

Angst vorm Aufbruch

Optionen deutscher Außenpolitik





Charakter entfalten

Constanze Stelzenmüller sieht einen ratlosen Hegemon

Europa gestalten

Daniela Schwarzer will eine Selbstbehauptung der EU

Freiheit erhalten

George Soros warnt vor Chinas Überwachungsstaat



Erstmals loben das Netzwerk Women in International Security Deutschland (WIIS) und die Zeitschrift "Internationale Politik" (IP) 2019 den Sylke-Tempel-Essaypreis aus. Er erinnert an die Journalistin, Publizistin und Mentorin Sylke Tempel (1963 – 2017), Vorsitzende von WIIS und Chefredakteurin der IP, Deutschlands führender Zeitschrift für Außenpolitik. Die Ausschreibung richtet sich an Frauen unter 35 Jahren. Der Text der Gewinnerin wird prämiert und in der Zeitschrift "Internationale Politik" veröffentlicht.

Themenstellung: Faszination Nationalismus?

Nationalismus entfaltet wieder eine große Anziehungskraft: In Russland, Ungarn und Polen, in Frankreich, England und den USA verändert er Gesellschaften dauerhaft und tiefgreifend, nicht zuletzt auch in Deutschland. Warum ist Nationalismus im Osten wie im Westen so attraktiv? Zeigt er überall dasselbe Gesicht? Welche verführerische Kraft geht von ihm aus? Warum fällt er auf fruchtbaren Boden? Was sind seine Charakteristika? Wie kann ihm begegnet werden? Welche Entwicklungen zeichnen sich ab?

Mit dieser Preisfrage soll eine Debatte geführt werden, wie Gesellschaften dieser Herausforderung begegnen können. Die Form des Essays ermöglicht eine sprachlich verständliche und originelle Argumentation, mit der eine breite Öffentlichkeit erreicht wird.

Jury: Judith Hart (Vors.), Martin Bialecki, Florence Gaub, Daniela Schadt, Katrin Suder, Rachel Tausendfreund

Einsendeschluss: 7. Juni 2019

Einsendungen an: essaypreis@dgap.org

Das Textdokument darf keine Hinweise auf die Verfasserin enthalten. Bitte senden Sie Ihre Kurzbiografie in einer separaten Datei.

Textlänge: 15.000-20.000 Zeichen

Gegenhalten

So viel Krise, überall. Europa ist in höchster Not und kaum jemand da zum Unterhaken. Die transatlantischen Beziehungen erleiden einen historischen Strömungsabriss, Russland schickt Troll-Armeen ins Internet und China baut ein Überwachungssystem, das George Orwell fassungslos gemacht hätte. Technologie wird Außenpolitik und Gesellschaften umgestalten, Künstliche Intelligenz die Art der Kriegführung revolutionieren. Autokraten sind springlebendig, der INF-Vertrag mausetot, ein neues Wettrüsten steht ante portas. Keine gute Ordnung nirgends, und überhaupt ist Donald Trump an allem schuld.

Doom, doom – wehe, wehe. Bis zum Jüngsten Tag kann es nicht mehr lange dauern.

Bitte. Was, wenn man anfinge, all dem Schwarz etwas Helles entgegenzusetzen, in kräftigen Farben? Konkrete Politikentwürfe anböte, um mit der Europäischen Union eine der besten Ideen der politischen Geschichte erst zu stabilisieren und dann neu zu beleben? Mit Leidenschaft auf lange Listen schriebe, was verloren ginge, wenn eine offene Gesellschaft den Bach runterginge? Wenn man den revolutionären technologischen Wandel mutig annähme, erläuterte und erklärte? Mit Verve und Redlichkeit über Verteidigung und die Realitäten nuklearer Abschreckung debattierte? Trumps pseudopolitische Blendgranaten öfter in ihrer inhaltlichen Wüste explodieren ließe, um in der so gewonnenen Zeit Ideen für die wirklich wichtigen Themen der Zukunft zu entwickeln: Klima, Energie, Migration?

Wenn wir tatsächlich in einer Zeitenwende leben, hilft das ewige Zaudern und Händeringen nicht weiter. Für Außenpolitik lauter zu streiten, sie ernster zu nehmen, breiter zu diskutieren und bestmöglich zu vermitteln, ist von allergrößtem Wert. Die Lust an Gestaltung ist weit mehr als eine Haltungsfrage.



len in Bialed.



Martin Bialecki Chefredakteur

IP • März/April 2019

IP

Inhalt

5 **IP-Forsa-Frage**: Sollte Deutschland seine Wirtschaftskraft zur Erreichung außenpolitischer Ziele einsetzen?

SCHWERPUNKT

Angst vorm Aufbruch

8 Der ratlose Hegemon

Deutschlands Außenpolitik strauchelt unvorbereitet in die Zeitenwende. Von Constanze Stelzenmüller

14 Gegen das Geschwurbel

Schluss mit der Formel "mehr Verantwortung". Es geht um Interessen. *Von Thorsten Benner*

18 Europas Selbstbehauptung

Will Brüssel gestalten, muss Berlin seine Europapolitik verbessern. Von Daniela Schwarzer

26 "Russland will uns destabilisieren"

Über Deutschlands Standing, Nord Stream 2, das Verhältnis zu den USA. *Interview mit Annegret Kramp-Karrenbauer*

30 Außenpolitik für alle

Europa braucht einen neuen gesellschaftlichen Konsens. Von Volker Stanzel

32 Guter Rat ist rar

Warum Deutschlands außenpolitisches Expertentum in die Krise geraten ist. *Von Jörg Lau*

39 Unternehmen Außenpolitik

Wenn es um geoökonomische Strategien geht, hinkt Berlin deutlich hinterher. Von Stefan Mair

46 Alle Mann an Deck!

Die Bedrohungslage zwingt zum gemeinsamen Handeln. Von Sophia Besch und Jana Puglierin

Überwachungsgigant China

54 Gefährliche neue Welt

Wie können wir offene Gesellschaften schützen? Von George Soros

60 Digitaler Big Brother

Die Überwachung, die in China entsteht, geht uns alle an. Von Mareike Ohlberg

Afrika

68 Das Ringen um den Kontinent

Gegen den Strich: Fünf Thesen. Von Hans Brandt

74 Niger, die Wüstenfestung

Als Transitland für Migranten ist es wichtig für Europa. Von Dirk Hamann, Wolfram Lacher und Melanie Müller

80 Krisenherd Mali

Drohender Staatszerfall, zu viele Missionen? Von Tobias von Gienanth

Werkstatt Europa

86 Frankreich fehlt Vertrauen

Die Gelbwesten sind ein Ausdruck der politischen Kultur. Von Claire Demesmay

Atomwaffen

92 Nukleare Realitäten

Die NATO muss sich zu Kernwaffen bekennen. Von Karl-Heinz Kamp

Rohingya

98 Keine Rückkehr in Sicht

Und die Weltgemeinschaft drückt sich vor Mitverantwortung. Von Nicola Glass

Tunesien

104 Zu viel versprochen?

Die Wahrheitskommission legt ihren Bericht vor. Von Mariam Salehi

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Medien

109 Welthauptstädte

Als Auslandskorrespondent in Brüssel und Washington. *Von Matthias Kolb*

Digitale Welt

116 Regeln fürs Internet

Die Zeit ist reif für einen "New Deal". Von Wolfgang Kleinwächter

Essay

122 Informationskriege

Fake News gab es schon früher. Ein Blick zurück. Von Heidi Tworek

- 130 Brief aus ... Tokio
- 132 Presseschau Ukraine
- 136 Buchkritik
- 143 Schlusspunkt
- 144 Impressum

Am 24. Januar 2019 wurde in der Demokratischen Republik Kongo Félix Tshisekedi als neuer Präsident vereidigt. Das Mandat seines Vorgängers, Joseph Kabila, hatte 2016 geendet, doch er verschob mehrfach den Termin für Präsidentschaftswahlen.

Ereignis in Zahlen

Fingierter Machtwechsel im Kongo?

Die Wahlen am 30. Dezember 2018 wurden von massiven Betrugsvorwürfen begleitet. Offiziell erhielt Félix Tshisekedi **38,6** Prozent der Stimmen. Joseph Kabila, der ins Amt gekommen war, nachdem sein Vater (und Vorgänger) von einem Leibwächter ermordet worden war, hatte den Kongo fast **18** Jahre lang regiert. Kabila wird weiterhin im Präsidentenpalast wohnen, während sich Tshisekedi mit dem Wohnsitz des Premiers zufriedengeben muss. Das verstärkt den Verdacht, dass Tshisekedi lediglich ein Strohmann der herrschenden Clique ist.

Als eigentlicher Wahlsieger gilt Martin Fayulu vom Oppositionsbündnis Lamuka; offiziell erhielt er **34,8** Prozent der Stimmen. **40 000** Wahlbeobachter der kongolesischen Katholischen Kirche hatten allerdings Ungereimtheiten und Betrug gemeldet. Eine unabhängige Auszählung hatte Fayulu rund **60** Prozent der Stimmen zugesprochen; Tshisekedi kam demnach lediglich auf **20** Prozent der Stimmen. Obwohl auch die Afrikanische Union zunächst



Illustration: Roland Brückner

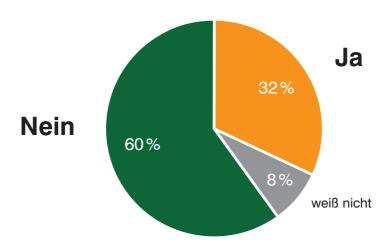
erhebliche Zweifel am Ergebnis geäußert hatte, ließ sie nach der Vereidigung verlauten, dass sie bereit sei, mit Tshisekedi zusammenzuarbeiten, um Frieden im Land herzustellen.

Der rohstoffreiche Kongo ist eines der ärmsten Länder der Welt. Bürgerkrieg, Korruption und Gewalt prägen das Land, in dem laut UNHCR-Bericht mehr als **4,5** Millionen Menschen als Binnenflüchtlinge registriert sind. Ob Tshisekedis Regierung eine Wende schafft, ist fraglich.

"Die Vereidigung Tshisekedis markiert den ersten friedlichen Machtwechsel in der postkolonialen Geschichte des Kongo. Aber es bleiben große Zweifel." BEN SHEPHERD, AFRIKA-EXPERTE, CHATHAM HOUSE

IP-Forsa-Frage

Sollte Deutschland seine Wirtschaftskraft zur Erreichung außenpolitischer Interessen und Ziele einsetzen?



Eine klare Mehrheit (60 Prozent) der repräsentativ befragten Bundesbürger sind dagegen, dass Deutschland seine wirtschaftliche Stärke zur Erreichung außenpolitischer Ziele einsetzt. Knapp ein Drittel (32 Prozent) befürworten dagegen eine solche Instrumentalisierung ökonomischer Macht.

Bemerkenswert ist, dass die Forderung, beispielsweise Handels- und Exportbeschränkungen oder Sanktionen zu verhängen, um außenpolitische Ziele zu erreichen, in der jüngsten Alterskohorte die größte Zustimmung findet. Unter den 18- bis 29-Jährigen spricht sich fast jeder Zweite (48 Prozent) dafür aus, 46 Prozent sind dagegen. Bei den Über-60-Jährigen sind es demgegenüber nur 24 Prozent, die eine solche

"geoökonomische Außenpolitik" gutheißen (71 Prozent dagegen).

Deutliche Unterschiede fallen auch beim Blick auf die Parteipräferenz auf. Anhänger der FDP (43 Prozent) und der AfD (47 Prozent) befürworten eine solche Politik überproportional stark. Ganz deutlich ist dagegen die Ablehnung unter Wählern der SPD (72 Prozent) und der Grünen (ebenfalls 72 Prozent). Anhänger der Linken (Zustimmung 35 Prozent; Ablehnung 57 Prozent) liegen demgegenüber nahe an den Durchschnittswerten.

Datenbasis: 1.002 Befragte in Deutschland. Erhebungszeitraum: 12. bis 14. Februar 2019. Statistische Fehlertoleranz: + / – 3 Prozentpunkte. Quelle: Forsa

IP·März/April 2019 5

Bild r Printausgab

nur in e verfügbar

Angst vorm Aufbruch

Dies wäre die Zeit der Gestalter und nicht der Zauderer. Wenn sich so vieles der alten Ordnung auflöst, helfen die Rezepte von früher nicht weiter. Deutschlands Außenpolitik muss Farbe bekennen: im engsten Verbund mit Europa und mit eigener Stimme. Deutschland ist von vielen Seiten gefordert. Was aber will Berlin – und was kann es?

Der ratlose Hegemon

Deutschlands Außenpolitik strauchelt unvorbereitet in die Zeitenwende. Nur wenn sie die richtigen Konsequenzen zieht, ist die Krise zu meistern

Von Constanze Stelzenmüller

Die 30 wunderbaren Jahre ("les Trente Glorieuses") – so hat der französische Demografieforscher Jean Fourastié die Jahre der wirtschaftlichen Blüte in Frankreich zwischen 1945 und 1975 genannt. Zumindest für Westdeutschland galt das damals auch. Noch viel passender aber ist diese Beschreibung für die ersten drei Jahrzehnte der Berliner Republik. Zwischen 1989 und 2019 wurde nach dem Fall der Berliner Mauer und der Selbstauflösung der Sowjetunion aus zwei einander nervös beäugenden Frontstaaten ein blühender europäischer Hegemon. Der daraus resultierende, historisch einmalige Gewinn an Wohlstand, Macht und Ansehen ist das eigentliche deutsche Nachkriegswunder.

Viel deutet indes darauf hin, dass dieses Wunder gerade zu Ende geht, dass möglicherweise sogar ein zyklischer Abschwung in der Weltpolitik bevorsteht und dass die Deutschen nicht im mindesten darauf vorbereitet sind. Was ist da geschehen? Was bedeutet es für Deutschland? Und was ist zu tun?

Europa 2019: überfordert und in Gefahr

Europa – der Kontinent, der wie kein anderer in den vergangenen 70 Jahren für die Überwindung von Krieg und Gewalt durch Recht und Diplomatie steht, und der sich nach 1989 als Modell für den Rest der Welt empfahl – ist im Jahr 2019 wieder ein Austragungsort für den Wettbewerb der Großmächte. Und das zu einer Zeit, in der es so schlecht um die Region steht wie lange nicht. Die Krisen des vergangenen Jahrzehnts, von der globalen Finanzkrise (2008/09), aus der alsbald eine Eurozonenkrise wurde, über den Ukraine-Konflikt (2014) und die Flüchtlingskrise (2015) zum Brexit-Referendum (Juni 2016), haben Europa geschwächt und gespalten. Erstmals geht der Streit um die Zukunft des Projekts nicht nur um das Wann und Wie einer Vertiefung oder Erweiterung der EU, sondern auch – jedenfalls für einige Mitglied-

staaten – darum, ob die Uhr der europäischen Integration nicht insgesamt zurückgedreht werden sollte.

Auch im Inneren der scheinbar so hochentwickelten Nationalstaaten Europas treten beunruhigende Lähmungs- und Überforderungserscheinungen zutage. Den Brexit kann man auch als ein Scheitern des britischen Föderalismus lesen; das Aufkommen der "Gilets Jaunes" wurzelt nicht zuletzt in

lesen; das Aufkommen der "Gilets Jaunes" wurzelt nicht zuletzt in der Gesellschaftsferne der von einer Technokratenelite getragenen französischen Exekutive. Der Zorn der Deutschen entfacht sich gerne am Investitionsstau. Nichts aber ist in Europa dieser Tage konfliktträchtiger als Identitätsfragen: Wer darf sich Bürger nennen und wer nicht? Hier gehen das Erbe des Kolonialismus, die Spätfol-

Europas Staaten wirken gelähmt und überfordert

gen von Mauerfall und Wiedervereinigung, unbewältigte Zuwanderung und die Flüchtlingskrise eine toxische Verbindung ein, verschärft durch die Angst vor einem neuen Wirtschaftsabschwung.

Alles das ist ein fruchtbarer Boden für extreme Populisten, die behaupten, als einzige die "schweigende Mehrheit" oder "das Volk" zu vertreten. Sie ziehen gegen Eliten wie gegen Außenseiter ins Feld, aber ihre eigentlichen Feinde sind die liberale, säkulare Moderne und die gerne als "System" beschimpfte repräsentative Demokratie. Sie ködern verunsicherte Wähler mit dem Versprechen, Kontrolle und Handlungsfreiheit durch radikale Reduktion von Komplexität zurückzugewinnen ("Grenzen dicht", "Merkel muss weg"). Sie greifen gezielt die Institutionen (Gerichte, Parlamente) und Mittlerorganisationen (Parteien, öffentlich-rechtliche Medien) sowie die Normen und Tabus unserer Verfassungsordnungen an und mobilisieren dabei die Straße so aggressiv und geschickt wie die sozialen Medien.

Gleichzeitig suchen die Populisten den Weg in die Institutionen selbst – mit dem Ziel, sie zu untergraben. Am weitesten ist das in Budapest und Warschau gediehen, wo illiberale Autoritäre an der Macht sind und daran arbeiten, ihre Herrschaft per Verfassungsänderung zu zementieren (in Polen immerhin wehrt sich eine starke Zivilgesellschaft nach Kräften). Damit nicht genug, will eine vom ungarischen Ministerpräsidenten Viktor Orbán und dem italienischen Innenminister Matteo Salvini geschaffene Sammlungsbewegung rechtsextremer europäischer Parteien bei den Europawahlen Ende Mai das Europaparlament stürmen, um die EU von innen heraus zu entkernen.

Auch in der Nachbarschaft Europas hat die Instabilität dramatisch zugenommen. Das NATO-Mitglied Türkei regiert Präsident Recep Tayyip Erdogan mit immer härterer Hand. In der Ost-Ukraine führt Russland einen Krieg, dem bisher fast 13000 Menschen zum Opfer gefallen sind. In Syrien bekämpft der Diktator Baschar al-Assad erfolgreich seine eigene Bevölkerung, mit russischer Hilfe. In Moskau und Peking sitzen Wladimir Putin und Xi Jinping fest im Sattel. Weltweit stellen die Autoritären die Vormachtposition des Westens und die Regeln der internationalen Ordnung infrage.

Europa kann sich indes nicht einfach zur Festung machen und so gegen die Welt abschotten. Das käme einem Selbstmord gleich, denn sein Wohlstand und seine Sicherheit sind existenziell abhängig von der tiefen Verflechtung der Staaten des Kontinents miteinander und aller zusammen mit der Weltwirtschaft.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Russland und China aber sind inzwischen versiert darin, die alten und neuen Elemente der Globalisierung – von physischer Infrastruktur wie Gasleitungen und Transportumschlagplätzen bis hin zum Cyberraum, Mobilfunknetzen und den sozialen Medien – gegen Europa zu instrumentalisieren, auch durch strategische Aufkäufe und Investitionen.

Moskaus Einmischungsversuche richten sich vor allem gegen den Einfluss der USA in Europa und gegen die transformative Strahlkraft der EU jenseits ihrer Grenzen. Für Pekings langfristig geplante weltweite wirtschaftliche Expansionsstrategie dagegen spielt Europa als einheitlicher und funktionierender Handels- und Infrastrukturraum eine Schlüsselrolle. Aber beide sind inzwischen aktive, ja aggressive Akteure in Europa. Und beide verstehen es bestens, die Einheit der Europäer zu spalten, wo immer es ihren Zielen nutzt.

Europas größtes Dilemma in dieser neuen Ära aber ist "America First": unsere Schutzmacht, aber auch unser jahrzehntelanger engster Freund und Partner ist unter Präsident Donald Trump zur "rogue superpower" (Robert Kagan) mutiert: "aktiv, machtbewusst und ausschließlich im eigenen Interesse unterwegs". Die Nationale Sicherheitsstrategie der USA von 2017 hat das Ende der "Weltgemeinschaft" verkündet und kühl mit dem Paradigma der Großmachtkonkurrenz ersetzt. Der Handelskrieg mit der EU ist nur aufgeschoben, nicht aufgehoben; und auch Sanktionen und Strafzölle drohen weiterhin.

Spätestens die erste Europa-Rede von Außenminister Mike Pompeo in Brüssel im Dezember 2018 hat klargemacht, dass es keineswegs nur der Präsident ist, der die EU als "Feind" betrachtet. Pompeo fragte, ob die Union noch den Interessen ihrer Bürger diene, und fügte hinzu, internationale Institutionen, die ihre Aufgabe nicht mehr erfüllten, seien entweder "zu reparieren oder zu eliminieren". Überdies hegt diese US-Regierung eine auffällige Schwäche für Europas Autokraten. Trump und seine Mitstreiter sprechen von gesundem Na-

10 IP • März/April 2019

tionalstolz. Aber Ethnochauvinismus ist wohl das treffendere Etikett.

Völlig zu Recht verlangt Washington dagegen von seinen Verbündeten, mehr Verantwortung für die Sicherheit Europas zu übernehmen. Nur: Die Außenund Sicherheitspolitik der US-Regierung ist auch da zu einem Risikofaktor für unseren labilen Kontinent geworden, wo sie nicht direkt auf Europa abzielt. Die Sprunghaftigkeit und Inkohärenz von Trumps Nahost-, Russland- und Asien-Politik, die Drohung mit Abzügen aus Syrien und Afghanistan, der Ausstieg aus dem Iran-Abkommen und dem INF-Vertrag und die Feindseligkeit gegenüber multilateralen Institutionen: All das destabilisiert Europa.

Gewiss, die Trump-Regierung hat auch die Ostflanke der NATO demonstrativ gestärkt. Diplomaten berichten, dass auf der Arbeitsebene weiterhin viel vertrauensvolle Kooperation stattfindet. Doch wieviel ist das am Ende wert,

wenn Trump gleichzeitig Putin hofiert und kaum eine Gelegenheit auslässt, die Beistandsverpflichtung infrage zu stellen? Inzwischen haben viele hochrangige Europa-Kenner wie Verteidigungsminister Jim Mattis und der Europa-Abteilungsleiter im State Department, Wess Mitchell, die Regierung verlassen. Und angesichts der starren Fixierung auf den Haupt- und Angstgegner China fragen sich man-

Die Politik der Trump-Regierung destabilisiert Europa

che in Washington bang, ob Trump nicht imstande wäre, dem Kreml als Preis für Gefolgschaft eine Einflusssphäre in Europa zu konzedieren.

Dass Europa eine gemeinsame Antwort auf diese neue Lage findet, ist nicht ersichtlich. Gegen die Aufkündigung des Iran-Abkommens durch die USA haben sich London, Paris und Berlin in seltener Eintracht gestemmt, doch ohne Erfolg in der Sache. Berlin hält mit Mühe den Konsens bei den Russland-Sanktionen aufrecht; nötig aber wäre eine europaweite Anstrengung, um den energischen Unterwanderungs- und Spaltungsbestrebungen Russlands und Chinas etwas entgegenzusetzen. Im Nahen und Mittleren Osten, in Afrika und Asien ist Europa allenfalls in homöopathischer Dosierung präsent.

Deutschland 2019: ratlos und betroffen

Der Paradigmenwechsel in der Geostrategie von multilateraler Kooperation zu Großmächtewettbewerb trifft kein Land so hart wie Deutschland. Die Bonner Republik hatte nach 1949 versucht, die "deutsche Frage" ein für allemal zu beantworten: durch die Selbst-Einhegung im Multilateralismus generell sowie in internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen, der EU und der NATO, und durch die Verankerung im Westen. Ermöglicht wurde dies durch zwei Faktoren: die Bereitschaft Westdeutschlands, sich moralisch zu rehabilitieren, und Amerikas Willen, mit dem atomaren Schutzschirm für die Sicherheit Europas einzustehen. Das wiederum erlaubte es Deutschland, sich auf die eigene wirtschaftliche Transformation bei gleichzeitigem Aufbau eines großzügigen Wohlfahrtsstaats zu konzentrieren. Man könnte auch sagen: Wir verdanken Amerika nicht nur unsere Sicherheit, sondern auch den sozialen Frieden.

Nach dem Fall der Mauer aber eröffnete sich im Zuge der Erweiterung von EU und NATO für Deutschland im Osten Europas ein völlig neues Handelsgebiet. Die neue Mobilität von Menschen, Gütern und Daten schuf im Laufe des folgenden Vierteljahrhunderts eine tiefe Verflechtung der deutschen Wirtschaft

mit den neuen Nachbarn. Und auch sicherheitspolitisch sah sich Deutschland plötzlich zum ersten Mal in seiner neueren Geschichte "von Freunden umzingelt" (so der damalige Verteidigungsminister Volker Rühe). Es hatte einen komfortablen Sicherheitspuffer bekommen und seine geopolitischen Risiken an die europäische Peripherie exportiert.

Kein Wunder, dass im Wendejahr 1989 die These vom Ende der Geschichte und Sieg des Westens durch weltweite Konvergenz der Systeme hin zur demokratischen Transformation und Verrechtlichung der internationalen Ordnung nirgends mehr Beifall fand als bei uns Deutschen. Wir waren schließlich

Aus Sicht der Nachbarn sind wir die Amerikaner Europas

die Weltmeister der Läuterung. Also genossen wir die Friedensdividende in vollen Zügen. Das alles hat die Berliner Republik im Laufe der vergangenen 30 Jahre zu einer De-facto-Gestaltungsmacht werden lassen. Anders gesagt: Deutschland ist im fragilen Ökosystem Europa das, was man in Amerika den "800-pound gorilla" nennt: das Tier, das die Bäume zittern lässt, wenn es sich bloß im Schlaf

umdreht. Aus Sicht der meisten unserer Nachbarn sind wir damit, nun ja, die Amerikaner Europas. Wir werden dringend gebraucht, aber man hat auch Angst vor unserer Rücksichtslosigkeit – inklusive unserer Unfähigkeit, überhaupt zu erkennen, wann wir Rücksicht nehmen müssten.

Und es ist nicht klar, dass uns bewusst ist, wie sehr wir von Amerika und Europa profitiert haben; oder dass wir willens wären, die angemessenen Konsequenzen daraus zu ziehen. Wir singen das Hohelied des normativen Universalismus, sind aber durchaus bereit, davon im nationalen Interesse abzuweichen. Wir sehen uns als Motor der europäischen Integration, aber wenn es wirklich darauf ankommt, treten deutsche Regierungen auf die Bremse. Wir weigern uns beharrlich anzuerkennen, dass deutsche Entscheidungen – etwa bei der Gaspipeline Nord Stream 2, in der Eurozonenkrise oder der Flüchtlingskrise – Folgen (und Kosten) weit über unsere Grenzen hinaus haben.

2014, unter dem Eindruck der Finanzkrise und russischer Aggression in der Ukraine, gab es den Versuch eines Aufbruchs zu mehr Engagement: "schneller, entschiedener und substanzieller", so versprach es der damalige Bundespräsident Joachim Gauck. Doch fünf Jahre später scheint der tatkräftige Optimismus einer bedrückten Ratlosigkeit gewichen. Aus Gründen. Denn für die Herausforderer des Westens, die Feinde einer regelbasierten Weltordnung und des europäischen Projekts, die Verächter der repräsentativen Demokratie und der offenen Gesellschaft ist Deutschland der Hauptgegner, eben weil es der Drehund Angelpunkt europäischer Stabilität ist. Leider scheint der amerikanische Präsident diese Abneigung zu teilen.

Was zu tun ist

Deutschlands strategische Optionen in dieser deutlich verdüsterten Großwetterlage sind überschaubar. Ein Rückzug hinter Mauern wäre illusorisch für ein Land, das zwei Seeküsten hat und Grenzen mit neun Nachbarländern teilt. Die Versuchungen des Modells "Große Schweiz" – eine Berliner Republik, die in einer äquidistanten Mittellage Geschäfte mit allen Seiten betreibt und penibel darauf achtet, es sich mit keiner größeren Macht zu verderben – sind dage-

gen allgegenwärtig in unseren Debatten über Sanktionen, Gasleitungen und Mobilfunkfrequenzen. Aber auch das wäre eine Sackgasse für Deutschland. Unser Schicksal ist mit Europa existenziell verbunden; es zu stützen und zu schützen ist in unserem wohlverstandenen Eigeninteresse.

Das heißt, erstens, das eigene Haus in Ordnung bringen. Denn – das ist die Lehre der populistischen Welle – ohne effektive und legitime innere Verfassung gibt es keine effektive und legitime Außen- und Sicherheitspolitik.

Zweitens begründet Deutschlands Macht eine Fürsorgeverantwortung für Europa. Die Kritik unserer Nachbarn (und, ja, der USA) an unseren Handelsbilanzüberschüssen, an unseren Verteidigungsausgaben, an unserer Energiepolitik mag mit handfesten Eigeninteressen verbunden sein; berechtigt ist sie trotzdem. In allen drei (und anderen) Fällen gibt es pragmatiche Konnen in die General in der Scholaus der Scholaus

Unsere Außenpolitk könnte von Nancy Pelosi lernen

sche Kompromisslösungen. So zu tun, als gäbe es sie nicht, wird uns nur weiter isolieren.

Drittens: Dialog erfordert Durchsetzungsfähigkeit. Das setzt auch die Fähigkeit zur militärischen Machtanwendung voraus; unsere Hard-Power-Prüderie wird selbst von unseren Freunden als heuchlerisch empfunden. Aber Abschreckung ist viel mehr als die glaubhafte Bereitschaft zur Anwendung von Gewalt. Zu ihr gehört auch, niemals vorsorglich Optionen vom Tisch zu nehmen: weder Sanktionen noch die Erweiterung von EU und NATO. Sie erfordert, sich gegen russische und chinesische Einmischung zu wehren und liberale Demokratien gegen ihre Feinde zu verteidigen.

Und wie gehen wir, viertens, mit den USA um? Deutsche Amerika-Politik muss wohl auf absehbare Zeit notwendig schizophren sein. Sie muss zwei widersprüchliche Einsichten gleichzeitig beherzigen. Der Trumpismus geht über Trump hinaus; und Amerika ist, wie die Zwischenwahlen gezeigt haben, mehr als Trump. Europa und Deutschland müssen sich also stärker und unabhängiger machen; aber eine "strategische Autonomie" ist eine Illusion. Europa braucht Amerika weiterhin an seiner Seite, nicht zuletzt im Umgang mit China. Umgekehrt brauchen die USA aber auch uns. Wenn wir von Amerika ernst genommen werden wollen, dann müssen wir Widerstand leisten, wo nötig, und kooperieren, wo möglich. Vielleicht können wir ja von Nancy Pelosi lernen?

Dass Berlin seit Januar im UN-Sicherheitsrat sitzt, wird seine Außen- und Sicherheitspolitik erst recht auf den Prüfstand stellen. Was bedeutet eine "neue Ostpolitik", die Rücksicht auf die Empfindlichkeiten osteuropäischer Nachbarn nimmt, wenn sie durch unsere Energiepolitik konterkariert wird? Wieviel ist

Heiko Maas' "Allianz der Multilateralisten" wert, wenn wir nicht mit Kanada gegen die Geiselnahme seiner Bürger in China protestieren oder gegen den Mord an Jamal Khashoggi? Am Ende ist Legitimität die kostbarste Machtressource einer Demokratie – die Bereitschaft, für die eigenen Werte und Überzeugungen einzustehen.



Dr. Constanze Stelzenmüller ist Robert Bosch Senior Fellow an der Brookings Institution in Washington, DC.

Gegen das Geschwurbel

Die Formel "mehr Verantwortung" hat der außenpolitischen Diskussion sehr geschadet. Zeit zum Abschiednehmen. Es geht um Interessen

Von Thorsten Benner

Es war im Mai 2010, als Bundespräsident Horst Köhler ein Hörfunkinterview zum Afghanistan-Einsatz der Bundeswehr gab. Er argumentierte, dass Deutschland als "ein Land unserer Größe mit dieser Außenhandelsorientierung und damit auch Außenhandelsabhängigkeit auch wissen muss, dass im Zweifel, im Notfall auch militärischer Einsatz notwendig ist, um unsere Interessen zu wahren", es gehe darum, freie Handelswege zu sichern und regionale Instabilitäten zu verhindern – und damit letztlich in Deutschland Arbeitsplätze und Einkommen zu sichern. Hoffnungsfroh fügte er hinzu: "Alles das soll diskutiert werden und ich glaube, wir sind auf einem nicht so schlechten Weg." Köhler sollte schnell eines Besseren belehrt werden.

Statt nüchterner Diskussion hagelte es maßlose Kritik. Der Bundespräsident verfolge "Wirtschaftskriege", rede einem "Verfassungsbruch" das Wort. Ein Staatsrechtler erkannte einen "imperialen Zungenschlag", ähnlich den Argumenten zur Verteidigung der englischen Seeherrschaft im 19. Jahrhundert. Dass Köhler danach beleidigt seinen Posten im Schloss Bellevue räumte, war die Überreaktion eines politisch überforderten Präsidenten. Aber die Episode dokumentiert auch die Unreife der deutschen außenpolitischen Diskussion.

Köhler hatte ein simples, wenn auch krude formuliertes Argument zur außenpolitischen Durchsetzung wirtschaftlicher Interessen vorgebracht. Für seinen Nachfolger Joachim Gauck war die Lehre klar. In seiner wichtigsten außenpolitischen Rede, vor fünf Jahren bei der Münchner Sicherheitskonferenz, stellte er den Weichspüler-Begriff "Verantwortung" ins Zentrum. "Mehr Verantwortung" müsse Deutschland in der Welt übernehmen. Der damalige Außenminister Frank-Walter Steinmeier und Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen stimmten in den Verantwortungschor ein. Seitdem ist "mehr Verantwortung" zum Goldstandard der außenpolitischen Diskussion geworden.

14 IP • März/April 2019

Selbst Bundeskanzlerin Angela Merkel, die 2014 klare Distanz zu Gaucks Verantwortungshymne gehalten hatte, forderte Deutschland in ihrer Neujahrsansprache 2019 auf, "im eigenen Interesse mehr Verantwortung zu übernehmen".

Verantwortung klingt nobel. Keiner wird einem vorwerfen, mit imperialem Zungenschlag zu sprechen oder krude Machtpolitik zu betreiben. Verantwortung ist zum Universal-Schwurbelkleister der deutschen Außenpolitik avanciert. Man bedient sich des Begriffs und verbreitet eine diffuse Wohligkeit inmitten weltpolitischer Turbulenzen – und kann so wunderbar die unangenehmen Fragen nach schwie-

Unklare Begriffe verbreiten diffuse Wohligkeit

uns deshalb vom Begriff "Verantwortung" verabschieden und stattdessen offen ringen: um widerstreitende Interessen und Mittel zu ihrer Durchsetzung.

rigen Abwägungen zwischen konkurrierenden Interessen und der

Suche nach den richtigen Instrumenten übertünchen. Wir sollten

Interessen im Widerstreit

Dabei ist es nicht so, dass die außenpolitischen Interessen Deutschlands ein sonderliches Geheimnis wären: Frieden und Sicherheit, Wohlstand sowie Demokratie und Menschenrechte. Diese Trias kann man in jeder Sonntagsrede beschwören, fast so wohlig wie "Verantwortung". Relevant wird es erst, wenn Interessen miteinander konkurrieren und wenn die Mittel zur Erreichung strittig sind. Erst dann zeigt sich die Qualität der außenpolitischen Diskussion.

Beim Exportweltmeister Deutschland ist dies häufig der Fall, wenn wirtschaftliche Interessen mit den Zielen Sicherheit sowie Demokratie und Menschenrechte abgewogen werden. Besonders deutlich wird dies im Verhältnis zum wichtigsten Handelspartner China. Lange Zeit handelte Berlin auf Grundlage der Annahme, dass China und Deutschland perfekt komplementäre Wirtschaftspartner seien, dass sich Peking aufgrund globaler wirtschaftlicher Einbindung politisch weiter öffnen würde und dass China für Deutschlands Sicherheit keine ernstzunehmende Herausforderung sei. Diese Annahmen haben sich als falsch herausgestellt.

China hat sich als industrieller Kernwettbewerber Deutschlands positioniert und verfolgt sehr aggressiv seine sicherheitspolitischen Interessen. Gleichzeitig wird das politische System immer autoritärer, und die Menschenrechtsbilanz verschlechtert sich vielerorts dramatisch. Insofern steht die deutsche Strategie, eine immer stärkere wirtschaftliche Integration mit Peking zu verfolgen und von Peking als "strategischem Partner" zu reden, mittlerweile sehr nackt da. Da hilft kein Reden von "mehr deutscher Verantwortung", sondern nur ein nüchterner Blick.

Kurzfristig machen deutsche Konzerne in China weiterhin gutes Geld und einen beträchtlichen Teil ihres Gewinns, mittelfristig sehen sie sich im Hintertreffen gegen den Staatskapitalismus. Deshalb gilt es, die wirtschaftliche Abhängigkeit deutscher Unternehmen vom chinesischen Markt zu reduzieren, investitionspolitische Schutzmaßnahmen zu ergreifen und die eigene Innovations- und Industriepolitik zu stärken. So weit, so klar. Kontroverser wird es mit Blick auf sicherheitspolitische Fragen, wie die Diskussion um das schnelle Mobilfunknetz 5G als kritische Infrastruktur und die Rolle von chinesischen

IP • März/April 2019

Technologieunternehmen, wie der Fall Huawei zeigt. Hier gibt es eine klare Spannung zwischen wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Interessen. Huawei liefert preiswerte und moderne Technologie zum Ausbau eines 5G-Netzes. Gleichzeitig birgt das Verbauen von Huawei-Technologie große Sicherheits-

Deutschland muss deutlicher und öfter Farbe bekennen

risiken. Im Konfliktfall könnte der Parteistaat Huawei zu Sabotageaktionen gegen Deutschland verpflichten. Insofern muss Berlin eine Entscheidung zwischen widerstrebenden Interessen treffen. Wird nationale Sicherheit ernst genommen, kann das nur zu einem Ausschluss chinesischer Technologieanbieter bei der Ausstattung kritischer Infrastruktur führen. Voraussetzung dafür ist eine Dis-

kussion, die den technologischen Selbstbehauptungsanspruch Deutschlands und Europas in den Mittelpunkt stellt.

Abwägeentscheidungen gibt es auch mit Blick auf ein Einstehen für Wirtschaftsinteressen versus Demokratie und Menschenrechte. Dabei sollten wir Letztere explizit als Interessen verstehen und die Rede von "Interessen versus Werte" hinter uns lassen. Hier muss Deutschland etwa mit Blick auf Kanada und dessen Auseinandersetzungen mit Saudi-Arabien und China Farbe bekennen. Ottawa gehört zu den von Berlin umworbenen Mitgründern der von Außenminister Heiko Maas verfolgten Allianz der Multilateralisten. Die Allianz, so Maas, soll "Solidarität zeigen, wenn internationales Recht vor der Haustür des jeweils anderen mit Füßen getreten wird". Chinas seit Dezember 2018 andauernde Geiselnahme zweier kanadischer Staatsbürger als Druckmittel ist ein klarer Fall. Der Parteistaat hatte die beiden inhaftiert, nachdem Ottawa auf Basis eines US-Haftbefehls die Tochter des Huawei-Gründers festgesetzt hatte. Die Bundeskanzlerin aber vermied danach, direkt Position für Kanada zu beziehen. Auch Finanzminister Olaf Scholz erwähnte das Thema während seiner China-Reise im Januar nicht in der öffentlichen Kommunikation.

Peinlich genug, dass die deutsche Regierung Kanada im Sommer 2018 die Solidarität verweigerte, als Saudi-Arabien Ottawa mit Drohungen und Vergeltungsmaßnahmen überzog, weil es sich an kritischen Äußerungen der kanadischen Außenministerin zur Menschenrechtssituation gestört hatte. Autoritäre Regime können bislang allzu oft darauf vertrauen, dass sich jeder kurzsichtig der wirtschaftlich Nächste ist. Nur wenn Demokratien zusammenstehen, können sie sich effektiv gegen übergriffiges Verhalten von Autokratien wie China und Saudi-Arabien zur Wehr setzen.

