt, dass transatlantische Kooperation kein Selbstzweck sein kann. Auch unter Joe Biden wird es erhebliche Differenzen geben, etwa bei Fragen der europäischen Energiesicherheit oder der Beteiligung chinesischer Unternehmen an europäischen Mobilfunknetzen. In Washington fordern führende Demokraten in diesem Zusammenhang nach wie vor den Einsatz extraterritorialer Sanktionen auch gegen europäische Verbündete. An der Instrumentalisierung der Finanz- und Handelspolitik zu außenpolitischen Zwecken dürfte Amerika somit auch künftig festhalten. Europa wäre gut beraten, seine Iran-Politik nicht vom Fortgang der Beziehungen zwischen dem Iran und den USA abhängig zu machen.

### Uneinige Union

Gleichzeitig gehört es zu einem umfassenden Blick auf die Thematik, die Atomfrage nicht isoliert von der Regionalpolitik und dem Raketenprogramm des Iran zu betrachten. Diese hatten bereits zuvor Anlass zur Sorge gegeben, und seit Teheran versucht, über die Verknüpfung von JCPoA, US-Sanktionen und regionaler Sicherheit den Preis für die US-Politik des maximalen Druckes in die Höhe zu treiben, sind sie unmittelbar mit dem JCPoA verknüpft.

Dies führt geradewegs zu den Umbrüchen der regionalen Ordnung in Nah- und Mittelost. Unter Barack Obama wie unter Donald Trump haben sich die USA als externe Ordnungsmacht immer stärker zurückgezogen. Seither streiten verschiedene Mittelmächte um die Vormacht in der Region, unter ihnen die Rivalen Iran, Türkei und Katar sowie Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate. Ihr Ringen prägt maßgeblich den Rahmen der europäischen Iran-Politik.

Bislang reagiert Europa auf diese Entwicklungen höchst unterschiedlich. Frankreich macht sich für eine aktive europäische Außenpolitik stark, ist vor Ort engagiert und stellt sich jenen Kräften entgegen, die den regionalpolitischen Status quo zu Ungunsten Europas ändern wollen. Deutschland versucht, eine Mittlerrolle einzunehmen und Differenzen zu überbrücken. Es fehlt Berlin jedoch am geopolitischen Gewicht, um Verhandlungslösungen zu forcieren und deren Implementierung durchzusetzen.

Das europäische Unvermögen, in der Iran-Politik maßgeblichen Einfluss geltend zu machen, ist letztlich nur ein Teil des Problems. Will die EU künftig in der Region ganz grundsätzlich eine wichtigere Rolle spielen, muss sie unabhängig von der jeweiligen US-Regierung agieren. Sie muss wirtschaftspolitische und mittelfristig auch sicherheitspolitische Instrumente weiterentwickeln und sich aktiv in der dem Iran zugewandten europäischen Nachbarschaft engagieren.

Ob Europa den geopolitischen Weckruf vernommen hat, wird sich nicht in ambitionierten Erklärungen zeigen. Sondern in konkreten Politikfeldern wie dem Iran, wo sich Sicherheitspolitik und nukleare Nichtverbreitung, Finanzsanktionen und Wirtschaftsinteressen, Menschenrechtsprobleme und weitere Fragen treffen.

## Suboptimale Subsahara-Politik

Seit China in Afrika aktiv ist, arbeitet man auch in Europa an neuen Konzepten für den Kontinent. Zeit wird's.

Von Amaka Anku

Amerika zieht sich aus seiner globalen Führungsrolle zurück, China wird immer mächtiger und die internationale Ordnung zerfasert. Das ist die Chance für ein selbstbewusstes Europa, das Weltgeschehen zu beeinflussen, indem es ein alternatives Modell repräsentativer Politik anbietet, das Menschenrechte achtet und individuelle Freiheiten fördert.