Eine weitere Abwägung ist, inwieweit Deutschland seine wirtschaftlichen Interessen gegenüber China aufs Spiel setzen will, um für Menschenrechte einzutreten. Die brutale Unterdrückung von Muslimen in Xinjiang (mit bis zu einer Million Menschen in Lagern) rückt immer mehr ins Zentrum einer öffentlichen Diskussion. Wie deutlich möchte die deutsche Politik dazu über die ritualisierten Formate wie den Menschenrechtsdialog hinaus Position beziehen?

Unerklärte oder vorgeschobene Interessen

Schädlich für die außenpolitische Diskussion ist es auch, wenn Interessen nicht erklärt oder falsche Interessen vorgeschoben werden. Nord Stream 2 ist dafür ein prominentes Beispiel. Das Geschäft mit dem Kreml über die neue Gas-

pipeline haben deutsche Entscheidungsträger, inklusive der Kanzlerin, lange als privatwirtschaftliche Angelegenheit abgetan – wohl wissend, dass es sich um ein geostrategisch höchst brisantes Projekt handelt. Eine solche Nebelkerzenstrategie hat der deutschen Außenpolitik enorm geschadet. Deutschlands mitteleuropäischen Nachbarn wie Polen, die das Projekt vehement ablehnen, erscheint Berlin so als berechnender Machtspieler, der mit gezinkten Karten eine "Germany First"-Strategie verfolgt. Dabei mangelt es nicht an Argumenten, warum die Pipeline in Deutschlands Interesse ist und wie sich Europas energiepolitische Unabhängigkeit mit Nord Stream 2 wahren lässt.

Weiteres Beispiel ist das Thema Flüchtlinge und Migration. Hier zelebriert der Berliner Politikbetrieb das Label "Fluchtursachenbekämpfung" für alle

möglichen entwicklungs- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen in Afrika. Nun sind viele Staaten auf dem Kontinent wichtige Wachstumsmärkte. Maßnahmen zur Intensivierung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit liegen deshalb im deutschen Interesse. Doch es ist Etikettenschwindel, diese Maßnahmen mit dem Versprechen der Verringerung von Migrationszahlen zu verkaufen. Entwicklungsökonomen gehen davon aus, dass mit zunehmender wirtschaftlicher Entwick-

lung die Zahl der Migrationswilligen und -fähigen erst einmal steigt.

Es gibt keine ehrliche Kommunikation deutscher Interessen

Auch mit Blick auf den größten Auslandseinsatz der Bundeswehr in Afghanistan gibt es eine unklare Kommunikation deutscher Interessen. Der Bevölkerung wurden anfangs drei Interessen vermittelt: Verteidigung ihrer Freiheit, Demokratie- und Menschenrechtsförderung sowie Bündnissolidarität mit den USA und Unterstützung eines UN-Mandats. Von den Zielen Freiheit und Demokratie ist wenig geblieben; doch offen kommuniziert haben deutsche Entscheidungsträger dies bislang eher wenig.

Doch vor allem die Diskussion um Nuklearwaffen zeigt die Schwäche der Debatte um deutsche Interessen. Hier ist Deutschland mit elementaren Fragen konfrontiert: Wie garantieren wir unsere Sicherheit, sollte der nukleare Schutzschirm der USA brüchig werden? Wie reagieren wir auf das Ende des INF-Vertrags? Aus breiten Teilen des politischen Spektrums hört man dazu wohlfeile Antworten. Grünen-Chefin Annalena Baerbock rief nicht nur zum Abzug aller US-Atomwaffen aus Deutschland auf, sondern auch zum Ausstieg aus der nuklearen Teilhabe in der NATO. Die Antwort darauf, wie sie verhindern will, dass Deutschland durch aggressive Nuklearmächte wie Russland erpressbar wird, blieb Baerbock schuldig. Außenminister Maas setzt richtigerweise auf Rüstungskontrolle. Diese aber kann man nur mit realistischen Annahmen über

die Interessen der anderen vorantreiben. Maas jüngst: "Letztlich wollen doch alle eine Welt ohne Nuklearwaffen". Mit Blick auf die Entscheidungsträger in Peking, Moskau oder Islamabad eine gewagte These. Wir brauchen einen realistischen Blick nicht nur auf die eigenen Interessen, sondern auch auf die der anderen.



Thorsten Benner ist Mitgründer und Direktor des Global Policy Institute (GPPi) in Berlin.

Europas Selbstbehauptung

Wenn die Union globale Gestalterin und nicht Spielball sein will, muss Deutschland seine EU-Politik entscheidend verbessern

Von Daniela Schwarzer

Deutsche Außenpolitik wird traditionell durch zwei Prismen gedacht und gestaltet: durch die Europäische Union und durch die transatlantischen Beziehungen. Die Einbindung in die EU, in die NATO und die darüber hinausgehende enge Zusammenarbeit und Abstimmung mit Washington stellen seit den 1950er Jahren den normativen Bezugs- und praktischen Handlungsrahmen für deutsche Außenpolitik dar. Beide Prismen haben Risse bekommen.

Für Deutschland ist die Konsequenz aus dieser Entwicklung nicht, sich vom einen oder anderen abzuwenden. Im Gegenteil: Deutschland ist in wirtschaftlicher, politischer, sicherheits- und verteidigungspolitischer Hinsicht maßgeblich von der Einbindung in die EU und die transatlantische (Verteidigungs-)Allianz abhängig und wird es auf absehbare Zeit bleiben. Dies gilt umso mehr, als globale Ordnungsstrukturen, paradoxerweise auch unter dem Druck der USA, ins Wanken geraten. Es liegt somit auch künftig im deutschen Interesse, die Zusammenarbeit im EU-Rahmen, die Beziehungen zu den europäischen Partnern und darauf basierend diejenigen zu den USA so zielführend und belastbar wie möglich zu gestalten.

Deutsche EU-Politik als Teil einer Weltordnungspolitik

In einem sich rapide wandelnden internationalen Umfeld ist Deutschlands europapolitische Agenda vielschichtiger geworden als in den vergangenen Jahrzehnten. Ging es zunächst um die Vertiefung und Erweiterung der EU, sind im vergangenen Jahrzehnt phasenweise Krisenmanagementaufgaben in den Vordergrund gerückt.

Auch heute noch ist die deutsche Europapolitik Ausdruck und Konsequenz der nach wie vor maßgeblichen Einschätzung, dass Deutschland und Europa einen verlässlichen internationalen Ordnungsrahmen brauchen, um Frieden, Stabilität und Wohlstand zu sichern. Sie wird aber in Zeiten rasanten internationalen Wandels und wachsender strategischer Großmachtkonkurrenz immer mehr Teil einer umfassenderen Weltordnungspolitik. In Zeiten der Infragestellung internationaler Institutionen und Regeln, auch durch die USA, ist dies für eine international stark vernetzte Mittelmacht eine prioritäre und gleichzeitig eine allein nicht zu bewältigende Aufgabe geworden. Wenn Deutschland international mitgestalten will, kann das – wenn überhaupt – nur mit europäischen Partnern und durch die EU hindurch wirkungsvoll geschehen.

Daraus ergeben sich drei Prioritäten für die deutsche Europapolitik. Erstens müssen die interne Funktionsweise der Gemeinschaft verbessert und ihr Zusammenhalt gesichert werden, um sie im globalen Wettbewerb zwischen Wirtschaftsräumen, politischen Systemen und in sicherheits- und verteidigungspolitischer Hinsicht zu stärken. Zweitens müssen externe Einflussnahme und Spaltungsversuche abgewehrt werden, um die Voraussetzungen für gemeinsames außenpolitisches Handeln zu verbessern. Drittens sollte das Gewicht der EU

Drei Prioritäten treiben die deutsche Europapolitik

außenpolitisches Handeln zu verbessern. Drittens sollte das Gewicht der EU und ihrer Mitgliedstaaten in der Weiterentwicklung internationaler Regeln und Organisationen gesichert werden.

Innere Spaltungen überwinden und Resilienz stärken

Heute geht es europapolitisch nicht mehr um eine voluntaristische Umsetzung großer Integrationsprojekte auf dem Weg zu einer "ever closer union", die der Vertrag von Maastricht Anfang der 1990er Jahre vorzeichnete. Vordringliche Aufgabe ist es, bestehende Errungenschaften durch Anpassungen und Vervollständigungen zukunftsfähig zu machen, zum Beispiel die Eurozone, den Binnenmarkt und den Schengenraum. Dies muss in einem politischen Kontext bewältigt werden, in dem innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten politische Polarisierung, auch durch erstarkte rechtspopulistische Parteien, maßgeblich zugenommen hat.

Seit einer Dekade beschäftigt die Nord-Süd-Spaltung die deutsche Europapolitik. Die Finanz- und Wirtschaftskrise, die 2007/08 aus den USA nach Europa schwappte, und die folgenden Wirtschafts-, Banken- und Staatsverschuldungskrisen verstärkten ökonomische Divergenzen und verdeutlichten politische Auffassungsunterschiede im Währungsraum. Letztere zeigten sich an handfesten Auseinandersetzungen über angemessene politische Antworten, unverhohlener Kritik am deutschen Herangehen und harter Polemik etwa in griechischen und deutschen Medien. Der Gegensatz zwischen Geber- und Schuldnerländern, der seit 2010 die Eurozone durchzieht, ist bei Weitem nicht mehr nur eine Nord-Süd-Debatte. Längst trägt diese auch Züge eines Ost-Süd-Gefälles: Einige mittel- und osteuropäische und baltische Währungsunionsmitglieder sehen angesichts ihres niedrigeren Pro-Kopf-Einkommens als bisherige und mögliche Hilfsempfänger mit Argwohn auf nationale Entwicklungen, etwa in Italien und Griechenland, die sie für höchst unverantwortlich halten.

Eine neue Legitimitätsdebatte hat sich entwickelt: Auf der einen Seite stehen Regierungen und Gesellschaften, die "Austeritätspolitik" und europäische Kontrolle über nationale Politikentscheidungen in der Haushalts- und

Wirtschaftspolitik als zu weitgehend kritisieren, auf der anderen diejenigen, die die Nichteinhaltung von gemeinsamen Regeln und Absprachen im Währungsraum für illegitim und unsolidarisch halten.

Um den sozioökonomischen Zusammenhalt und die Akzeptanz der gemeinsamen europäischen Wirtschaftsordnung zu stärken, muss die Balance zwischen Regeleinhaltung und politischem Handeln, zwischen Solidari-

Osteuropa stellt Fragen nach Identität und Souveränität

tät und Eigenverantwortung neu austariert werden. Neben einer Überprüfung und gleichzeitigen Neubesinnung auf das grundlegende Regelwerk des Wirtschafts- und Währungsraums, neben einer Verbesserung des grenzüberschreitenden Funktionierens der Kapital-, Güter-, Dienstleistungs- und Arbeitsmärkte gehören dazu auch Werkzeuge, die stabilisierend wirken können. Dies gilt etwa, wenn

weder die Geldpolitik noch die Marktmechanismen die notwendige Anpassung im Falle von asymmetrischen Schocks gewährleisten können.

Deutschland und Frankreich sollten weiter an der Entwicklung von Instrumenten mit makroökonomischer Stabilisierungsfunktion arbeiten. Eine Einigung auf eine Finanztransaktionssteuer, die der EU steuerbasierte Haushaltsmittel verschaffen würde, ist ein weiterer wichtiger Schritt, ebenso wie Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuerdumping durch eine Angleichung der Unternehmenssteuern. Mehr Unterstützung von Strukturreformen, europäische Forschungs- und Innovationsinitiativen zur Förderung des digitalen Wandels und die Arbeit an der Europäischen Kapitalmarktunion mit dem Ziel, Finanzierungsmöglichkeiten in der EU zu verbessern, sind weitere wichtige Schritte, um Wachstum und Konvergenz zu fördern.

In den vergangenen Jahren wurde darüber hinaus immer wieder und mitunter pauschalierend ein wachsender Ost-West-Gegensatz in der EU beschrieben. Tatsächlich stellt der Europadiskurs in einigen mittel- und osteuropäischen Staaten Identitäts- und Souveränitätsfragen mit besonderer Vehemenz in den Vordergrund, EU-Kritik wird oft kombiniert mit radikaler Ablehnung von Zuwanderern muslimischen Glaubens. Die ungarische und polnische Regierung propagieren explizit illiberale Demokratiemodelle und müssen sich aufgrund möglicher Verstöße gegen Prinzipien von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in EU-Verfahren verantworten.

Die Spannungen gehen weit über eine Ost-West-Linie hinaus

Der Gegensatz zwischen westlich-liberalen Demokratie- und Gesellschaftsmodellen und Offenheit für mehr Integration einerseits und illiberalen Demokratiemodellen und -gesellschaften sowie Abschottungspolitik und EU-Kritik andererseits lässt sich allerdings nicht mehr auf eine Ost-West-Spannungslinie reduzieren. Längst haben sich in fast allen Mitgliedstaaten der EU Parteien formiert und es in Parlamente und auch Regierungen geschafft, die für diejenigen sprechen, die sich als Verlierer der Globalisierung fühlen und keine Vorteile in einer stärkeren europäischen Kooperation sehen, sondern eine Rückbesinnung auf das Nationale propagieren. So unbequem es sein mag, diese Kräfte müssen in die europäische Zukunftsdiskussion eingebunden werden, es gilt, sie dazu herauszufordern, eigene Vorstellungen konkret zu formulieren.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Es sind europaskeptische, oft populistische Parteien und Bewegungen, die von außen, etwa durch Russland oder US-Akteure wie den früheren Leiter der Webseite Breitbart News Stephen Bannon, unterstützt werden, um Europa von innen zu schwächen: durch gezielte Propaganda, die Verbreitung von Fake News und eine Stärkung der extremen Rechten und auch Linken. Sie lehnen mehr europäische Kooperation ab und propagieren einen identitären Nationalismus. Es ist eine für die EU entscheidende Zukunftsfrage geworden, ob sie externe Einflussnahme abwenden kann, welche die EU spalten will, ihre Handlungsfähigkeit untergraben und Demokratien sowie demokratische Kräfte schwächen.

Die USA haben über Jahrzehnte und im eigenen Interesse die Integration Europas unterstützt und an einem engeren transatlantischen Verhältnis gearbeitet. Der derzeitige US-Präsident hat nicht nur die transatlantische Allianz infrage gestellt und damit innerhalb der EU neue Kooperations- und Integrationsimpulse ausgelöst, etwa im Bereich der Verteidigung. Immer wieder sendet Washington darüber hinaus politische Signale, die die Einheit der Europäer untergraben können oder gar sollen. Es ist daher auch zur europapolitischen Aufgabe Deutschlands geworden, Einmischungen aus Washington abzupuffern und die EU in den Bereichen, in denen sie wie in der Handelspolitik Vertretungsanspruch hat, als Verhandlungspartner Washingtons zu stärken. Bei der Verteidigung geht es nicht darum, die Zusammenarbeit der Europäer "gegen Washington" zu fördern, wie dort oft gemutmaßt wird. Es geht darum, im Kontext der NATO die Fähigkeiten der Europäer zu stärken und damit ihren Beitrag in der Allianz zu erhöhen.

Auch im Falle Chinas sind die Abwehr von Einflussnahme und die Reduzierung von Abhängigkeiten bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung enger

Beziehungen eine Gratwanderung. China hat unter anderem durch strategische Investitionen erheblichen Einfluss innerhalb der EU aufgebaut und muss als potenzielle Bedrohung gesehen werden.

Abwehrstrategien wie Investitionsscreenings oder die Anwendung politischer Kriterien bei der Auftragsvergabe sind nicht ausreichend – zumal die Wirksamkeit von Maßnahmen, die jetzt gegen chinesische Investitionen in strategischen Branchen entwickelt werden, nur noch begrenzt wirksam sein werden, wenn chinesische Unternehmen durch europäische Firmen operieren.

Die wahrgenommene Stärke Chinas ist auch Ausdruck der Schwächen Europas. Deutschland und die EU verlieren tendenziell Innovationskraft und in-

Die Stärke Chinas belegt vielfältig die Schwäche Europas

vestieren zu wenig. Dieser Trend hat gerade im Umgang mit den Krisen in der Währungsunion das strategische Dilemma der EU mit befördert: China wurde strategischer Investor, etwa in Portugal und Griechenland. Verständlicherweise haben die Regierungen chinesisches Geld in der Krisenphase ins Land gelassen. Mit Blick auf die eigene Wirtschaftsentwicklung ist dies eine kurzfristig rationale

Strategie, solange Deutschland und die EU strukturell unterinvestieren. Die mittelfristigen Auswirkungen für die EU und die Staaten selbst zeichnen sich jedoch schrittweise ab: Immer wieder lassen sich Regierungen, in deren Ländern China stark investiert hat, im EU- oder UN-Kontext durch Peking "auf Linie" bringen: So hat etwa Griechenland 2017 eine gemeinsame EU-Erklärung zu China vor dem UN-Menschenrechtsrat blockiert, Ungarn weigerte sich, ein EU-Schreiben zur Inhaftierung von Anwälten in China mit zu unterzeichnen. Griechenland und Tschechien setzten sich für die Verwässerung der EU-Regeln zur Kontrolle chinesischer Investitionen ein.

Die Union als Gestalterin internationaler Ordnungsstrukturen

Der enge Fokus der europäischen wirtschaftspolitischen Debatte auf Konsolidierung statt auf Investitionen hat im Kontext globaler Machtverschiebungen, strategischer Konkurrenz und rapide fortschreitender technologischer Entwicklungen weitere teils dramatische Auswirkungen: Im Wettbewerb um Künstliche Intelligenz und Biotechnologie droht Europa gegen die USA und China den Anschluss zu verlieren. Die erfolgreichsten Internetportale sind längst keine europäischen mehr. Wichtige Segmente der Automobilindustrie stehen unter Druck; Branchen wie Unterhaltungselektronik, Telekommunikation, Computer und Solarenergie hat Deutschland verloren. Eine Stärkung des europäischen Wachstums- und Innovationspotenzials und damit der Erhalt der wirtschaftlichen Machtbasis Europas sind indes notwendig, um den inneren Zusammenhalt der EU zu stärken und eine gestaltende Rolle einnehmen zu können. Die gilt besonders für neue Bereiche wie Künstliche Intelligenz, Cyber und andere Felder, in denen grundlegende Regulierungsaufgaben anstehen.

Deutschland ist angesichts seines offenen Wirtschaftsmodells, seiner außenpolitischen Tradition und Werteorientierung sowie seines sicherheitspolitischen Selbstverständnisses darauf angewiesen, dass internationale Regeln und Institutionen in Grundzügen funktionsfähig bleiben und neue regulatorische Rahmen geschaffen werden, etwa um mit technologischen Entwicklungen

Schritt zu halten. Damit ist es ein sinnvolles drittes Ziel deutscher Europapolitik, Europas internationale Rolle zu stärken, um durch die EU hindurch auf den Wandel der Weltordnung einzuwirken.

Deutschland verschreibt zudem seinen temporären Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen der Vertretung europäischer Interessen und teilt sich symbolstark erstmals den Vorsitz mit Frankreich. Oberste Priorität sollte daneben eine aktive Rolle in der notwendigen UN-Reformdiskussion sein – auch und gerade mit den USA, die sich aus weiteren UN-Organisationen zurückziehen oder deren Finanzierung kürzen könnten.

Die deutsche Herangehensweise an den Sitz im UN-Sicherheitsrat steht im Kontext weiterer Bemühungen, der EU international eine stärkere Stimme zu geben. So befürwortet die Bundesregierung Mehrheitsentscheidungen in der EU-Außenpolitik, um Entscheidungsfähigkeit wahrscheinlicher zu machen. Doch über den Wechsel in diesem Abstimmungsmodus muss zunächst mit Einstimmigkeit entschieden werden. Es ist auch aufgrund der oben beschriebenen externen Einflussnahme höchst unwahrscheinlich, dass die EU diesen Schritt

Berlin vertritt im Sicherheitsrat Europas Interessen

wirklich gehen wird; bestenfalls lassen sich zunächst einzelne Felder identifizieren, in denen mit Mehrheit entschieden wird.

Schließlich sollte Deutschland in der Weiterentwicklung des zivilen Krisenmanagements und in der europäischen Verteidigungszusammenarbeit im Rahmen der strukturierten Zusammenarbeit (PESCO) und in kleineren minilateralen Formaten eine Motorenrolle einnehmen. Bei der Intensivierung der Verteidigungszusammenarbeit muss weiterhin mit der Kritik gerechnet werden, dass Europa "gegen die USA" arbeite, etwa wenn es eigene rüstungsindustrielle Projekte voranbringt. Diese Unterstellung sollte sofort mit dem Verweis gekontert werden, dass die Initiativen sich im Rahmen der transatlantischen Verteidigungsallianz vollziehen.

Die Zukunft der EU auf Messers Schneide

Deutschland kommt auch im innereuropäischen Diskurs eine wichtige Rolle zu, sehen sich doch insbesondere einige mittel- und osteuropäische Staaten in großer Abhängigkeit von den USA. Zudem braucht Deutschland, gemeinsam mit Frankreich und den weiteren EU-Partnern, eine viel tiefere strategische Diskussion, um ein gemeinsames Verständnis der gewandelten Herausforderungen, eigener und gemeinsamer Ziele und der notwendigen Instrumente zu erarbeiten. Zwischen europäischen Partnern müssen dafür nicht nur die notwendigen Foren und Prozesse etabliert werden. Entscheidend wird sein, ob von deutscher und anderer Seite ein echtes Interesse besteht, in diese hoch politische Diskussion ehrlich engagiert einzusteigen, um Europa tatsächlich strategisch handlungsfähiger zu machen.

Die deutsche Europapolitik muss mit einem Paradox umgehen: Noch nie schien die europäische Zusammenarbeit angesichts internationaler Herausforderungen so wichtig – und noch nie waren die Fliehkräfte innerhalb der Gemeinschaft so groß und wurden über strategisch ausgeübte externe Einflussnahme so gestärkt. Viel intensiver als in der Vergangenheit sollte Deutschland

gemeinsam mit Frankreich Lösungen erarbeiten, wie die Europäische Union mit den nicht mehr zu leugnenden internen und externen Herausforderungen umgehen kann.

In den vergangenen zwei Jahren haben beide Seiten in unterschiedlichem Maße demonstriert, dass sie die Zeichen der Zeit verkennen. Wird weiterhin auf Sicht gefahren und werden weiterhin rote Linien – etwa in Sachen Eurozone, Verteidigung oder Erweiterungspolitik – für wichtiger erachtet als der Aufbau strategischer Handlungsoptionen, dann werden die sich ändernden

Deutsch-französische Zusammenarbeit ist zwingend

inneren und äußeren Rahmenbedingungen die europapolitischen Handlungsspielräume immer weiter einschränken. Teil der Diskussion muss sein, wie Europa seine verbleibenden Stärken sichern und ausbauen kann und welche Machtoptionen es aufbaut, um in einer Welt der strategischen Konkurrenz und des Null-Summen-Spiel-Denkens nicht zum Spielball – oder schlimmer noch – zu vielen ein-

zelnen Spielbällen – zu werden. Um außenpolitische Handlungsfähigkeit und Resilienz zu garantieren, muss Deutschland mit EU-Partnern sehr viel mehr in den inneren Zusammenhalt der Gemeinschaft investieren.

Vor gut zwei Jahren ist der Erhalt der Europäischen Union mit 27 EU-Staaten in Zeiten des Brexit zum Mantra deutscher Europapolitik geworden. Berlin stellte sich hinter die Brüsseler Verhandlungslinie. Die Versuche Londons, Seitenabsprachen, etwa auch im Sinne von in Großbritannien ansässiger deutscher Industrie, zu treffen, fruchteten in Berlin nicht. Ziel war es, jeden Nachahmungsversuch uninteressant zu machen und sicherzustellen, dass Großbritannien durch seine Austrittsdrohung die EU nicht in ihren Grundprinzipien verändert.

Mehr Flexibilität in der Kooperation

Aus deutscher Sicht ist es zunächst nach wie vor sinnvoll, die Teilnehmer des Binnenmarkts als Bezugsgruppe für die EU-Zukunftsdiskussion zu definieren. Nach wie vor ist es dabei auch richtig, an zwei Prinzipien festzuhalten: Erstens sind und bleiben die Freiheiten des Binnenmarkts und die europäische Rechtsordnung inklusive der Kopenhagener Kriterien zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit die Geschäftsgrundlage der EU. Zweitens sind die EU-Institutionen in ihren vertragsgemäßen Aufgaben zu schützen und zu stärken, auch und gerade nach der Europawahl dieses Jahres.

Gleichzeitig wird es aber Gründe geben, in der europäischen Zusammenarbeit flexibler zu werden. Europa kann letztendlich nur durch seinen eigenen Erfolg überzeugen, und wenn das System in einer Selbstblockade verharrt, ist es notwendig, in kleineren Staatengruppen gemeinsam nach Lösungen zu suchen. Die Ränder der Gemeinschaft werden dabei verwischen: in dem Zuge, in dem sich die EU intern ausdifferenziert, eröffnen sich Möglichkeiten, mit Nachbarn, mit Großbritannien als wohl ehemaligem EU-Staat und mit Beitrittskandidaten politikfeldbezogen enger zu kooperieren. Der Brexit wird maßgeblich dazu beitragen, dass es künftig in manchen Themenfeldern wie etwa der Sicherheits- und Verteidigungspolitik eher um die gestalterische Rolle Europas gehen wird als um die der EU.

Um den inneren Zusammenhalt der EU zu sichern, zumindest den der Währungsunion, muss Deutschland mehr Kompromissbereitschaft in der wirtschaftspolitischen Gestaltung zeigen und letztendlich der Schaffung von Stabi-

lisierungsinstrumenten und einer größeren Risikoteilung zustimmen im Gegenzug zu Mechanismen, die wirksamen Druck auf nationale Politik ausüben. Der Preis dafür wird angesichts des enormen Vorteils, den Deutschland aus dem Euro und dem Binnenmarkt zieht, vertretbar sein. Gemeinsam mit Frankreich muss es zudem die Diskussion um die Wettbewerbsfähigkeit der EU vorantreiben.

Es braucht mehr deutsche Kompromissbereitschaft

Das Verbot der Fusion der Zugsparten von Siemens und Alstom hat deutlich gemacht, dass dazu neben einer strategischen Forschungs- und Innovationspolitik auch die Diskussion um eine zukunftsgewandte Industrie- und Wettbewerbspolitik gehört.

Das Zeitalter minilateraler Beziehungen

Verstärkt werden müssen auch die diplomatischen Bemühungen in der Kompromissfindung und nachhaltigen Konsensbildung. Stand noch vor ein paar Jahren die Verkleinerung oder gar Schließung deutscher Botschaften in EU-Partnerstaaten zur Diskussion, weil die Einbindung in EU-Strukturen und Abstimmungsmechanismen so eng geworden war, ist ein neues Zeitalter bi- und minilateraler Beziehungen angebrochen. Um künftig Pannen wie den gescheiterten Versuch des Migrationsquotensystems zu vermeiden, müssen sehr viel intensivere Dialoge geführt werden, um Entwicklungen in Mitgliedstaaten und Handlungsspielräume der dortigen Regierungen zu verstehen, um besser für die eigene Position zu werben und gemeinsame Präferenzen zu setzen. Im Falle einiger für Deutschland wichtiger Partnerstaaten wie Polen, Frankreich und Großbritannien müssen auf politischer Ebene intensive bilaterale Beziehungen sehr bewusst gepflegt werden, um gegenseitiges Vertrauen (wieder) herzustellen und gemeinsame strategische Ziele zu identifizieren. Dass hier Frankreich kurz nach der Unterzeichnung des Aachener Vertrags genannt werden muss, zeugt davon, wie weit voneinander entfernt sich auch diese engen Partner haben.

Erste Anzeichen für ein europapolitisches Umdenken in Berlin sind zu erkennen. Die bisherigen Ansätze der "Likeminded-Initiative" oder #EuropeUnited werden allerdings nicht reichen. Glaubhafte politische Vorschläge und richtungsweisende Positionierungen angesichts der umfassenden Herausforderungen stehen noch aus. Dies mag der unübersichtlichen Lage in der

EU geschuldet sein oder einer Verkennung, wo unsere nationalen Interessen akut bedroht werden können, wenn wir nicht aufwachen und mit entschiedener Führungs-, Handlungs- und Dialogbereitschaft vorangehen. Bleibt es bei "zu wenig, zu spät", werden Deutschland und Europa einen hohen Preis dafür zahlen.



Dr. Daniela Schwarzer ist die Direktorin der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP).

"Russland will Deutschland destabilisieren"

"AKK" über Deutschlands Standing in der Welt, Nord Stream 2, das Verhältnis zu den USA und warum niemand Rentner gegen Rüstung ausspielen sollte

IP: Als Saarländerin sind Sie eine überzeugte Europäerin. Aber als Außenpolitikerin sind Sie bisher nicht aufgefallen – interessiert Sie das Thema?

Annegret Kramp-Karrenbauer: Mich hat die Außenpolitik sogar in die Politik gebracht. Es ging damals um den sowjetischen Einmarsch in Afghanistan. Es waren die Debatten über den NATO-Doppelbeschluss. Auch heute gibt es für mich Achsen, um die wir uns kümmern müssen. Das eine könnte man die Europa-Achse nennen. Ein handlungsfähiges Europa liegt immer auch im nationalen Interesse Deutschlands. Das andere ist eben eine funktionierende transatlantische Achse. Aber momentan sind die Diskussionen zwischen den USA und Europa, aber auch insbesondere Deutschland rauer und schwieriger geworden. Es ist eine große Herausforderung für uns, den Wert dieses Bündnisses und diese Freundschaft zu bewahren. Es ist ein Warnsignal, wenn Deutsche in einer Umfrage angeben, dass sie dem russischen, selbst dem chinesischen Präsidenten heute mehr vertrauen als dem amerikanischen.

IP: Aber Sie selbst haben gesagt, dass Sie Trump und Putin für gleichermaßen schwierig halten. Klingt das nicht nach Äquidistanz?

Kramp-Karrenbauer: Nein, Äquidistanz kann es hier nicht geben. Die USA stehen mir von den Grundeinstellungen, dem Wertegerüst, der historischen Verbundenheit her viel näher als andere Länder – völlig unabhängig von den aktuellen politischen Diskussionen. Ich meinte damit, dass beide Staaten für uns derzeit in unterschiedlicher Art und Weise herausfordernd sind. Bei den USA liegt die Herausforderung vor allem darin, dass wir zumindest aktuell eine Regierung haben, die sich ein Stück entfernt von internationalen Vereinbarungen. Dieser Kurs verändert geopolitisch vieles.

Russland dagegen ist für uns ein großer und wichtiger Nachbar – aber eben auch ein problematischer. Russland hat eine eigene Agenda. Und diese Agenda umfasst augenscheinlich auch den Versuch der Destabilisierung Europas und Deutschlands. Durch schwache Nachbarn soll die eigene Stärke gefördert werden. Das widerspricht den europäischen und deutschen Interessen. Wenn wir schon dabei sind: Um das Tableau komplett zu machen, nenne ich noch die chinesische Herausforderung. China wird geführt von einem sehr starken Regime mit deutlich anderen Wertvorstellungen. Und einem, das auf lange Sicht sicher eigene Spielregeln in der Welt durchsetzen will.

IP: Lassen Sie uns noch einen Augenblick bei den USA verweilen. Machen sich die Deutschen in ihrer Trump-Skepsis nicht etwas vor? Auch unter Barack Obama gab es bereits Rückzugstendenzen.

Kramp-Karrenbauer: Sicher gab es diese Tendenz zum Rückzug in der US-amerikanischen Politik schon immer und auch unter Obama. Im Laufe der Geschichte konnte man sehen, dass beide unterschiedlichen Ausrichtungen - internationales Engagement und Rückzug - oft miteinander gestritten haben. Neu ist aber, dass internationale Politik unter Trump eher als ein großes Geschäft gesehen wird.

IP: Glauben Sie, dass es eine Rückkehr geben kann? Einige sagen ja, dass die USA auf jeden Fall auf diesem Weg weitergehen werden. Oder glauben Sie daran, dass er korrigierbar ist?

Kramp-Karrenbauer: Ich kann zumindest zurzeit noch keine raumgreifende Debatte in den USA erkennen, die ein Umsteuern andeuten würde. Deshalb sind Deutschland und Europa gefordert - desANNEGRET KRAMP-KARRENBAUER ist seit Dezember 2018 Vorsitzende der CDU und löste in dieser Funktion Angela Merkel ab. Von 2011 bis 2018 war "AKK" Ministerpräsidentin des Saarlands und danach Generalsekretärin der

Christlich Demokratischen Union Deutschlands.

halb müssen wir mehr Verantwortung übernehmen. Darum kreist doch die ganze Debatte in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Es geht um unser Standing in einer sich verändernden Welt. Es geht darum, ob wir zufrieden damit sind, nur eine der stärksten Volkswirtschaften der Welt zu sein oder ob wir mehr politische Verantwortung übernehmen wollen. Da stehen wir vor einer schwierigen innenpolitischen Diskussion.

IP: Deutschland ist in Ihrer Sicht keine "große Schweiz"?

Kramp-Karrenbauer: Nein, Deutschland kann keine "große Schweiz" sein. Wir sind nun mal ein sehr starkes Zentrum in Europa, das habe ich auch in Brüssel gespürt. Deutschland ihr eine der kleineren europäischen Partner aufzunehmen und für einen Ausgichen Zusorgen – das wird auch von uns erwartet. Wir müssen aber auch eine stärkere Rolle bei der Verteidigung spielen. Bei der 2-Prozent-Debatte geht es dabei nicht nur um Geld, sondern auch um eine qualitative Debatte. Neben der Ausrüstung und der reinen Truppenstärke müssen wir über Cybersicherheit und über sel gespürt. Deutschland hat die Fähigkeit, die unterschiedlichen Interessen

27 IP · März/April 2019

Infrastruktur und deren Schutz diskutieren. Es ist sinnlos, NATO-Truppen aufzustocken, wenn Sie im Falle eines Falles keine Truppen durch Europa verlegen können, weil Straßen und Brücken nicht dafür ausgelegt sind.

IP: Ist das nicht ein Ablenkungsmanöver von dem 2-Prozent-Ziel, das Deutschland nicht erreicht? Zumal die Bundesregierung ja bis 2024 nur 1,5 Prozent erreichen will.

Kramp-Karrenbauer: Wir wollen ja an diesem 2-Prozent-Ziel festhalten. Aber die Kopplung eines Prozentsatzes an das Bruttoinlandsprodukt alleine ist nicht sehr aussagekräftig: Denn in Zeiten einer Rezession könnte man ohne mehr Geld auf steigende Quoten verweisen. Die 1,5 Prozent sind bei einem wachsenden BIP bereits eine große, aber notwendige Kraftanstrengung. Denn eine Regierung muss natürlich auch mit anderen Ausgabewünschen im Etat umgehen. Aber wie gesagt: Es bedarf auch der qualitativen Debatte. Man könnte sich etwa mal anschauen, was in anderen Staaten alles mit hineingerechnet wird: Zum Teil handelt es sich um Nuklearmächte, zum Teil geht es um den Unterhalt teurer Überseebasen.

IP: Warum scheint es in Deutschland denn so schwierig zu sein, eine offene außenund sicherheitspolitische Debatte zu führen?

Kramp-Karrenbauer: Das hat vielleicht etwas mit unserer Geschichte zu tun. Aber die Zeiten haben sich geändert: Europa und Deutschland stehen an einem Scheideweg. Wollen wir weltweit eine eigenständige Rolle spielen? Wenn ja, dann müssen wir mehr Anstrengungen unternehmen – und das betrifft insbesondere Deutschland. Zumal wir wie kaum ein anderes Land mit unseren Exporten auf eine stabile internationale Lage angewiesen sind. Es gibt keinen klassischen Unterschied mehr zwischen Innenpolitik auf der einen Seite und Außenpolitik auf der anderen Seite. Wir haben doch bei der Migrationspolitik erlebt, dass eine Destabilisierung der Region um Europa über kurz oder lang gravierende Auswirkungen auch auf die Innenpolitik haben kann. Deshalb sind Debatten eher ärgerlich, die erkennbar auf das Muster zielen: "Die einen sind für die Rüstung und die anderen sind für die armen Rentner in Deutschland." Eine solche Debatte hat mit verantwortlicher Politik für Deutschland wenig zu tun.

IP: Gehört zu der europäischen Einbindung auch, dass Frankreich seinen atomaren Schirm über Deutschland und die EU spannen sollte, wie der Organisator der Münchner Sicherheitskonferenz, Wolfgang Ischinger, dies fordert?

Kramp-Karrenbauer: Wir haben durch die Kündigung des INF-Mittelstrecken-Vertrags sicher eine neue Situation. Aber alle Anstrengungen sollten zunächst darauf zielen, in den jetzt ausstehenden sechs Monaten doch noch zu einer Vereinbarung zu kommen. Eigentlich bräuchte man einen Vertrag, der nicht nur Russland und die Vereinigten Staaten einbezieht, sondern auch Mächte wie China oder andere atomare Nationen. Ansonsten würde ich keine einzige Option zur Seite legen und würde mich auch von vornherein nicht auf eine einzige Option festlegen.

IP: Keine Option vom Tisch nehmen? Meinen Sie damit auch eine atomare Bewaffnung Deutschlands?

Kramp-Karrenbauer: Nein, auf keinen Fall.

IP: Muss Europa nicht einen "dritten Weg" gehen?

Kramp-Karrenbauer: Europa als Ganzes steht mit seinem Wertesystem sicher für etwas sehr Eigenes. Nehmen Sie das Beispiel Datenschutz. In den USA sind Daten vor allem eine Ware, der Schutz der Privatsphäre spielt eine nachgeordnete Rolle. In China haben wir dagegen ein Staats- oder Parteisystem, das große Datenmengen für eine perfektionierte soziale und politische Kontrolle des Einzelnen nutzt. Beides hat mit unseren Werten und unserer Vorstellung von Privatheit wenig zu tun. Die EU hat in einem ersten kleinen Schritt mit der europäischen Datenschutz-Grundverordnung versucht, einen Standard zu setzen. Mit der Marktmacht eines vereinigten europäischen Binnenmarkts können wir damit auch Akteure wie Google oder Facebook zu Veränderungen bewegen, wenn auch in kleinen Schritten.

IP: Sie haben Russland vorgeworfen, eine Destabilisierung Deutschlands und der EU erreichen zu wollen. Muss die Bundesregierung deshalb nicht ganz anders mit Moskau umgehen?

Kramp-Karrenbauer: Russland ist ein sehr großes, vielfältiges Land mit wunderbaren Menschen und unglaublich viel Potenzial. Daneben gibt es aber eine russische Regierung, die im eigenen Land rigide durchgreift und anderen Völkern das Recht auf Selbstbestimmung nimmt – das haben die Konflikte in Georgien, in der Ostukraine und die Annexion der Krim gezeigt. Das muss man klar benennen. Wenn Russland Troll-Fabriken nutzt, um im Westen Desinformationskampagnen zu fahren oder Wahlen zu beeinflussen, kann man dies nicht unter den Teppich kehren.

Nun klagen viele über die Wirtschaftssanktionen der EU. Aber eine Alternative nennen die Kritiker nicht. Weder sind sie der Meinung, man müsse Russlands völkerrechtswidriges Verhalten hinnehmen, noch haben sie eine Idee für andere Sanktionen. Da wir ein militärisches Eingreifen ausschließen, bin ich für einen Erhalt der Sanktionen, solange keinem etwas Klügeres einfällt.

IP: Ist das Festhalten an der Nord-Stream-2-Pipeline dann nicht ein Widerspruch? Kramp-Karrenbauer: Bei Nord Stream haben wir aus meiner Sicht einen Interessenzwiespalt. Es ist für mich wie andere auch sicher kein Herzensprojekt. Aber grundlegende Entscheidungen sind früher getroffen worden. Das Projekt ist nicht einfach rückabwickelbar. Zudem haben wir auch ganz legitime wirtschaftliche Interessen bei der Energieversorgung. Dass niemand mit dem Kopf durch die Wand will, haben gerade die Beratungen in Brüssel gezeigt. Es bleibt dabei, dass eine Konstante deutscher Außenpolitik immer war und ist, Interessen der europäischen Nachbarn mit im Blick zu haben und umzusetzen.

Die Fragen stellten Andreas Rinke und Martin Bialecki

Außenpolitik für alle

Wenn Europa wieder auf Kurs kommen will, braucht es einen neuen gesellschaftlichen Konsens über internationale Themen

Von Volker Stanzel

Ratlos stehen wir Europäer heute ohne Kurs und Kompass in der außenpolitischen Landschaft. Die Fragmentierung der internationalen Staatenwelt und wachsende nationalpopulistische Tendenzen in Europa sind zwei Bedrohungen, die die EU vor neuartige Herausforderungen stellen und die gemeistert werden müssen, wenn man außenpolitisch handlungsfähig sein will.

Europa muss sich zu behaupten wissen in einer Zeit, in der die multilaterale Ordnung zu zerfallen droht und Tendenzen stärker werden, dass die Starken – mit Thukydides – so handeln, wie sie wollen, während die Schwachen handeln, wie sie müssen. Eine Welt ohne Ordnung wird wieder eine Welt des rabiaten Wettkampfs um Einflusssphären sein, der über kurz oder lang mit militärischen Mitteln ausgetragen wird. Hier ist die Frage, wie Europa sein Vertrauen in sich selbst erhalten kann. Die Antwort ist: nur als vereintes Europa.

Wenn Europäer weder ein noch aus wissen, kommt ihnen das Bekenntnis zum vereinigten Europa stets leicht über die Lippen. Dessen Stärkung wird heute gern im Zusammenhang mit der Schaffung gemeinsamer europäischer Streitkräfte diskutiert, als seien sie eine Art Wundermedizin. Dabei gibt es auch hier zahlreiche Probleme. Sie sind einmal finanzieller Natur, denn eine Zusammenlegung der Streitkräfte würde mehr kosten als das berühmte 2-Prozent-Ziel im Zusammenhang mit der NATO. Aber auch politische Fragen ergeben sich: Welcher Mitgliedstaat würde denn zulassen, dass andere über Leben und Tod seiner Bürger entscheiden? Was wäre, wenn auch noch die Frage des Einsatzes von Nuklearwaffen hinzukäme?

Vielversprechender scheint es, sich außenpolitisch auf die Mittel zu stützen, über die wir bereits verfügen und die sich bewährt haben: die Autorität einer wirtschaftlich starken Allianz, die für die Einhaltung des internationalen Regelwerks steht, und der intelligente Einsatz von Sanktionen.

Libyen, Irak und Iran sind Fälle, in denen Zwangsmittel bereits erfolgreich waren – und weniger blutig als der Einsatz von Bomben. Nur die Zusammenarbeit aller Mitgliedstaaten, gebündelt durch die Europäische Union, kann auch die Außenpolitik der einzelnen Länder erfolgreich machen. Es geht nicht darum, dass stärkere EU-Mitglieder die anderen "führen". Es geht um die mühsame und zeitaufwändige Arbeit, die EU-Staaten zusammenzuführen. Dies ist umso wichtiger in einer Zeit, in der sich die Gefahr abzeichnet, dass Europäer zum Spielball größerer Mächte werden könnten, die frei nach dem Motto "Teile und herrsche" die Entwicklungen der Welt nach ihrem Belieben lenken.

Spaltungen in der Bevölkerung überwinden

Eine zweite Bedrohung liegt in der Segmentierung unserer Gesellschaften in Teilöffentlichkeiten. Sie führt zum Verlust des gesellschaftlichen Konsenses über Außenpolitik, der trotz allem Auf und Ab seit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bestanden hat. Das augenfälligste Indiz dafür sind die neuen nationalpopulistischen Tendenzen. Ob Ostdeutsche fürchten, dass Migranten mit ihnen um Arbeitsplätze konkurrieren, Briten "die Kontrolle wiederhaben" wollen oder französische Gelbwesten sich von ihrem Präsidenten im Stich gelassen fühlen - in vielen Demokratien sind populistische Bewegungen auf dem Vormarsch und haben es längst in die Parlamente europäischer Länder geschafft. Obwohl sie nicht die Interessen der Mehrheit der Bevölkerung widerspiegeln, stehen sie für die vielen Bürger, die spüren, wie außenpolitische Themen heute über die Grenzen in die Innenpolitik hineinschwappen und ihren Alltag berühren. Wutentbrannt fragen sie, was die gewählten Politiker dagegen tun. Sie sehen nur hilflose Bürokraten und bezweifeln die Legitimität von Regierungen, deren Handeln so auffällig inkompetent scheint.

Es bedarf zweierlei Dinge, einen gemeinsamen gesellschaftlichen Konsens zurückzuerlangen. In einem ersten Schritt muss die Politik akzeptieren, dass die Bevölkerung mehr politische Teilhabe will, als in paternalistisch anmutenden Bürgergesprächen angehört zu werden. Zigtausende Frauen und Männer halfen in ihren Gemeinden als Freiwillige, um den Zustrom von Kriegsflüchtlingen seit 2015 zu bewältigen; dies ist nur ein Beispiel von vielen, das den Wunsch der Bevölkerung verdeutlicht, Regierungshandeln mit zu verantworten. Ein solches Einlenken seitens der Politik wird dann dazu führen, dass die Bevölkerung innenpolitischen Streitereien zum Trotz akzeptieren wird, dass eine Lösung unserer gegenwärtigen Probleme primär außenpolitisch gefunden werden muss.

Noch haben Deutschland und Europa alle Möglichkeiten, sich diesen Herausforderungen erfolgreich zu stellen, um in einer Welt sich auflösender Ordnung zusammenzustehen. Die Schaffung eines neuen politischen und gesellschaftlichen Konsenses über Außenpolitik – und vielleicht über Regierungshandeln insgesamt – bietet die Chance, unsere Ratlosigkeit zu überwinden. Dr. Volker Stanzel, Botschafter a.D., ist Vizepräsident der DGAP.

IP • März/April 2019

Guter Rat ist rar

Das außenpolitische Expertentum ist in der Krise. Um wieder relevant zu werden, könnte es helfen, ein paar Grundannahmen zu überprüfen

Von Jörg Lau

Wenn es nach der Zahl der verfügbaren Expertinnen und Experten ginge, müsste die deutsche Bundesregierung außenpolitisch so gut beraten sein wie noch nie zuvor. Seit Jahren wächst die Zahl der Thinktanks in Berlin ebenso wie deren Budgets und Personalstärke. Vor zehn Jahren wurden 175 solcher Denkfabriken gezählt, im vergangenen Jahr schon 225. Diese Zahlen des maßgeblichen Indexes der University of Pennsylvania dokumentieren einen beachtlichen Zuwachs um fast 30 Prozent. Dass die deutsche Außenpolitik im vergangenen Jahrzehnt um rund ein Drittel klüger geworden sei, wird man dennoch nicht behaupten.

Das Wachstum hat schlicht mit der größeren Bedeutung Deutschlands in Europa und der Welt zu tun. Wer Einfluss auf die Ausrichtung der europäischen Außenpolitik nehmen will, eröffnet heute nicht mehr nur ein Büro in Brüssel, sondern auch (vielleicht sogar zuerst) in Berlin. In der deutschen Hauptstadt ist so ein lebendiger Mischwald der Expertise entstanden, mit Gewächsen verschiedenster Größe und Ausrichtung – von großen regierungsnahen Institutionen, die Beratung zu beinahe jedem weltpolitischen Thema liefern können, über die Parteistiftungen mit ihren zahlreichen Auslandsbüros bis hin zu kleinen Initiativen aus der Zivilgesellschaft, die für eine einzige Frage oder Perspektive kämpfen. Und dann ist da noch, wie böse Zungen sagen, der vielleicht größte Thinktank der Welt, das Auswärtige Amt mit seinen Tausenden welterfahrenen Beamtinnen und Beamten.

Nur: Was bedeutet heute gute Beratung? Sie hängt nicht von der Größe der Institution ab. Die erstaunlichste Wirkung der vergangenen Jahre hat einer der kleinsten und jüngsten Thinktanks in Berlin erzielt. Wie es dazu kam, verrät einiges über die außenpolitische Lage. Eine winzige Gruppe mit dem bombastischen Namen "Europäische Stabilitätsinitiative" (ESI) wies der Bundesregierung den Weg aus der Migrationskrise des Jahres 2015. Gerald Knaus mit sei-

nem Team von kaum mehr als einem Dutzend Mitarbeitern formulierte – ohne offiziellen Auftrag – die Grundzüge des EU-Türkei-Abkommens. Frech nannten die Leute der ESI ihr Konzept den "Merkel-Plan". Der Balkanund Türkei-Kenner Knaus ging von folgenden Prämissen aus: Das Sterben im Mittelmeer musste aufhören; die Türkei brauchte Hilfe bei der Bewältigung der Flüchtlingsströme; Griechenland musste entlastet werden; die Stabilität Südosteuropas ist für Deutschbekar

land unverzichtbar; die Türkei kann vielleicht nicht EU-Mitglied

Nur ein Mini-Institut wandelte jenseits bekannter Denkwege

werden, muss aber bei Europa gehalten werden; Deutschland kann nicht alle Flüchtlinge aufnehmen; eine "ungarische Lösung" durch Zäune allein wiederum würde Griechenland kollabieren lassen.

Also musste die Türkei finanzielle Anreize zur Unterbindung des Menschenschmuggels und zur Verbesserung der Lage der Flüchtlinge bekommen. Griechenland würde Neuankömmlinge ab einem Stichtag in die Türkei zurückbringen. Der Anreiz zur Einschiffung fiele weg, das Ertrinken würde aufhören. Deutschland, glaubte Knaus, müsse dabei vorangehen, auch um Gegnern eines integrierten Europas wie Viktor Orbán nicht die (Schein-)Lösung zu überlassen.

Warum kam der Vorschlag nicht aus den etablierten Thinktanks? Knaus hatte sich getraut, jenseits der ausgetretenen Denkwege zu wandeln: Deutsche Führung und europäische Einigung war in dieser Frage möglich. Selbst mit der widerborstigen Türkei konnte man verhandeln. Und Migration war kein Naturereignis, das sich politischer Steuerung entzog.

Beratung ohne Durchblickertum

In Zeiten des Umbruchs, um ein wahres Klischee zu bemühen, kann Beratung nicht vom Standpunkt der Allwissenheit, nicht im Ton des Durchblickertums erfolgen. Sie muss die Verunsicherung über Deutschlands Rolle in der Welt aufnehmen. Es geht darum, den Raum des außenpolitisch Denk- und Machbaren zu erweitern und die Grundannahmen der deutschen Außenpolitik zu überprüfen.

Erste Ansätze sind da – ein paar Beispiele: Beim German Marshall Fund of the United States (GMF) ist eine Debatte darüber entbrannt, dass man das transatlantische Verhältnis über die Trump-Jahre retten kann, indem Deutschland, so GMF-Vizepräsident Thomas Kleine-Brockhoff, selber "mehr Westen produziert", anstatt nur auf Amerika zu warten. In der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) hat unter dem Russland-Experten Stefan Meister ein nüchtern-realistischer Blick auf Moskau Einzug gehalten, der sich vom Ostpolitik-Paradigma löst und Putins harte antiwestliche Machtpolitik klar in den Blick nimmt. Die Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) unterzieht die französisch-deutsche Ambition, "europäische Souveränität" zu erreichen, einer kritischen Prüfung und forscht über Diplomatie in postdiplomatischen Zeiten. Das Berliner Mercator Institute for China Studies (MERICS) beleuchtet die Gefahren einer allzu großen Abhängigkeit der deutschen Industrie vom chinesischen Markt, statt nur Wachstumschancen zu feiern.

Solches Denken ins Offene hinein findet jedoch immer noch viel zu selten statt. Allzu oft treten Experten als Stimme der mittleren Vernunft ihrer

jeweiligen Szene auf, was sich am Gebrauch bestimmter Buzzwords zeigt: Nahost-Experten halten die "Zweistaatenlösung" hoch, ungeachtet jeder neuen Siedlung; Transatlantiker beschwören die "Wertegemeinschaft", die der amerikanische Präsident täglich mit Füßen tritt; Frankreich-Exegeten fordern unbeirrt einen Neustart des "deutsch-französischen Motors", der lange schon kaputt ist; und es hat viele Jahre destruktiver Putin'scher Politik gebraucht, um zumindest einigen Russland-Experten Phrasen wie "Modernisierungspartnerschaft" auszutreiben.

Die Versuchung des Mainstreams

Vielleicht wäre überhaupt ein außenpolitisches Phrasenregister hilfreich – für Politikberater wie auch für Leitartikler in den Zeitungen. Ganz oben in

War die "regelbasierte Ordnung" stets ein Heilsbringer? die Liste würde die "liberale Weltordnung" gehören (Englisch als "liberal international order" oder LIO bekannt). Sie wird heutzutage so häufig beschworen, dass man denken könnte, jahrzehntelang habe zum Wohle der gesamten Menschheit eine freiheitliche Weltordnung geherrscht, bis sie aus heiterem Himmel von Donald Trump in die Tonne getreten wurde. Mantrahaft wird wieder-

holt, es gelte nun, diese "regelbasierte Ordnung" (gibt es denn auch Ordnung ohne Regeln?) zu verteidigen. Ich bekenne: Ich habe selber in diesen Chor mit eingestimmt.

Dabei müsste man doch zunächst einmal verstehen, was diese Ordnung mit dem Kalten Krieg und der amerikanischen Vorherrschaft zu tun hatte; warum sie für weite Teile der Welt weder Freiheit noch Regelhaftigkeit brachte; dass die Regeln vielerorts auch als etwas Oktroyiertes empfunden wurden; und dass die Ordnung einen Keim ihrer gegenwärtigen Zersetzung schon lange in sich trug, bevor sich ihre Gegner zusammenzurotten begannen. Dann erst sollte man sich der Frage zuwenden, was die Bundesregierung dazu beitragen könnte, um das zu retten, was am Versprechen einer LIO trotz allem bewahrenswert scheint.

Ohne kritische Durchleuchtung solcher Axiome wird politische Beratung zur Ideologieproduktion. Was freilich, wenn man sich den historischen Kontext ansieht, in dem die "strategische Community" entstand, eine ständige Gefahr ist. Mitte der 1950er beziehungsweise Anfang der 1960er Jahre wurden in Westdeutschland die Grundsteine zu den bis heute wichtigsten Thinktanks Deutschlands gelegt – zur DGAP und zur SWP. Die Inspiration kam teils aus London (Chatham House), vor allem aber aus der Washingtoner Szene: Die amerikanischen Freunde hatten beklagt, keine deutschen Ansprechpartner im "vorpolitischen Raum" zu haben. Also ging man daran, in Deutschland entsprechende Institutionen zu schaffen.

Das Washingtoner "Playbook" als Problem

Um die Massachusetts Avenue in der amerikanischen Hauptstadt war ein Expertennetzwerk zwischen Regierung, Lobbygruppen, akademischer Elite und – nicht zu vergessen – Geheimdiensten entstanden. Dieses Netz begründete, steuerte und beriet die US-Außenpolitik in den Jahrzehnten ihres schein-

bar unbegrenzten Bedeutungswachstums. Es war dem eigenen Anspruch nach sowohl Instrument der amerikanischen Vorherrschaft als auch Mittel zur Korrektur ihrer schlimmsten Fehlsteuerungen.

Die außenpolitischen Berater waren von Beginn an ein charakteristischer Teil der US-Hegemonie nach dem Zweiten Weltkrieg. Sie bilden bis heute eine parteiübergreifende Elite mit hohem Sendungsbewusstsein, die das Regelwerk – oder "Playbook" – für die weltweiten Herausforderungen der Führungsmacht zu schreiben beansprucht. Ihre Institute können nach jedem Wechsel im Weißen Haus und im US-Außenministerium einen Rekrutierungspool an hoch qualifizierten Experten zur Verfügung stellen.

Die deutsche Szene von heute hinkt der amerikanischen immer noch hinterher; nicht nur, was die Zahlen angeht (in den USA gibt es 1800 Thinktanks), sondern auch, was die Durchlässigkeit zwischen Regierung, Politik und Beratung angeht. Die Trennung zwischen Expertise und Exekutive ist hierzulande immer noch stark. Zwar findet man ein paar Diplomaten auf Fortbildungs- und Vertiefungsmission, gewissermaßen geparkt im vorpolitischen Raum. Selten jedoch sind Thinktanker, die auf die andere Seite wechseln und zeitweilig zum Diplomaten werden, wie der SWP-Chef Volker Perthes auf seiner Syrien-Mission. Die politischen Stiftungen sind im Wesentlichen in einer Richtung permeabel: Sie dienen als Abklingbecken für verdiente Spitzenkräfte der Parteien auf dem Weg ins politische Off.

Weil Regierungswechsel hierzulande nicht zum Austausch Tausender Spitzenbeamter führen, erübrigt sich die Funktion amerikanischer Thinktanks, Überwinterungsreservoirs für temporär ausgeschiedene, führende Ministeriumsmitarbeiter bereitzustellen. Schon dadurch gibt es allen Verflechtungen zum Trotz hierzulande immer noch eine größere Machtferne der Experten.

Diese Machtferne wird in Deutschland immer wieder beklagt. Angesichts der massiven Beratungsfehler des amerikanischen Außenpolitik-Establishments könnte man darin auch eine Tugend sehen. Der dortige Thinktank-Komplex befindet sich nach drei gescheiterten Kriegen, die er mit vorbereitet hat – in Afghanistan, im Irak, in Libyen – in einer tiefen Krise. Nicht erst Donald Trumps Elitenverachtung (wie mancher Beteiligte suggeriert) hat dieses Problem geschaffen.

Trumps Vorgänger Barack Obama – unverdächtig jedes Anti-Intellektualismus – rebellierte bereits gegen den Konsens der Experten, gegen das Washingtoner Playbook des Foreign-Policy-Thinktank-Komplexes. Obamas Entscheidung, seine eigene rote Linie in Sachen Giftgaseinsatz zu verwischen und nicht in Syrien einzugreifen, so gestand er Jeffrey Goldberg in *The Atlantic*, war ein Bruch mit den Beratern, die ihm einen Angriff aus Gründen der "Glaubwürdigkeit" empfohlen hatten.

Die Legitimationskrise des Expertentums

Die Diskreditierung des außenpolitischen Establishments und seiner Rezepte hat also nicht mit dem Populisten Trump begonnen. Obama war stolz darauf,

Der Niedergang der US-Expertise hat strukturelle Gründe sich dem Expertenkonsens entzogen zu haben. Wenn aber zwei geradezu verfeindete Präsidenten sich in dieser Hinsicht gleich verhalten, spricht es dafür, dass die Krise der Expertise strukturelle Gründe hat. Der Niedergang des außenpolitischen Establishments in den USA ist auch für Deutschland von Bedeutung. Er zeigt auf, welche Fehlentwicklungen man möglichst vermeiden sollte. Und

aufgrund der internationalen Vernetzung der Experten betrifft er die deutsche Szene auch ganz direkt.

Die Legitimationskrise des Expertentums ist ein internationales Phänomen. Die Welt der Berater steht genau wie andere Institutionen (Parteien, Parlament, Regierung, Gewerkschaften, Universitäten, Stiftungen, Medien) unter einem nie gekannten Rechtfertigungsdruck. Die Fragen sind berechtigt: Wessen Interessen vertreten die Experten? Von welchem Standpunkt aus beobachten sie eigentlich? Wie gewinnen sie ihr Wissen? Wie frei, wie objektiv können sie sein?

Verbreitete Verschwörungstheorien über die dunkle Macht der Berater-Netzwerke geben falsche Antworten darauf. Man denke nur an die Open Society Foundations (OSF) des Milliardärs George Soros und die zahlreichen Thinktanks, die sich von den OSF fördern lassen. Gegen sie läuft seit Jahren eine globale Hasskampagne mit antisemitischem Einschlag. Linke Kritiker beschuldigen das Netzwerk, es wolle die Welt endgültig dem kapitalistischen Markt ausliefern, rechte Kritiker sehen eine Art globale "Schattenregierung" am Werk, die sich der Subversion der nationalen Souveränität verschrieben habe. Zersetzung traditioneller Werte, Förderung illegaler Migration, Unterstützung von "Farbrevolutionen" – all dessen werden die Open Society Foundations von autoritären Regimen beschuldigt. Die Stiftung musste im vergangenen Jahr ihren Sitz von Budapest nach Berlin verlegen, weil ihr in Ungarn das Leben schwer gemacht wurde.

Zweifel an außenpolitischen Netzwerken werden auch von interessierter Seite lanciert. Ich selbst wurde nach einigen kritischen Artikeln zur deutschen Russland-Politik zur besten Sendezeit im russischen Fernsehen als amerikanischer Einflussagent denunziert. Mein Vergehen: Ich war im Jahr 2000 als Fellow des German Marshall Fund (GMF) in den USA gewesen. Diese im Internet frei zugängliche Information nutzte der Chefpropagandist des Kreml, Sergej Kisseljow, in seiner abendlichen Nachrichtensendung auf Rossija 1, um mich vor dem Logo des GMF als amerikanisch gesteuerten Feind Russlands hinzustellen.

Trotz solcher Hetze ist es richtig, dass politische Beratung sich heute stärker rechtfertigen muss: Weil die Bedeutung der Berliner Entscheidungen für Europa und die Welt steigt, wächst auch der Legitimationsdruck auf jene, die sie mit vorbereiten.

Deutsche Glaubenssysteme in Trümmern

Die deutsche Außenpolitik wird heute nicht mehr nur von Gegnern herausgefordert, sondern mehr noch von ihrem wichtigsten Verbündeten. Das hat sich nirgends so deutlich gezeigt wie bei der Ablehnung der wohl bedeutendsten Errungenschaft (auch) der deutschen Diplomatie seit der Wiedervereinigung

durch die von Trump geführte US-Regierung. Das Abkommen über das iranische Atomprogramm wurde 2018 also von eben jenem Alliierten torpediert, der es zuvor jahrelang mit ausgehandelt hatte. Das ist nicht bloß ein Dissens in der Sache, wie er schon öfter zwischen Berlin und Washington vorkam. Beim Streit um das Iran-Abkommen geht es um eine Grundannahme der deutschen Außenpo-

Das Ende des Iran-Abkommens ist wohl ein erstes Beben

litik: dass es diplomatische Lösungen für national nicht bewältigbare Probleme (analog etwa zu Klima- oder Handelsfragen) geben kann; dass man Erfolge sogar zusammen mit Gegnern und "Frenemies" (Russland, China) sowie zum Nutzen unbeteiligter Dritter (Israel) erzielen kann; dass also Win-win-win-Situationen möglich sind.

Dieses Axiom deutscher Diplomatie stellen die USA im Zeichen von "America First" infrage. Und das Ende des Iran-Abkommens ist womöglich nur ein erstes Beben kommender Erschütterungen: Bei der Klimadiplomatie und beim Freihandel zeigen sich jetzt schon deutliche Risse zwischen den Verbündeten; ebenso, noch existenzieller, in der NATO.

Der Schreck darüber reicht tief bei den Berliner Entscheidungsträgern, und die Verunsicherung über die Konsequenzen erfasst auch die Berater. Gut so, aber: Was tun? Einfach weitermachen geht nicht. Sich also vom Partner absetzen? Eigene Fähigkeiten stärken? Gar offen gegen ihn agieren? Ihn einzubinden versuchen? Allianzen gegen ihn schmieden? Mit befreundeten Mächten an Umgehungsmöglichkeiten basteln, die den amerikanischen Ausfall kompensieren ("Allianz der Multilateralisten")? Oder alles dies zugleich?

Ist die Bundesregierung in dieser existenziellen strategischen Frage gut beraten? Das wird man nicht behaupten können. Erst langsam löst sich in den traditionell transatlantisch geprägten Expertenkreisen Berlins die Schockstarre. Nach zwei Jahren Dauerattacke auf NATO, Freihandel und sämtliche liberalen

Prinzipien wird Trump als Ergebnis eines Strukturwandels ernst genommen und nicht mehr als Freak-Ereignis verharmlost, nach dem man zum Status quo ante zurückkehren werde.

So bitter das ist, könnte es auch eine Chance sein, dass alle drei großen außenpolitischen Schulen hierzulande gerade vor den Trümmern ihrer Glaubenssysteme stehen: die Transatlantiker dank Trump, die Ostpolitiker dank Putin, die Europa-Integristen dank der europäischen Wirklichkeit.

Mehr innere Freiheit wagen

Wie also weiter? Zwei eher technisch-bürokratische Vorschläge zur Besserung kursieren: Deutschland brauche einen Nationalen Sicherheitsrat und (oder)

Ein Konsens über "grand strategy" wird immer schwieriger es brauche einen außenpolitischen Expertenrat, ähnlich dem "Rat der Wirtschaftsweisen". Beides mag in Grenzen hilfreich sein, um strategische Kommunikation zwischen Ressorts und durch die Hierarchieebenen hindurch zu erleichtern. Das amerikanische Beispiel des mächtigen National Security Council war zuletzt jedoch nicht sehr ermutigend.

Deutschland wird in Zukunft noch buntere, fragilere Koalitionsregierungen haben, die sich die außenpolitisch relevanten Ministerien – und welche sind das heute nicht? – aufteilen müssen. Das erschwert einen Konsens über "grand strategy" zusätzlich. Aber es muss nicht durchweg von Nachteil sein, sondern kann auch eine Chance zur Selbstkorrektur in sich tragen. Allerdings: Was es nicht gibt, kann man auch nicht korrigieren. Washington leidet an der Fixierung auf sein Playbook, Berlin hat keines.

Ein pluralistisch besetzter Expertenrat könnte strategische Fragen ins öffentliche Bewusstsein rücken, die quer zu den Ressortgrenzen liegen: Warum der Klimawandel eine sicherheitspolitische Herausforderung ist; wie Migration und unsere Wirtschaftspolitik zusammenhängen; dass man Digitalisierung als Machtpolitik, Daten als Rohstoff und soziale Medien als Waffen dieses Jahrhunderts begreifen muss.

Aber neue strategische Strukturen allein werden nicht die Antwort auf die entscheidende Frage sein: Wie vermeidet man die Selbstverstärkereffekte und

die Pfadabhängigkeit, durch die das Expertentum in die Krise gekommen ist? Durch die Anregung zum EU-Türkei-Abkommen hat ein bis dato unbekanntes Mini-Institut ohne großes Budget die Politik der Bundesregierung verändert und geholfen, eine europäische Krise zu lösen. Es geht also, mit Leidenschaft und innerer Freiheit.



Jörg Lau ist Außenpolitischer Koordinator im Ressort Politik der *ZEIT*.

Unternehmen Außenpolitik

China hat sie, Amerika hat sie, Großbritannien und Frankreich haben sie: eine geoökonomische Strategie. Wann zieht Deutschland nach?

Von Stefan Mair

Die Krise des Multilateralismus und das Wiedererstarken der Großmachtpolitik haben die Aufmerksamkeit auf einen zwar nicht neuen, lange Zeit aber vernachlässigten Ansatz zur Erklärung internationaler Beziehungen gelenkt: die Geoökonomie. Der Begriff beinhaltet zwei Aspekte: zum einen den Einsatz politischer Mittel, um wirtschaftliche Ziele zu erreichen. Das umfasst die klassischen Mittel der Außenwirtschaftspolitik wie Handels- und Investitionsabkommen, staatliche Außenwirtschaftsförderung wie Exportkreditversicherung und Delegationsreisen, aber auch immer öfter staatliche Eingriffe zur Rohstoffsicherung. Zum anderen den Einsatz wirtschaftlicher Mittel, um politische Ziele zu erreichen: Kontrolle von Märkten, Handelsüberschüssen und Währungsreserven, strategische Investitionen, Wirtschaftssanktionen.

Schon immer war wirtschaftliche Stärke ein zentraler Aspekt staatlicher Machtentfaltung, sowohl in der Form von Hard Power wie auch als Soft Power. Die wirtschaftliche Leistungskraft eines Landes ist ein entscheidender Parameter dafür, wie viele Ressourcen eine Regierung für Diplomatie und Militärausgaben aufwenden kann. Wirtschaftliche Leistungskraft ist auch von zentraler Bedeutung für technologische Fähigkeiten, die sich wiederum in Machtmittel übersetzen lassen. Wirtschaftlich starke Länder können mit der Blockade von Ex- oder Importen, mit der Unterbindung von Kapitalflüssen und der Einschränkung von Investitionen drohen. Sie können diese Elemente aber auch positiv wenden und damit entscheidende Kooperationsanreize setzen. Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ist darüber hinaus ein wichtiger Faktor für die Anziehungskraft und damit für die Soft Power eines Staates.

Ebenso gehört der Einsatz außenpolitischer Mittel, um die Wirtschaftskraft des eigenen Landes zu steigern, zum Standardrepertoire selbst der prinzipienfestesten marktwirtschaftlichen Staaten. In Deutschland werden diese Maßnahmen gemeinhin unter dem Begriff der Außenwirtschaftspolitik subsumiert.

Abkommen mit anderen Staaten werden geschlossen, um den eigenen Unternehmen Marktzugang und Investitionssicherheit zu gewähren; Institutionen wie die Außenhandelskammern werden durch öffentliche Gelder unterstützt, um die Marktchancen von Unternehmen zu verbessern; staatliche Exportkreditversicherungen helfen, um Unternehmensrisiken zu mindern. Andere Staaten gehen über diese offiziellen Fördermaßnahmen deutlich hinaus.

Ein zentraler Machtfaktor

Dies alles sind wohlbekannte und zumeist auch breit akzeptierte Phänomene. Was ist also neu und macht Geoökonomie derzeit besonders bedeutsam? Dreierlei: Erstens wächst die Bedeutung der Wirtschaftskraft als Machtfaktor deutlich gegenüber anderen Faktoren. Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, dass der Einsatz oder gar nur die Androhung militärischer Gewalt in vielen Staaten, vor allem aber in westlichen Demokratien, deutlich an gesellschaftlicher Akzeptanz verloren hat. Wirtschaftlicher Druck gerät deshalb immer mehr zur einzigen verbleibenden Zuflucht, wenn Diplomatie versagt. Zum anderen ist aufgrund der modernen Medien wirtschaftlicher Erfolg sichtbarer, die Soft Power erfolgreicher Staaten größer.

Zweitens haben der beschleunigte Prozess der Globalisierung, die damit verbundene Herausbildung globaler Wertschöpfungsketten und die Verdich-

Geoökonomie ist Anker des chinesischen Vorgehens tung internationaler Finanzströme Staaten verwundbarer für den Einsatz wirtschaftlicher Machtmittel gemacht. Sanktionen können heute zielgerichteter eingesetzt werden, ihr Schaden kann weitaus größer sein als je zuvor. Gleichzeitig sind auch die Anreize zu wirtschaftlicher Kooperation stärker. Freihandels- und Assoziierungsabkommen sind beispielsweise für die EU entscheidende Mittel, um

Drittens gibt es seit einigen Jahren einen sehr machtvollen Staat, der Geoökonomie zum Anker seines strategischen Vorgehens macht: China bindet andere Staaten durch Rohstoffabkommen und große Infrastrukturprojekte an sich, schafft dadurch im ersten Zug wirtschaftliche Abhängigkeiten, die sich in weiteren Schritten politisch instrumentalisieren lassen. Mit der "Belt and Road Initiative" (BRI) hebt es diese Anstrengungen auf ein neues Niveau. Das Projekt sieht die Schaffung von sechs eurasischen Landkorridoren und einer maritimen Seidenstraße vor. Es umfasst dabei 65 Staaten Asiens, Europas

andere Staaten an die Union zu binden und die eigenen Regeln durchzusetzen.

und Afrikas, die 62 Prozent der Weltbevölkerung aufweisen. Kalkuliert wird mit einer Investitionssumme von mehr als einer Billion Dollar.

Die USA scheinen unter der Trump-Regierung diesem Beispiel folgen zu wollen. Die National Security Strategy aus dem Jahr 2018 hebt an mehreren Stellen hervor, dass wirtschaftliche Stärke die zentrale Vorbedingung politischer Macht und nationaler Sicherheit ist und dass politische Interventionen gerechtfertigt sind, um diese wirtschaftliche Stärke zu erhalten. Deshalb kann kaum überraschen, dass die USA die jüngsten Schutzzölle gegen Stahlund Aluminiumimporte damit begründeten, dass durch diese die nationale Sicherheit der USA gefährdet werde. Vor allem aber werden Forderungen in Washington lauter, den Aufstieg Chinas zur Supermacht durch wirtschaftliche

Abkopplung des Landes zu verlangsamen oder gar zu stoppen. Der *Economist* (19.1.2019) wies zudem auf einen weiteren Verdacht geoökonomischen Handelns hin: Es gebe eine auffällige Korrelation zwischen sanktionsbedingten Strafzahlungen gegen europäische Unternehmen und deren dann kostengünstige Übernahme durch einen amerikanischen Konkurrenten.

Diese drei Faktoren – wachsende Bedeutung wirtschaftlicher Stärke als Machtfaktor, Diskreditierung militärischer Gewalt und wirtschaftlich unterlegte Großmachtstrategien der beiden wichtigsten Staaten – machen es wahrscheinlich, dass die Bedeutung der Geoökonomie in den nächsten Jahren erheblich steigen wird. Dabei ist davon auszugehen, dass sich die Gewichte zwischen den Staaten der Welt verschieben werden. Extrapoliert man die Wachstumsraten der vergangenen Jahre, wird China die USA als größte Volkswirtschaft ablösen; wird sich Indien vor Japan, Deutschland, Großbritannien und Frankreich schieben; Brasilien, Indonesien, Südkorea, Italien, Mexiko und Russland werden in der Rangliste folgen. Das bedeutet, dass sich, gemessen am Bruttoinlandsprodukt, die wirtschaftliche Stärke etablierter Industrieländer deutlich relativieren wird und so genannte aufstrebende Schwellenländer einen deutlichen Machtzuwachs erfahren werden.

Strategische Rohstoffkontrolle und technologische Innovation

Auch die Verfügungsgewalt über strategische Rohstoffe wird sich ändern. Sollte es gelingen, fossile Energieträger immer mehr durch erneuerbare Energien und Kernkraft zu substituieren, dürfte dies die wirtschaftliche Macht von Ländern wie Russland und Saudi-Arabien deutlich mindern. Allerdings könnten andererseits die Staaten Nordafrikas, des Sahels und auch der Arabischen Halbinsel von einem Ausbau der Solarenergie profitieren und einen Bedeutungszuwachs

erfahren. Aber auch die Verfügungsgewalt über andere strategische Rohstoffe könnte ein wichtiger Machtfaktor werden. Aufgrund der derzeitigen technologischen Entwicklungen zählen hierzu vor allem seltene Erden, Lithium, Kupfer und Kobalt. China hat sich bei deren Kontrolle einen erheblichen Startvorteil erarbeitet.

Noch wichtiger als die Kontrolle über Rohstoffe wird in den kommenden Jahren die Fähigkeit zu technologischer Innovation als Faktor wirtschaftlicher

Auch in Sachen Technologie verliert Europa an Boden

Stärke. Auch hier drohen die Länder Europas aufgrund unzureichender Investitionen in Forschung und Entwicklung sowie fehlender Fachkräfte an Boden zu verlieren. Wer künftig Schlüsseltechnologien kontrolliert, wird sie nicht nur mittelbar zur Ausübung wirtschaftlicher Macht verwenden können, indem er beispielsweise die wirtschaftliche Entwicklung anderer Länder durch das Vor-

enthalten dieser Technologien behindern kann – ein Ansatz, der gerade in den USA viele Unterstützer findet. Er wird sie auch direkt zur Schädigung anderer Länder in Form von Cyber-Attacken oder zumindest zu deren Bedrohung einsetzen können. In wenigen Jahren sind Szenarien der Kriegführung denkbar, in denen voll automatisierte Drohnen und Roboter die Konflikte austragen.

Stärke erhalten, Abhängigkeiten verringern, Strategien entwickeln

Ein wirtschaftlicher Faktor zur Ausübung von Macht wird häufig vernachlässigt: die Fähigkeit, international Standards und Normen durchzusetzen. In der Vergangenheit war es vor allem das Zusammenspiel von USA und EU, das Standards universelle Gültigkeit verliehen hat. Diese privilegierte Position ist durch zwei Entwicklungen bedroht: zum einen durch die Infragestellung multilateraler Abstimmungsprozesse durch die Trump-Regierung, zum anderen hat mittlerweile auch China die Bedeutung der internationalen Durchsetzung von eigenen Standards als zentrales Element wirtschaftlicher und politischer Einflussnahme entdeckt. Es gibt Stimmen, die die Standardsetzung als das zentrale Element des Projekts "Neue Seidenstraße" erachten.

Schließlich haben die Auswirkungen der amerikanischen Iran-Sanktionen auf die europäische Wirtschaft noch einmal die große Bedeutung eines weiteren wirtschaftlichen Machtmittels verdeutlicht: der Rolle des Dollar als Reservewährung. Sie zwingt europäische Banken und Industrieunternehmen dazu, sich an amerikanische Vorgaben zu halten und sich deren extraterritorialer Anwendung zu beugen, da sie andernfalls den Zugang zur Reservewährung verlieren würden.

Letztlich hängt jedoch der Wert von wirtschaftlicher Stärke, ihre Übersetzung in geoökonomische Macht von der Fähigkeit und Bereitschaft ab, sich ihrer strategisch zu bedienen. Die größten Vorteile hat hierbei zweifellos China. Die chinesische Form des Staatskapitalismus stellt der politischen Führung nicht nur wirtschaftliche Machtmittel nahezu unbeschränkt zur Verfügung. Die KP Chinas hat auch die strategische Vision, diese in einen außen- und sicherheitspolitischen Kontext zu stellen. Länder wie die USA, Frankreich und Großbritannien verfügen zwar über sehr große beziehungsweise große wirtschaftliche Macht und geostrategische Konzepte, allerdings wird der Zugriff

auf diese Machtfaktoren durch ihre marktwirtschaftliche Ordnung stark begrenzt. In Deutschland scheint wiederum beides zu fehlen: Zugriff und geostrategische Vision. Bevor die Bedeutung der Geoökonomie für Deutschland noch einmal eingehender diskutiert wird, gilt es noch auf drei Faktoren hinzuweisen, die der wachsenden Bedeutung wirtschaftlicher Stärke, ihrer absehbaren Verteilung und strategischen Instrumentalisierung entgegenwirken können.

Erstens können wirtschaftliche Wachstumstrends bedeutsame Brüche er-

fahren – sonst wäre jetzt aufgrund der Entwicklungen in den 1970er Jahren Japan die unbestrittene Nummer eins der Weltwirtschaft. Technologische Disruptionen und überraschende Explorationen von Vorkommen können die strategische Bedeutung von Rohstoffen grundlegend verändern. Auch gibt es berechtigte Zweifel, dass die chinesische Methode der staatlich bestimmten, häufig planwirtschaftlichen Steuerung von Innovation und Forschung letztendlich erfolgreich sein wird.

Des Weiteren entzieht sich das Setzen von Standards immer mehr dem regulatorischen Zugriff von Staaten. Die Instrumentalisierung des Dollars kann wiederum andere Staaten zur Flucht aus der Reservewährung und

zur Entwicklung von Alternativen veranlassen.

Berlin fehlt beides: Zugriff und geostrategische Vision

Die zweite Bruchlinie zur wachsenden Bedeutung der Geoökonomie ist bereits deutlich erkennbar und war immer Bestandteil internationaler Beziehungen: das Primat der Sicherheitspolitik und die Überlegenheit militärischer Gewalt. Staaten und auch nichtstaatliche Akteure, die über ein kritisches Maß an militärischen Fähigkeiten verfügen und wenig Skrupel haben, sie einzusetzen, können wirtschaftlich machtvolle Akteure jederzeit in ihre Schranken weisen und geoökonomische Strategien leicht scheitern lassen. Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit begrenzt zwar auch die Fähigkeit militärischer Machtausübung, aber zumindest temporär können konfliktbereite Staaten deutlich über ihrer Gewichtsklasse boxen.