Eine wichtige Rolle für diese europäische Zukunft spielt der Nachbarkontinent Afrika. Ein stärkeres Afrika – vor allem eines, das dank Investitionen aus Europa wächst – würde die europäische Sicherheit erhöhen und den globalen Einfluss der EU stärken. Daraus folgt, dass die EU in die langfristige Stabilität der Region investieren muss; unter anderem, indem man afrikanische Regierungen dazu ermutigt, die lokale Produktion anzukurbeln, und sie darin unterstützt. Dafür kann die EU auf industriepolitische Maßnahmen zurückgreifen, die man zuhause anwendet, um neue Wirtschaftszweige zu fördern.

Eine höhere Produktivität in Afrika würde nicht nur zu mehr Beschäftigung und höheren Einkommen beitragen, daraus könnte sich auch ein größerer Absatz-

markt für europäische Industriegüter und Waren entwickeln. Zudem könnte dadurch die wachsende Migration aus Subsahara-Afrika gebremst werden. Mehr Wohlstand in der Region könnte auch den Aufstieg von extremistischen Bewegungen in der Sahel-Zone dämpfen.

### Was auf dem Spiel steht

Das erfolgreiche Vorpreschen Chinas in der Region erhöht den Druck auf Europa, eine intelligente Politik für Afrika zu entwickeln. Jahrelang wuchsen chinesische Direktinvestitionen ebenso exponentiell wie die Projektfinanzierung afrikanischer Firmen durch Partner aus China. Die entsprechenden Aktivitäten europäischer Firmen hingegen gingen zurück. Kein Wunder, dass chinesische Firmen immer stärker die Handelsnetzwerke in Afrika dominierten. Momentan sieht es danach aus, als würde China, nicht Europa, der Hauptnutznießer einer afrikanischen Wirtschaftsblüte sein.

Prognosen der Weltbank zufolge wird 2050 ein Viertel der Weltbevölkerung in Subsahara-Afrika leben. Nigeria wird dann das Land mit der drittgrößten Bevölkerung weltweit sein, gleich nach Indien



**Amaka Anku** leitet die Afrika-Abteilung der Eurasia Group und ist Spezialistin für den südlich der Sahara gelegenen Teil des Kontinents.



und China. Die Demokratische Republik Kongo und Äthiopien werden 2050 ebenfalls zu den zehn bevölkerungsreichsten Ländern der Welt gehören.

Wenn wir davon ausgehen, dass im Rahmen des Afrikanischen Freihandelsabkommens (AfCFTA) die richtigen Investitionen getätigt werden, um Afrikas Produktivität anzukurbeln, dann könnte der Kontinent Heimat der weltgrößten Freihandelszone werden, die bis zu 54 Staaten umfasst und 30 Billionen Dollar Wirtschaftsleistung generiert.

Die Region profitiert von einem Überfluss an natürlichen Ressourcen: 90 Prozent der weltweiten Platin- und Kobaltressourcen; die Hälfte des Goldvorkommens; 35 Prozent der Uranressourcen; zwei Drittel des Manganvorkommens; und fast 75 Prozent der weltweiten Coltanreserven. Diese Ressourcen können zusammen mit wachsenden Investitionen in lokale Wertschöpfung aus Afrika bis 2050 einen hochinteressanten Markt machen.

Wenn die Dinge allerdings schlecht laufen sollten, könnte die Bevölkerungsexplosion dazu führen, dass der Kontinent eine stetig wachsende Quelle der Instabilität würde – mit direkten Auswirkungen auf Europas Sicherheit. Dadurch würde die EU auch der Möglichkeit beraubt, die überreichen Potenziale Afrikas an Sonnen-, Wind- und Wasserkraft sowie Erdwärme für eine weltweite Energiewende unter europäischer Federführung zu nutzen.

### **Peking hat aufgepasst**

China hat offenbar die Chance erkannt, als aufsteigende Weltmacht die nächste kommende Region zu dominieren. Seit mehr als zwei Jahrzehnten verfolgt man in Peking eine klare Afrika-Strategie. Der chinesische Staat hat seine Bürger und Unternehmer explizit dazu aufgefordert, Geschäftsmöglichkeiten in Afrika ausfin-

dig zu machen, und bietet finanzielle Unterstützung für Projekte und Investitionen an. Die öffentliche Debatte weltweit konzentriert sich meist auf große bilaterale Infrastrukturabkommen. Aber auch kleinere chinesische Firmen sind involviert in den Ausbau strategischer Lieferketten.