Eine dritte Bruchlinie setzt an einer der drei bereits genannten Ausgangsbedingungen für den Trend zur Geoökonomie an: der Globalisierung und den dadurch entstandenen wirtschaftlichen Verflechtungen. Sie schaffen die wechselseitigen Abhängigkeiten, die den Einsatz wirtschaftlicher Zwangsmittel beziehungsweise das Setzen wirtschaftlicher Anreize erst effektiv machen. Seit Jahren deutet sich eine Abschwächung der Globalisierung an, manche sprechen von einer "slowbalization". Verstärkt wird dies durch wachsende Neigungen zum Protektionismus. Damit werden globale Wertschöpfungsketten deutlich abgeschwächt. Aber auch Staaten, die Ziel wirtschaftlicher Sanktionen sind oder waren, unternehmen beträchtliche Anstrengungen, wirtschaftliche Abhängigkeit zu verringern. Damit würde zweifellos die Bedeutung der Geoökonomie relativiert werden. Dennoch: Obwohl Brüche nicht auszuschließen sind, ist Deutschland gut beraten, sich auf diesen Trend einzustellen, indem es seine wirtschaftliche Stärke erhält, Abhängigkeiten entgegenwirkt und Strategien entwickelt, um seine wirtschaftliche Stärke zu nutzen.

Die wirtschaftliche Stärke Deutschlands beruht im Wesentlichen auf der Wettbewerbsfähigkeit seines Industriesektors und dessen Einbettung in den europäischen Binnenmarkt. Eine Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft

in Köln aus dem Jahre 2018 verdeutlicht, wie sehr dieser industrielle Sektor über den unmittelbaren Anteil am BIP durch den Bezug von Vorleistungen und Verbundwertschöpfung hinauswirkt. Die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie hat wiederum zwei Hauptquellen: erstens den hohen Aufwand für Forschung und Entwicklung. Und zweitens die Verfügbarkeit von gut ausgebildeten Fachkräften. Eine Wirtschaftspolitik, die zum einen Forschung und Innovation fördert, zum anderen zum Erhalt der Qualität der Fachkräfte beiträgt, ist unverzichtbare Bedingung für die wirtschaftliche Stärke Deutschlands.

Je größer und sicherer der Binnenmarkt der EU, je dynamischer seine Entwicklung, desto weniger wahrscheinlich wird sich eine wirtschaftliche Schwäche Deutschlands auswirken, nämlich die Abhängigkeit von zwei großen Auslandsmärkten, die ihrerseits kaum zaudern, ihre wirtschaftliche und politische Macht auszuspielen. China und die USA stehen jeweils für etwa 7 bis 8 Prozent des deutschen Außenhandels und 7 beziehungsweise 28 Prozent des Bestands der deutschen Auslandsinvestitionen. Die wirtschaftliche Abhängigkeit von den USA wurde aufgrund der engen transatlantischen Beziehungen bis vor Kurzem kaum als Problem empfunden. Allerdings haben die extrateritoriale Wirkung von US-Sanktionen, das rigide rechtliche Vorgehen in den USA gegen einzelne europäische Firmen, insbesondere im Bankensektor, und die Instrumentalisierung des Begriffs der nationalen Sicherheit im transatlantischen Handelskonflikt dieses Bild deutlich eingetrübt.

Ähnliches ist seit geraumer Zeit in China feststellbar. Zwar trifft hier wirtschaftlicher Druck der chinesischen Regierung bisher fast ausschließlich Privatunternehmen. Doch ist im Rahmen der geoökonomischen Ausrichtung der chinesischen Außenpolitik nicht auszuschließen, dass auch die Bundesregierung zu einem Adressaten wird. Bei aller wirtschaftlichen Stärke ist Deutschland selbst zu

klein, um diesem Druck standzuhalten. Der Rückhalt durch den EU-Binnenmarkt und das Agieren im europäischen Verbund sind Voraussetzungen dafür, dass be-

stehende Abhängigkeiten nicht allzu einseitig werden, also durch Interdependenzverhältnisse gemindert werden. Schließlich wird gerade der EU zugeschrieben, dass sie die eigentliche regulatorische Macht der Zukunft sein könnte. Ihre Erfahrung in diesem Bereich, ihre Fähigkeit, durch Abstimmungsprozesse mit 28 Mitgliedern regulatorische Harmonisierung herbeizuführen, prädestiniert sie geradezu, in diesem

Nichteinmischung war bislang ein Vorteil deutscher Politik

Feld eine Vorrangstellung einzunehmen. Deshalb müssen auch deutsche Anstrengungen, wirtschaftliche Stärke zu einer strategischen Währung in zwischenstaatlichen Beziehungen zu machen, in einen europäischen Kontext gestellt werden.

Dem ist jedoch ein Dilemma vorgeschaltet: Deutschlands wirtschaftliche Stärke resultierte in den vergangenen zehn Jahren gerade daraus, dass deutsche Politik darauf verzichtete, die Wirtschaft durch staatliche Vorgaben und Eingriffe zum Objekt beziehungsweise Instrument ihrer Außen- und Sicherheitspolitik zu machen. Freihandelsabkommen wurden primär aufgrund einer wirtschaftlichen Ratio vorangetrieben; die Außenwirtschaftsförderung diente vorrangig privatwirtschaftlichen Zwecken, Unternehmen wurden nicht angehalten, in bestimmten Ländern zu investieren oder sich aus anderen zurückzuziehen. Die Frage ist also, ob Deutschland seine wirtschaftliche Stärke in geoökonomischen Strategien nutzen kann, ohne ebenjene Stärke zu unterminieren. Soll beispielsweise die Aushandlung von Freihandelsabkommen überwiegend einer politischen oder einer wirtschaftlichen Ratio folgen? Soll die Bundesregierung die Beteiligung von deutschen Unternehmen an der BRI politisch flankieren, um wirtschaftlichen Nutzen daraus zu ziehen, oder aufgrund geoökonomischer Überlegungen Strategien gegen eine wirtschaftliche Erschließung Eurasiens durch China vorantreiben?

Allgemeiner formuliert bedarf es für die Entwicklung einer geoökonomischen Strategie Antworten auf folgende Fragen: Welche Rolle können/sollen Unternehmen in der Außen- und Sicherheitspolitik spielen? Verfolgen Unternehmen und Bundesregierung gegenüber bestimmten Staaten die gleichen Ziele? Wenn nicht, wie könnte ein Interessenausgleich aussehen? Wer sind die primären strategischen Partner der Privatwirtschaft und der Bundesregierung? Durch welche Maßnahmen können die Bindungen zu ihnen verstärkt werden? Und wie sollen sich schließlich die Privatwirtschaft und die Bundesregierung gegenüber den geoökonomischen Strategien relevanter Mächte verhalten?

Antworten auf diese Fragen müssen in einen breiteren Austausch zwischen

Politik, Wirtschaft und Gesellschaft über Prioritäten und Ausgestaltung der deutschen Außenpolitik eingebettet und letztendlich in eine europäische Debatte überführt werden. Der Bundesverband der Deutschen Industrie hat mit seinem jüngst erschienenen China-Grundsatzpapier versucht, hierzu einen Beitrag zu leisten.



Dr. Stefan Mair ist Mitglied der Hauptgeschäftsführung des Bundesverbands der Deutschen Industrie.

Alle Mann an Deck!

Die Sorge vor Fragmentierung prägt Berlins Verständnis der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Das birgt Risiken, gerade beim Brexit

Von Sophia Besch und Jana Puglierin

Zusammen mit Frankreich war die Bundesrepublik treibende Kraft der Initiativen, die der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU seit Sommer 2016 neuen Schwung verliehen haben: Mit der Einführung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO) und des Europäischen Verteidigungsfonds (EDF) gelang es Paris und Berlin, nach Jahrzehnten des Stillstands ein Politikfeld wiederzubeleben, das viele Beobachter schon abgeschrieben hatten. Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen unterstrich deshalb kürzlich im *Handelsblatt* mit einigem Recht die Fortschritte, die die EU auf dem Weg zu einer "Europäischen Verteidigungsunion" gemacht habe, und das Tempo, das dabei an den Tag gelegt worden sei. Ohne Deutschlands Engagement würden in Brüssel heute nicht die Weichen gestellt für einen umfassenden Wandel des Rollenverständnisses der EU, insbesondere der Kommission, in Sachen militärische Sicherheit.

Dennoch steht Deutschland immer wieder in der Kritik, weil es in der europäischen Verteidigungspolitik nicht die Rolle spielt, die dem wirtschaftlichen und politischen Gewicht des Landes entspricht: Sei es, weil die Bundesregierung noch immer zu wenig Geld für Verteidigung in die Hand nimmt, was nicht erst der jetzige US-Präsident bemängelt; sei es, weil sie zu wenig dafür tut, dass Europa schnell und schlagkräftig militärisch eingreifen kann, was zum Beispiel in Paris beklagt wird. Zu wenig ambitioniert, zu zögerlich, zu unflexibel, zu dogmatisch – so schallt es Berlin immer wieder entgegen. Wie erklärt sich dieser deutsche Ansatz? Wie sollen europäische Sicherheit und Verteidigung aus Sicht der Bundesregierung organisiert sein? Was will Berlin mit welchem Instrument erreichen – und wie definiert es Erfolg? Ein Blick durch die "deutsche Brille" auf die GSVP-Initiativen, auf die von Frankreich ins Leben gerufene Europäische Interventionsinitiative (EI2) und auf die Folgen des Brexit ermöglichen eine Standortbestimmung.

46 IP • März/April 2019

Die GSVP erfüllt mehrere Funktionen für Deutschland. Zum einen dient der europäische Rahmen oft als innenpolitische Legitimation für deutsches verteidigungspolitisches Engagement. Deutsche Alleingänge bleiben für weite

Teile der Bevölkerung unvorstellbar. Auch mit der NATO fremdeln nicht wenige Deutsche. Insbesondere seit dem Amtsantritt Donald Trumps wollen sie keine vermehrte Kooperation mit den USA, sondern befürworten eine enge Anbindung an europäische Partner, allen voran Frankreich. Die EU-Einbettung nimmt der deutschen Verteidigungspolitik die Schärfe. Die EU-Armee (oder die Europäische

Militärische Alleingänge bleiben in Deutschland ein Tabu

Armee, oder die Armee der Europäer, je nach Tagesform des jeweiligen Politikers, der gerade ihre Schaffung fordert) ist in Deutschland seit Jahren beliebt als rhetorisches Bekenntnis zur Verteidigung im EU-Rahmen – auch deshalb, weil die Umsetzung stets knapp hinterm Horizont liegt.

Darüber hinaus verfolgt die Bundesregierung mit der Weiterentwicklung der GSVP das Ziel, ein zusätzliches Band zu knüpfen, das die EU zusammenhält. Als es nach dem Brexit-Votum der Briten vom Juni 2016 darum ging, ein gemeinsames Zukunftsprojekt mit den Franzosen zu finden, sahen beide Regierungen in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik das größte Potenzial. Die Stärkung der GSVP dient also als zusätzliche Maßnahme, um den Zusammenhalt unter den EU-Mitgliedern zu fördern, der in diesen Zeiten nicht mehr selbstverständlich ist.

Berlin deshalb zu unterstellen, dass die deutschen Ambitionen in der GSVP nicht über Rhetorik und Integrationspolitik hinausgehen, wäre allerdings falsch. Deutschland will die GSVP substanziell und nachhaltig aufbauen, durch "vertrauensbildende Zwischenschritte" und "nicht im Hauruckverfahren", so von der Leyen. Es geht Berlin zum Beispiel nicht darum, schnell möglichst viele Soldaten für militärische Interventionen nach Afrika entsenden zu können. Stattdessen möchte man langfristig an der europäischen Handlungsfähigkeit arbeiten, in der Hoffnung, dass sich die europäische Entscheidungsfähigkeit im Laufe der nächsten Jahre parallel dazu entwickelt.

"Inklusive" GSVP: Strategie mit Kehrseite

Diese Überlegungen ergeben durchaus Sinn: Vertrauen in die EU als Akteur in der Verteidigung muss in vielen EU-Mitgliedstaaten erst wachsen. Deutschland sieht sich zwar gemeinsam mit Frankreich als Treiber der GSVP, strebt aber stets an, möglichst kein Land abzuhängen – in Berlin spricht man von einer "inklusiven" GSVP. Die PESCO wird gerade auch deshalb als Erfolg gewertet, weil fast alle EU-Staaten an dem Format teilnehmen, darunter Länder wie Polen, die ihm anfänglich sehr kritisch gegenüberstanden. Die Kehrseite der Strategie ist allerdings, dass Deutschland sich vorwerfen lassen muss, GSVP-Institutionen zu errichten, um deren bloße Existenz als Erfolg zu verbuchen, anstatt die GSVP zu nutzen, um konkret auf die Bedrohungslage an Europas Grenzen zu reagieren.

Was in der öffentlichen Debatte in und über Deutschland dabei häufig untergeht: Für die meisten deutschen Entscheidungsträger, auch im Verteidigungsministerium und in der Bundeswehr, ist immer noch die NATO

unter amerikanischer Führung das Hauptstandbein der deutschen Verteidigung. Dies gilt (noch) trotz des Faktors Trump in Washington und trotz der "Bierzelt-Rede" der Kanzlerin in Trudering. Die deutsche Führung der NATO-Speerspitze, die deutsche Beteiligung am Luftraumschutz der baltischen Staaten (Air Policing Baltikum) und an der NATO-Battlegroup in Litauen geraten in der heimischen und internationalen Debatte häufig aus dem Blick. Die Entscheider betrachten die GSVP nicht als Alternative zur NATO, sondern als Vehikel, um den europäischen Fußabdruck in der Allianz mit den Amerikanern langfristig zu vergrößern.

Europäische Interventionsinitiative: Die Skepsis überwiegt

Für die Bundesrepublik sind multilaterale Institutionen die Stützen der internationalen Ordnung. Geringes Verständnis herrscht dagegen für "flexiblere" oder "pragmatischere" Formate. Angriffe auf multilaterale Institutionen, die von allen Seiten kommen und in aller Deutlichkeit vom amerikanischen Außenminister Mike Pompeo am 4. Dezember 2018 in Brüssel vorgetragen wurden, lassen sich aus Berliner Perspektive nicht mit der Stärkung von Ad-hoc-Koalitionen außerhalb von NATO und EU beantworten. So erklärt sich, warum Berlin Frankreichs Europäische Interventionsinitiative bislang nur widerwillig mitgetragen hat. Die Zielsetzung der französischen Initiative sei unklar, heißt es in Berlin; und, angelegt außerhalb der EU-Mechanismen, drohe sie gar, die GSVP zu untergraben.

Berlin hat sich deshalb klar dafür ausgesprochen, die EI2 lieber heute als morgen in den EU-Rahmen zu überführen. Im deutschen Verständnis der eu-

Die GSVP gilt als europäischer Fußabdruck in der NATO ropäischen Sicherheitsarchitektur ist wenig Platz für minilaterale Bestrebungen. Die Sorge vor einer Fragmentierung und Schwächung der multilateralen Organisationen, in die Deutschland so viel Kapital investiert hat, politisches wie reales, ist zu groß. Auch die Sonderbeziehung mit Frankreich ist darin eingebettet: Berlin bekennt sich zwar klar zum deutsch-französischen "Motor" in der

GSVP, der bilaterale Aachener Vertrag geht aber nicht nennenswert über bereits bestehende multilaterale Verpflichtungen hinaus.

In ihrem Bemühen, die EU zusammenzuhalten, übersehen viele in Berlin jedoch, dass die EI2 einen starken Beitrag zur europäischen Handlungsfähigkeit leisten könnte – und nicht zwangsläufig im Widerspruch zur GSVP steht. Zwar war die Initiative in ihrer Ambition und Spannbreite in den ersten Wochen und Monaten nach der Ankündigung durch Staatspräsident Emmanuel Macron schwer zu greifen. In ihrer heutigen Fassung jedoch ist die EI2 sinnvoll und klar begrenzt: kein Wundermittel der europäischen Verteidigung, aber doch gut dazu angelegt, Lücken zu schließen, zum Beispiel in der gemeinsamen europäischen Bedrohungsanalyse. Außerdem bindet sie Großbritannien ein.

Brexit und die Folgen

Berlins Verständnis der GSVP wirkt sich auch auf die deutsche Herangehensweise an die zukünftige sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperation mit Großbritannien nach dem Brexit aus – sowohl im europäischen als auch

im bilateralen Kontext. So versteht die Bundesregierung die GSVP als inklusiv nach innen, aber als exklusiv nach außen. Wie im gesamten Brexit-Prozess gilt auch für die Sicherheits- und Verteidigungspolitik, dass ein maßgeblicher Unterschied darin bestehen muss, ob ein Land Mitglied der EU ist oder ein Drittstaat. Es geht darum, keine Anreize zu schaffen, die eine bloße Kooperation mit der EU so attraktiv erscheinen lassen wie die EU-Mitgliedschaft. Auch wenn Deutschland bestrebt ist, in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach dem Brexit ein enges und konstruktives Verhältnis mit Großbritannien zu schaffen, so kann es aus Sicht Berlins nicht Ziel sein, das Niveau der Kooperation im EU-Rahmen zu duplizieren.

Bei den Brexit-Verhandlungen stand und steht für Berlin die Geschlossenheit der verbleibenden 27 Mitgliedstaaten an erster Stelle. Die Bundesregierung hat daher vermieden, den Scheidungsprozess durch bilaterale Abkommen zu unterminieren und den Eindruck einer "special relationship" zwischen Deutschland und dem Vereinigten Königreich zu erwecken. Ein gemeinsames Joint Vision Statement zur engeren Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik wurde erst nach einiger Verzögerung verabschiedet. Eine bereits weitgehend fertig ausgearbeitete, korrespondierende Erklärung zur Außenpolitik liegt immer noch in der Schublade. Beide sind weit von der Zielsetzung der Lancaster-House-Verträge zwischen Frankreich und Großbritannien entfernt, um den Raum für sicherheitspolitische Kooperation außerhalb von EU und NATO (und den Vereinten Nationen) klein zu halten.

Hinzu kommt, dass viele in Berlin argumentieren, man habe wirkliche Fortschritte in der GSVP erst erzielen können, seit die Briten den Austritt aus der EU gewählt haben. Sie sehen den Brexit daher eher als Befreiungsschlag denn als Verlust. Als Beleg dient der Verweis auf die jahrelange Blockadehaltung

der Briten, die bei der GSVP vieles von dem verhindert hatte, was seither beschlossen wurde, beispielsweise ein europäisches Hauptquartier für EU-Missionen. Eine allzu enge Anbindung der Briten birgt aus dieser Sicht die Gefahr, sich ein trojanisches Pferd in die EU zu holen. Das Argument, dass eine Abnabelung von der größten Militärmacht Europas zu Problemen führen dürfte, wenn man nach Autonomie strebt, verfängt nicht. Auch Friktionen, die sich auf die Kooperation mit Großbritannien im NATO-Rahmen auswirken, werden in Berlin eher nicht befürchtet.

Aus deutscher Sicht sollte sich Großbritannien stattdessen an GSVP-Projekten im Rahmen einer Drittstaatenkooperation beteiligen, wie es bereits heute gängige Praxis ist. Für Berlin ist wichtig, dass die politische Kontrolle und die

Hat erst der Abschied der Briten Fortschritte ermöglicht?

Entscheidungshoheit bei der EU verbleiben, wenn sich Großbritannien von Fall zu Fall an PESCO-Projekten beteiligt. Mit Blick auf den Europäischen Verteidigungsfonds (EDF) gilt, dass kein EU-Geld an Drittstaaten fließen soll und sich Großbritannien finanziell am Fonds beteiligen muss. Und es besteht ein langfristiges Interesse daran, die Entscheidungshoheit der Kommission in der europäischen

Rüstungspolitik zu begrenzen, wenn diese gegen deutsche Interessen handelt. Allerdings sind die Positionen der Bundesregierung noch nicht in jedem Punkt in Stein gemeißelt, und es gibt durchaus unterschiedliche Vorstellungen in den zuständigen Ministerien. Daher werden auch die Art und Weise, wie sich der Brexit letztlich vollzieht, einen Einfluss auf die deutsche Positionierung haben. Bereits jetzt ist klar, dass im Laufe des Prozesses viel Vertrauen in die Verlässlichkeit der britischen Verhandlungspartner verlorengegangen ist.

Form folgt Funktion

Die Gründung einer "Europäischen Verteidigungsunion" dient aus deutscher Sicht dazu, einen verbindenden Rahmen zu schaffen, in dem sich möglichst viele EU-Staaten wiederfinden und kooperieren. Sie ist erst langfristig ein Instrument zur Stärkung der europäischen Verteidigungsfähigkeit, die Berlin zurzeit weiterhin in erster Linie durch die NATO gewährleistet sieht. Die Bundesregierung möchte ausdrücklich keine parallelen Strukturen oder Anreize schaffen – bilateral oder als "Koalition der Willigen" –, die die EU-Institutionen untergraben könnten.

Da aber zurzeit eben noch kein von allen Mitgliedstaaten geteiltes Verständnis vitaler außenpolitischer EU-Interessen besteht, die verteidigt werden müssen, werden sich zwangsläufig und vermehrt Ad-hoc-Formate gründen, in denen kleinere Gruppen von EU- und NATO-Staaten direkt agieren – auch wenn Deutschland dies so weit wie möglich verhindern möchte. Hier besteht natürlich die Gefahr, dass die supranationale und bindende Kraft der GSVP untergraben wird. Das Risiko, sich auf EU-Formate zu versteifen, die nicht handlungsfähig sind, wäre allerdings noch größer.

Jedes Format, in dem Europäer verteidigungspolitisch zusammenarbeiten, stärkt letztlich die europäische Handlungsfähigkeit, sei es durch eine Verbesserung der Interoperabilität oder eine Angleichung der Bedrohungsanalyse. Berlin sollte nicht nur die EI2 unterstützen, sondern sich auch noch stärker dafür einsetzen, die Kooperation zwischen NATO und EU weiter auszubauen. Die europäische Sicherheitslage erfordert ein "Alle Mann an Deck".

Wenn die EU, in Ergänzung zur NATO, tatsächlich eine Organisation werden soll, die europäische Sicherheit "produziert", muss sie denjenigen auch attraktive Anknüpfungsmöglichkeiten bieten, die für die europäische Verteidigungsfähigkeit zentral sind, auch wenn diese nicht (mehr) EU-Mitglieder sind. Sollten nicht bald attraktive Mechanismen geschaffen werden, in denen strategische Partner wie die Briten, die Norweger, in einigen Fällen

Die GSVP braucht attraktivere Andock-Angebote

auch die Türken, an der GSVP teilhaben können, kann diese nicht halten, was sie verspricht. Eine "inklusive" GSVP ist nur inklusive Großbritannien schlagkräftig.

Deutschland sollte sich daher bei den EU-Verhandlungen zur Drittstaatenbeteiligung an europäischen Rüstungsprojekten stärker einbringen. Berlin ist bei der industriellen Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich deutlich weniger dogmatisch als zum Beispiel Paris. Die Brexit-Verhandlungen haben zwar noch nicht die Phase der "zukünftigen Beziehung" erreicht – doch die EU-Richtlinien, zum Beispiel zum EDF, werden jetzt geschrieben. Hier sollte sich Berlin zusammen mit den Niederländern oder Skandinaviern für die Rechte von Drittstaaten an EU-Rüstungsprojekten einsetzen. Was die Partizipation der Briten an der GSVP-Entscheidungsfindung und die operative Beteiligung britischer Verbände anbelangt, sind deutsche Zweifel an der Aufrichtigkeit des neuerwachten britischen GSVP-Enthusiasmus verständlich. Berlin sollte Großbritannien aber die Gelegenheit geben zu beweisen, dass das Ange-

bot, ein "ambitionierter" GSVP-Partner zu werden, ernst gemeint ist.

Die Europäische Union langfristig als handlungsfähige supranationale Organisation auch in Sachen Verteidigung aufzustellen, ist Kern der Berliner Bestrebungen. Diese Ambition für die ferne Zukunft aber wird der heutigen Bedrohungslage nicht gerecht. Der Druck auf Europa ist akut. Die GSVP muss leisten können, was im Rahmen einer Verteidigungsunion immer wieder versprochen wird, um auf die Gefahren zu reagieren, mit denen sich Europa heute konfrontiert sieht: insbesondere dort, wo die NATO nicht handlungswillig oder -fähig ist.



Sophia Besch ist Research Fellow im Berliner Büro des Centre for European Reform (CER).



Dr. Jana Puglierin leitet das Alfred von Oppenheim-Zentrum für Europäische Zukunftsfragen im Forschungsinstitut der DGAP.

Bild r Printausgab

Lass dich überwachen: Kameras auf dem Platz des Himmlischen Friedens in Peking

nur in e verfügbar

Feind guckt mit

Ein digitaler Big Brother, der fast alles über den Menschen weiß, der Punkte vergibt und die schlecht Bewerteten gnadenlos aus der Gesellschaft ausstößt: Was Chinas Regierung derzeit aufbaut, dürfte Autokraten weltweit interessieren. Demokraten sollte es irritieren.

Gefährliche neue Welt

Wie können wir offene Gesellschaften schützen, wenn autoritäre Regime wie China Künstliche Intelligenz als Kontrollinstrument einsetzen?

Von George Soros

ch möchte die Welt vor einer bei-Ich mochte die weit er spiellosen Gefahr warnen, die das Überleben offener Gesellschaften ernsthaft bedroht. Die sich rasch verbessernden Kontrollinstrumente, die durch maschinelles Lernen und Künstliche Intelligenz hervorgebracht werden, verleihen repressiven Regimen einen immensen Vorteil. Für sie sind diese immer leistungsfähigeren Instrumente eine Hilfe; für offene Gesellschaften sind sie eine tödliche Gefahr.

Dabei werde ich mich auf China konzentrieren, wo Präsident Xi Jinping eine Einparteiherrschaft anstrebt. Xi versucht derzeit, alle verfügbaren Informationen über eine Person in einer zentralen Datenbank zusammenzuführen, um ein gesellschaftliches Bonitätssystem zu erstellen. Auf Grundlage dieser Daten sollen die Menschen dann durch Algorithmen bewertet werden, die festlegen, ob sie eine Bedrohung für den Staat darstellen. Entsprechend werden die Leute anschließend behandelt.

Dieses Sozialkreditsystem ist derzeit noch nicht vollständig einsetzbar, aber es ist klar, wohin die Reise geht. Das Schicksal des Einzelnen wird in beispielloser Weise den Interessen des Parteistaats untergeordnet. Ich finde dieses System furchteinflößend und widerlich. Leider finden manche Chinesen es ziemlich attraktiv, weil es Informationen und Dienstleistungen bereitstellt, die bisher nicht verfügbar sind und zudem gesetzestreue Bürger vor Staatsfeinden schützen kann.

China ist nicht das einzige autoritäre Regime auf der Welt, aber es ist zweifellos das reichste, mächtigste und im Bereich des maschinellen Lernens und Künstlicher Intelligenz am weitesten fortgeschrittene. Dies macht Xi zum gefährlichsten Gegner jener, die an das Konzept einer offenen Gesellschaft glauben. Doch Xi ist nicht allein. Autoritäre Regime breiten sich überall auf der Welt aus, und wenn sie Erfolg haben, werden sie sich zu totalitären Regimen entwickeln.

Als Gründer der Open Society Foundations habe ich mein Leben der Bekämpfung totalitärer, extremistischer Ideologien gewidmet, die behaupten, dass der Zweck die Mittel heilige. Ich bin davon überzeugt, dass sich die Sehnsucht der Menschen nach Freiheit nicht dauerhaft unterdrücken lässt. Doch mir ist bewusst. dass die offenen Gesellschaften gegenwärtig in großer Gefahr schweben. Den Begriff "offene Gesellschaft" verwende ich als Kürzel für eine Gesellschaft, in der die Rechtsstaatlichkeit Vorrang genießt vor der Herrschaft einer Einzelperson und in der die Rolle des Staates darin besteht, die Menschenrechte und die Freiheit des Einzelnen zu schützen. Aus meiner Sicht sollte eine offene Gesellschaft denjenigen besondere Aufmerksamkeit widmen, die unter Diskriminierung oder sozialer Ausgrenzung leiden und die sich nicht selbst wehren können.

Wie lassen sich offene Gesellschaften schützen, wenn diese neuen Technologien autoritären Regimen einen inhärenten Vorteil bieten? Das ist die Frage, die mich derzeit umtreibt. Und sie sollte auch all diejenigen beschäftigen, die lieber in einer offenen Gesellschaft leben möchten.

Kritisches Denken fördern

Meine tiefe Sorge bei diesem Thema rührt aus meiner persönlichen Geschichte. Ich wurde 1930 in Ungarn geboren, und ich bin Jude. Ich war 13 Jahre alt, als die Deutschen Ungarn besetzten und begannen, die Juden in Vernichtungslager zu deportieren. Das Jahr 1944 war die prägende Erfahrung meines Lebens. In jungen Jahren lernte ich, wie wichtig es ist, welche Art von politischem Regime

sich durchsetzt. Als das Naziregime durch die sowjetische Besatzung abgelöst wurde, verließ ich Ungarn so schnell ich konnte und fand Zuflucht in England.

An der London School of Economics entwickelte ich unter dem Einfluss meines Mentors Karl Pop-

per mein konzeptionelles Grundgerüst. Es erwies sich als unerwartet nützlich, als ich später an den Finanzmärkten arbeitete und zum bestbezahlten

Im Sowjetreich war ich erfolgreich, in China eher nicht

Kritiker der Welt wurde. 1979 gründete ich den Open Society Fund. Er sollte dazu beitragen, geschlossene Gesellschaften zu öffnen, die Mängel offener Gesellschaften zu verringern und kritisches Denken zu fördern.

Meine ersten Bemühungen zielten darauf ab, das Apartheidsystem in Südafrika zu untergraben. Dann wandte ich meine Aufmerksamkeit dem Sowjetsystem zu. Ich gründete ein Gemeinschaftsunternehmen mit der ungarischen Akademie der Wissenschaften, die unter kommunistischer Kontrolle stand, deren Vertreter aber insgeheim mit meinen Bemühungen sympathisierten. Dieses Arrangement war erfolgreicher, als ich es mir in meinen kühnsten Träumen hätte vorstellen können. Ich begeisterte mich für diese "politische Philanthropie". Das war 1984.

In den folgenden Jahren versuchte ich, meinen Erfolg in Ungarn und anderen kommunistischen Ländern zu wiederholen. Im Sowjetreich war ich relativ erfolgreich. In China aber sah die Geschichte anders aus. Ein Gemeinschaftsunternehmen mit dem Namen "China Fund" nahm im Oktober 1986 die Arbeit auf. Auf dem Papier genoss es völlige Autonomie,

aber ich war mir der politischen Grabenkämpfe hinter den Kulissen nicht bewusst. Die Antragsteller des China Fund erkannten schnell, dass er unter die Kontrolle der politischen Polizei geraten war und blieben weg. Niemand hatte den Mut, mir den wahren Grund zu erklären.

Im Rückblick ist klar, dass ich einen Fehler gemacht hatte, indem ich versuchte, eine Stiftung zu grün-

Junge Chinesen sind für ihr Vorwärtskommen abhängig von Xi den, deren Arbeitsweise den Menschen in China fremd war. Damals schuf die Vergabe eines Stipendiums ein Gefühl der Verpflichtung zwischen Ge-

ber und Empfänger, die für immer loyal zueinander sein sollten.

Als ich China zum ersten Mal besuchte, traf ich viele Menschen in Machtpositionen, die glühende Anhänger der Grundsätze der offenen Gesellschaft waren. In ihrer Jugend waren sie zur Umerziehung aufs Land geschickt worden und hatten häufig Härten erlitten, die viel schlimmer waren als meine in Ungarn. Aber wir hatten viel gemeinsam. Wir alle hatten in einer Diktatur Übles erlebt. Diese Chinesen waren sehr daran interessiert, von mir zu hören, was Popper über die offene Gesellschaft dachte. Während sie das Konzept sehr attraktiv fanden, interpretierten sie es doch etwas anders als ich. Sie waren mit der konfuzianischen Tradition vertraut; eine Tradition von Wahlen gab es in ihrem Land jedoch nicht. Ihr Denken blieb hierarchisch, nicht egalitär und war vom Respekt vor hohen Ämtern geprägt. Ich aber wollte, dass jeder eine Stimme hat.

Doch ich war nicht wirklich erstaunt, als Xi Jinping auf Widerstand stieß, aber ich war überrascht von der

Form, die dieser annahm. Beim Treffen der Führung im Seebad Beidaihe 2018 wurde Xi anscheinend zur Ordnung gerufen. Obwohl es kein offizielles Kommuniqué gab, kursierten Gerüchte, dass die Versammlung mit der Abschaffung der Amtszeitbeschränkung und dem Personenkult, den Xi um sich errichtet hatte, unzufrieden war.

Die überzeugten Verteidiger der offenen Gesellschaft in China, die in etwa in meinem Alter sind, befinden sich überwiegend im Ruhestand; an ihre Stelle sind Jüngere getreten, die für ihr Vorwärtskommen von Xi abhängig sind. Tatsächlich waren es im Ruhestand befindliche Führungsmitglieder wie Zhu Rongji, die Berichten zufolge auf der Sitzung in Beidaihe Kritik übten.

Gemeinsam die Freiheit schützen

Ich habe mich bislang auf China konzentriert, doch die offenen Gesellschaften haben noch viele andere Feinde: an erster Stelle Putins Russland. Und das gefährlichste Szenario ist eines, in dem diese Feinde miteinander konspirieren und voneinander lernen, um ihre Bevölkerungen noch wirksamer zu unterdrücken.

Was können wir also tun, um sie zu stoppen? Der erste Schritt besteht darin, die Gefahr zu erkennen. Das ist der Grund, warum ich mich zu Wort melde. Aber nun kommt der schwierigere Teil. Diejenigen unter uns, die die offene Gesellschaft bewahren möchten, müssen zusammenarbeiten und ein wirksames Bündnis schließen. Wir haben eine Aufgabe, die nicht den Regierungen überlassen bleiben kann. Die Geschichte zeigt, dass selbst Regierungen, die die Freiheit des Einzelnen schützen wollen, viele andere

Interessen haben, und dass sie der Freiheit ihrer eigenen Bürger Vorrang vor der Freiheit des Einzelnen als abstraktem Konzept einräumen.

Meine Open Society Foundations haben sich dem Schutz der Menschenrechte verschrieben, insbesondere für diejenigen, die keine Regierung haben, die sie verteidigt. Als wir vor vier Jahrzehnten mit unserer Arbeit begannen, unterstützten viele Regierungen unsere Bemühungen. Leider haben sich ihre Reihen gelichtet. Die USA und Europa, einst unsere stärksten Verbündeten, sind nun mit eigenen Problemen beschäftigt.

Daher möchte ich mich auf die meiner Ansicht nach wichtigste Frage für offene Gesellschaften konzentrieren: Was wird in China passieren?

Nur das chinesische Volk kann diese Frage beantworten. Wir können nichts weiter tun, als deutlich zwischen Bevölkerung und Xi zu unterscheiden. Seit Xi sich als Feind der offenen Gesellschaft geoutet hat, ist die chinesische Bevölkerung der wichtigste Quell der Hoffnung.

Und tatsächlich gibt es Gründe, hoffnungsfroh zu sein. Wie einige China-Experten mir erklärt haben, gibt es eine konfuzianische Tradition, nach der von den Beratern des Kaisers erwartet wird, dass sie sich zu Wort melden, wenn sie eine seiner Maßnahmen oder Verordnungen stark ablehnen - und zwar in dem vollen Bewusstsein, dass dies ihr Exil oder sogar ihre Hinrichtung zur Folge haben kann. Dies war eine große Erleichterung für mich, als ich am Rande der Verzweiflung stand. Es bedeutet, dass eine neue politische Elite entstanden ist, die bereit ist, die konfuzianische Tradition in China aufrechtzuerhalten, und dass Xi auch weiterhin Gegner in China haben wird.

Xi stellt China als Vorbild dar, dem andere Länder nacheifern sollten, doch er stößt auch im Ausland auf Kritik. Seine Initiative einer Neuen Seidenstraße läuft inzwischen lange

genug, um ihre Mängel zu erkennen. Denn sie fördert vor allem die Interessen Chinas und nicht der Empfängerländer. Ihre ehrgeizigen Infrastrukturprojekte wurden vorwiegend mit

Die USA stufen China mittlerweile als strategischen Rivalen ein Krediten und nicht mit Zuwendungen finanziert; dabei wurden ausländische Amtsträger oft bestochen, damit sie sie akzeptierten. Viele dieser Pro-

jekte haben sich zwischenzeitlich als wirtschaftlich nicht solide erwiesen. Zahlreiche Beispiele aus Sri Lanka, Malaysia und Pakistan belegen dies.

All diese Rückschläge zwangen Xi, seine Einstellung gegenüber der Neuen Seidenstraße zu ändern. Im September kündigte er an, dass anstelle von "Prestigeprojekten" künftig sorgfältiger konzipierte Initiativen gestartet werden sollten. Und im Oktober forderte die Zeitschrift People's Daily, dass Projekte den Interessen der Empfängerländer dienen müssten. Die Partnerländer sind inzwischen vorgewarnt, und eine Reihe von ihnen - von Sierra Leone bis Ecuador - stellen Projekte infrage oder sind dabei, sie nachzuverhandeln. Xi hat zudem seine Äußerungen über "Made in China 2025", im Vorjahr noch das Kernstück seiner Eigenwerbung, eingestellt.

Droht ein Handelskrieg?

Am bedeutsamsten ist, dass die US-Regierung China inzwischen als strategischen Rivalen einstuft. Präsident Donald Trump ist zwar berüchtigt für seine Unberechenbarkeit, doch diese Entscheidung war das Ergebnis eines sorgfältig vorbereiteten Planes. Regierungsbehörden setzen diese neue China-Politik um, die vom Berater für Asien-Fragen des Natio-

nalen Sicherheitsrats, Matthew Pottinger, beaufsichtigt wird. Vizepräsident Mike Pence skizzierte diese Politik in einer Grundsatzrede am 4. Oktober 2018.

Trotzdem ist es eine zu starke Vereinfachung, China zum strategischen Rivalen zu erklären. China ist ein wichtiger globaler Akteur. Eine wirksame Politik gegenüber China lässt sich nicht in einer Verallgemeinerung zusammenfassen. Sie muss sehr viel ausgeklügelter, detaillierter und pragmatischer sein, und sie muss eine wirtschaftliche Reaktion der USA auf die Neue Seidenstraße enthalten. Der Pottinger-Plan macht nicht deutlich, ob das letztliche Ziel darin besteht, faire Wettbewerbsbedingungen zu schaffen oder sich von China loszulösen.

Xi hat die Bedrohung, die die neue US-Politik für seine Führung darstellt, klar erkannt. Er setzte auf das persönliche Treffen mit Trump beim G20-Gipfel in Buenos Aires am 1. Dezember. In der Zwischenzeit hat sich die Gefahr eines globalen Handelskriegs verschärft. Ein Ausverkauf am Aktienmarkt schuf Probleme für die Trump-Regierung, die all ihre Energie und Aufmerksamkeit auf die Zwischenwahlen konzentriert hatte. Als Trump und Xi sich trafen, waren beide Seiten dringend an einer Einigung interessiert. Und diese erreichten sie auch. Aber der vereinbarte 90-tägige Waffenstillstand ist nicht ganz schlüssig.

Es gibt Anzeichen für einen breiten wirtschaftlichen Abschwung in China, der die übrige Welt in Mitleidenschaft ziehen kann. Eine weltweite Konjunktureintrübung wäre das Letzte, was sich der Markt wünscht. Der stillschweigende Gesellschafts-

vertrag in China beruht auf einem stetig steigenden Lebensstandard. Wenn der Abschwung der chinesischen Volkswirtschaft und des chinesischen Aktienmarkts groß genug ausfällt, könnte das diesen Gesellschaftsvertrag untergraben, und selbst die Wirtschaft wird sich dann möglicherweise gegen Xi aussprechen. Eine derartige Rezession könnte zugleich das Ende der Neuen Seidenstraße einläuten, weil Xi die Mittel ausgehen würden, um weiter so viele verlustbringende Investitionen zu finanzieren.

Xi Jinping, der gefährlichste Feind

In der breiter gefassten Frage der globalen Regulierung des Internets gibt es einen stillschweigenden Konflikt zwischen China und dem Westen. China will die Regeln und Verfahren diktieren, die die digitale Wirtschaft steuern, indem es die Entwicklungsländer durch seine neuen Plattformen und Technologien dominiert. Dies ist eine Gefahr für die Freiheit des Internets und die offene Gesellschaft selbst.

Im vergangenen Jahr war ich noch der Ansicht, dass man China besser in die Institutionen zur globalen Steuerung einbinden sollte. Doch wegen Xis Verhalten habe ich meine Meinung geändert. Die USA sollten sich auf China konzentrieren, anstatt einen Handelskrieg gegen praktisch die ganze Welt zu führen. Statt ZTE und Huawei glimpflich davonkommen zu lassen, müssen die USA harte Maßnahmen gegen sie ergreifen. Sollten diese Unternehmen irgendwann den 5G-Markt beherrschen, würden sie ein unannehmbares Sicherheitsrisiko für die übrige Welt darstellen.

Bedauerlicherweise scheint Trump einen anderen Kurs zu verfolgen: China Konzessionen zu machen und sich zum Sieger zu erklären, während er seine Angriffe auf US-Verbündete fortsetzt. Dies ist geeignet, um das politische Ziel der USA zu untergraben, Chinas Verstößen und Exzessen Grenzen zu setzen.

Weil Xi der gefährlichste Feind der offenen Gesellschaften ist, müssen wir unsere Hoffnungen auf das

chinesische Volk setzen und insbesondere auf die durch die konfuzianische Tradition inspirierte politische Elite. Das bedeutet nicht, dass diejenigen von

ZTE und Huawei dürfen den 5G-Markt nicht beherrschen

uns, die an die offene Gesellschaft glauben, passiv bleiben sollen. Denn wir befinden uns in einem kalten Krieg, der sich in einen heißen Krieg zu verwandeln droht.

Wären Xi und Trump nicht mehr an der Macht, bestünde wohl die Chance auf eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den beiden Cyber-Supermächten. Vielleicht wäre etwas ähnliches denkbar wie die UN-Charta, die nach dem Zweiten Weltkrieg unterzeichnet wurde. Das könnte ein angemessenes Ende des gegenwärtigen Konfliktzyklus zwischen den USA und China bedeuten und würde wieder für mehr internationale Zusammenarbeit sorgen. Und damit könnten die offenen Gesellschaften zu neuer Blüte gelangen.



George Soros ist Chairman von Soros Fund Management und den Open Society Foundations.

® REUTERS/Luke MacGregor/File Photo

Digitaler Big Brother

Chinas Sozialkreditsystem ist noch weit weg von der totalen Überwachung. Doch was dort gerade entsteht, geht uns alle an

Von Mareike Ohlberg

Wie Orwell und Black Mirror – so wird Chinas gesellschaftliches Bonitätssystem häufig beschrieben. Die Realität ist bürokratischer und komplexer, aber nicht unbedingt weniger bedenklich. Vieles von dem, was in China derzeit entsteht, knüpft an globale Trends an. Gerade deshalb lohnt es sich, genauer hinzuschauen. Nur dann können wir an den richtigen Stellen ein Gegenmodell entwickeln, bevor sich das chinesische Großprojekt zum internationalen Vorreiter entwickelt.

Seit 2014 arbeitet China intensiv am Aufbau eines gesellschaftlichen Bonitätssystems. Der Plan: Das Verhalten von Bürgern wie auch von Unternehmen soll umfassend dokumentiert und bewertet werden. Vieles wird, so die Vision der Regierung, in Zukunft per Fernüberwachung, mithilfe von Big Data und automatisiert stattfinden. Wer die internationale Debatte zum Thema verfolgt, weiß: Chinas Pläne sind für uns der Inbegriff der Dystopie. Nicht selten werden sie verglichen mit Szenarien aus George Orwells 1984 und der düsteren britischen Science-Fiction-Serie "Black Mirror".

Die Angst vor einem neuen Überwachungsstaat ist nicht unberechtigt: Wenn Künstliche Intelligenz in den Dienst eines autoritären Regimes gestellt wird, entsteht im schlimmsten Fall ein digitaler Big Brother, der fast alles über den Menschen weiß, der mit intransparenten Algorithmen eine Punktzahl errechnet und die schlecht Bewerteten gnadenlos aus der Gesellschaft ausstößt.

Fragt man Chinesen zu diesem Thema, stößt man überraschenderweise jedoch häufig auf eine gegenteilige Einschätzung: Viele finden es gut, dass "den Unehrlichen" jetzt endlich Schranken gesetzt würden, denn nach offizieller chinesischer Darstellung soll das Sozialkreditsystem" dabei helfen, Gesetzesverstöße oder betrügerisches Verhalten zu entdecken und zu sanktionieren. In einer Umfrage der China-Expertin Genia Kost-

ka von der Freien Universität Berlin befürworten im vergangenen Jahr circa 80 Prozent der Chinesen das Projekt. Andere haben von dem System noch nie gehört – und das, obwohl die Regierung fast all ihre Pläne öffentlich zur Verfügung stellt. Dieser Widerspruch in der Wahrnehmung wird in westlichen Ländern häufig darauf zurückgeführt, dass Chinesen eben kein Konzept von Privatsphäre hätten oder aber systematisch fehlinformiert seien.

Diese Erklärung mag in Teilen stimmen, ist aber unbefriedigend. Um die Diskrepanz besser zu verstehen, ist es nötig, das Bonitätssystem genauer unter die Lupe zu nehmen. Was also passiert in China? Müssen wir uns vor einem digitalen Big Brother fürchten? Und: Wie betrifft uns das System eigentlich genau?

Viele Systeme, nicht eines

Das Wichtigste: Das eine gesellschaftliche Bonitätssystem gibt es nicht und wird es auch in Zukunft erst einmal nicht geben. Diese Erkenntnis steckt bereits im chinesischen Begriff: Shehui xinyong tixi wird häufig wörtlich als "Sozialkreditsystem" übersetzt. Der Begriff "tixi" (System) bezieht sich jedoch explizit nicht auf ein in sich geschlossenes Programm, sondern auf einen institutionellen und regulatorischen Rahmen, der weitere Untersysteme und -projekte umfasst.

Das gesellschaftliche Bonitätssystem muss also in erster Linie als ein politischer Rahmen verstanden werden. Allein auf zentraler Ebene sind über 40 einzelne Ministerien und Abteilungen involviert, die unterschiedliche Interessen verfolgen und an diversen Mechanismen und Maßnahmen arbeiten. Dies beinhaltet den Auf- und

Ausbau von schwarzen Listen für Gesetzesverstöße, separate Bonitätssysteme für einzelne Branchen und Berufsgruppen, finanzielle Bonitätsauskunftsdienste von Drittanbietern, ähnlich der deutschen Schufa, sowie

tatsächliche Bürgerbewertungspiloten, die bisher jedoch nur lokal an einem kleinen Teil der Bevölkerung getestet werden. Neben den Plänen und Pilo-

Der allumfassende Rahmen wird nicht bis 2020 fertig sein

ten der Regierung beteiligen sich außerdem diverse privatwirtschaftliche Unternehmen, deren Rolle in den Plänen der Regierung nicht genau definiert ist. Hierzu später mehr.

Häufig liest man, das System solle bis 2020 fertig sein. Zwar hat die Regierung in ihrem 2014 veröffentlichten Hauptplan einige Meilensteine bis 2020 definiert, diese sind jedoch größtenteils entweder sehr vage formuliert oder haben wenig mit einer digitalen Dystopie zu tun.

Dort stehen zum Beispiel Ziele wie "Unternehmen dazu anleiten, die Selbstdisziplin bei der Preisfestlegung zu stärken" oder "den Aufbau einer Kultur der Ehrlichkeit fördern". Fest steht: Eine einheitliche Bürgerbewertung auf nationaler Ebene, die für alle Chinesen gleichermaßen gilt und zentral gelenkt ist, wird es bis 2020 nicht geben. Stattdessen können wir dann mit einem weiteren Regierungsdokument rechnen, das neue Ziele definiert.

In China selbst ist die Berichterstattung zum gesellschaftlichen Bonitätssystem überwiegend positiv, was angesichts der starken staatlichen Kontrolle über fast sämtliche Medien wenig überrascht. Die chinesische Regierung will ihrer Bevölkerung das System schmackhaft machen. Hier

lohnt es sich, auf die offizielle Begründung zu schauen. Denn es ist zu erwarten, dass China auch versuchen wird, sein System international zu vermarkten und dabei ähnliche Argumente anführen könnte.

Ursprünglich inspiriert ist die Idee eines Bonitätssystems zumindest teilweise von Auskunftsdiensten wie der Schufa in Deutschland und FICO in den USA. Der Grundgedanke: Es

Chinas Medien loben und preisen das System als Allheilmittel

herrscht zu wenig Vertrauen auf dem chinesischen Markt, weil über die Kreditwürdigkeit von Marktteilnehmern kaum etwas bekannt ist. Dementspre-

chend waren die ersten Pilotprojekte, die China Anfang der 2000er Jahre anstieß, konzentriert auf die Landbevölkerung und Mikrounternehmen, also genau jene Gruppen, über die besonders wenige finanzielle Transaktionsdaten vorlagen.

Seitdem wurde die Begründung für die Notwendigkeit des gesellschaftlichen Bonitätssystems bedeutend erweitert. In chinesischen Medien wird das System als Allheilmittel für sämtliche "Vertrauensprobleme" in China angepriesen. Es soll zum Beispiel verhindern, dass Firmen bewusst Geldstrafen in Kauf nehmen, weil es für sie günstiger ist, diese zu zahlen als gesetzeskonform zu handeln. Hier argumentiert die chinesische Regierung, dass man ohne das System Verstöße gegen Umweltauflagen, Arbeits- und Markenrecht oder aber Lebensmittelskandale nicht in den Griff bekommen könne. Das kommt in der Bevölkerung natürlich erst einmal gut an.

Das wichtigste Ziel sämtlicher unter dem Etikett "gesellschaftliches Bonitätssystem" laufenden Initiativen

ist die effizientere Durchsetzung von Regierungsvorgaben und -vorschriften. Der Weg dahin ist die stärkere Selbstregulierung auf Seiten der Bürger und Unternehmen. Anreize und Strafen sollen sie dazu bewegen, ihr Verhalten eigenständig zu kontrollieren und anzupassen.

Die Anstrengungen sind in erster Linie noch wirtschaftlich motiviert. Das System hat jedoch durchaus eine politische Dimension, denn die Instrumente verschaffen der Regierung auch neue Möglichkeiten, politische Abweichler abzustrafen. Aus chinesischer Sicht steht die Nutzung des Systems für politische Zwecke nicht im Widerspruch zur Durchsetzung von Umweltstandards oder Arbeitsrecht. Schließlich handelt es sich ja in allen Fällen um geltendes Recht - auch die "Gefährdung der nationalen Sicherheit" oder "der nationalen Einheit" sind in China strafbar.

Bürokratie und Big Data

Schnell vermischt sich die westliche Berichterstattung zu Chinas gesellschaftlichem Bonitätssystem mit allgemeinem Unbehagen gegenüber den neuen Möglichkeiten, die Künstliche Intelligenz (KI) und Big Data eröffnen. Regierungsdokumente bezeugen, dass Peking der vermeintlichen Objektivität fortschrittlicher Technologie wie KI und komplexen Algorithmen große Bedeutung beimisst. Gerade in den Bereichen, in denen Chinas große IT-Unternehmen mitmischen, wird der Einsatz von KI bereits fleißig getestet.

Andererseits fallen einige der derzeit landesweit umgesetzten Maßnahmen, wie die Einführung einer "einheitlichen gesellschaftlichen Bonitätsnummer" für alle Bürger

und Unternehmen eher in die Kategorie der Grundlagenarbeit. Diese Nummer ist zunächst einmal Voraussetzung für die behördenübergreifende Zusammenführung von Daten, denn bis vor Kurzem haben sich chinesische Ministerien nur selten ausgetauscht.

Schwarze Listen als Vorreiter

Landesweit gibt es in China noch keine Bürgerbewertungen. Stattdessen experimentiert die Regierung mit diversen schwarzen Listen. Darauf landen zum Beispiel Chinesen, die einen Gerichtsbescheid mit Zahlungsaufforderung ignorieren. Die Idee erinnert an einen Schufa-Eintrag, die Folgen sind jedoch schwerwiegender: Wer auf der Liste steht, darf keine Flugtickets buchen, keine Hochgeschwindigkeitszüge nutzen und nicht mehr in Hotels der gehobenen Klasse übernachten. Das System nimmt sogar ganze Familien in Sippenhaft: Kinder, deren Eltern auf der schwarzen Liste stehen, dürfen zum Beispiel keine Privatschulen mehr besuchen. Bedenklich ist auch die Praxis, die Namen und Fotos von Individuen auf schwarzen Listen öffentlich bekanntzugeben.

Auch für Unternehmen werden schwarze Listen geführt. Darauf landet, wer zum Beispiel drei Jahre in Folge seinen Jahresbericht nicht abliefert. Ebenso geahndet werden zwei Markenrechtsverletzungen binnen fünf Jahren, der Katalog an Vergehen wird beständig ausgeweitet. Sanktionen betreffen sowohl die Firma als auch den Geschäftsführer.

Neben den schwarzen Listen arbeiten außerdem diverse Behörden an internen Ratings für Unternehmen. Wer gut bewertet ist, profitiert von finanziellen Vorteilen und vereinfachten Verfahren. Schlecht bewertete Unternehmen werden mit zusätzlichen Kontrollen, Einschränkungen für die Geschäftsführung und weiteren Nachteilen bestraft.

Auch wenn die meisten Chinesen noch nicht bewertet werden, gibt es Dutzende Städte, in denen Bürgern bereits Punktzahlen zugewiesen wer-

Online-Rechnungen bezahlt man besser pünktlich

den, die ihre "Vertrauenswürdigkeit" messen. Provinzregierungen und Pilotstädte müssen sich grob an den von der Zentralregierung vorgegebenen

Rahmen halten, können ihre Tests aber durchaus flexibel gestalten. Dementsprechend unterschiedlich sind die Pilotprojekte für die Bewertung der Bürger denn auch gestaltet.

Öffentliche Pilotprojekte

In der Stadt Rongcheng zum Beispiel existieren sehr genau ausformulierte Kataloge mit Kriterien für Pluspunkte oder Punktabzug. Bei der Überwachung setzt die Kommune in der Provinz Shandong bisher eher auf traditionelle Methoden als auf Künstliche Intelligenz: Die Bürger sollen sich gegenseitig überwachen und "Fehlverhalten" melden.

Neben diesen offiziellen Regierungspiloten gibt es Testprojekte von Privatunternehmen. Das bekannteste Beispiel hierfür ist die App Sesame Credit, die einer Tochterfirma des chinesischen IT-Giganten Alibaba gehört. Die App bewertet ihre Nutzer mit zwischen 350 und 950 Punkten, basierend auf einer Reihe von Kriterien, darunter Online-Käufe, demografische Angaben, die pünktliche Bezahlung von Rechnungen sowie das soziale Netzwerk.

Auch die chinesischen Tech-Riesen – neben Alibaba auch der Internetkonzern Tencent – tragen dazu bei, den digitalen Big Brother Wirklichkeit werden zu lassen. Sie wissen, wo ihre Kunden sich wann aufgehalten haben und können Rückschlüsse ziehen, wen sie getroffen haben. Durch die in China weitverbreitete Nutzung von mobiler Zahlung können sie außerdem ein detailliertes Profil des Konsumverhaltens eines jeden Nutzers erstellen. Der genaue Algorithmus ist, wenig überraschend, Betriebsgeheimnis.

Diese Projekte der privaten Konzerne sind jedoch selbst in China umstritten. So war sich Alibaba 2015 noch sicher, dass es schnell eine Lizenz erhalten würde. 2017 verweigerte die chinesische Zentralbank diese unter Verweis auf mögliche Interessenkonflikte. Das Projekt besteht weiter, eine schlechte Punktzahl bringt jedoch, zumindest offiziell, derzeit keinerlei Nachteile.

Fluchen bringt schlechte Werte

Konkrete Folgen für Kunden haben die großen Datensammlungen privater IT-Unternehmen vor allem da, wo Lokalregierungen mit Firmen kooperieren. In der Stadt Suzhou in der Provinz Jiangsu zum Beispiel schlägt sich die Intransparenz der kommerziellen Piloten bereits auf Regierungsprojekte nieder: Während in Rongcheng die zu Punktabzug führenden "Vergehen" relativ klar benannt werden, sind bei den öffentlich-privaten Kooperationen in Suzhou die Bewertungskriterien teils sehr vage gehalten.

So heißt es zum Beispiel: "Fluchen in Computerspielen oder eine nicht eingehaltene Online-Bestellung eines Taxis könnte Ihren Score beeinflussen." Wenn sich diese Art der Kooperation im ganzen Land durchsetzt, ist die furchterregende Vision einer vollständigen Überwachung nicht mehr fern.

Noch ist das Großprojekt eines gesellschaftlichen Bonitätssystems in China nur in kleinen Teilen umgesetzt und unfertig. Es ist jedoch falsch zu glauben, dass die Dystopie eines totalen Überwachungsstaats nur in literarischen und filmischen Vorbildern - oder eben eines Tages in der Volksrepublik - real wird. Denn zum einen werden auch ausländische Bürger und Unternehmen in China in das System integriert. Dass schwarze Listen ebenfalls für Ausländer gelten, zeigt die chinesische Regierung offen in einem von vielen Cartoons, mit denen sie das System bewirbt. Darauf ist zu sehen, wie ein Japaner, der China verlassen hat, ohne seine Schulden zu begleichen, direkt nach seiner Wiedereinreise aufgegriffen wird.

Bei Bürgerbewertungen und der Aufzeichnung von Informationen über einen längeren Zeitraum gestaltet sich die Lage derzeit noch etwas schwieriger, denn Ausländer erhalten bisher keine lebenslang gültige "einheitliche gesellschaftliche Bonitätsnummer", die das System zur Zuordnung der Daten braucht. Doch eines Tages könnten dazu auch Techniken der Gesichtserkennung dienen oder die Fingerabdrücke, die inzwischen bei jeder Einreise nach China genommen werden.

Politische Zensur

Ausländische Unternehmen mit Sitz in China werden wie jedes chinesische Unternehmen in das System integriert. Dies kann auch dazu genutzt werden, politisch motivierte Gesetze weltweit durchzusetzen. So drohte Chinas Regierung Anfang des Jahres ausländischen Airlines mit Konsequenzen im Rahmen des Boni-

tätssystems, sollten sie sich weigern, "Taiwan" fortan als "Taiwan, China" in ihrem Angebot aufzulisten. Deutschen Stiftungen in China wur-

de ebenfalls angedroht, sie müssten sich dem gesellschaftlichen Bonitätssystem unterwerfen. Dies scheint nun abgewendet. Bereits jetzt hat der chine-

Der Parteistaat kann über das System Druck ausüben

sische Staat auch andere Mittel, um politische Vorgaben durchzusetzen. Was also ist der Vorteil eines gesellschaftlichen Bonitätssystems?

In erster Linie schafft es Spielraum für den Parteistaat, subtil und kontinuierlich Druck auszuüben. Man muss ausländischen Firmen nicht mehr mit dem Ausschluss vom chinesischen Markt oder gravierenden Strafen drohen, sondern hat ein flexibleres Instrument zur Hand. Das ist besonders dann von Vorteil, wenn nicht nur bei Chinas traditionell sensiblen Themen wie Taiwan oder Tibet, sondern auch im Kleineren beeinflusst werden soll, ob und wie ausländische Firmen und NGOs sich äußern dürfen.

Internationaler Exportschlager?

Die chinesische Regierung ist bereits seit einigen Jahren bemüht, ihr politisches System vor allem in Entwicklungsländern als Alternative zu westlichen Demokratien und Wirtschaftsordnungen zu bewerben. Schon seit Jahren wirbt die Volksrepublik unter dem Label "Internetsouveränität" für ihr Zensursystem. Für viele, besonders autoritär regierte Länder ist chinesische Hilfe bei der Unterdrückung unliebsamer Nachrichten attraktiv. Da liegt es nahe zu vermuten, dass auch Teile des gesellschaftlichen Bonitätssystems auf diesem Weg

in andere Länder exportiert werden könnten.

Bisher scheint dies nicht zu geschehen. Der Grund liegt vor allem darin, dass das System in China selbst noch nicht weit genug fortgeschritten ist, um es im Ausland zu verkaufen. Es steht jedoch außer Frage, dass ein solches System, wenn es sich als erfolgreich herausstellt, auch für andere autokratische Länder interessant wäre. Zumindest für chinesische Überwachungstechnologie, die unabhängig von dem gesellschaftlichen Bonitätssystem entwickelt wird, gibt es bereits einen Markt: Gesichtserkennungskameras chinesischer Firmen sind als Teil so genannter Smart Cities in Ländern wie Russland, Kasachstan und der Ukraine schon verbreitet.

Teil eines globalen Trends

Was China derzeit aufbaut, kann und sollte als Extrem benannt werden. Gleichzeitig gilt es zu verstehen, dass das Großprojekt nicht in einem Vaku-

um entsteht, sondern in vielerlei Hinsicht einem globalen Trend folgt. Aussagen, dass ein System wie in China in demokratischen Ländern niemals entstehen könnte, erscheinen beim Blick auf die Details wenig zutreffend, denn die Verwendung intransparenter, automatisierter Bewertungen hat auch in westlichen Ländern teils gravierende Auswirkungen für jene, denen der allmächtige Algorithmus ein schlechtes Zeugnis ausstellt. In den USA geriet ein Algorithmus namens COMPAS in die Kritik, mit dem die Rückfallwahrscheinlichkeit von Straftätern vorhergesagt werden soll. Das Problem: programmierter Rassismus. Verwendet werden dieses und ähnliche Programme trotzdem noch.

Der Glaube, dass Algorithmen objektiv, fair und somit unantastbar sind, ist nicht nur in China verbreitet. Zu Recht hat deshalb die gemeinnützige Organisation Algorithm Watch die Initiative OpenSCHUFA

66 IP • März/April 2019

gestartet, die das Bewertungsverfahren der Schufa rekonstruieren und Aufmerksamkeit auf das Problem intransparenter Algorithmen lenken soll.

Attraktive Einzelteile des Systems

Eine differenzierte Debatte über das gesellschaftliche Bonitätssystem, die Chinas Ambitionen weder übertreibt noch verharmlost und die ins Detail geht, ist dringend notwendig.

Möglicherweise wird ein in sich geschlossenes, einheitliches Bürgerbewertungssystem in ein paar Jahren zum Exportschlager werden. Wahrscheinlicher ist es, dass China andere Länder oder die Privatwirtschaft inspiriert, Einzelkomponenten des Systems für sich nutzbar zu machen. Dies würde wiederum Chinas Behörden helfen, das System zu rechtfertigen und weiter auszubauen. Deshalb ist es unverzichtbar, gerade die kleineren Entwicklungen mit Blick auf das gesellschaftliche Bonitätssystem weiterzuverfolgen.

Wenn China sich entscheidet, mit dem Äquivalent eines Schufa-Eintrags Betroffene durch Bloßstellen und Kritisieren zu bestrafen oder wenn es seine Bürger zu mehr gegenseitiger Überwachung anhält, dann ist das verstörend, aber von Europa aus schwer zu verhindern. Auf die Verwertung großer Datenmengen oder die algorithmische Bewertung von chinesischen Bürgern können europäische Akteure nicht direkt Einfluss nehmen. Dringend notwen-

dig ist es aber, im eigenen Einflussbereich bessere Standards zu setzen und zu versuchen, diese durch Austausch und Dialog zu verbreiten.

Auch vielen Chinesen ist nicht völlig egal, was in Punkto Überwachung ihrer Privatsphäre durch den Aufbau des gesellschaftlichen Bonitätssystems passiert. Aber diejenigen, die entscheidende Bestandteile des

Europas Zivilgesellschaften stehen für Transparenz

Systems kritisch sehen, haben keine Möglichkeit, sich zu vernetzen. Der europäische Vorteil ist hier die funktionierende Zivilgesellschaft, die sich für die Belange von Bürgerinnen und Bürgern sowie für mehr Transparenz einsetzen kann.

Diesen Vorteil und diese Verantwortung sollten europäische Akteure nutzen, um weiterhin an den richtigen Stellen Standards für den ethischen und transparenten Umgang mit Daten und Künstlicher Intelligenz zu schaffen. Nur so können sie dazu beitragen zu verhindern, dass die Überwachungsszenarien, die sich in China mit Macht und Akribie andeuten, eines Tages auch weltweit salonfähig werden.



Dr. Mareike Ohlberg ist wissenschaftliche Mitarbeiterin des Mercator Institute for China Studies (MERICS) in Berlin.

Das Ringen um Afrika

China, Russland, Europa, USA: Der Wettlauf um den Kontinent geht in die nächste Runde. Zeit, mit einigen Irrtümern aufzuräumen

Von Hans Brandt

"Zu spät gekommen: Europas Bemühungen um Afrika sind zum Scheitern verurteilt"

Keineswegs. Die europäischen Staaten sind derart eng mit den Ländern Afrikas verbunden, dass es eher die Newcomer wie China sind, die sich Nischen suchen müssen. Als ehemalige Kolonialmächte haben Großbritannien und Frankreich, aber auch Belgien und Portugal (und zu einem deutlich geringeren Teil Deutschland, Spanien und Italien) wirtschaftliche, kulturelle und soziale Verflechtungen mit Afrika, die 200 Jahre oder mehr zurückreichen. Tausende europäische Unternehmen sind in Afrika aktiv (wenngleich nur rund 1000 aus Deutschland). Hunderttausende Afrikaner haben in Europa studiert, gearbeitet, gelebt, Millionen Europäer haben Verwandte auf dem Kontinent.

Dass Migranten aus Afrika nach Italien, Frankreich, Großbritannien oder Deutschland drängen, hat nicht nur mit geografischer Nähe zu tun – europäische, westliche (und christliche) Kultur ist Afrika vertrauter.

Wie jede langjährige Beziehung ist allerdings auch die zwischen Europa und Afrika von Missverständnissen und Verletzungen mit geprägt. Ausbeutung, Unterdrückung und Erniedrigung durch die Kolonialmächte haben tiefe Spuren hinterlassen. Nach der Unabhängigkeit afrikanischer Staaten wurde der Kontinent im Kalten Krieg in ideologische Einflussgebiete aufgeteilt: Es war wichtiger, die Sphären des Westens gegen jene der "Kommunisten" zu behaupten als Entwicklung oder politische Stabilität zu fördern. Fehlgeleitete Programme von Weltbank und IWF, die den afrikanischen Staaten Privatisierung, Öffnung der Märkte und scharfe Ausgabenkürzungen vorschrieben, haben die Wirtschaft vieler Länder gebremst, statt das gewünschte Wachstum zu erzeugen.

Trotz aller Rückschläge und Vorbehalte bleibt die EU in mancherlei Hinsicht der wichtigste Partner Afrikas. Die jüngsten Strategien legen den Schwerpunkt auf Privatinvestitionen. Das gilt sowohl für die geplante Vertiefung der EU-Afrika-Partnerschaft und ihrer "Allianz für nachhaltige Investitionen und Jobs" als auch für den "Compact for Africa", den besonders Deutschland im Rahmen der G20 vorantreibt. So sollen Arbeitsplätze für die rapide wachsende junge Bevölkerung geschaffen werden – in der Hoffnung, dass sich weniger von ihnen für die illegale Migration nach Europa entscheiden. Ein Afrika-Gipfel in Berlin im Oktober 2018 sowie ein Treffen von Außenministern der Afrikanischen Union und der EU im Januar 2019 in Brüssel sollten diese Pläne vorantreiben. Richtig Schwung aufgenommen haben sie allerdings noch nicht.

"China ist als Partner für afrikanische Länder viel attraktiver"

Da ist was dran. China exportiert keine Werte wie Demokratie, Korruptionsfreiheit oder verlässliche Regierungsführung, sondern handelt vor allem im eigenen Interesse – es sucht Rohstoffe, Aufträge für Staatsunternehmen und Absatzmärkte. Es ist aktiv in Ländern wie dem Sudan, mit denen der Westen kaum kooperieren mag. Und es geht Risiken ein, zu denen westliche Geldgeber und Unternehmen nicht bereit sind. Milliardenprojekte wie die Bahnverbindung von Nairobi zum Hafen Mombasa in Kenia oder die Strecke von Addis Abeba in Äthiopien zum Hafen von Dschibuti wären über multilaterale Institutionen wie die Weltbank oder einzelne Geber im Westen kaum finanziert worden.

Seit 2005 sind knapp 300 Milliarden Dollar aus China nach Afrika geflossen. Beim China-Afrika-Gipfel Anfang September 2018 in Peking hat Präsident Xi Jinping weitere 60 Milliarden Dollar für die kommenden drei Jahre in Aussicht gestellt. "Es gibt kein anderes Land mit einer vergleichbaren Breite und Tiefe des Engagements in Afrika", schrieb das Beratungsunternehmen McKinsey schon 2017. Seitdem hat China seine Aktivitäten noch ausgeweitet. Der Handel mit Afrika ist etwa 20 Prozent pro Jahr gewachsen, auf etwa 205 Milliarden Dollar im Jahr 2018. Ein größeres Handelsvolumen mit Afrika hat kein Land der Welt aufzuweisen. Das Handelsvolumen der Gesamt-EU mit Afrika ist allerdings noch deutlich umfangreicher: gut 300 Milliarden Dollar pro Jahr (2017).

Daneben betreibt China klassische humanitäre Unterstützung und Entwicklungshilfe und fördert den kulturellen Austausch durch Sprachinstitute und Studienstipendien. Hinzu kommen Zehntausende Chinesen, die zum Beispiel in Ghana Gold schürfen oder Läden auch in den entlegensten Winkeln Afrikas betreiben, aber auch mittelständische Unternehmen, die Baumwolle verarbeiten oder Fliesen herstellen. Zu vielen Ländern Afrikas pflegt China schon seit Jahrzehnten gute Beziehungen – die Bahnlinie von Sambia nach Tansania etwa wurde in den 1970er Jahren mit chinesischen Krediten gebaut.

Dennoch bleibt unklar, wie sich Chinas Verhältnis zu Afrika langfristig entwickeln wird. Chinas Wirtschaft boomt nicht mehr. Für seine "Neue Seidenstraße" (Belt and Road Initiative), den Transport- und Industriekorridor von China nach Europa, hat sich das Land Ausgaben in Billionenhöhe vorgenommen. Afrika ist ein vergleichsweise kleiner Teil davon. Die Kredite könnten in Zukunft weniger üppig fließen. In einigen afrikanischen Ländern ist zudem ein gewisser Unmut über den chinesischen "Neokolonialismus" zu beobachten. Auch die Frage, ob die enormen Kredite, die in den vergangenen Jahren vergeben wurden, für Afrika tragbar sind, ist noch nicht beantwortet. Viele würden nach herkömmlichen Kriterien nicht als Entwicklungshilfe mit günstigen Zinssätzen gelten, sondern als normale kommerzielle Darlehen. Zudem nähern sich einzelne afrikanische Staaten erneut einer bedrohlichen Überschuldung an – China ist als Kreditgeber direkt betroffen. Wie Peking auf umfangreiche Kreditausfälle reagieren würde, ist nicht abzusehen.

"Wer Hilfe für Afrika mit politischen Vorgaben verknüpft, hilft nur China und Russland"

Zugegeben, die Nichteinmischung ist das wichtigste Verkaufsargument der Chinesen und Russen. Sie profitieren vom Misstrauen, das dem Westen in vielen Ländern Afrikas entgegengebracht wird, von dem Gefühl, von den ehemaligen Kolonialmächten weiterhin ausgebeutet zu werden – durch Finanzinstrumente, durch Marktmechanismen, durch politische Vorgaben.

"Die Bank wird sich nicht in die Politik einmischen", heißt es etwa bei der Neuen Entwicklungsbank (New Development Bank, NDB). Dieses 2014 von den BRICS-Staaten Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika gegründete Institut mit Sitz in Schanghai versteht sich als Gegengewicht zu Weltbank und IWF. Bei seiner Kreditvergabe will es ausschließlich wirtschaftliche und finanzielle Kriterien berücksichtigen.

Dass Hilfe aus China und Russland unkomplizierter, mit weniger Auflagen belastet und schneller verfügbar ist, wird von afrikanischen Empfängern regelmäßig lobend erwähnt. Dass dabei Korruption im Spiel ist und gerade die chinesischen Angebote nicht unbedingt die günstigsten sind, wird immer wieder kolportiert. Dass von China finanzierte Vorhaben fast ausschließlich von chinesischen Unternehmen umgesetzt werden, ist überall zu beobachten. Allerdings haben die Chinesen auch Hunderttausende Arbeitsplätze für Afrikaner geschaffen.

Gleichzeitig hat China als Schwellenland ein größeres Verständnis für viele Probleme und Strukturen in afrikanischen Ländern. Hinzu kommt eine gewisse historische Verbundenheit afrikanischer Länder mit China und Russland, weil diese Länder die Befreiungsbewegungen im Kampf gegen den Kolonialismus unterstützt haben. So erklärt sich Chinas starke Präsenz in Tansania, Sambia oder Simbabwe. Oder die Tatsache, dass Russland einen besonders guten Draht zur Regierungspartei ANC in Südafrika hat.

Russlands Engagement in Afrika konzentriert sich weitgehend auf Militärhilfe und Waffen. Mit mehr als einem Dutzend Staaten hat man Kooperationsabkommen vereinbart. 40 Prozent aller Waffenexporte nach Afrika kommen aus Russland, der größte Teil geht nach Nordafrika. Daneben vertreibt Russland vor allem nukleare Hochtechnologie auf dem Kontinent. In Ägypten entsteht für 25 Milliarden Dollar ein Atomkraftwerk. Kooperationen sollen mit Nigeria und Sambia abgeschlossen werden, mit Ghana und anderen laufen Verhandlungen.

Doch bei aller Süd-Süd-Rhetorik bleiben die traditionellen Geldgeber für Afrika von überragender Bedeutung. Von 2012 bis 2016 sind der OECD zufolge 405 Milliarden Dollar Entwicklungshilfe nach Afrika geflossen, davon 185 Milliarden aus der EU. Investitionen der Privatwirtschaft sind dabei noch nicht berücksichtigt. Im Fokus dieser Hilfen stehen, offiziell zumindest, gute Regierungsführung, Rechtssicherheit, Nachhaltigkeit und Umsetzung der UN-Entwicklungsziele. Dafür wird viel Geld bereitgestellt. Geht es allerdings um strategische Interessen, nehmen auch westliche Staaten ihr Bekenntnis zu Demokratie nicht sonderlich ernst: Ugandas Präsident auf Lebenszeit Yoweri Museveni wird kaum kritisiert, Äthiopien galt selbst unter dem Autokraten Meles Zenawi als strategischer Partner, und Ruanda wird trotz seiner autoritären, repressiven Führung als Musterstaat hofiert.

"Unter Donald Trump haben die USA sich als Kooperationspartner disqualifiziert"

Falsch. Natürlich hat sich der US-Präsident mit seinen Pöbeleien gegen "Shithole-Countries" auch in Afrika keine Freunde gemacht. Natürlich wettert er immer wieder gegen Entwicklungshilfe, hat die Streichung von Milliarden ver-

sprochen. Tatsächlich aber ist den USA – und Trump selbst – die Konkurrenz zu China wichtiger. Das hat dazu geführt, dass man auch in Afrika ein Gegengewicht zu China schaffen will.

Im Dezember 2018 hat Trumps Sicherheitsberater John Bolton die neue Afrika-Strategie der USA vorgestellt und in martialischem Ton ihre Ausrichtung gegen Russland und China deutlich gemacht. Die beiden Länder "setzen ihre Investitionen in der Region gezielt ein, um einen Wettbewerbsvorteil gegenüber den USA zu erzielen", sagte Bolton. "China nutzt Bestechung, undurchsichtige Abkommen und die strategische Verwendung von Schulden, um Staaten in Afrika an die Wünsche und Forderungen aus Peking zu binden."

Dieser Meinung wird sich kaum eine Regierung in Afrika anschließen. Zumal einige Länder von der US-Hilfe ausgeschlossen werden, weil man das Geld der Steuerzahler nicht ausgeben wolle, "um korrupte Führer und Verletzungen von Menschenrechten zu finanzieren", wie das Weiße Haus erklärte.

Aber hinter der Rhetorik steht eine institutionelle Struktur, die US-Entwicklungs- und Investitionshilfe in Afrika umfangreicher und leichter zugänglich machen soll. Die USA gewähren seit Jahren zwischen neun und zehn Milliarden Dollar pro Jahr an Entwicklungshilfe für Afrika. Bolton zufolge beliefen sich die Investitionen von US-Konzernen in Afrika 2017 auf 50 Milliarden Dollar. Die Mittel für die International Development Finance Corporation, die neue US-Agentur zur Förderung privatwirtschaftlicher Investitionen in Entwicklungsländern, sollen im Vergleich zur Vorgängerorganisation auf 60 Milliarden Dollar verdoppelt werden. Hinzu kommen die Milliarden, die über große Stiftungen wie die Ford Foundation oder die Bill & Melinda Gates Foundation fließen.

Der US-Handelsbeauftragte Robert Lighthizer stellt ein erstes US-Freihandelsabkommen mit einem "sorgfältig ausgesuchten" afrikanischen Land in Aussicht, das dann Vorbild für andere werden soll. Afrika werde, so Lighthizer, "in wenigen Jahren das Bevölkerungszentrum der Welt" sein. "Wenn wir sie nicht in die richtige Richtung bewegen, wird China sie in die falsche lenken."

"Weil Afrika so gefährlich ist, verbietet sich ein Engagement dort eigentlich"

Das Gegenteil ist richtig. Wenn man die Gefahr bannen möchte, ist eben nicht Rückzug angesagt, sondern mehr und besseres Engagement. Nur wirtschaftlicher und politischer Fortschritt können langfristig Stabilität bringen.

"Frieden ist eine Vorbedingung für nachhaltige Entwicklung", heißt es in der EU-Afrika-Strategie. Deshalb sind deutsche Truppen in Mali stationiert, deshalb stehen französische Verbände in Niger und der Zentralafrikanischen Republik. Dorthin hat Russland nicht nur Militärberater und Waffen geschickt. Zusammen mit dem Sudan haben die Russen versucht, ein eigenes Friedensabkommen zu bewerkstelligen – auch wenn Moskau das nach Ansicht von Kritikern vor allem tut, um seine Interessen beim Abbau von Diamanten zu schützen.

In Westafrika geht die maßgebliche Bedrohung von militanten Islamisten in Mali, Niger und Nigeria aus. Dass Libyen instabil bleibt, spielt den Terroristen in die Hände. In Ostafrika wird Somalia ebenfalls von radikal-islamischen Gotteskriegern bedrängt. Der Osten der Demokratischen Republik Kongo wird seit Jahren umkämpft von Milizen, die es auf die wertvollen Rohstoffe der Region abgesehen haben. In Zentralafrika und dem Südsudan brechen immer wieder Bürgerkriege unter rivalisierenden Gruppen aus. Konflikte schwelen auch im Sudan, in Kamerun, in Simbabwe.

Die USA haben derzeit gut 7000 US-Soldaten in Afrika stationiert, den größten Teil davon im Osten des Kontinents. Das Hauptquartier für Afrika befindet sich zwar in Deutschland, aber der US-Stützpunkt in Dschibuti am Horn von Afrika ist von zentraler Bedeutung für militärische Operationen im gesamten Nahen Osten und bis nach Afghanistan. Die amerikanische Basis hat jüngst einen neuen Nachbarn erhalten: den ersten chinesischen Militärstützpunkt außerhalb Chinas – die Konkurrenz ist praktisch in Sichtweite. Und auch Russland will hier ein Militärlager einrichten. In Niger sind amerikanische Drohnen stationiert, Medien berichten von Anti-Terror-Einsatzposten in Mali, Tschad, Kamerun und Somalia. Etwa 100 militärische Operationen betreiben die Amerikaner in Afrika, die meisten sind geheim.