So kontrollieren chinesische Firmen den Transport und die Verarbeitung von Kobalt und Coltan; Materialien, die für die Produktion von Laptops, Smartphones oder Elektroautos genutzt werden. Mehr als 80 Prozent der globalen Kobalt-Sulfate-Produktion findet inzwischen in China statt, zumeist mit Rohmaterialien, die ihren Ursprung in Afrika haben. Auch in der Versorgung der afrikanischen Bevölkerung mit elektronischen Geräten sind chinesische Firmen mittlerweile führend, vor allem in der mobilen Kommunikation. Transsion Holding, ein Unternehmen aus Shenzhen, ist Marktführer bei Mobiltelefonen in der Region, sowohl bei Feature-Phones (64 Prozent Marktanteil) als auch bei Smartphones (36 Prozent). Der Wert des Unternehmens wird auf 17 Milliarden Dollar geschätzt.

Der Erfolg dieser und anderer Firmen treibt das Interesse Chinas an lokalen afrikanischen Technologiekonzernen weiter an; ein Sektor, auf dem zuvor westliche Firmen dominiert hatten. Während sich der kalte Technologiekrieg zwischen China und Amerika weiter verschärft, verdoppeln chinesische Unternehmen ihre Anstrengungen, Anteile von afrikanischen Tech-Konzernen zu kaufen. Die Beteiligung chinesischer Konzerne an Förderungen für afrikanische Tech-Start-ups stieg 2019 auf etwa 15 Prozent des gesamten Handelsvolumens. 2018 hatte der Anteil noch bei 1 Prozent gelegen.

China und seine Unternehmen betrachten afrikanische Staaten in erster Linie als wirtschaftliche Partner, weniger als



Empfänger von Entwicklungshilfe oder als Erfüllungsgehilfen bei der Eindämmung von Sicherheitskrisen. Das unterscheidet sich deutlich von dem Ansatz, den der Westen in der Vergangenheit praktiziert hat, und es hat bei vielen Afrikanern zu der Auffassung geführt, dass das wirtschaftliche Wachstum Afrikas deutlich leichter mit Chinas wirtschaftlichen Interessen in Einklang zu bringen ist als mit denen Europas.

### Europas Schwenk nach Afrika

Seit den 1990er Jahren haben amerikanische und europäische Firmen Billionen Dollar in die Volkswirtschaften Asiens gepumpt. Aber bis vor Kurzem hatte Europa keinerlei Interesse daran, einen ähnlichen Weg für Afrika einzuschlagen. Erst jetzt, wo Chinas wachsender Einfluss in der Region immer offensichtlicher wird, zieht die Europäische Kommission einen Schwenk nach Afrika in Erwägung. Konkret soll es um eine gleichberechtigte Partnerschaft mit Afrika gehen, vor allem bei Themen wie dem Kampf gegen den Klimawandel, der Förderung des digitalen Fortschritts und bei der Unterstützung des multilateralen internationalen Systems.

Nun, da europäische Politiker beginnen, anders über Afrika nachzudenken, sollte ihr nächster Schritt darin bestehen, die Handelsabkommen zu verwerfen, die seit fast zwei Jahrzehnten den Haupthebel der EU für das wirtschaftliche Engagement in Afrika bilden. Diese Abkommen gelten weithin als unfair, weil sie die Handelsinteressen Europas auf Kosten Afrikas fördern. Nominell bieten sie afrikanischen Ländern einen zollfreien Zugang zur EU im Austausch für eine schrittweise Senkung der Zölle auf 80 Prozent der europäischen Importe. Da afrikanische Länder aber hauptsächlich unbearbeitete, oft landwirtschaftliche Produkte exportieren,

sind diese in der EU angesichts der massiven Agrarsubventionen dort im Zweifel gar nicht wettbewerbsfähig.