Zahlreiche Länder kooperieren bei Friedensmissionen in Afrika, davon stehen sieben Missionen unter dem Dach der Vereinten Nationen. Alle Mandate zusammen umfassen rund 100 000 Einsatzkräfte. Während die USA mit sehr wenig Personal daran beteiligt sind, finanzieren sie einen großen Teil der Einsätze. China hat seine Beiträge in den vergangenen Jahren erhöht und versprochen, bis zu 8000 Soldaten für die UN bereitzustellen; in Mali und im Südsudan sind schon chinesische Soldaten im Einsatz. Russland hat dagegen nur wenige Dutzend Experten für solche Missionen entsandt.

Friedensmissionen bieten sich für eine Kooperation an, die ganz Afrika zugute kommen könnte. Von Zusammenarbeit kann allerdings noch kaum die Rede sein. Im Weltsicherheitsrat drohen die USA mit der Kürzung ihrer Mittel und fordern gleichzeitig, dass der Schutz von Menschenrechten zu einem Bestandteil von Friedensmissionen gemacht wird. Dagegen wehren sich Russland und China. Als im Dezember 2018 MINUSCA in Zentralafrika verlängert werden musste, enthielten sich die beiden Vetomächte aus Protest der Stimme: Russlands Bemühungen in dem Land seien nicht ausreichend gewürdigt worden.

Die überwiegende Zahl der Friedenseinsätze auf dem Kontinent wird von der Afrikanischen Union koordiniert. Afrikanische Länder tragen die größte Last

dieser Missionen, sowohl was die Zahl der Soldaten betrifft als auch das Ausmaß der Verluste – die MINUSMA in Mali gilt als die gefährlichste der Welt. Selbst die UN räumen ein, dass viele der Mandate kaum Aussicht haben, Frieden zu bringen. Aber sie schrecken zumindest die Rebellen ab – und sorgen für eine fragile Ruhe.



Hans Brandt ist Redakteur für Meinungen beim *Tages-Anzeiger* in Zürich. Zuvor war er langjähriger Südafrika-Korrespondent.

Europas Wüstenfestung

Niger bekommt viel Aufmerksamkeit des Westens. Doch massives Sicherheitsengagement droht das Land zu destabilisieren

Von Dirk Hamann, Wolfram Lacher und Melanie Müller

Noch vor wenigen Jahren war Niger für westliche Regierungen vor allem eines: irrelevant. Nur Frankreich, die ehemalige Kolonialmacht, hatte mit dem Uranabbau nennenswerte Interessen in dem Land. Heute konkurrieren westliche Armeen in der Hauptstadt Niamey um Platz für Militärstützpunkte.

Weiter nördlich im Lande baut die US Air Force mit einer Drohnenbasis in Agadez den teuersten Luftwaffenstützpunkt ihrer Geschichte; weiter östlich fliegt die CIA seit Kurzem von der Kleinstadt Dirkou aus ebenfalls Drohnen. Französische Soldaten sind seit 2014 an der Grenze zu Libyen stationiert; ein italienisches Kontingent könnte bald hinzukommen. Außer den Franzosen bilden auch deutsche, belgische und kanadische Soldaten die nigrische Armee aus. Die EU hat ihre 2012 gegründete Mission zur Stärkung der nigrischen Sicherheitskräfte seit 2015 massiv aufgestockt und neben Niamey auch einen Stützpunkt in Agadez aufgebaut.

Zwei Entwicklungen erklären das plötzliche Interesse westlicher Mächte an Niger, einem der ärmsten Länder der Welt. Erstens: Seit dem Sturz Gaddafis in Libyen 2011 und dem Ausbruch einer Rebellion im Norden des Nachbarlands Mali 2012 hat sich das regionale Umfeld Nigers drastisch destabilisiert. In Nordmali übernahmen Dschihadisten die Kontrolle, bevor Frankreich 2013 militärisch eingriff; gleichzeitig machte die Terrorgruppe Boko Haram ganze Landstriche im Nordosten Nigerias unsicher - direkt an der Grenze zu Niger. Seitdem hat sich die dschihadistische Mobilisierung in Mali und Burkina Faso weiter ausgebreitet und Boko Haram agiert mittlerweile auch auf nigrischem Staatsgebiet - all das trotz des militärischen Eingreifens von Frankreich und den USA. Westlichen Regierungschefs gegenüber betont Präsident Mahamadou Issoufou, dass Niger eine von Konfliktherden umgebene Festung sei und bleiben müsse - und ist damit offensichtlich erfolgreich.

Zweitens rückte die zentrale Mittelmeerroute – insbesondere Libyen – nach dem Flüchtlingsabkommen mit der Türkei von 2015 ins Zentrum europäischer Bemühungen, sich gegen Flüchtlinge und Migranten abzuschotten. Die Zahl der über Libyen nach Italien gekommenen Migranten stieg 2016 auf ein Rekordhoch; zwei Drittel von ihnen hatten zuvor Niger durchquert und waren in den meisten Fällen durch Agadez gekommen.

Im Gegensatz zu Konflikten und Dschihadismus in Nachbarländern stellte Migration für den nigrischen Staat jedoch keine Gefahr, sondern eine Einnahmequelle dar. Insbesondere im Norden war das Geschäft mit Migranten einer der wenigen florierenden Wirtschaftszweige. Zudem besserten sich die im Norden stationierten nigrischen Sicherheitskräfte mit Wegegeldern auf Migrantenkonvois ihre mageren Gehälter auf obwohl nicht die Durchquerung der Republik Niger, sondern nur die irreguläre Grenzüberschreitung nach Norden illegal war. Erst als die EU im Zuge der "Migrationskrise" massiven Druck ausübte und attraktive Angebote an die nigrische Regierung machte, leitete Issoufou eine Kurswende ein. Eine Verhaftungswelle traf Fahrer, Vermittler und Hausbesitzer, die im Migrationsgeschäft tätig waren; Hunderte Fahrzeuge wurden beschlagnahmt, vor allem in Agadez. Tausende Menschen im Norden verloren ihre Existenzgrundlage; Alternativen wurden nicht geschaffen.

Bei europäischen Regierungen und den USA hat Niger seitdem den Ruf, der verlässlichste Partner in einer instabilen Region zu sein – ein Frontstaat, der nicht fallen darf. Dementsprechend wird die Sicherheitskooperation weiter ausgebaut, und auch der starke Anstieg der Budgethilfen und Entwicklungszusammenarbeit folgt dieser Logik. Deutschland ist einerseits Triebkraft hinter dem wachsenden europäischen Engagement: Bis 2020 hat die EU der nigrischen Re-

gierung bereits Projekte im Wert von einer Milliarde Euro versprochen. Andererseits ist Deutschland auch bilateral immer präsenter, vor allem durch

Für den Westen ist Niger ein Frontstaat, der nicht fallen darf

die Ertüchtigungsinitiative der Bundeswehr, in deren Rahmen unter anderem Hunderte Pick-ups, Motorräder, Tanklastwagen und Satellitentelefone geliefert wurden, mit denen die nigrischen Sicherheitskräfte Migration nach Norden stoppen sollen.

Stärkung der Staatsmacht

Die enge Kooperation mit westlichen Staaten folgt einem klaren Kalkül: Sie stärkt die Verhandlungsposition der nigrischen Führung – sowohl nach innen als auch nach außen. Präsident Issoufou ist unabkömmlich geworden für die EU und die USA. Seit 2015 ist er ein regelmäßiger Gast in Paris, Brüssel oder Berlin. Auch hochrangige Besuche von europäischen Staatsund Regierungschefs haben Issoufous politisches Kapital im In- und Ausland erhöht.

Die Staatsführung erhält durch die engere politische Zusammenarbeit – aber auch durch die Ertüchtigung des Sicherheitssektors – mehr Spielraum im Umgang mit internem Dissens. Seit 2017 kam es immer wieder zu Demonstrationen gegen die gestiegene Militärpräsenz oder den Bau der amerikanischen Drohnenbasis. Zahlreiche Demonstranten und Gegner der nigrischen Sicherheits- und

Migrationskooperation wurden in diesem Zusammenhang festgenommen. In Agadez grassiert das Misstrauen gegenüber der EU-Mission EUCAP Sahel Niger und der US Air Force; lokale Gesprächspartner bemängeln, dass sich beide gegen die Bevölkerung abschirmten, statt ihr zu helfen. Und das nigrische Parlament nimmt seine Kontrollfunktion über die Absichten der Staatsführung nicht wahr.

Nigrische Offiziere und Entscheidungsträger machen im direkten Gespräch deutlich, dass es sich bei ihrem Eingehen auf westliche Sicherheitsin-

Europa will vor allem Migration und Terrorismus bekämpfen teressen um eine bewusste Entscheidung der Regierung handelt, die in voller Abwägung der damit verbundenen Folgen getroffen wurde. Sie wis-

sen, dass die westliche Militärpräsenz unpopulär ist und Futter für Oppositionspolitiker oder islamistische Prediger bietet. Die meisten Gesprächspartner in staatlichen Institutionen sind mittlerweile geübt im offiziellen Diskurs, wonach die Kriminalisierung der Transitmigration im nigrischen Interesse lag, da die Transporteure auch in Waffen- oder Drogenschmuggel verwickelt gewesen seien (eine weitgehend falsche Behauptung) und die Migranten oft in der Wüste im Stich gelassen hätten. Doch sie sind sich darüber im Klaren, dass die Kurswende in der Migrationspolitik einzig und allein auf europäisches Betreiben geschah und erhebliches politisches Spannungspotenzial birgt.

Erklärtes Ziel westlicher Unterstützung im nigrischen Sicherheitssektor ist die Stärkung des staatlichen Gewaltmonopols gegenüber Terroristen und Schmugglern aller Art. Tatsächlich aber greift diese Unter-

stützung tief in die fragilen Arrangements ein, auf denen Staatlichkeit im Niger beruht. Dies zeigt das Vorgehen gegen die Migration. Es hat insbesondere im Norden des Landes viel Unmut ausgelöst. Für junge Tuareg und Tubu – zwei Bevölkerungsgruppen, aus deren Mitte in den vergangenen Jahrzehnten wiederholt Rebellionen hervorgegangen sind – war der Transport von Migranten eine der wenigen lukrativen Einnahmequellen.

Seitdem der Migrantentransport kriminalisiert wurde, weichen viele von ihnen auf abgelegene Routen aus und bewaffnen sich, um gegen Patrouillen oder konkurrierende Gruppen gewappnet zu sein. Aus einer regulären Tätigkeit sind straff organisierte Netzwerke geworden, die nun tatsächlich auch anderen kriminellen Aktivitäten nachgehen. Offiziell sind die Maßnahmen der Regierung äußerst erfolgreich: Zwischen 2016 und 2017 reduzierten sie die Transitmigration durch Agadez um 75 Prozent; seitdem sind die Zahlen weiter gesunken. Doch ist unbekannt, wie viele Migranten jetzt fernab staatlicher und internationaler Augen Niger durchqueren mit erheblich erhöhtem Risiko.

Mehr noch als über die Kriminalisierung des Migrantentransports selbst wächst der Groll im Norden über die europäischen Gelder und Projekte, die für die Region im Ausgleich für die verlorenen Einnahmen aus der Migration angesetzt werden. Diese Mittel kamen sehr spät und blieben weit hinter den Erwartungen zurück. Von den Geldern, so hört man oft in Agadez, komme kaum etwas bei der Bevölkerung an: "Die Regierung steckt das Migrationsgeld in die eigene Tasche." So heizt der Strukturwandel im Norden des



Landes, den die Europäer mit ihrer Migrationspolitik betreiben, neue politische Spannungen an.

Risiken und Nebenwirkungen

Unkalkulierbar sind zudem die Verwerfungen, die diese Migrationspolitik im nigrischen Sicherheitsapparat nach sich ziehen könnte. Bis 2016 profitierten Polizei- und Armeeoffiziere stark von der Transitmigration, indem sie Transporteure und Migranten an zahlreichen Checkpoints illegal besteuerten. Aufstrebende Offiziere setzten daher ihre Beziehungen ein, um einen lukrativen Posten im Norden des Landes zu ergattern und beteiligten ihre Förderer in Niamey an den Einnahmen.

Was macht eine Armee, die seit 1974 insgesamt viermal und zuletzt 2010 geputscht hat, wenn solche Privilegien wegfallen? Ein Parlamentarier aus dem Norden winkt ab: "Keine Sorge, die Offiziere haben weiterhin ihre Einnahmequellen. Zum Bei-

spiel erheben sie Wegzölle auf Benzin und Material, das illegal aus Libyen kommt, um die Goldminen an der algerischen Grenze zu versorgen."

Dennoch gibt es klare Hinweise darauf, dass die Staatsführung sich um die Loyalität der Armee sorgt. Anfang 2018 wurden neun hohe Offiziere wegen eines angeblichen Putschversuchs zu mehrjährigen Haftstrafen verurteilt; im Dezember wurden erneut mehrere Offiziere aufgrund dieses Vorwurfs festgenommen. Präsident Issoufou hat in den vergangenen Jahren mit französischer Unterstützung die Präsidialgarde stark ausgebaut - offensichtlich, um einem Putsch vorzubeugen. Im Verteidigungs- und im Innenministerium weckt das Neid, bemüht man sich dort doch zu vermeiden, dass der rasche Anstieg externer Unterstützung das interne Kräfteverhältnis zugunsten einer der vier wesentlichen Akteure (Armee, Polizei, Gendarmerie und Nationalgarde) verschiebt.

Hinzu kommt, dass externe Akteure mit jeweils unterschiedlichen regionalen Partnern zusammenarbeiten: "Die Amerikaner und Franzosen sprechen nicht miteinander. Sie kom-

Kriminelle Netzwerke beeinflussen das politische Leben

men zu mir und fragen, was der jeweils andere macht", sagt ein einflussreicher ehemaliger Rebellenführer in Agadez. In Niamey erzählt ein füh-

render Politiker der Tubu, der im Grenzgebiet zu Libyen dominanten Bevölkerungsgruppe, von Versuchen italienischer Offiziere, Dutzende Schmuggler der Tubu als Kollaborateure zu rekrutieren.

Wie schnell westliche Militärs sich auf diese Weise in lokale Machtkämpfe verwickeln lassen können, sieht man im Grenzgebiet zu Mali. Dort kooperiert das französische Militär eng mit zwei malischen Tuareg-Milizen, die auch auf der nigrischen Seite operieren - ihrer Darstellung zufolge, um gegen Terroristen vorzugehen. Doch Vertreter der Bevölkerungsgruppe der Peul in der Region erheben schwere Anschuldigungen gegen beide Milizen. Viele der Opfer seien Zivilisten, und die Terrorismusbekämpfung sei nur ein Vorwand für Raubzüge und territoriale Expansion auf Kosten der Peul.

Korruption und Drogenhandel

Die Europäer sehen über zwei zentrale Aspekte hinweg: Korruption im Allgemeinen sowie den wachsenden Einfluss von Drogengeldern in Politik und Staatsapparat im Besonderen. Beim Drogenschmuggel handelt es sich in Niger vor allem um marokkanisches Haschisch sowie das meist in Indien hergestellte Schmerzmittel Tramadol, die über die Sahelzone nach Norden

geschmuggelt werden. Die Unterwanderung des Staats- und Sicherheitsapparats durch Drogenschmuggler war in Mali eine der wichtigsten Ursachen für den Verlust staatlicher Kontrolle über den Norden des Landes im Jahr 2012 – zu einer Zeit, als auch größere Mengen südamerikanischen Kokains über Sahel und Sahara ihren Weg Richtung Europa fanden. Schon damals sahen viele nigrische Gesprächspartner den politischen Einfluss mutmaßlicher Drogenschmuggler auch in ihrem Land als Gefahr.

Das Problem hat in der Wahrnehmung wohlinformierter Beobachter immer größere Ausmaße angenommen. Eine Reihe weithin bekannter Unternehmer, die über Nacht unerklärlicherweise steinreich wurden, soll sich durch ihre Beiträge zur Wahlkampffinanzierung der Regierungspartei politischen Einfluss und einen direkten Draht zum Präsidenten erkauft haben. Im vertraulichen Gespräch berichten Offiziere, Politiker und Geschäftsleute von der Verwicklung hoher Amtsträger im Sicherheitsapparat in den Drogenschmuggel und warnen nachdrücklich vor der Infiltrierung des politischen Lebens durch kriminelle Netzwerke. Ein Beispiel verdeutlicht dies: Im Juni 2018 waren drei Mitarbeiter des Geheimdienstchefs unter 15 Verdächtigen, die im Zusammenhang mit der Sicherstellung von zweieinhalb Tonnen Haschisch verhaftet wurden. Die hochrangigen Drahtzieher, die hinter solchen Geschäften vermutet werden, konnten der Strafverfolgung bisher entgehen.

Westliche Geheimdienste sind sich des Problems bewusst. Doch weder die Europäer noch die USA thematisieren das Problem in ihren Beziehungen mit dem "verlässlichen Partner" Niger. Es ist zu sensibel, weil es die höchsten Ebenen der nigrischen Politik betrifft und die Kooperation mit der Regierung gefährden könnte.

Nachhaltigere Ertüchtigung

Dass Niger - anders als Mali - der Destabilisierung seines regionalen Umfelds seit 2011 bisher erstaunlich gut standgehalten hat, liegt nicht in erster Linie an externer Unterstützung. Im Vergleich zu Mali wurden die Rebellen aus dem Norden Nigers weitaus effektiver in ein auf nationalen Ausgleich angelegtes Machtgefüge eingebunden. Zu dieser Einbindung gehörten auch informelle Arrangements, die es ehemaligen Rebellen, aber auch Offizieren in Armee und Sicherheitsapparat erlaubten, von Migration und Schmuggel zu profitieren. Der rapide Ausbau westlicher Militärpräsenz und Unterstützung im Sicherheitsbereich destabilisiert solche Arrangements. Das heißt nicht, dass solche Unterstützung grundsätzlich falsch ist: Die Sorge, dass Konflikte in Nachbarländern noch stärker auf Niger übergreifen könnten, ist durchaus berechtigt. Doch gibt es mindestens zwei Bereiche, in denen Kurskorrekturen vorgenommen werden könnten, um die Zusammenarbeit mit Niger auf eine nachhaltigere Basis zu stellen.

Erstens sollten die Europäer die Ertüchtigung der Sicherheitskräfte in Niger an eine umfassende Reform des Sicherheitssektors knüpfen. Diese sollte sowohl die Streitkräfte als auch die Einheiten des Innenministeriums einschließen und das Ziel verfolgen, die demokratische Kontrolle der Sicherheitskräfte zu stärken sowie Korruption und organisierte

Kriminalität in den Fokus ihrer Maßnahmen zu rücken. In diesem Zusammenhang sollten auch die Bedingungen, unter denen die nigrischen Sicher-

Zu viel und unkoordinierte Unterstützung birgt neue Gefahren

heitskräfte arbeiten, verbessert werden, um die Anreize für illegale Aktivitäten zu verringern.

Zweitens sollten die Mitgliedstaaten der EU daran arbeiten, die verschiedenen Maßnahmen im Sicherheits-, Migrations- und Entwicklungsbereich besser miteinander zu koordinieren. Im Zuge ihrer rapide expandierenden Aktivitäten drohen die USA, die EU und ihre Mitgliedstaaten, mit lokalen Akteuren zusammenzuarbeiten, die teils unterschiedliche Interessen verfolgen. Selbst die einzelnen nigrischen Ministerien erkennen die Gefahr nicht rechtzeitig, da sie häufig durch die pure Anzahl von Unterstützungsangeboten überfordert sind. Dies könnte lokale Konflikte verstärken oder neue hervorrufen sowie die Handlungsfähigkeit der nigrischen Regierung in der Schlichtung von Konflikten einschränken.

Auch wenn eine engere Kooperation mit den USA in dieser Hinsicht kaum realistisch scheint, so sollten sich doch zumindest die Europäer um einen kohärenten Ansatz bemühen, der nach der langfristigen Schaffung von Sicherheit und nachhaltiger Entwicklung strebt.

Dr. Wolfram Lacher und Dr. Melanie Müller arbeiten in der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Oberstleutnant i.G. Dirk Hamann hat am Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik zu Militarisierung und Demokratie in Mali geforscht und war 2017 Verbindungsoffizier in Niger.

Krisenherd Mali

Drohender Staatszerfall hat zahlreiche Missionen und Programme auf den Plan gerufen. Sind es vielleicht sogar zu viele?

Von Tobias von Gienanth

Selten ist ein afrikanisches Land so plötzlich ins Zentrum der internationalen Aufmerksamkeit und der deutschen Außenpolitik gerückt wie Mali. Anders als andere Krisenherde auf dem Kontinent ist Mali jedoch kein jahrzehntealter Dauerbrenner, es galt bis vor einigen Jahren als Insel der Stabilität in der Sahelzone. Umso größer war der Schock, als Anfang 2012 der malische Staat binnen weniger Wochen die Kontrolle über den Norden des Landes an eine Rebellenallianz verlor.

Versuche, in Nordmali einen unabhängigen, von den Tuareg kontrollierten Staat (Azawad) zu errichten, hatte es schon mehrfach gegeben. Doch im Gegensatz zu 1963/64, 1990 bis 1996 und 2006 eroberten die Kämpfer der "Nationalen Bewegung für die Befreiung von Azawad" (MNLA) diesmal in kurzer Zeit alle größeren Städte des Nordens. Ein Militärputsch frustrierter Offiziere stürzte daraufhin die Regierung in der Hauptstadt Bamako,

der Präsident floh ins Exil. Im Norden zersplitterte in den darauffolgenden Monaten die Rebellenbewegung in einen politischen und einen radikal-religiösen Flügel. Verschiedene Dschihadisten-Milizen, darunter der lokale Ableger von Al-Kaida, vertrieben die MNLA aus den Bevölkerungszentren Kidal, Gao und Timbuktu und errichteten dort einen islamistischen Protostaat auf Grundlage der Scharia.

Ein mühsamer Friedensprozess

Verhandlungen zwischen der nationalen Übergangsregierung und den Aufständischen scheiterten Ende 2012. Im Januar 2013 rückten daraufhin starke islamistische Verbände bis ins Zentrum des Landes vor und bedrohten Bamako. Die Aussicht auf ein radikales, expansionistisches Kalifat inmitten der Sahelzone rief nun die ehemalige Kolonialmacht Frankreich auf den Plan, die umfassende politische und wirtschaftliche Interessen in der Region hat und über eine erhebliche

80 IP • März/April 2019

Militärpräsenz verfügt. Die französischen Truppen der Operation Serval besiegten in wenigen Wochen die Dschihadisten und eroberten alle Städte in Zentral- und Nordmali zurück. Zur Absicherung dieser Erfolge und zur weiteren Stabilisierung des Landes entsandten die Vereinten Nationen im Sommer 2013 die Mission MINUSMA, zunächst mit einer Stärke von rund 12 000 Mann.

Eine Serie von schwierigen Verhandlungen und politischen Manövern führte schließlich im Juni 2015 zu einem "Abkommen über Frieden und Versöhnung" zwischen drei Vertragsparteien: der malischen Regierung, der "Koordination der Azawad-Bewegungen" (CMA - bestehend vor allem aus Tuareg-Gruppierungen, die nach wie vor die größtmögliche Unabhängigkeit des Nordens fordern) sowie der so genannten Plattform, die einige Tuareg und andere ethnische Gruppen vertritt, die sich für die Einheit des Landes einsetzen. Ihr wichtigster Bestandteil ist die "Selbstverteidigungsgruppe der Imghad Tuareg und ihrer Alliierten" (GATIA). Die aus verschiedenen Ethnien rekrutierten islamistischen Gruppen, darunter die Al-Kaida-nahe "Gruppe zur Unterstützung des Islam und der Moslems" (JMIN) und der "Islamische Staat in der Größeren Sahara" (ISGS), bekämpfen bis heute das Abkommen und seine Unterzeichner.

Viele Tuareg haben sich seit der Unabhängigkeit Malis 1960 nicht mit der politischen, wirtschaftlichen und militärischen Dominanz der Volksgruppe der Bambara aus dem Süden über den Norden abgefunden. Iyad ag Ghali, heute Emir von JMIN, war bereits 1990 und 2006 Anführer der damals noch säkularen Rebellen. Zudem gestalten sich die verschiedenen innermalischen Konflikte äußerst komplex.

El Hadj ag Ghamou, 1990 noch Verbündeter ag Ghalis (und ebenso Tuareg), ist heute General der malischen Armee und kontrolliert nebenbei GATIA.

Das Schema Ethnie X gegen die Regierung greift zu kurz

Das simple Schema "Ethnie X gegen die Regierung" greift also zu kurz.

Bemühungen um Stabilisierung

Noch komplizierter wird der malische Krisen-Flickenteppich durch die Reaktion der internationalen Gemeinschaft. Zwei Faktoren spielten hier eine Rolle. Erstens wurde schnell deutlich, dass die Ressourcen von MINUSMA trotz des Friedensabkommens von 2015 nicht ausreichen würden, um Mali nachhaltig zu stabilisieren. Zweitens motivierten die Flüchtlingskrise von 2015 und die anhaltende Bedrohung durch islamistischen Terror die EU und ihre Mitgliedstaaten, ihre Zurückhaltung gegenüber einem Engagement in afrikanischen Konflikten aufzugeben.

Mit Migrationsmanagement und Terrorbekämpfung als kleinstem gemeinsamen Nenner ihrer Außenpolitik entsandte die EU zwei Missionen nach Mali. Die rund 600 Mann starke, rein militärische EUTM Mali trainiert Offiziere und Mannschaften der malischen Streitkräfte (FAMA) und berät das Verteidigungsministerium. EUCAP Sahel Mali unterstützt dagegen mit rund 110 polizeilichen und zivilen Beratern die Umstrukturierung und Reform der nichtmilitärischen Sicherheitskräfte: Polizei, Gendarmerie und Nationalgarde.

Für Operation Serval wiederholte sich die Binsenweisheit jeder

Aufstandsbekämpfung: Milizen zu besiegen, die sich einer offenen Feldschlacht stellen, ist einfach. Splittergruppen in unzugänglichen Rückzugsgebieten oder Netzwerke in Städten zu bekämpfen, ist wesentlich schwieriger. Frankreich ersetzte da-

Viele Initiativen, aber keine abgestimmte UN-EU-Strategie her 2014 die auf Mali beschränkte Operation Serval durch die rund 4000 Mann starke Operation Barkhane mit einem Sahel-weiten Mandat zur

aktiven Bekämpfung islamistischer Terroristen. Gleichzeitig bemühten sich Frankreich und andere EU-Staaten um eine weitere Regionalisierung der Terrorbekämpfung, nicht zuletzt, um Barkhane eine mittelfristige Exit-Option zu eröffnen.

Als Partner wurde die G5-Sahel ausgemacht, ein 2014 gegründeter Zusammenschluss von Burkina Faso, Mali, Mauretanien, Niger und Tschad. Nach mühsamen Verhandlungen über Finanzierung und logistische Unterstützung stellten diese Staaten im Juli 2017 eine Gemeinsame Eingreiftruppe (FC-G5S) auf. Ihre rund 5000 Mann – 1000 aus jedem Mitgliedstaat – operieren auf dem Territorium ihres jeweiligen Herkunftslands, haben aber das Recht, Terroristen bis zu 50 Kilometer über die Grenze der anderen G5-Sahel-Staaten zu verfolgen.

Zusätzlich zu diesen fünf größeren Akteuren (MINUSMA, EUTM Mali, EUCAP Sahel Mali, Barkhane und FC-G5S) gibt es noch Dutzende kleinerer multi- und bilateraler Entwicklungsprojekte, politischer Missionen und Ertüchtigungsinitiativen. Mali-Sahel-Programme und -Sondergesandte haben weltweit Hochkonjunktur. Insbesondere die EU hat sämtliche verfügbaren Politik-

instrumente in Mali in Stellung gebracht – und einige neue erfunden.

Experten haben diesen gut gemeinten Stabilisierungs-Overkill als "Sumpf", "Verkehrsstau" oder, freundlicher, als "Labor internationaler Friedenseinsätze" beschrieben. Positiv anzumerken ist, dass sich alle Beteiligten redlich bemühen, ihre Aktivitäten aufeinander abzustimmen. Allerdings binden diese Koordinationsleistungen erhebliche Energien, sprich Arbeitszeit, der internationalen Akteure. Außerdem ist, zum Leidwesen ihrer Mitarbeiter vor Ort, noch immer keine umfassende, auf höchster Ebene zwischen New York und Brüssel abgestimmte UN-EU-Strategie für Mali erkennbar.

Die aktuelle Sicherheitslage

Die gute Nachricht ist, dass die Präsenz der nunmehr auf 15 500 Mann angewachsenen MINUSMA den Zerfall Malis gestoppt und einen islamistischen Gottesstaat verhindert hat. Die Präsidentschaftswahlen im Sommer 2018 verliefen unter dem Schutz der UN-Mission weitgehend friedlich und endeten mit der Wiederwahl von Ibrahim Boubacar Keita (dem allerdings nur knapp zwei der insgesamt 18 Millionen malischen Bürger ihre Stimme gaben). Die schlechte Nachricht ist allerdings, dass eine nachhaltige Stabilisierung Malis in weiter Ferne liegt. Um das Ausmaß der Herausforderungen zu erfassen, muss man drei Bereiche betrachten: die Lage im Norden und im Zentrum Malis sowie den Stand des internationalen Engagements.

Im Norden ist die Implementierung des Friedensabkommens von 2015 weitgehend zum Erliegen gekommen. Die längst verabredete Ent-

Bild nur in Printausgabe verfügbar

waffnung der Aufständischen und ihre Integration in die malischen Sicherheitskräfte haben gerade erst begonnen. Zentralregierung und Rebellen haben sich mit der Zweiteilung des Landes abgefunden, die ihren jeweiligen Partikularinteressen dient. Entsprechend existieren zentralstaatliche Verwaltungs-, Justiz- und Sicherheitsorgane in den Regionen Gao, Timbuktu und Kidal nur in Ansätzen. Große Teile des Nordostens werden de facto von der CMA regiert.

Der grenzüberschreitende Handel mit Waffen, Drogen, gefälschten Medikamenten und Menschen floriert und ist für Teile der Bevölkerung angesichts fehlender Einkommensquellen Mittel der Wahl. Auseinandersetzungen um die Kontrolle der wenigen Schmuggelrouten ist auch eine der Hauptursachen von Gewalt in Nordmali. Zusätzlich greifen JMIN und ISGS immer wieder malische Sicherheitskräfte, mit ihnen verbündete Milizen und UN-Personal an, vor al-

lem mit improvisierten Sprengfallen. Im Jahr 2018 gab es 192 derartige Attacken, 55 Prozent mehr als im Vorjahr. Die Zahl der Opfer unter der Zivilbevölkerung ist aber relativ gering.

Der aktuell verlustreichste Konflikt in Mali tobt im Zentrum des Landes um die Stadt Mopti. Diese Region im saisonal überschwemmten Binnendelta des Niger ist sehr fruchtbar, daher dicht besiedelt und schon seit Längerem Schauplatz von Auseinandersetzungen zwischen sesshaften Bauern (aus den Ethnien der Bambara und Dogon) und nomadischen Hirten (Fulani) um Zugang zu Wasser und Weideland. Dieser Konflikt ist in den vergangenen Jahren massiv eskaliert. Gründe sind eine Verschärfung der Ressourcenkonflikte durch Bevölkerungswachstum und fortschreitende Wüstenbildung sowie der einfache Zugang zu Schusswaffen.

Dramatisch wurde die Lage aber auch durch die Instrumentalisierung dieser ethnischen Konflikte

durch Dschihadisten auf der einen Seite und die malischen Sicherheitskräfte auf der anderen. Die Tatsache, dass sich etliche Fulani radikalislamischen Gruppen angeschlossen haben und JMIN einige Fulani-Milizen mit Waffen beliefert, führt zu ei-

80 Prozent muss die UN-Mission für Eigenschutz einsetzen

nem Generalverdacht seitens der Sicherheitskräfte, alle Angehörigen dieser Volksgruppe seien "Terroristen". Entsprechend rüsten sie die legalen "Selbst-

verteidigungsgruppen" der Bambara und Dogon auf und begehen Übergriffe gegen Fulani – von alltäglichen Schikanen bei Verkehrskontrollen bis hin zu gezielten Massakern an Zivilisten. Die Folgen dieser Gewaltspirale sind verheerend: Von den 882 getöteten Zivilisten in Mali 2018 starben 498 allein in der Region Mopti. An Neujahr 2019 töteten verfeindete Milizen 37 Fulani in dem Dorf Koulogon, es war der verlustreichste Angriff auf Zivilisten seit Bestehen der UN-Mission

MINUSMA ringt um die Umsetzung ihres außerordentlich ehrgeizigen Mandats. Offizielle Priorität ist die Unterstützung der Umsetzung des Friedensabkommens im Norden, ein Prozess, der weitgehend auf Eis liegt. Daneben hat MINUSMA noch über 20 weitere mandatierte Aufgaben, vom Aufbau des malischen Staatsapparats bis zur Minenräumung und dem Schutz der Zivilbevölkerung. All dies in einem Umfeld, das so gefährlich ist, dass MINUSMA rund 80 Prozent seiner militärischen Ressourcen zum Eigenschutz einsetzen muss. Es gelingt ihr kaum, ihre schwer bewachten Feldlager in einer Handvoll Städte in Nordmali zu verlassen. Trotzdem ist sie mit fast 180 Opfern die tödlichste aller UN-Missionen. Zusätzlich unterstützt MINUSMA – die ausdrücklich nicht zur aktiven Terrorbekämpfung mandatiert ist – sowohl Barkhane als auch die FC-G5S logistisch, was sie in den Augen vieler Malier nicht als neutralen Akteur, sondern als Konfliktpartei erscheinen lässt.

EUTM Mali, EUCAP Sahel Mali und Barkhane leisten zwar gute Arbeit in ihren jeweiligen Aufgabenbereichen, haben aber weder Mandat noch Ressourcen, um die grundlegenden politischen, wirtschaftlichen und sozialen Probleme zu lösen, die den diversen Konflikten in Mali zugrunde liegen. Die FC-G5S ist nur bedingt einsatzbereit, nicht nachhaltig finanziert und krankt an einem bisher rein militärischen Anti-Terror-Fokus.

Was zu tun ist

Droht Mali also das Schicksal der Demokratischen Republik Kongo oder Afghanistans? Eine erneute Besetzung großer Landesteile durch islamistische Kämpfer (wie in Afghanistan) ist angesichts der Präsenz von MINUSMA nicht zu erwarten. Eher wahrscheinlich ist eine jahrzehntelange Dauerpräsenz der Vereinten Nationen wie im Kongo, die zwar das Abbrennen des ganzen Hauses verhindern, den Krisen-Schwelbrand aber nicht endgültig löschen können. Das ist aber nicht unausweichlich, denn es gibt Handlungsalternativen.

Zunächst sollten die Prioritäten von MINUSMA der Realität angepasst werden. Die Konzentration auf den festgefahrenen Friedensprozess im Norden ist kontraproduktiv. Stattdessen muss die Sicherheit der Zivilbevölkerung im Mittelpunkt stehen, mit stärkerem Augenmerk auf den Schutz der Opfer als auf die Verfolgung von Tätern. Dazu sollten deutlich mehr UN-Kräfte in das Zentrum des Landes entsandt werden. Blauhelme und die Einsatzhundertschaften der UN-Polizei müssen flexibel an Orten eingesetzt werden, wo akut eine Eskalation der ethnischen Spannungen droht. Um entsprechende Informationen zu erhalten, ist eine bessere Kommunikation mit der lokalen Bevölkerung notwendig, die von zivilen Maßnahmen zur Mediation und zur Aussöhnung verfeindeter Gruppen flankiert werden muss.

Zusätzlich sollte die internationale Gemeinschaft der malischen Regierung und der G5-Sahel klarmachen, dass weitere Menschenrechtsverletzungen durch ihre Truppen und verbündete Milizen sowie eine Aufrüstung ethnischer "Selbstverteidigungsgruppen" inakzeptabel sind und unweigerlich zu einer Reduzierung internationaler Unterstützung führen. Das Zuckerbrot zu dieser Peitsche könnte das Versprechen sein, die FC-G5S langfristig logistisch und finanziell abzusichern. UN und EU sollten auch bei der bereits vereinbarten Aufstellung der zivilen und polizeilichen Komponenten der FC-G5S Hilfe leisten.

Die Vereinten Nationen sollten darüber hinaus mit einem Tabu brechen und grundsätzliche Gesprächsbereitschaft mit "Terroristen" signalisieren. Dies könnte eine vielversprechende Taktik sein angesichts der Tatsache, dass viele Angehörige von Islamistenmilizen nicht so sehr aus religiösem Fanatismus, sondern aus ökonomischen Beweggründen handeln. Neumitglieder solcher Gruppen erhalten einen Beitrittsbonus von 200 Dollar plus ein Moped – für einen arbeitslosen Jugendlichen in Mopti oder Gao

ein Vermögen. Diese Taktik kann aber nur aufgehen, wenn der malische Staat das tiefe Misstrauen eines Großteils der Bewohner von Nord- und

Zentralmali überwindet. Dazu muss er Strukturen schaffen, die der Bevölkerung eine Beteiligung an der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Ent-

Das Friedensabkommen muss endlich durchgesetzt werden

wicklung ihrer Region ermöglichen. Die Bestimmungen des Friedensabkommens zum Ausbau des Föderalismus und zu mehr direkter lokaler Demokratie müssen daher so schnell wie möglich umgesetzt werden. Auch hierfür wird erheblicher internationaler Druck notwendig sein.

Deutschland leistet bereits viel für Mali. Es stellt für MINUSMA rund 900 und EUTM Mali rund 170 Bundeswehrangehörige zur Verfügung; hinzu kommt noch eine Anzahl Polizisten und ziviler Experten. Zusätzlich beteiligt es sich finanziell in erheblichem Umfang an den Aktivitäten von UN, EU und G5-Sahel zur Stabilisierung des Landes. In den kommenden Jahren ist Deutschland aber gerade auch politisch gefordert, vor allem im Rahmen seiner Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat 2019/20. Es sollte diese Gelegenheit nutzen, um sicherzustellen, dass Mali das Schicksal Afghanistans, aber auch des Kongo erspart bleibt.



Tobias von Gienanth ist stellvertretender Leiter des Arbeitsbereichs Analyse beim Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF).

Fehlendes Vertrauen

Die Proteste der Gelbwesten sind auch Ausdruck der politischen Kultur in Frankreich. Führt die aktuelle nationale Debatte zu Reformen?

Von Claire Demesmay

Ist die Revolution wieder da? Es ist verlockend, die Gelbwestenbewegung, die seit November 2018 die politische Aktualität Frankreichs prägt, mit dem revolutionären Charakter der Franzosen zu erklären. Diese Erzählung passt sicher gut zur deutschen Wahrnehmung des Nachbarlands, das hierzulande als nicht reformierbar gilt und ohne seine ihm gerne zugeschriebene Streikkultur nicht zu denken ist.

Aber auch in Frankreich selbst ist derzeit von revolutionären Verhältnissen die Rede. Nicht zuletzt die so genannten Beschwerdehefte (cahiers de doléance), in die Französinnen und Franzosen seit Anfang des Jahres in Rathäusern schreiben und die in die von der Regierung initiierte "große nationale Debatte" münden sollen, erinnern rhetorisch an die Zeit der Französischen Revolution. Damals konnten Bürger aus dem dritten Stand ihre Unzufriedenheit in solchen Heften festhalten, die an den König weitergeleitet wurden und

letztlich zum Ende des Ancien Régime führten.

Trotz historischer Ähnlichkeiten ist die Gelbwestenbewegung aber keine Wiederholung der Geschichte. Vielmehr ist sie Ausdruck einer modernen und komplexen Krise der Demokratie, die weit über die Grenzen Frankreichs hinausgeht.

Alt und neu

Bereits zu Beginn der Demonstrationen sprachen mehrere Präfekte von einer "explosiven und quasi aufständischen", gar "vorrevolutionären" Situation in den Departements. Wie 1789, als sich ein Teil der Bevölkerung gegen Steuern auflehnte, war eine geplante Steuererhöhung auf Benzin und Diesel Auslöser der kollektiven Wutwelle. Auf den Straßen und den blockierten Kreisverkehren des Landes verlangten die Gelbwesten eine Verbesserung der Kaufkraft - seit Jahren eine der Hauptsorgen der Franzosen, oft sogar vor der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und

86 IP • März/April 2019

des Terrorismus -, außerdem eine gerechtere Verteilung von Einkommen und Steuereinnahmen sowie mehr direkte Demokratie. Letztere Forderung speist sich aus einem tiefen und weit verbreiteten Misstrauen der Bevölkerung gegenüber der Elite des Landes, die Emmanuel Macron für seine Wahl zu nutzen wusste und die sich jetzt mit ungewöhnlichem Hass gegen ihn richtet. Die Gelbwesten verstehen sich als die wahren Vertreter des Volkes. Und wie viele ihrer Mitbürger fühlen sie sich von den Regierenden missachtet: "Ihr Feind ist nicht mehr der geborene Adel, sondern der politische Adel, der das Grundgerüst der politischen Landschaft bildet", schreibt der Politikwissenschaftler Jean-Yves Camus.

Selbst wenn die Franzosen öfter auf die Barrikaden gehen als andere in Europa, hat das heutige Frankreich mit der Monarchie des späten 18. Jahrhunderts nur noch wenig zu tun. Insofern ist der Vergleich irreführend. Zugegeben, als Staatspräsident Macron sich im Dezember aus seinem in Rot und Gold glänzenden Arbeitszimmer des Élysée-Palasts an die Gelbwesten wandte, wirkte er wie ein einsamer König in seinem Schloss. Der Kontrast zwischen seinem Fernsehauftritt und den Bildern von müden Demonstranten unter Zelten in winterlicher Kälte, die im Anschluss zu sehen waren, hätte kaum größer sein können.

Doch ist Macron, so banal es klingen mag, weder ein König noch ein autoritärer Herrscher. Er wurde demokratisch gewählt und setzt seitdem ein Programm um, das er bereits im Wahlkampf ausbuchstabierte. Mehr noch: Hätte die Präsidentschaftswahl Anfang Januar 2019 stattgefunden, also

inmitten der politischen Krise, die die Gelbwestenbewegung auslöste, wäre er nach einer Umfrage von Ifop/ Marianne wiedergewählt worden.

Zweiter wichtiger Unterschied: Im Gegensatz zum 18. Jahrhundert verfügt Frankreich heutzutage über ein gut ausgebautes Sozialsystem. Die

Massenarbeitslosigkeit ist zwar seit Jahrzehnten ein Dauerproblem des Landes, vor allem bei Jugendlichen, und die Ungleichheiten bei der Verteilung

Das Volk verlangt eine Verbesserung der Kaufkraft

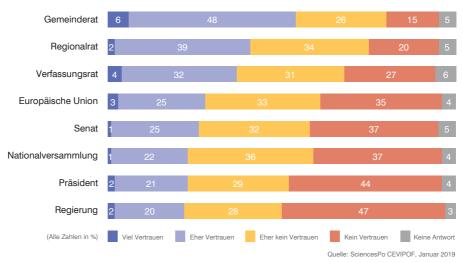
von Vermögen sind in den vergangenen Jahren gestiegen: Die reichsten 10 Prozent besitzen die Hälfte des Gesamtvermögens des Landes. Doch die Schere zwischen Arm und Reich ist heute kaum größer als in den 1980er Jahren. Außerdem hat Frankreich europaweit eine der niedrigsten Armutsgefährdungsquoten: 13,6 Prozent im Vergleich zu 16,5 Prozent in Deutschland und 17,3 Prozent im EU-Durchschnitt.

Krise der Demokratie

Die Gelbwestenbewegung und deren Unterstützung in weiten Teilen der Bevölkerung zeugen von einer Malaise, die derzeit auch in anderen westlichen Demokratien zu finden ist. In den Vereinigten Staaten trug sie zum Wahlerfolg Donald Trumps bei, in Großbritannien zum Votum für den Brexit. In Frankreich, wo Straßendemonstrationen eine gewisse Tradition haben, sind daraus die Gelbwesten entstanden. In diesen Ländern sind zwei Faktoren entscheidend gewesen.

Zum einen haben sich die Lebensbedingungen der unteren Mittelschicht im Laufe der Zeit überall verschlechtert – mit unterschiedlichen

Wie hoch ist das Vertrauen der Franzosen in die folgenden politischen Institutionen?



Auswirkungen je nach Sozialmodell. Für viele Menschen haben die Deindustrialisierung und der schwierige wirtschaftliche Strukturwandel, der auf die Globalisierung folgte, zu prekären Arbeitsverhältnissen,

Arbeitslosigkeit und Perspektivlosigkeit geführt.

Seit dem Ausbruch der Finanz-krise 2008 stagniert zudem ihre Kaufkraft; der Anteil der Pflichtausgaben am Haushaltsbudget ist gestiegen und reduziert den finanziellen Spielraum, insbesondere bei Haushalten mit niedrigem Einkommen. In den drei genannten Ländern rebellieren die Bürger "der Peripherie" – wie der Geograf Christophe Guilluy die untere Mittelschicht in den Stadtrandgebieten, ländlichen Regionen sowie kleinen und mittleren Städten nennt – und verlangen mehr soziale Gerechtigkeit.

Die starke Unterstützung der Gelbwesten in der französischen Bevölkerung lässt sich unter anderem dadurch erklären, dass eine breite Mehrheit der Franzosen pessimistisch in die Zukunft blickt: Laut einer aktuellen Umfrage des Forschungsinstituts CE-VIPOF denken 58 Prozent der Befragten, dass die jungen Leute von heute in der französischen Gesellschaft von morgen weniger Erfolgschancen haben werden als ihre Eltern.

Zum anderen hat das Misstrauen gegenüber der Elite in einem wesentlichen Teil der Gesellschaft inzwischen Wurzeln geschlagen. Nicht nur Akteure und Institutionen der Politik sind davon betroffen, sondern auch Journalisten, Experten, Unternehmens- und sogar Gewerkschaftsvertreter, da sie im Verdacht stehen, zu nah an der Macht zu sein und ihr zu dienen.

In der CEVIPOF-Umfrage vom Januar 2019 waren lediglich 27 Prozent der Befragten der Meinung, dass Demokratie in Frankreich gut funktioniere, und nur 14 Prozent finden, dass Politiker sich darum kümmern, was "Menschen wie sie" denken. Lediglich ein kleiner Teil der

Franzosen scheint Vertrauen in Gewerkschaften (27 Prozent), Medien (23 Prozent) oder politische Parteien (9 Prozent) zu haben. Allein die Bürgermeister scheinen davon verschont zu sein, da 60 Prozent der befragten Bürger ihnen Vertrauenswürdigkeit bestätigen.

Ein solches Misstrauen ist nicht nur ein fruchtbarer Nährboden für vereinfachte politische Lösungen und für Verschwörungstheorien, die sich durch die sozialen Medien schnell verbreiten. Es macht zudem eine geeignete Reaktion auf die Unzufriedenheit sehr schwierig. Dies erlebte Emmanuel Macron im Dezember letzten Jahres nach seinen Zugeständnissen in Höhe von zehn Milliarden Euro an die Gelbwesten. Würde sich ihre Forderung auf eine Verbesserung der Kaufkraft beschränken, hätte er ihre Wut damit lindern können, aber nur für einen kleinen Teil von ihnen war das Problem damit gelöst. Weiterhin unterstützt eine große Mehrheit der Bevölkerung die Protestler.

Gründungsmythos der Republik

Neben diesen zwei Faktoren, die auch in anderen westlichen Demokratien zu beobachten sind, spielen in Frankreich weitere Elemente aus der politischen Kultur des Landes eine Rolle. Sie erklären, warum die Krise der Demokratie hier so ausgeprägt ist und sich mit Gewalttätigkeiten äußert. Dazu eine freie Interpretation von Liberté, Egalité, Fraternité.

Bei aller Vorsicht mit Pauschalurteilen sind Franzosen dafür bekannt, der politischen Autorität kritisch gegenüberzustehen, sie sogar abzulehnen. Die Konzentration der Macht in den Händen des Staatspräsidenten ist eine Antwort darauf. Sie wurde seit den 1960er Jahren immer wieder gestärkt und soll ihm ermöglichen, trotz Kontroversen und Widerspruch Entscheidungen zu treffen und so das Land zu führen. Gleichwohl sorgt diese Konzentration dafür, dass der Präsident den Unmut auf sich zieht und seine Legitimität leicht infrage gestellt wird.

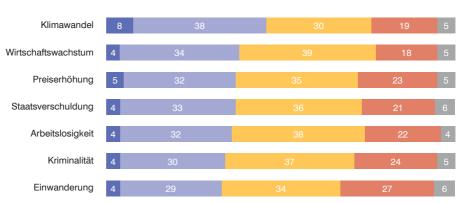
Für Vertrauensbildung ist ein solcher Teufelskreis nicht gerade hilfreich. In der Fünften Republik sind institutionelle und politische Gegengewichte immer schon relativ schwach. Mit der Fragmentierung der politischen Landschaft und der extremen Schwächung von Parteien und Gewerkschaften in Frankreich, die in der Präsidentschaftswahl 2017 deutlich hervortraten, sind sie es mehr denn je.

Die Folge ist einerseits, dass Protest immer schwerer in das System zu integrieren ist und somit dazu tendiert, sich zu radikalisieren. Andererseits fehlen Orte für öffentliche Debatten, auch auf Seiten des Parlaments. Diese Lücke wollen die Gelbwesten füllen, aber indem sie Hierarchien und Regeln ablehnen, können sie keine Grundlage für eine faire demokratische Diskussion liefern.

Wie hoch ist die Unterstützung der Franzosen für die Gelbwesten?



(Alle Zahlen in %)



Eher kein Vertrauen

Eher Vertrauen

Wie hoch ist das Vertrauen der Franzosen in offizielle Zahlen zu...

Quelle: SciencesPo CEVIPOF, Januar 2019

Kein Vertrauen

In Frankreich wird eine Leidenschaft für Gleichheit gepflegt. Es ist bekannt, dass das republikanische Modell auf dem Versprechen von Chancengleichheit und Gleichberechtigung aller Bürger beruht. Doch in Wirklichkeit wird dieses Versprechen nicht eingehalten: Laut PISA-Ergebnissen ist die Kluft bei den Leistungen von Schülern aus benachteiligten Familien und dem Rest der Bevölkerung so groß wie in keinem anderen OECD-Land.

Außerdem sind die meisten Neueinstellungen befristet, und dies, obwohl der Arbeitsmarkt in erster Linie aus unbefristeten Stellen besteht. Die Hindernisse beim sozialen Aufstieg nähren seit längerer Zeit Frustrationen und Ängste. Auch Maßnahmen im Interesse von Wohlhabenden werden schnell als Provokation verstanden.

Es ist kein Zufall, dass sich in Frankreich bis heute keine liberale Partei etablieren konnte. Mit seiner "La République en marche" ist Emmanuel Macron eine Ausnahme, aber auch er kennt die Gefahr und lehnt das liberale Etikett ab. In diesem angespannten Kontext stehen Symbole der Machtelite im Mittelpunkt der Kritik. Nicht zufällig prangern die Gelbwesten die Reform der Vermögenssteuer, wie sie die Regierung beschlossen hat, und die Gehälter von hohen Regierungsbeamten an. Vorschläge, um das strukturelle Problem der Bildungsungleichheit zu lösen, haben sie aber nicht.

Hinter dem Begriff der Brüderlichkeit steht der Anspruch, der aus der Revolution stammt, ein einheitliches und unteilbares Volk zu bilden. Daraus entsteht nicht nur ein gewisses Misstrauen gegenüber Pluralismus und kultureller Vielfalt, insofern als sie eine solche Einheit gefährden könnten. Es weckt auch die Idee, dass das Volk keine Vertreter aus der Elite braucht, sondern sich selbst regieren kann – und soll.

Diese Kritik der repräsentativen Demokratie versammelt zwar keine Mehrheit hinter sich, doch sie hat in Frankreich eine lange Tradition und tritt immer wieder in spannungsgeladenen Phasen hervor. Daran knüpfen die Gelbwesten an. Sie verlangen, dass das Prinzip von Volksabstimmungen nach schweizerischem Vorbild in die Verfassung aufgenommen wird. Paradox ist dabei, dass sie gleichzeitig die Vorstellung eines übermächtigen Staates vermitteln und sowohl eine Steuersenkung als auch eine Erhöhung des Mindestlohns, die Schaffung von Stellen für Arbeitslose und mehr Mittel für Polizei und Justiz fordern.

Ergebnisse der nationalen Debatte

Im Kern ist ein gegenseitiges Vertrauensdefizit das Problem. Auf der einen Seite misstraut ein überwiegender Teil der Bevölkerung den Akteuren und Institutionen der französischen Demokratie. Auf der anderen Seite trauen Regierende den Bürgern nicht und sind nicht bereit, ihnen mehr Teilhabe an Entscheidungsmechanismen zu geben. Die sofortige Ablehnung der Forderung nach Volksabstimmungen durch den Präsidenten und den Premierminister hat das wieder gezeigt.

Eine solche Dynamik aufzubrechen, ist alles andere als leicht, denn diese Situation ist das Ergebnis eines jahrzehntelangen Prozesses. Außerdem ist inzwischen Gewalt im Spiel, sowohl bei einem Teil der Gelbwesten als auch in der staatlichen Reaktion darauf, was zu weiterer Radikalisierung beiträgt.

Die Gelbwestenbewegung hat die alte Diskussion über die Gründung einer Sechsten Republik wiederbelebt. Dies ist eine Forderung, die der Chef des Front National bereits in den 1990er Jahren vorbrachte, und die inzwischen mehrere Vertreter des linken Lagers übernommen und mit anderem Inhalt gefüllt haben. Ohne den

Rahmen der Fünften Republik sprengen zu wollen, plant auch die aktuelle Regierung eine Verfassungsreform, die sie wegen der Affäre um den

Die aktuelle Regierung plant eine Verfassungsreform

gewalttätigen Präsidenten-Leibwächter Benalla und der Gelbwesten erstmal verschieben musste.

Was sie genau beinhalten wird, hängt zum Teil von den Ergebnissen der "großen nationalen Debatte" ab, die Mitte März endet. Neben der Steuer- und Haushaltspolitik sowie der ökologischen Wende stehen die Organisation des Staates und die Ausübung der Demokratie auf der Agenda. Eine Reform, die die Sorgen der Bürger berücksichtigen und Mechanismen zu deren besserer Einbeziehung in die öffentliche Diskussion schaffen würde, könnte sicherlich helfen, dem Vertrauensdefizit zumindest ansatzweise entgegenzuwirken. Doch so wichtig Institutionen sind, sie sind nicht alles. Die politische Kultur eines Landes ist genauso entscheidend - und lässt sich nicht so leicht ändern.



Dr. Claire
Demesmay leitet
das Programm Frankreich, deutsch-französische Beziehungen
im Forschungsinstitut
der DGAP.

Nukleare Realitäten

Will sich die NATO weiterhin gegenüber atomaren Bedrohungen verteidigen, muss sie sich zur Idee der Abschreckung mit Kernwaffen bekennen

Von Karl-Heinz Kamp

je NATO präsentiert sich im 70. Jahr ihres Bestehens in erstaunlich guter Verfassung. Auch die grundlegende Veränderung der sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen im Jahr 2014, als Russland mit der Annexion der Krim und dem Bruch der europäischen Sicherheitsordnung vom Partner wieder zum Gegner mutierte, hat die Allianz bislang gemeistert. Sie hat sich auf die neuen Realitäten eingestellt und das im NATO-Vertrag festgeschriebene Solidaritätsversprechen mit glaubwürdigen Fähigkeiten zur Abschreckung und Verteidigung des Bündnisgebiets unterfüttert. Dabei hat sie nicht nur ihre konventionellen Fähigkeiten erheblich ausgebaut, sondern auch ihr nukleares Abschreckungspotenzial verbessert. Für die Zukunft steht darüber hinaus eine umfassende Modernisierung des amerikanischen Kernwaffenarsenals an, einschließlich der Systeme, die für die NATO eingeplant sind.

Während die Steigerung der konventionellen Kampfkraft allgemein

auf Unterstützung trifft, ist eine auf Kernwaffen gestützte Sicherheitspolitik nach wie vor in vielen Mitgliedstaaten umstritten.

Das überrascht nicht angesichts der unauflösbaren Widersprüche, die mit der nuklearen Abschreckung verbunden sind, und der Gefahren, die im Falle ihres Scheiterns drohen. Problematisch ist allerdings die immer breiter werdende Lücke zwischen den Bemühungen aller NATO-Regierungen, das Nuklearpotenzial des Bündnisses zu stärken einerseits und den Forderungen in vielen Öffentlichkeiten der NATO-Staaten, auch in Deutschland, nach einer nuklearwaffenfreien Welt andererseits.

Die aktuelle Diskussion um den von den USA und Russland infrage gestellten Vertrag über nukleare Mittelstreckenraketen (INF), in der eher alarmistisch vor einem nuklearen Rüstungswettlauf gewarnt wird, ist hierfür ein Beispiel. Wird diese Schere zwischen Regierungshandeln und den Erwartungen der Öffentlichkeit breiter, so kann die Zustimmung zur Sicherheitspolitik des Atlantischen Bündnisses insgesamt leiden. Das gilt umso mehr, als das permanente Störfeuer aus dem Weißen Haus ohnehin eine Schwächung der transatlantischen Bande vorantreibt. Es muss also nach Wegen gesucht werden, die Akzeptanz nuklearer Abschreckung zumindest in Ansätzen zu verbessern.

Veränderte Sicherheitslage

In den Jahren vor 2014 spielte nukleare Abschreckung im Bündnis eine sehr untergeordnete Rolle. Zwar hatte die NATO in ihrem bis heute gültigen Strategischen Konzept von 2010 bekräftigt, eine "nukleare Allianz" zu bleiben, solange Kernwaffen eine Realität in der internationalen Sicherheitspolitik sind. Auch einigte man sich auf ein allgemein zugängliches nuklearstrategisches Grundlagendokument, das den sperrigen Titel Deterrence and Defence Posture Review (DDPR) trug.

Praktische Auswirkungen hatten diese Schritte aber kaum. Immerhin blieben weiterhin amerikanische Atomwaffen in einigen europäischen NATO-Staaten stationiert, wurden aber über die Jahre in ihrer Anzahl auf einen Bruchteil der Präsenz zur Zeit des Ost-West-Konflikts reduziert.

Übrig blieb eine sehr kleine Zahl von Atombomben, die mit Flugzeugen der Stationierungsländer in ihr potenzielles Ziel geflogen werden könnten. Zurückgefahren wurden auch nukleare Planungen, militärische Übungen oder nukleare Reaktionszeiten. Es hätte in einem Ernstfall viele Wochen gedauert, bevor das nukleare Abschreckungspotenzial der NATO einsatz-

bereit gewesen wäre. Auch die allgemeinen nuklearstrategischen Diskussionen wurden bei NATO-Tagungen auf ein Minimum reduziert. Dauerten die Ministertreffen der Nuklearen

Planungsgruppe (NPG), dem NATO-Gremium, das sich mit Kernwaffen befasst, einst auch mal zwei Tage und führten zu umfangreichen Erklärungen,

Wirksame Abschreckung braucht atomare Kapazitäten

so schrumpften sie in den letzten Jahren zu einem Kurztermin von einer halben Stunde zusammen. Seit 2007 wurden überhaupt keine NPG-Kommuniqués mehr veröffentlicht.

All dies änderte sich dann im Jahr 2014 grundlegend. Russland hatte seine Rückkehr zu revanchistischer Politik in Osteuropa mit konkreten nuklearen Drohungen gegenüber der NATO verbunden. Folglich musste auch das Bündnis seine nuklearen Abschreckungskapazitäten anpassen. Dafür war es notwendig, zunächst wieder einen "nukleareren Mindset" zu schaffen - also die Einsicht in allen NATO-Mitgliedsländern, dass Abschreckung nicht einfach nur erklärt werden kann, sondern mit funktionsfähigen und überzeugenden nuklearen Kapazitäten untermauert werden muss.

Dazu gehört auch ein Konsens darüber, worin die Gefährdung durch Russland besteht und wie ihr begegnet werden sollte. Das war keine leichte Aufgabe, wenn man bedenkt, dass noch 2009 ein deutscher Außenminister den Abzug aller amerikanischen Atomwaffen aus Deutschland und damit das Ende der deutschen Beteiligung am nuklearen Abschreckungssystem der NATO – der so genannten nuklearen Teilhabe – gefordert hatte.

Darüber hinaus mussten die nuklearen Reaktionszeiten erheblich verkürzt werden. Die NATO hatte als Folge von Russlands Aggression gegenüber der Ukraine eine schnelle Eingreiftruppe, die Very High Readiness Joint Task Force (VJTF), geschaffen, die in fünf bis acht Tagen

Abschreckung soll einen militärischen Konflikt verhindern

am Rand des Bündnisses zum Einsatz kommen kann. Würden im Vergleich dazu weiterhin viele Wochen benötigt, um parallel das nukleare Poten-

zial der NATO einsatzbereit zu machen, so würde die Abschreckung insgesamt geschwächt, selbst wenn ein Einsatz von Kernwaffen nur eine extrem ferne Option darstellt. Durch eine Reihe von Verfahrensänderungen wurde bis heute die Lücke zwischen konventioneller und nuklearer Reaktionszeit im Krisenfall deutlich verkleinert.

Die Zahl der nuklearen Übungen wurde ebenfalls erhöht und in möglichst realen Krisenszenarien organisiert – sie spielten nicht mehr wie in der Vergangenheit auf fiktiven Inseln im Ozean mit unrealistischen Konfliktannahmen. Das erhöht nicht nur den eigenen Bereitschaftsstand, sondern sendet auch deutliche Signale der Entschlossenheit an einen möglichen Aggressor und stärkt damit den Zweck jeglicher Abschreckung, nämlich die Verhinderung eines militärischen Konflikts.

Des Weiteren erhöhte sich die Zahl der NATO-Staaten, die sich, obwohl sie keine amerikanischen Kernwaffen beherbergen, an einer nuklearen Operation der NATO mit ihren konventionellen Fähigkeiten beteiligen würden. Käme es also jemals zu einem Einsatz amerikanischer Kern-

waffen im NATO-Rahmen, würden diese Länder beispielsweise Begleitschutz fliegen oder eine gegnerische Luftabwehr bekämpfen.

All diese Maßnahmen, die bislang erst in Teilen umgesetzt sind, fanden mit ausdrücklicher Billigung aller NATO-Mitglieder statt. Auch die Bundesregierung hat sich in den vergangenen Monaten immer wieder zur Verantwortung Deutschlands im Rahmen der nuklearen Teilhabe bekannt.

Öffentliche Nuklearkritik

Völlig diametral zu diesem Ausbau der Abschreckung entwickelte sich die öffentliche Meinung in vielen NATO-Staaten hin zu der Forderung, Atomwaffen vollständig abzuschaffen. Zwar gibt es antinukleare Bewegungen nahezu seit dem Bestehen der NATO, allerdings erhielt eine solche Kritik erst die höheren Weihen, als Präsident Obama 2009 seinen Traum von der nuklearwaffenfreien Welt – Global Zero –verkündete und dafür den Friedensnobelpreis erhielt.

Es schwante dem Präsidenten allerdings schon bald, wie illusionär seine Vorstellungen angesichts der Entwicklungen in Nordkorea, Iran oder China waren und er rückte schrittweise von ihnen ab. Der ehemalige Vorsitzende des Nobel-Komitees Geir Lundestad räumte in seinen Memoiren 2015 ein, dass die Preisentscheidung ein Fehler gewesen sei.

Die Grundidee völliger nuklearer Abrüstung gewann aber weiter an politischem Momentum. Im Juli 2017 stimmten 122 (alles Nichtkernwaffenstaaten) der 193 Mitglieder der Vereinten Nationen für ein generelles, weltweites Kernwaffenverbot. Zwar schloss sich keines der NATO-

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Mitglieder diesem Votum an, allerdings gab es in einigen dieser Länder heftige innenpolitische Debatten. Politisch begleitet und vorangetrieben wurde das UN-Votum durch die Öffentlichkeitsarbeit der International Campaign to Abolish Nuclear Weapons (ICAN), die dafür im Oktober 2017 ebenfalls mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet wurde. Im November 2017 beteiligte sich auch Papst Franziskus an der Nukleardebatte und brandmarkte den Besitz von Atomwaffen als unmoralisch.

Unbeeindruckte Regime

Das Problem derartiger Initiativen ist nicht allein, dass sie an den Realitäten einer Welt, in der die Zahl der Nuklearstaaten eher zu- als abnimmt, völlig vorbeigehen. Vor allem lassen sie die Idee der nuklearen Abschreckung gerade in den Ländern erodieren, die aufgrund ihrer demokratischen Verfasstheit sicherheitspolitische Entscheidungen offen zur Debatte stellen. Autokratische Regime, die sich um die öffentliche Meinung im eigenen Land oder um ihr internationales Ansehen nicht scheren, bleiben von Beschlüssen der Vereinten Nationen meist unbeeindruckt und werden weiter mit ihren Kernwaffen drohen. Will die NATO eine nukleare Allianz bleiben und sich weiter gegenüber äußeren nuklearen Bedrohungen verteidigen, muss sie sich zur Idee der atomaren Abschreckung bekennen.

Dabei kann es nicht darum gehen, auf breite öffentliche Zustimmung zu zielen, wie sie Kernwaffen etwa in Frankreich oder in den USA entgegengebracht wird. In den meisten europäischen NATO-Staaten und gerade in Deutschland ist die Wahrnehmung gegenüber nuklearen Machtmitteln aus guten historischen und politischen Gründen eine völlig andere. Zumeist hat die Debatte auch eine antiamerikanische Note, da oft nur gegen US-Atomwaffen demonstriert wird, das aggressive

Gebaren Russlands jedoch allenfalls zur Kenntnis genommen wird. Was bestenfalls erreicht werden kann, ist ein Anerkennen der nuklearen Abschreckung als ein notwendiges Übel,

An wirkliche nukleare Abrüstung ist derzeit kaum zu denken

das Kriege verhindern kann, weil es gerade aufgrund seiner immensen Gefahren die Atommächte zur militärischen Zurückhaltung im Umgang

miteinander anhält. Mindestens vier Schritte sind denkbar, um die Akzeptanz der NATO-Nuklearabschreckung zumindest in Ansätzen zu erhöhen.

Vermittlung in der Öffentlichkeit

Erstens ist es erforderlich, dass sich alle NATO-Mitglieder, die zur "nuklearen Allianz" beitragen, auch dazu öffentlich bekennen. Neben den drei Nuklearmächten USA, Großbritannien und Frankreich gibt es fünf Staaten der nuklearen Teilhabe, die eine Stationierung amerikanischer Atombomben auf ihrem Boden erlauben und teilweise die notwendigen Trägerflugzeuge bereitstellen. Obgleich diese Länder (Deutschland, Niederlande, Belgien, Italien und die Türkei) allgemein bekannt sind und in ihnen teilweise heftig über das Für und Wider der nuklearen Teilhabe gestritten wird, gibt es kein einziges offizielles NATO-Dokument, in dem diese Namen explizit genannt werden. Einige der fünf verschanzen sich hinter der NATO-Geheimhaltung, um selbst vor ihrer eigenen Öffentlichkeit ihren nuklearen Status nicht bekannt machen zu müssen.

Zweitens müsste auch die recht große Zahl an Mitgliedern, die keine amerikanischen Atomwaffen haben, im Einsatzfall aber konventionelle Luftunterstützung anbieten würden, eine solche Ehrlichkeit an den Tag legen. Nach wie vor werden diese im NATO-Slang als "SNOWCAT"-Staaten bezeichneten Länder (Support for Nuclear Operations with Conventional Air Tactics) namentlich nicht genannt, obgleich gerade einige der osteuropäischen NATO-Staaten diese Mission mit großem Engagement erfüllen.

Hier wie da verhindern ins Extrem getriebene Geheimhaltungsregeln der Allianz beziehungsweise die Scheu der entsprechenden Regierungen eine breitere Debatte. Dass es sehr wohl gelingen kann, auch höchst unpopuläre Notwendigkeiten den Wählern zu vermitteln, zeigt Deutschlands Umgang mit der Frage höherer Verteidigungsausgaben. Eine offene Benennung der Missstände in den Streitkräften und der Hinweis auf die deutsche Verantwortung haben die öffentliche Zustimmung für die deutliche Anhebung des Verteidigungshaushalts kontinuierlich gesteigert.

Drittens ist es notwendig, dass die NATO an den Bemühungen zur nuklearen Rüstungskontrolle festhält, weil Rüstungsbegrenzungen ein wesentlicher Teil der Sicherheitspolitik vieler europäischer NATO-Mitglieder (und deren Öffentlichkeiten) sind. In dieser Hinsicht war die Aufkündigung des INF-Abkommens durch die USA politisch und psychologisch sicher das falsche Signal, weil es den NATO-Konsens insgesamt gefährdet.

Vermittelt werden muss aber auch, dass an eine wirkliche nukleare Abrüstung im Ost-West-Rahmen derzeit kaum zu denken ist. Russland versteht seine eigenen Atomwaffen als Mittel zur Kompensation seiner militärischen Schwächen im konventionellen Bereich und hat deshalb wenig Interesse an wirklichen Reduzierungen. Auch ist die russische "nukleare Denke" schon seit sowjetischen Zeiten eine völlig andere.

Russlands Aufrüstung

Während die NATO konzeptionell zwischen konventionellem und nuklearem Waffeneinsatz streng unterscheidet und sich letzteren nicht wirklich vorstellen kann, betrachtet Russland das Militärische eher als ein Kontinuum, in dem konventionelle und nukleare Streitkräfte ihren Platz haben und entsprechend der militärischen Erfordernisse auch eingesetzt werden können.

Moskaus stetiger Aufbau neuer nuklearer Fähigkeiten ist dafür Beleg. Wenn Rüstungskontrolle wichtig, wirkliche Abrüstung derzeit aber nicht durchsetzbar ist, dann muss sich der entsprechende Dialog mit Russland vor allem auf Transparenz, Vertrauensbildung und Krisenstabilität konzentrieren. Das gilt insbesondere für den Fall, dass es keine Verständigung über die nuklearen Mittelstreckenwaffen geben sollte.

Viertens schließlich muss sich die NATO auf ein neues nuklearstrategisches Grundlagendokument einigen. Der bislang gültige DDPR wurde 2011/12 formuliert – zu einer Zeit also, als sich Russland noch als Partner verstand, es Hoffnungen auf einen Arabischen Frühling gab und die Rolle der NATO vor allem im Krisen-

management außerhalb des eigenen Bündnisgebiets bestand. Dies hat nur wenig mit der aktuellen strategischen Lage zu tun, in der die NATO sich wieder auf Landes- und Bündnisverteidigung gegenüber Russland konzentriert und Abschreckung wieder eine ganz andere Bedeutung hat.

Auch hier scheuen viele NATO-Staaten vor einem solchen Unternehmen zurück, wäre es doch mit ver-

meintlich unliebsamen Diskussionen in der Öffentlichkeit verbunden und würde die Uneinigkeit in bestimmten Positionen offenlegen. Eher ak-

Angebracht wäre mehr Vertrauen in die eigene Überzeugung

zeptiert man, dass strategisch überholte Dokumente und Strategien weiter existieren und wundert sich dann, dass man gegenüber der Öffentlichkeit keine kohärente Argumentation vorweisen kann.

Etwas mehr Vertrauen in die Kraft der eigenen Überzeugung und in die Zugänglichkeit der Bevölkerung für vernünftige Begründungen wäre angebracht. Die deutsche Diskussion um eine bessere Ausstattung für die Bundeswehr hat es vorgemacht.



Dr. Karl-Heinz Kamp ist Präsident der Bundesakademie für Sicherheitspolitik in Berlin. Der Autor gibt seine persönliche Meinung wieder.

Keine Rückkehr in Sicht

Die Krise um die nach Bangladesch geflüchteten Rohingya aus Myanmar dauert an. Und die Weltgemeinschaft drückt sich vor Mitverantwortung

Von Nicola Glass

Yanghee Lee ließ keinen Zwei-fel daran, wie sie die Krise um die geflüchteten Rohingya beurteilt: Eine baldige Rückkehr nach Myanmar halte sie für ausgeschlossen, betonte die UN-Sonderberichterstatterin für Menschenrechte in Myanmar, Ende Januar nach einem Besuch in Bangladesch. Auch der Regierung in Dhaka ist das längst bewusst - trotz bisheriger Repatriierungsabkommen. So musste Mohammad Abul Kalam am späten Nachmittag des 15. November einräumen, dass aus der geplanten Rückkehr der ersten Rohingya-Flüchtlinge nach Myanmar vorerst nichts werde. Kurz zuvor hatten der Flüchtlingskommissar der bangladeschischen Regierung und seine Mitarbeiter noch versucht, Freiwillige für eine Repatriierung zu finden. Für die Betreffenden stünden Busse und Lastwagen bereit, außerdem würden sie mit Essen und Vorräten für drei Tage versorgt. Vergebens. Stattdessen protestierten Hunderte Rohingya: "Wir gehen nicht zurück", hatten sie gerufen. Und: "Wir wollen unsere Rechte und die Staatsbürgerschaft garantiert bekommen."

Da niemand freiwillig die Flüchtlingscamps in Bangladesch verlassen wolle, werde man die Menschen nicht zwingen, erklärte Abul Kalam schließlich. Damit war die zwischen Bangladesch und Myanmar getroffene Vereinbarung von Ende Oktober geplatzt. Auf Dauer aber können die Rohingya nicht in Bangladesch bleiben, betont die Regierung in Dhaka.

Die Tragödie der muslimischen Rohingya hat sich zur schwersten Flüchtlingskrise Asiens und zu einer der weltweit größten entwickelt. Die Betroffenen haben Gräuel unvorstellbaren Ausmaßes durchlitten: Gegenüber UN-Vertretern, Menschenrechtlern, Hilfsorganisationen und Journalisten schilderten sie Morde, Massenvergewaltigungen, Folter und das Niederbrennen ganzer Dörfer durch Myanmars Armee, Milizen und teils auch buddhistische Bürgerwehren. Selbst Kleinkinder und Babys wurden

nicht verschont. Seit Beginn der jüngsten Militäroffensive in Myanmars westlichem Rakhine-Staat Ende August 2017 sind über 700 000 Rohingya ins benachbarte Bangladesch geflohen. Doch das südasiatische Land mit seinen etwa 166 Millionen Einwohnern, von denen viele selbst in absoluter Armut leben, ist mit dem Massenansturm überfordert.

Dabei liegt die Lösung des Problems nicht in Bangladesch, sondern in Myanmar. Doch in dem buddhistisch dominierten Land werden die Rohingya verächtlich als "Bengalis" verunglimpft, als illegale Eindringlinge aus Bangladesch. Aufgrund eines Gesetzes von 1982 verweigert Myanmar den Angehörigen der muslimischen Volksgruppe die Staatsbürgerschaft, obwohl viele seit Generationen dort leben, die meisten davon im Bundesstaat Rakhine.

Vor den Gewaltexzessen der Armee waren Rohingya bereits 1978, Anfang der 1990er Jahre sowie im Oktober 2016 über die Grenze geflohen - und längst sind nicht alle zurückgekehrt. Mittlerweile harren im Distrikt Cox's Bazar im Südosten von Bangladesch mehr als 900 000 Rohingya aus. Deren Not ist seit Jahrzehnten bekannt. Doch viele innerhalb der Weltgemeinschaft tun so, als wäre die Eskalation der gezielten Gewalt nicht absehbar gewesen, die UN-Ermittler und Menschenrechtler mittlerweile offiziell als "Völkermord" und "Verbrechen gegen die Menschlichkeit" einstufen.

Das brutale Vorgehen des myanmarischen Militärs kam keinesfalls aus heiterem Himmel. Bereits vor dem 25. August 2017, als die Miliz "Arakan Rohingya Salvation Army" (ARSA) Dutzende Grenzposten von Polizei und Militär in Rakhine überfiel und die Armee mit einer Offensive gegen die gesamte Rohingya-Bevölkerung antwortete, gab es Indizien dafür, dass die staatlichen Gräuel geplant gewesen waren. So hatten verschiedene Medien im Vorfeld von

Truppenverstärkungen in Rakhine berichtet. Demnach war die Krisenregion regelrecht "abgeriegelt" worden. Nicht zuletzt bestätigten Flücht-

Die Eskalation der gezielten Gewalt war lange absehbar

linge in Bangladesch, dass Myanmars Armee, die die brutalen Kampagnen bis heute als "Anti-Terror-Maßnahmen" rechtfertigt, auch in jene Dörfer eingedrungen war, wo die ARSA gar nicht zugeschlagen hatte. Vor dem Hintergrund wachsender internationaler Kritik tat Armeechef Min Aung Hlaing die Massenflucht der Rohingya ins benachbarte Bangladesch als "Rückkehr der Bengalis in deren angestammte Heimat" ab.

Kennzeichen eines Völkermords

An mahnenden Stimmen fehlt es nicht. Neben Menschenrechtsorganisationen hat auch Sonderberichterstatterin Yanghee Lee wiederholt die Weltgemeinschaft zum Handeln aufgerufen. Die Südkoreanerin hat sich zudem "bestürzt und enttäuscht" darüber gezeigt, dass Myanmar ihr Parteilichkeit vorwirft und ihr im Dezember 2017 erneute Einreisen verwehrte: Die Verweigerung der Kooperation "kann nur als starkes Indiz dafür gewertet werden, dass im Rakhine-Staat sowie im übrigen Land etwas ganz Schreckliches vorgehen muss". Wenig später erklärte Lee, das brutale Vorgehen gegen die Rohingya trage "Kennzeichen eines Völkermords".

Ähnlich hatte sich der frühere UN-Hochkommissar für Menschenrechte, Said Raad al-Hussein, geäußert und gefragt: "Wie viel müssen Menschen ertragen, bevor ihre Leiden wahrgenommen und ihre Identität und Rechte von ihrer Regierung und der Welt anerkannt werden?" Zwar haben ausländische Regierungen und politische Entscheidungsträger Wor-

Der Westen belohnte Myanmar für halbgare Reformen

te der Empörung und des Abscheus gefunden – aber zuvor alle Anzeichen einer Eskalation ignoriert. Damit sind sie für das Schicksal der Rohingya

mitverantwortlich. Dass man ideologischen Interessen und wirtschaftlichen Beziehungen deutlich mehr Priorität einräumt als Menschenrechtsfragen, rächt sich nun bitter.

Interessen versus Menschenrechte

Wegen seiner Bodenschätze und Ressourcen wie Öl, Gas, Edelsteinen und Tropenhölzern sowie seiner strategisch günstigen Lage in Südostasien steht Myanmar seit Langem im Fadenkreuz internationaler Interessen. Schon zu Zeiten der Militärdiktatur, die nach außen im März 2011 endete, war China der treueste Verbündete der Generäle - politisch wie wirtschaftlich. Am chinesischen Veto im UN-Sicherheitsrat sind wiederholt Resolutionen gescheitert, welche die verheerende Menschenrechtslage in Myanmar verurteilen sollten. Auch heute steht Peking trotz eines nicht immer konfliktfreien Verhältnisses weiter an der Seite Myanmars, das seit 2016 von einer zivilen Regierung unter Friedensnobelpreisträgerin Aung San Suu Kyi geführt wird, in der das Militär jedoch der eigentliche Machtfaktor geblieben ist.