Die strengen Sicherheits- und Qualitätsstandards in Europa machen es afrikanischen Herstellern zudem schwer – und teuer –, eine Zertifizierung für den Export in die EU zu erhalten. Etwas anderes wäre es, wenn man sich ernsthaft bemühte, afrikanischen Unternehmen bei ihren Exportbemühungen zu helfen – und dafür auch Gelder jenseits der mageren Entwicklungshilfe mobilisierte.

Zudem sollten die Staats- und Regierungschefs der EU erkennen, wie wichtig ein funktionierendes afrikanisches Freihandelsabkommen AfCFTA auch für sie wäre. Der Erfolg des Abkommens wird davon abhängen, ob es gelingt, die Industrialisierung anzustoßen und zu koordinieren, um den Verkauf lokal hergestellter Produkte in der gesamten Region zu erleichtern. Das würde Arbeitsplätze schaffen, die Einkommen erhöhen und einen größeren afrikanischen Markt für EU-Exporte schaffen.

Die Europäer sollten ihre Erfahrungen bei der Schaffung von Freihandelszonen einbringen – etwa beim regionalen Grenzschutz –, um sicherzustellen, dass nur Güter, die auch in Afrika hergestellt wurden, von den reduzierten Zöllen des Handelsabkommens profitieren. Auch bei der Vereinheitlichung von Zollverfahren und Qualitätsstandards und dabei, sicherzustellen, dass die Vorteile stärkerer Integration fair zwischen kleineren und größeren Volkswirtschaften verteilt werden, kann Europa Afrika unterstützend beraten. Es wird Zeit, dass die EU zeigt, dass sie sich dem Versprechen der Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen verpflichtet fühlt, eine „Geopolitik der gemeinsamen Interessen“ zu betreiben.

Aus dem Englischen von Melina Lorenz

## Chefsache China

Wie Europa gegenüber Peking und in der Region geopolitisch handlungsfähig werden kann.

Von Mikko Huotari

**F**ünfzehn – drei – minus eins“: Das ist die Formel, an der sich die Gestalter von Europas geopolitischer Zukunft abarbeiten müssen. Von 2019 bis 2022 wird China um etwa 15 Prozent wachsen und Amerika um 3 Prozent, während die EU schrumpft. In der kommenden Dekade werden diese Gewichtsverschiebungen noch viel härter in geopolitische Zwänge umschlagen. Europa mag geopolitisch erwachen, riskiert aber, aus dem Bett geschleudert zu werden angesichts der Zug- und Fliehkräfte, denen es gerade in der China-Politik ausgesetzt wird.

Rhetorische Kniffe bieten nur beschränkt Orientierung: keine Äquidistanz zwischen beiden Supermächten und etwas mehr europäische Souveränität, darauf scheinen sich die europäischen Strategen noch einigen zu können. Und darauf, dass China alles für uns ist: Partner, Wettbewerber und Rivale – je nach Tagesform und Gusto. Viele hoffen auf „friedliche Koexistenz“ und einige auf europäische Nischen-Chancen in diesem Konflikt. Zumindest die Handelnden in Washington und Peking stellen sich auf klarere Fronten und Handlungsdruck ein.

Dabei klappt die Schere zwischen ökonomischen und strategischen Realitäten in den China-Beziehungen immer weiter auseinander: Wachstum und Innovation in China wird nicht nur Europas Unternehmen geradezu magnetisch anziehen; der gesamte asiatische Raum wächst chinazentriert zusammen – zuletzt wieder durch das RCEP-Freihandelsabkommen der ASEAN+5-Staaten. Politisch wird es mit Europa jedoch nur noch wenige Gemeinsamkeiten geben, auch wenn im Hintergrund die Geschäfte brummen. Selbst die notwendige Zusammenarbeit beim Klimaschutz ist schon jetzt überlagert von einem heftigen Green-Tech-Wettbewerb.

### Chefsache China

Stichwort Wettbewerb – spätestens seit der Corona-Krise ist klar, dass es zwischen Europa und China auch um einen Systemwettbewerb mit globaler Reichweite geht. Die Führung in Peking hat das schon lange nach innen so formuliert und verhält sich auf der Weltbühne entsprechend. In Europa dauerte es noch eineinhalb Jahre, nachdem der Brüsseler „Strategic Outlook“ im März 2019 diese Form der



**Mikko Huotari**  
ist Direktor des  
Mercator Institute  
for China Studies  
(MERICS).

Rivalität in den EU-China-Beziehungen ganz offen beschrieben hatte. Im Oktober 2020 bekannten sich dann auch alle Staats- und Regierungschefs dazu. China ist in Europa also mittlerweile Chefsache; einen klaren chinapolitischen Kompass hat Europa damit noch lange nicht. Wie der aussehen sollte, darüber ist man sich noch völlig uneins.

Für eine geopolitische Aufstellung gegenüber China geht es nicht primär um europäische Fregatten im Südchinesischen Meer. Die Aufgabe ist deutlich größer: Es geht um ein Europa in der Offensive, im Wettbewerb um Leistungs- und Lernfähigkeit, um Innovationskraft und Staatskapazitäten in und nach der Krise. Um Resilienz, Zusammenhalt und Legitimität im Inneren – und nach außen um Handlungsfähigkeit, um das Eintreten für gemeinsame Ordnungsvorstellungen und Prinzipien und deren Einbettung in eine neugestaltete Globalisierung.

Hehre Ziele also, und jede Menge Hausaufgaben. Nur auf dieser Basis – oder mit dieser Zielvision – ist es allerdings überhaupt sinnvoll, über europäische Geopolitik gegenüber China nachzudenken. Eine erfolgreiche Neuaufstellung müsste sich dabei an den folgenden drei Baustellen arbeiten.

### **Verflechtung und Verwundbarkeit**

Für Entscheider in Europa kann China ein Verhandlungspartner für globale Kooperation sein und für Unternehmen ein umkämpfter Markt – viel mehr aber wohl nicht, zumindest nicht unter Xi Jinping. Es ist abzusehen, dass die Führung in Peking radikaler in der Innen- und Wirtschaftspolitik und kompromissloser in der Außenpolitik auftreten wird. Die Bedingungen für eine Globalisierung mit China werden derzeit in Peking neu festgelegt. Das dominante Paradigma in der Spitze verfestigt

sich weiter: umfassender Wettbewerb um nationale Stärke und geoökonomische Einflussphären, geprägt von Freund-Feind-Denken und mit der Zielrichtung einer weitestgehenden Unabhängigkeit von anderen, dazu globale Dominanz und Kontrolle in strategischen Wertschöpfungsketten.

Unter diesen Bedingungen kann – bei aller liberalen Hoffnung – eine vertiefte gegenseitige Abhängigkeit von China zur strategischen Belastung werden und die eigene Verletzlichkeit erhöhen. Das wird in der Konsequenz meist nicht heißen, sich zurückzuziehen; es verlangt aber, ein klares Bild der Verflechtungen zu gewinnen und Verdrängungsrisiken und Verwundbarkeiten abzuwägen und einzupreisen. Aus geopolitischer Perspektive heißt das: ökonomische Sicherheit großschreiben und politische Rahmenbedingungen für mehr Diversifizierung – oder anders formuliert: Alternativen zu China schaffen. Dafür braucht es eine noch deutlich offensivere Handelspolitik und ein massives Upgrade der strategischen Technologie-, Innovations- und Wettbewerbspolitik für den europäischen Standort.

### **Partner pflegen, Partner suchen**

Tragfähige Geopolitik gegenüber China fängt zuhause und in der Nachbarschaft an und reicht über den „Bogen der Instabilität“ im europäischen Umfeld bis zum China-Russland-Verhältnis und in den Indo-Pazifik.

Die Fähigkeit Chinas, Europa zu spalten und zu schwächen, bleibt die primäre geopolitische Herausforderung. Wenn EU-Mitglieder wie Ungarn oder Beitrittskandidaten wie Serbien an China verloren gehen, sind alle weiteren Bemühungen umsonst. Ähnliches gilt für den Fall, dass deutsche Automobil-Außenpolitik privilegierte Beziehungen über die notwendigen Investitionen in europäische Einigkeit stellt.

Ohne ein gemeinsames strategisches La-gebild, ohne koordinierte Antworten auf politische Einflussnahme und chinesische Cyber-Angriffe, ohne praktische Solidarität, wenn Peking wirtschaftliche Zwangsmittel für politische Interessen einsetzt, kann Geopolitik gegenüber Peking nicht gelingen.

Darüber hinaus spielt China eine immer größere geopolitische Rolle in Europa erweiterter Nachbarschaft; von der wachsenden Präsenz in Nordafrika bis zur Krise in Belarus, als Partner des Iran und als Unterstützer des syrischen Regimes. Auch wenn Peking hier bislang, um es vorsichtig zu formulieren, nur beschränkt im Einklang mit europäischen Interessen handelt: Wenn die Ziele übereinstimmen, bleibt eine realpolitisch kalkuliert-taktische Zusammenarbeit denkbar.

Gerade mit Blick auf die Entwicklungs- und Stabilisierungsaufgaben in Krisenregionen muss sich Europa in den kommenden Jahren Handlungsoptionen mit China bewahren. Das entbindet die EU und ihre Mitgliedstaaten nicht von der Aufgabe, kraftvolle Gegenentwürfe für die Anbindung der erweiterten Nachbarschaft voranzubringen.

Die chinesisch-russische Partnerschaft verdichtet sich – und das kann nicht im europäischen Interesse sein. Zwar sieht kaum einer in Europa Moskau als verlässlichen Partner an, und schon gar nicht in geostrategischen Fragen. Aber auch hier ist die Aufgabe klar: Geopolitische China-Politik würde bedeuten, Sand ins Getriebe des russisch-chinesischen Motors zu streuen. Wo immer das möglich ist, ohne Moskau offene Flanken zu bieten, muss das die Handlungsmaxime sein.

Wirkungsmächtig und nicht nur reaktiv kann europäische China-Geopolitik vor allem in einer deutlich klareren Ausrichtung auf das demokratische Asien werden.

Neue Handelsabkommen mit Ländern wie Japan und Fortschritte in den Verhandlungen mit Australien sind dafür entscheidend. Die europäischen Indo-Pazifik-Strategien (von Frankreich, Deutschland und zuletzt den Niederlanden) liefern neue Impulse – ebenso wie das EU-ASEAN-Abkommen über engere politische Zusammenarbeit. Daneben gilt es, die Potenziale einer vertieften indisch-europäischen Kooperation weit stärker auszuschöpfen. Und die große Schwachstelle europäischer Geopolitik gegenüber China bleibt es, dass man für einen möglichen Taiwan-Krisenfall nicht gewappnet ist.

### **Wettbewerb mit allen Mitteln**

Ein Gleichklang in der Asien-Orientierung kann auch Anstoß für eine verstärkte transatlantische China-Politik sein. Im Strukturkonflikt zwischen den USA und China werden die Weichen gerade neu gestellt, aber die Richtung ist klar: strategischer Wettbewerb mit allen Mitteln und auf fast allen Ebenen. Europa wird hier dauerhaft auf die Probe gestellt und immer häufiger gefragt werden: Mit wem denn nun? Es ist richtig, dass Brüssel diese Frage nach der Abwahl von Präsident Trump mit konkreten europäischen Angeboten für eine Vertiefung der Zusammenarbeit auch mit Blick auf Peking beantwortet hat.

Doch wird Europa auch in der transatlantischen China-Politik nicht umhinkommen, künftig mehr sicherheitspolitische Verantwortung zu übernehmen. Wenn es dann noch gelänge, gemeinsam mit den USA und einer wachsenden Gruppe von ähnlich gesinnten Staaten die Maxime eines „prinzipientreuen Wettbewerbs“ gegenüber China durchzusetzen: Dann bestünde eine echte Chance, dass Europa trotz der kommenden Gewichtsverschiebungen souverän und geopolitisch handlungsfähig in der China-Politik werden kann. **IP**