Dabei hatte es zunächst so ausgesehen, als ob sich Myanmar unter der seit 2011 vom damaligen Präsidenten Thein Sein betriebenen Öffnung verstärkt dem Westen, insbesondere den USA, zuwenden würde. Washington wollte sich auf die Fahne schreiben. es habe den Prozess der Liberalisierung in dem jahrzehntelang abgeschotteten Land aktiv vorangetrieben. Als damaliger US-Präsident besuchte Barack Obama im November 2012 Südostasien, darunter Myanmar. Die Visite war Teil eines Vorhabens. Asien verstärkt zum Drehund Angelpunkt sicherheits- und wirtschaftspolitischer Interessen zu machen, um den Chinesen nicht die vorherrschende Rolle in Südostasien zu überlassen.

Obamas Besuch in Myanmar erfolgte zu einem Zeitpunkt, als längst ersichtlich war, dass es in mehreren Teilen des Landes "brannte". Im Juni 2011 hatte das Militär einen 17-jährigen Waffenstillstand mit den Rebellen der "Kachin Independence Army" (KIA) gebrochen. Im Zuge des erneut aufflammenden Konflikts wurden mehr als 100 000 Kachin vertrieben. Auch im Norden des benachbarten Shan-Staates halten die bürgerkriegsähnlichen Zustände an. Der westliche Bundesstaat Rakhine, in dem bis zur jüngsten Vertreibung mehr als 90 Prozent der Rohingya lebten, wurde im Juni und Oktober 2012 zum Schauplatz blutiger Auseinandersetzungen, in deren Zuge es Pogrome gegen Muslime gab. Mehr als 140 000 Menschen wurden vertrieben, die meisten davon Rohingya. Bis heute leben viele unter erbärmlichen Bedingungen in Lagern.

Obwohl sich die USA dieser Lage bewusst waren, hatten sie ab 2012 eine sukzessive Lockerung der wirt-

Bild nur in Printausgabe verfügbar

schaftlichen Sanktionen angekündigt. Auch die EU hatte ihre Restriktionen bis auf ein Waffenembargo weitgehend aufgehoben. Somit belohnte die westliche Welt Myanmar damals für halbgare Reformen. "Der Westen hat immer in die andere Richtung geschaut, wenn es um Menschenrechtsverletzungen an ethnischen Volksgruppen ging", resümierte Mark Farmaner, Direktor der Organisation Burma Campaign UK. "Obama wollte Myanmar als Erfolgsgeschichte präsentieren und reagierte nicht auf das, was mit den Rohingya geschah. Europa wünschte sich mehr Handel mit Asien und war es leid, Beziehungen zu belasten, indem es über die Menschenrechte in Myanmar stritt. Für die EU und die USA waren die Rohingya entbehrlich."

Erst nachdem die jüngsten Vertreibungen beispiellose Ausmaße angenommen hatten, beschlossen die USA und EU neue Sanktionen gegen einige Kommandeure aus den Reihen der Armee und Polizei beziehungsweise drohten weitere Restriktionen an. So wurde im April 2018 das EU-Waffenembargo gegen Myanmar verlängert und ausgeweitet und die militärische Zusammenarbeit mit der Armee des Landes untersagt. Weitere Kritik seitens Washingtons gab es zudem am Rande eines Gipfels der Südostasiatischen Staatengemeinschaft (ASEAN) im November 2018: US-Vizepräsident Mike Pence erklärte bei einem Treffen mit De-facto-Regierungschefin Aung San Suu Kyi, die Gewalt gegen die muslimische Minderheit sei "nicht zu entschuldigen". Dagegen haben die Friedensnobelpreisträgerin und ihre Regierung die Gräuel der Armee wiederholt verteidigt und Verbrechen wie Massenvergewaltigungen als Fake News abgetan.

Indes will Myanmars mächtiger Nachbar China vor allem eines: Stabilität an den Grenzen. Die Region um die Stadt Kyaukpyu im Rakhine-Staat ist von zentraler Bedeutung für

IP • März/April 2019

Chinas "Belt-and-Road"-Projekt, das die Bucht von Bengalen mit Kunming in der südchinesischen Yunnan-Provinz verbindet und unter anderem Öl- und Gaspipelines umfasst. Pläne für den Ausbau eines Tiefseehafens hat Myanmar Berichten zufolge aller-

Peking will verhindern, dass die Krise ausgedehnt wird dings drastisch zurückgeschraubt – aus finanziellen Gründen, wie es hieß. Demnach befürchtete die Regierung in Naypyidaw, auf möglichen Milliarden-

schulden sitzen zu bleiben. Die Neuverhandlungen sahen Beobachter als Test dafür an, wie belastbar die bilateralen Beziehungen sind. Schließlich ist Myanmar angesichts wachsender Kritik am brutalen Umgang mit den Rohingya immer mehr auf die Unterstützung Pekings angewiesen.

Im November 2017 hatte China einen Drei-Stufen-Plan vorgeschlagen. Dieser sah eine Waffenruhe, Verhandlungen über eine Rückführung der Flüchtlinge nach Rakhine und eine wirtschaftliche Entwicklung des Krisenstaats mit Unterstützung Pekings vor. Dabei könnten auch die UN und die internationale Gemeinschaft eine konstruktive Rolle spielen, so China. Die Volksrepublik gilt als treibende Kraft hinter den Vereinbarungen zwischen Myanmar und Bangladesch zur Repatriierung der Rohingva, die bis dato ins Leere liefen: Bevor Dhaka die zuletzt für den 15. November geplante Rückführung aufschob, war schon ein im November 2017 geschlossenes Abkommen nicht umgesetzt worden, wonach mit der Repatriierung im Januar 2018 begonnen werden sollte.

Geht es jedoch um eine mögliche Strafverfolgung, liegt Peking offenbar daran, dass die Rohingya-Krise "nicht verkompliziert, ausgedehnt oder internationalisiert" wird. Das sagte Chinas Außenminister Wang Yi im September 2018. Da hatte der UN-Menschenrechtsrat angekündigt, Beweise für den mutmaßlichen Völkermord an den Rohingya sicherzustellen und eine neue unabhängige Stelle für Ermittlungen einzurichten. Am Ende votierten 35 Staaten, darunter Deutschland, für die Resolution, während China, die Philippinen und Burundi dagegen stimmten. Sieben weitere Länder enthielten sich.

Spaltung der ASEAN-Mitglieder

Die Rohingya-Flüchtlinge betonen wiederholt, sie gingen nur dann zurück, wenn man ihnen die Staatsbürgerschaft zuerkenne, sie für ihren zerstörten Besitz entschädige und die für die Verbrechen Verantwortlichen zur Rechenschaft ziehe. Entgegen offizieller Beteuerungen und bisheriger Abmachungen mit Bangladesch lässt Myanmar nicht erkennen, dass es willens ist, die Flüchtlinge heimkehren zu lassen. Im März 2018 dokumentierte Amnesty International, wie auf Flächen niedergebrannter Rohingya-Dörfer neue Straßen und Gebäude entstanden. Unter anderem würden in Rakhine, wo sich mittlerweile ein weiterer Konflikt entlädt, "Stützpunkte zur Unterbringung von Angehörigen des Militärs und der Grenzpolizei errichtet und Hubschrauberlandeplätze gebaut", so die Organisation und sprach von einer "Militarisierung mit alarmierender Geschwindigkeit".

Der ASEAN-Verband, dessen Mitgliedstaaten zumeist autoritär bis diktatorisch regiert werden, praktiziert traditionell eine Politik der Nichteinmischung. Doch auch dort tun sich seit einiger Zeit Risse hinsichtlich des Umgangs mit den Rohingva auf. So hält das muslimisch geprägte Malaysia nicht mit Kritik hinterm Berg. Premierminister Mahathir Mohamad monierte, Suu Kyi versuche, "das Unentschuldbare zu entschuldigen". Konsequenzen fordert längst auch die ASEAN-Parlamentariergruppe für Menschenrechte (APHR): "Die ASEAN-Länder müssen die zerstörerische Politik der Nichteinmischung beenden und echte Maßnahmen ergreifen", sagte APHR-Vorstand Eva Kusuma Sundari, Mitglied des indonesischen Repräsentantenhauses, deren Land seit Januar für zwei Jahre als nichtständiges Mitglied im UN-Sicherheitsrat sitzt. "Wir können nicht zulassen, dass diese Gräuel in einem unserer Mitgliedstaaten völlig ungestraft stattfinden."

Ähnlich äußerten sich auch andere Menschenrechtler: So pochen Organisationen wie Human Rights Watch und Burma Campaign UK unter anderem auf ein globales Waffenembargo gegen Myanmars Generäle. Kritisiert wurde vor allem, dass Armeechef Min Aung Hlaing zwischenzeitlich auch in Belgien, Italien, Österreich und Deutschland der rote Teppich ausgerollt worden war. Myanmars Oberbefehlshaber sei ein Kriegsverbrecher, kritisierte Mark Farmaner von Burma Campaign UK. "Der einzige Ort in Europa, an dem Min Aung Hlaing erscheinen sollte, ist der Internationale Strafgerichtshof in Den Haag."

Damit stellt sich die Frage nach juristischer Aufarbeitung. Eine UN-Kommission unter Vorsitz des indonesischen Juristen Marzuki Darusman, die Myanmars Militärs, allen voran Min Aung Hlaing, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit und der zivilen Regierung unter Suu Kyi eine Mitschuld vorwirft, fordert, die Gräuel müssen vom Internationalen Strafgerichtshof (ICC) in Den Haag oder einem Sondertribunal untersucht und geahndet werden.

Beobachter sind bislang davon ausgegangen, dass China und Russ-

land als ständige Mitglieder des Sicherheitsrats gegen strafrechtliche Konsequenzen stimmen würden, darunter eine Verweisung Myanmars an Den Haag

Die Politik der Nichteinmischung muss beendet werden

oder ein anderes Tribunal. ICC-Chefanklägerin Fatou Bensouda kündigt indes an, sie werde vorläufige Ermittlungen wegen "erzwungener Deportation" der Rohingya aufnehmen, nachdem sich der ICC zuvor für befugt erklärt hatte, über die Massenvertreibungen zu urteilen.

Es verwundert nicht, dass Myanmar eine Kooperation mit Den Haag mit der Begründung verweigert, es sei kein Mitgliedstaat des Tribunals. Der Nachbar Bangladesch dagegen, der das Rom-Statut unterzeichnet hat, begrüßt den Vorstoß. Ob es letzten Endes tatsächlich zu einem Gerichtsprozess kommt, bleibt abzuwarten. Eine Lösung der Rohingya-Flüchtlingskrise ist jedenfalls nicht in Sicht.



Nicola Glass ist freie Journalistin und hat viele Jahre als Südostasien-Korrespondentin in Bangkok gearbeitet. Anfang 2018 recherchierte sie in Bangladesch zur Rohingya-Flüchtlingskrise.

Zu viel versprochen?

Die Wahrheitskommission in Tunesien hat Verbrechen der Vergangenheit aufgearbeitet. Doch für eine bessere Zukunft reicht das noch nicht

Von Mariam Salehi

Tach dem Sturz des Ben-Ali-Regimes 2011 hatte Tunesien zügig damit begonnen, die repressive, von Gewalt geprägte Vergangenheit aufzuarbeiten: zunächst mit Maßnahmen, die sich auf bestehende Gesetzgebung und Institutionen stützten wie Untersuchungs- und Reformkommissionen, die noch von Ben Ali eingesetzt wurden, und Verfahren vor Militärgerichten, in denen sich der Präsident und andere hochrangige Mitglieder des Regimes für Tötungen und Verletzungen von Demonstranten während der Revolution verantworten mussten. Anschließend wurde dann ein strukturierter Aufarbeitungsprozesses geplant und durchgeführt.

Mit internationaler Unterstützung und einem landesweiten Konsultationsprozess wurde von einem Komitee aus Vertretern der Zivilgesellschaft und des Ministeriums für Menschenrechte und Transitional Justice ein umfassendes Gesetz entwickelt. Dieses Transitional-Justice-Gesetz wurde vom Parlament verab-

schiedet und sah die Schaffung einer Wahrheitskommission, eines Reparationsfonds und von Spezialkammern im Justizsystem vor.

Die zentrale Institution dieses Aufarbeitungsprozesses war die Kommission für Wahrheit und Würde, deren Mitglieder im Mai 2014 nominiert wurden und die bis Ende 2018 tätig war. Das Mandat dieser Kommission war breit angelegt und äußerst ambitioniert: Die Aufarbeitung setzte im Jahr 1955 an, in der Zeit der Unabhängigkeitskämpfe, und umfasste die Herrschaft des ersten Staatspräsidenten Habib Bourguiba und seines Nachfolgers Zine el-Abidine Ben Ali. Tunesiens Vergangenheit war geprägt von Repression, Menschenrechtsverletzungen, sozioökonomischer Marginalisierung und Nepotismus. Deshalb war das Transitional-Justice-Gesetz darauf angelegt, nicht nur politische, sondern auch wirtschaftliche Verbrechen aufzuarbeiten. Dieser innovative Anspruch macht den tunesischen Prozess zu etwas ganz Besonderem.

104 IP • März/April 2019

Im Einklang mit internationalen Prinzipien ging das ambitionierte Vorhaben in Tunesien mit dem Versprechen einher, die Wahrheit über Gräueltaten autoritärer Herrschaft herauszufinden, Täter zur Rechenschaft zu ziehen, Entschädigung für die Opfer bereitzustellen und dafür zu sorgen, dass sich die Verbrechen der Vergangenheit nicht wiederholen. Das breite Mandat passt zwar gut zu all den Problemen und Konflikten in Tunesien, aber schon zu Beginn des Aufarbeitungsprozesses wurden Zweifel an der Umsetzbarkeit laut. Sie wiesen auf die Gefahr hin, dass die neuen Institutionen in dem angespannten politischen Klima überfordert sein könnten. Am Ende würde die Wahrheitskommission doch nur "kleine Maßnahmen für große Probleme" anbieten, sagte ein Anwalt, der die Kommission häufig öffentlich kritisierte, im Interview. An dieser Überfrachtung seien internationale Berater nicht unschuldig, so ein weiterer Interviewpartner, da jede Organisation versucht habe, ihr Lieblingsthema in dem Mandat unterzubringen.

In den vergangenen Jahren änderten sich die politischen Machtverhältnisse in Tunesien ständig, was sich natürlich auch auf den Transitional-Justice-Prozess auswirkte. Da Vergangenheitsaufarbeitung immer politisch, also von Interessen und Wertekonflikten geprägt ist, konnte der sorgfältig geplante Prozess nicht so einfach Schritt für Schritt umgesetzt werden. Er galt als wichtiges Projekt der Ennahda-Partei, die die ersten freien Wahlen 2011 gewonnen hatte und unter deren Wählern viele Opfer von Menschenrechtsverletzungen und sozioökonomischer Marginalisierung sind. Aus den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen im Herbst 2014 ging dann aber die Partei Nidaa Tounes als Siegerin hervor, die viele Mitglieder des alten Regimes in ihren Reihen hat.

Schon zu Beginn des Aufarbeitungsprozesses hatten Gesprächs-

partner aus Politik und Zivilgesellschaft ihre Bedenken geäußert, dass die Revolution nur oberflächlich erfolgt sei und die tieferen Strukturen des au-

Aufarbeitung war den neuen Machthabern ein Dorn im Auge

toritären Systems immer noch intakt wären: "Der Sturz Ben Alis war nur der Fall des Kopfes des korrupten Regimes. Das war nicht das Ende des gesamten Regimes, es existiert immer noch." Mit dem Machtwechsel verlor der Aufarbeitungsprozess an politischer Priorität, die Wahrheitskommission war den neuen Machthabern ein Dorn im Auge.

Fehlende Kooperationsbereitschaft

Die Mitglieder der Wahrheitskommission beschwerten sich über mangelnde Kooperationsbereitschaft seitens der Politiker und der Regierung, über verspätete Budgetzahlungen und darüber, dass die Posten ausgeschiedener Kommissare nicht vom Parlament nachbesetzt wurden. Hingegen sahen manche Gesprächspartner die Kommission in der Pflicht, ihren Aufgaben "besser und schneller" nachzukommen.

Es wurde versucht, die Arbeit der Kommission zu torpedieren. Der Staatspräsident brachte beispielsweise einen Vorschlag für ein konkurrierendes "Gesetz zur nationalen Versöhnung" ein, der in seiner ursprünglichen Form die Kompetenzen der Wahrheitskommission im Bereich Korruption und Veruntreuung

Bild nur in Printausgabe verfügbar

stark beschnitten hätte. Auch dank zivilgesellschaftlicher Mobilisierung scheiterte die Verabschiedung des Entwurfs im Parlament mehrfach – es wurde schließlich nur ein Gesetz in stark eingeschränkter Form verabschiedet. Da das Gesetz eine persönliche Initiative des Präsidenten war, sei es zur Demonstration seiner Autorität aber nötig gewesen, dass zumindest irgendeine Version verabschiedet wurde, so eine Parlamentarierin der konkurrierenden Ennahda-Partei.

Selbst die Mitglieder der Wahrheitskommission, die laut Gesetz durch Neutralität, Integrität und Kompetenz qualifiziert sein sollten, konnten diese Erwartungen nicht immer erfüllen. Innerhalb der Wahrheitskommission gab es Auseinandersetzungen um Posten, Arbeitsabläufe und inhaltliche Prioritäten, die die Kommission nach außen hin zerstritten wirken ließen. Außerdem wurden immer wieder Zweifel an der Integrität der Vorsitzenden geäu-

ßert. "Sie ist nicht Desmond Tutu", kommentierte eine Parlamentarierin, dass Sihem Ben Sedrine nicht die versöhnende Kraft und Integrität des ehemaligen Vorsitzenden der südafrikanischen Wahrheits- und Versöhnungskommission besitze, sondern eher polarisiere.

Zieht man eine vorläufige Bilanz des tunesischen Transitional-Justice-Prozesses, so fällt diese gemischt aus. In jedem Fall hat die Arbeit der Wahrheitskommission dazu beigetragen, Menschenrechtsverletzungen Gewaltstrukturen aufzudecken. Ab Ende 2014 hatte die tunesische Bevölkerung die Möglichkeit, ihre Akten bei der Wahrheitskommission einzureichen, um sich als Opfer registrieren zu lassen. Insgesamt wurden über 60 000 Akten eingereicht. Wenn die Akte zugelassen wurde, weil der Fall in das Mandat der Wahrheitskommission fiel (was bei einem Großteil der Fall war), dann hatte das Opfer in einer geschlossenen Anhörung

106 IP • März/April 2019

die Möglichkeit, Zeugnis abzulegen; anschließend wurde die Aussage geprüft, ob sie plausibel war. Dieses Anhörungs- und Prüfverfahren sollte jedem potenziellen Opfer zur Verfügung stehen und auch die Grundlage für spätere Reparationsentscheidungen bilden. Bis zum Auslaufen des Mandats konnten allerdings nicht alle Anhörungen durchgeführt werden: Über 13 000 Opfer hatten nicht die Möglichkeit, ihre Aussage zu machen.

Parallel dazu führte die Kommission Arbitrage-Verfahren im Bereich der Wirtschaftsverbrechen durch ein Mechanismus, der für Menschenrechtsverletzungen nicht vorgesehen war. Diese Verfahren zielten auf ein Abkommen zwischen dem Staat und Personen ab, gegen die wegen Wirtschaftsverbrechen ein Strafverfahren lief. Die Abkommen verlangten ein Schuldeingeständnis und die Zahlung einer Entschädigung, gingen dafür aber mit der Einstellung der Strafverfahren einher. Hier schaffte es die Kommission, einige öffentlichkeitswirksame Abkommen zu schließen.

Nach mehrmaligem Aufschub fanden schließlich im November 2016 die ersten von insgesamt 14 öffentlichen Anhörungen der Wahrheitskommission statt. Bei diesen Anhörungen, die landesweit zur besten Sendezeit im Fernsehen übertragen wurden, berichteten Opfer und Angehörige von Tod, Folter und Verschwundenen. Gerade die ersten Anhörungen bekamen viel Aufmerksamkeit und haben so dazu beigetragen, die Arbeit der Wahrheitskommission sichtbarer zu machen, die zuvor weitgehend hinter verschlossenen Türen stattgefunden hatten. Indem eine breitere Öffentlichkeit mit Details der Verbrechen der Diktatur konfrontiert wurde, konnte auch das Verständnis für Transitional Justice gestärkt werden.

Im Mai 2018 nahmen die Spezialkammern im tunesischen Justizsystem die Arbeit an den ersten Fällen auf, die ihnen von der Wahrheitskommission überwiesen wurden. Die Kammern entsprechen einem

strafrechtlichen Gericht erster Instanz und haben die Möglichkeit, auch Fälle noch einmal zu verhandeln, die in der Vergangenheit bereits entschieden

Die Anhörungen wurden auch im Fernsehen übertragen

wurden. Die Justiz hat allerdings damit zu kämpfen, dass die Angeklagten nicht kooperieren und trotz gerichtlicher Vorladung zum großen Teil nicht erscheinen. Hier bleibt abzuwarten, inwieweit die Kammern es schaffen, die Verfahren abzuhalten, und ob potenzielle Urteile vollzogen werden.

Die Wahrheitsfindung vorantreiben

Nach Ablauf ihres Mandats begann die Wahrheitskommission im Januar 2019 mit der Bekanntgabe von Entschädigungen. Als erste erhielten 15 Widerstandskämpfer gegen den Kolonialismus eine solche Entscheidung. Der Reparationsprozess muss jetzt allerdings fortgesetzt und von einer geringen Anzahl verbleibender Mitarbeiter bewältigt werden. Anschließend wird die Wahrheitskommission ihr gesammeltes Material an die nationalen Archive übergeben. Es bleibt zu hoffen, dass die Akten und Zeugnisse dort in guten Händen sind, unabhängig davon, wer in den nächsten Jahren an der Macht sein wird. Denn die Opfer, die ihre persönlichen Erlebnisse und Verletzungen der Wahrheitskommission mitgeteilt und dabei gegebenenfalls auch Täter benannt haben, haben sich da-

rauf verlassen, dass dies im Vertrauen geschehen ist.

Den Teil ihres Mandats, der in die Vergangenheit blickt, hat die Wahrheitskommission also mit Einschränkungen erfüllt. Sie hat es geschafft, die Wahrheitsfindung entscheidend vor-

Empfehlungen und Ergebnisse müssen veröffentlicht werden

anzutreiben und die Verbrechen des alten Regimes einer großen Öffentlichkeit vor Augen zu führen. Für manche Opfer wird die Anerkennung ihrer Verlet-

zungen symbolisch wichtig sein, anderen wird die Entschädigung ein bisschen weiterhelfen.

Doch den Teil des Mandats, der in die Zukunft weist, hat die Kommission kaum erfüllt. Hierbei sollten die Gewaltstrukturen nicht nur offengelegt, sondern es sollte auch dazu beigetragen werden, sie zu demontieren um zu verhindern, dass das alte Regime wieder an Macht gewinnt und sich die Gräueltaten wiederholen. Acht Jahre nach der Revolution kämpft die tunesische Zivilgesellschaft immer noch gegen Straflosigkeit und nepotistische Strukturen. Die Wahrheitskommission hat es zwar geschafft, diese Strukturen teilweise freizulegen. Bisher gibt es aber von staatlicher Seite keine Bemühungen, sie zu demontieren. Menschenrechtsverletzungen wie Folter sind immer noch weit verbreitet. Hier wird eine Kultur der Straffreiheit aufrechterhalten, indem die Sicherheitskräfte sich massiv dagegen zur Wehr setzen, dass sich ihre Mitglieder vor Gericht verantworten müssen.

Zur Abschlusskonferenz der Wahrheitskommission Mitte Dezember 2018 erschien kein Vertreter der Regierung. Die Kommission stellte ihren Abschlussbericht vor und leitete ihn an den Parlamentspräsidenten so-

wie Staats- und Regierungschef weiter. Bis Redaktionsschluss hat sie ihn aber nicht veröffentlicht. Auch wenn man andere Fälle betrachtet, in denen Wahrheitskommissionen eingesetzt wurden, muss man leider feststellen, dass die Abschlussberichte nicht weiterverbreitet wurden und nicht im öffentlichen Bewusstsein geblieben sind. So ist der Abschlussbericht der kenianischen Wahrheitskommission online nur über die Website des einzigen amerikanischen Mitglieds abrufbar. Eine Ausnahme bildet Argentinien mit dem Bestseller "Nunca Más".

Wichtig ist nun, dass die Ergebnisse und Empfehlungen der tunesischen Kommission für Wahrheit und Würde nicht in der Versenkung verschwinden, sondern öffentlich gemacht und verbreitet werden. Nur so kann gesichert werden, dass diese Arbeit eine nachhaltige Wirkung entfaltet.

Ende 2019 finden in Tunesien Wahlen statt. Von den Machtverhältnissen wird dann abhängen, ob es den politischen Willen gibt, den Aufarbeitungsprozess weiterzuführen und die Empfehlungen der Wahrheitskommission umzusetzen. Daran wird sich entscheiden, ob der Transitional-Justice-Prozess es lediglich geschafft hat, Einblicke in die Vergangenheit zu gewähren und Gewaltstrukturen offenzulegen – oder ob er auch zu nachhaltigen strukturellen Veränderungen beitragen kann.



Dr. Mariam Salehi ist Postdoctoral Research Fellow am Zentrum für Konfliktforschung der Universität Marburg.

Welthauptstädte

Zugänge, Informationen, Relevanz – der Alltag von Korrespondenten in Brüssel und Washington unterscheidet sich grundlegend

Von Matthias Kolb

7illkommen in der Hauptstadt der Oberflächlichkeit!" So begrüßte mich ein erfahrener Kollege, als ich im Januar 2012 in Washington eintraf, um für die Website der Süddeutschen Zeitung über den US-Präsidentschaftswahlkampf zu berichten. Schnelllebig und schwer planbar sei das Nachrichtengeschäft in Washington, wo die Sender CNN, Fox News und MSNBC ebenso wie Washington Post, New York Times oder das damals recht neue Politico pausenlos über den amerikanischen Politbetrieb berichteten - oft durch die Brille des "Wem nutzt das jetzt?" und "Welche Auswirkungen hat es auf Vorwahlen und Wahlkampf?"

Eben dieser Wahlkampf und die Frage, ob Barack Obama eine zweite Amtszeit gewinnen würde, waren die zentralen Projekte meiner Entsendung. Früh bekam ich den Rat, meine Zeit nicht damit zu verschwenden, Interviews bei Ministerien anzufragen. "Das dauert ewig, es redet höchstens ein Unterstaatssekretär mit dir und

Tage später liest du in der *New York Times*, was Sache ist", sagte ein anderer *SZ*-Kollege, der aus Brüssel gekommen war und monatelang versucht hatte, in Washington ein ähnliches Netzwerk aus Quellen und Informanten aufzubauen – es gelang ihm ebenso wenig wie vielen vor und nach ihm. Deutsche Medien sind schlicht uninteressant für US-Politiker.

Diese Ratschläge habe ich nie vergessen und oft erwähnt, wenn jemand wissen wollte, wie die Arbeit denn so ablaufe in Washington. Seit Herbst 2018 schreibe ich nun von Brüssel aus für die SZ über EU und NATO. In beiden Städten dreht sich von morgens bis abends (fast) alles um Politik; viele Menschen tragen schon so lange Zugangskarten um den Hals (die Regel "je mehr Badges, umso einflussreicher" gilt überall), dass sie diese auch abends beim Drink nicht abnehmen.

Wie in Washington gibt es in Brüssel kaum Ruhe, den Arbeitstag bestimmen Eilmeldungen und das Weltgeschehen, denn die EU nimmt zu allen

Themen Stellung oder kann kompetent Auskunft geben. Die Arbeitsumstände unterscheiden sich aber erheblich und beeinflussen, wie umfassend Korrespondenten über die komplexen Vorgänge an zwei journalistischen Hotspots informieren können. Zugang zu den Entscheidern, Reaktionen auf

In Brüssel sind Journalisten weit weg von den Menschen

die eigenen Berichte, Mechanismen und Abläufe eines Arbeitstags, Rituale und Regeln – diese Differenzen möchte ich aus persönlicher Erfahrung

skizzieren. Als These ließe sich formulieren: In den USA ist der deutsche Korrespondent oft nah dran an den Menschen, aber fern von den Entscheidern – in Brüssel ist es umgekehrt.

Nähe zu den Handelnden

Der größte Unterschied besteht im Zugang. Weil in Brüssel neben Europaparlament und EU-Kommission alle 28 Mitgliedstaaten vertreten sind, gibt es zu allen Themenfeldern, Projekten oder Gesetzesinitiativen zahlreiche Interessenvertreter. Also reden Kommissare, Minister und Abgeordnete gerne mit Journalisten – mal aus Eitelkeit, mal um Gerüchte klarzustellen. Oft darf man das Gesagte zwar nicht direkt zitieren, aber mit Fleiß und kollegialer Hilfe lässt sich die Lage gut rekonstruieren.

Dass sich Sprecher und Kommunikationsberater schnell melden, Hintergrundgespräche vermitteln und ihre Positionen darlegen, hat mehrere Gründe. Anfragen von Journalisten länger zu ignorieren, ist riskant. Wenn etwa der britische PR-Mann nicht zurückruft, dann steht womöglich ein Spin in der Zeitung oder online, der völlig von der Sicht Berlins oder der Kommission geprägt ist. Oft

fragen die Sprecher selber zurück und wollen wissen, wie ein Thema in Deutschland diskutiert wird – vor dem Hamburger CDU-Parteitag war das Interesse an AKK enorm. Auch was Dokumente angeht, ist Brüssel für Journalisten ein guter Ort: Beim Europäischen Rat gibt es eben mindestens 28 Ansprechpartner – und über Pläne der Kommission sind die jeweiligen Fachleute des Europaparlaments informiert.

Spätestens seit der Fernsehserie "House of Cards" kennen auch Europäer den Einfluss der Lobbyisten; doch im Vergleich zu den 11 400 in der amerikanischen Hauptstadt sind in Brüssel mit 25 000 noch mehr registriert - und auch sie suchen, teils offensiv, den Kontakt zu Journalisten und sind gute Quellen. Als Korrespondent aus Deutschland ist man nicht nur wegen der Einwohnerzahl und wirtschaftlichen Bedeutung der Bundesrepublik privilegiert. Der Einfluss deutscher Politiker ist enorm: Die Generalsekretäre von EU-Kommission und Europaparlament kommen ebenso wie vier der sechs Fraktionschefs aus Deutschland und sie lesen ihre heimischen Medien, weshalb Aktivisten und Abgeordnete in die deutschen Medien drängen.

In den USA ist das anders: Außerhalb Washingtons wird man als Deutscher meist sehr positiv aufgenommen, weil knapp 50 Millionen Amerikaner ihre Wurzeln in Deutschland haben (meist habe ich wissend genickt, wenn mir stolz der Name des Dorfes genannt wurde, in dem Uropa oder Oma geboren wurden). Zudem waren etwa zehn Millionen US-Soldaten seit 1945 in der BRD stationiert und "German cars and German beer" sind weiter enorm populär.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Aber an beiden Enden der Pennsylvania Avenue, also im Weißen Haus und im Kongress, ist ein Journalist aus Deutschland genauso uninteressant wie ein Reporter aus Estland. Während des Präsidentschaftswahlkampfs 2016, den ich auch für SZ.de verfolgt habe, fragte ich - mehr aus Prinzip - Interviews mit Kandidaten an und bekam als Antwort (wenn eine kam): "You don't bring any votes." Daher ist die Tageszeitung Des Moines Register aus Iowa, wo traditionell die erste Vorwahl stattfindet, viel einflussreicher und interessanter für US-Politiker als europäische Traditionsmedien wie FAZ, Spiegel oder Le Figaro. Anders ist es für die Kollegen aus Großbritannien (The Guardian und Daily Mail haben eigene US-Online-Ausgaben) und der spanischsprachigen Welt, weil deren Berichte eben Wählerstimmen einbringen können.

Es hilft wenig, den fehlenden direkten Zugang in Washington zu beklagen: Schließlich geht es allen Europäern so, das zwingt zu kreativen Ansätzen. Außerdem kommen Politikerreaktionen dank Kabel-TV und Twitter in Echtzeit. Akkreditierungen für Wahlkampf-Events zu bekommen, war selten ein Problem – außer für Auftritte von Donald Trump, was aber eher am Andrang lag als an bösem Willen. Auch hier gilt die nachvollziehbare Logik: Zugang bekommt erst die Lokalzeitung, dann das internationale Medium.

Anders als New York bietet Washington unzählige Möglichkeiten, gerade Republikaner bei deren Auftritten in Thinktanks wie Heritage, Cato oder American Enterprise Institute aus der Nähe zu sehen, ihre Argumente anzuhören und die Reaktion des konservativen Publikums mitzuerleben – wie in Brüssel gibt es jeden Abend Empfänge, Lesungen oder Vorträge. Demokraten sind natürlich auch präsent, aber die größte Herausforderung für US-Korrespondenten liegt wohl darin, die Republikaner

und die konservative Bewegung dem Publikum näher zu bringen.

Mechanismen, Rituale und Abläufe

Weil im Zweiparteiensystem der USA meist alle acht Jahre die wichtigen Posten neu besetzt werden, gibt es in den Denkfabriken viele gut vernetzte Ex-Staatssekretäre und Berater. Momentan sind es Demokraten, die dort auf den nächsten Präsidenten

Korrespondenten verlassen zu selten den "Beltway" ihrer Partei warten und so lange gern ihre Expertise mit Ausländern teilen (sobald sie Macht haben, sind die Europäer dann wieder abgemeldet). Diese im Po-

litsprech als "formers" bezeichneten Fachleute gibt es in Brüssel auch und sie sind hilfreich für das tiefere Verständnis; die Einschätzung der Ehemaligen ist aber nicht so essenziell, da zumindest spezialisierte Journalisten oft schneller mit den Entscheidern reden als die Thinktanker.

Dieser Zugang ist für die tägliche Berichterstattung und zur Einschätzung der Entwicklungen unerlässlich, hat aber zur Folge, dass viele Texte aus Brüssel mit ihren Verweisen auf "EU-Diplomaten" eher technisch wirken und darin nach Meinung vieler Leser zu wenig "normale" Menschen vorkommen. Dies liegt nicht daran, dass die in Brüssel stationierten Journalisten nicht reisen würden; aber anders als die in Buenos Aires, Stockholm oder Kairo stationierten Korrespondenten fliegt unsereins vor allem zu Gipfeltreffen und Konferenzen. Hier ist der Unterschied zu den US-Kollegen wohl am größten: In allen Ecken des riesigen Landes gibt es Geschichten aus dem Alltag der Menschen zu erzählen, die dafür fast immer sehr offen sind.

Wer 2014 und 2015 die Küstenregionen verließ, der spürte damals die Wut auf das Establishment von Demokraten und Republikanern. Wie groß die Erfolge von Bernie Sanders und Donald Trump letztlich werden würden, war offen, aber die Sehnsucht nach anderen Politikern war unübersehbar und wurde von den Experten viel zu lange unterschätzt. Warum? Sie verließen zu selten den "Beltway", die Boom-Region rund um Washington DC.

Wer über einen Wechsel nach Brüssel nachdenkt, der hört von Vorgängern und Kollegen oft den Satz: "Es ist super, aber es ähnelt mehr der Arbeit im Hauptstadtbüro in Berlin als den üblichen Posten als Auslandskorrespondent." Denn wegen der europäischen Integration wird vieles, was deutsche Bürger und Unternehmen betrifft, in Brüssel entschieden. Daher gibt es eine Konkurrenz um exklusive Informationen und noch bessere Zugänge. Im Vergleich zu Berlin, wo der Wettbewerb um Scoops dem Vernehmen nach hart ist, läuft es in Brüssel unter den Landsleuten kollegialer ab. Das mag auch daran liegen, dass Leaks noch immer die größte Wirkung erzielen, wenn sie von Financial Times, Politico oder The Guardian verbreitet werden und jeder sie sofort auf Englisch lesen kann.

In Washington gelingt kaum einem Deutschen ein Scoop, weshalb der Neid unter Kollegen eher darin besteht, wer welche Reportagereisen unternehmen darf. Entsprechend ist die Resonanz der eigenen Arbeit: Meine Stücke aus Washington, die oft morgens prominent auf SZ.de platziert waren, wurden von deutschsprachigen Lesern im In- und Ausland intensiv wahrgenommen, aber

"offizielle" Reaktionen gab es kaum. Und natürlich kümmerten sich weder Obama noch Trump um die Beurteilungen durch deutsche Journalisten.

In Brüssel hingegen sehen Journalisten die Handelnden, deren Aussagen, Abstimmungsverhalten und Pläne, sie beschreiben und kritisieren, oft am nächsten Tag wieder. Pressespiegel werten die Leitmedien für Parteien und Verbände aus, und da die EU-Kommission vom Luxemburger Jean-Claude Juncker geführt wird, verfolgt man dort die deutsche Medienberichterstattung besonders genau. Direkte Kommentare, am Telefon oder per Textnachricht, gibt es immer wieder, was einen nie vergessen lässt, wie intensiv die eigene Arbeit verfolgt wird. Dies führt aber nicht zu einer Beißhemmung, sondern spornt an, die eigenen Argumente noch besser abzuwägen.

Als Brüssel-Neuling überrascht es mich immer noch, wenn nach Erscheinen eines Artikels eine E-Mail einer ausländischen Vertretung ankommt, die ein Briefing zum Thema X anbietet. Hier wird versucht, "Missverständnisse" auszuräumen - und zuvor hatte die zuständige Botschaft in Berlin den Artikel übersetzt und einen Hinweis ans Außenministerium geschickt. Dank Tracking-Tools lässt sich auf einer Website sehr genau feststellen, welche Artikel besonders viele Leser interessieren. Hier zieht man als Brüssel-Korrespondent den Kürzeren, denn EU-Themen lassen sich nicht so stark personalisieren, wie es bei der US-Politik möglich ist. Und schon vor Trumps Einstieg in die Politik konnten die Nutzer von SZ.de kaum genug bekommen von Berichten aus Washington und vor allem aus anderen Ecken Amerikas.

Noch vor meinem Umzug nach Washington Anfang 2012 hatte ich begonnen, den Playbook-Newsletter von *Politico* zu lesen, dessen Erfinder Mike Allen vom *New York Times Magazine* schon 2010 zum mächtigsten

Journalisten Washingtons gekürt worden war. "The Man The White House Wakes Up To", lautete die Überschrift des Porträts, und bis heute sind News-

Brüssel verfolgt die deutsche Berichterstattung genauestens

letter in Washington unverzichtbar: Mike Allen verschickt seine "Be smart"-Analysen mittlerweile für seine eigene Website Axios, und "Daily 202" der *Washington Post* ist analytischer als das Playbook.

Brüssel ist mit Verspätung ebenfalls newslettersüchtig geworden, was an Politico liegt: Das "Brussels Playbook" kommt spätestens um sieben Uhr und dürfte von Tausenden müden Korrespondenten und Lobbyisten zum Wachwerden am Smartphone gelesen werden. Mindestens so wichtig für die Strukturierung des Tages sind neben der dpa-Vorschau die Briefings von Bloomberg und Financial Times, Gerade die Kommission nutzt den Playbook-Newsletter oft als Teaser für jene Dokumente, die Stunden später publik werden, und versucht, ihre Lesart durchzudrücken.

Verschiedenheit der Briefings

Der wichtigste Brüsseler Termin ist das "Midday Briefing", das werktags um zwölf Uhr stattfindet. Hier kann jeder den Sprechern der EU-Kommission Fragen zu aktuellen Themen stellen oder nachbohren, wieso Ankündigungen nicht eingetreten sind. Seit vielen Monaten mühen sich Briten und Iren täglich, mit kreativen "Was wäre wenn"-Formulierungen

kleinste Veränderungen in Sachen Brexit herauszukriegen, doch in der Regel scheitern sie an den Sprechern, die Phrasen wie "Es gibt nichts Neues aus Brüssel, weil sich in London nichts Neues getan hat" fehlerlos auf Französisch und Englisch wieder-

Andere Zeitzonen geben der Arbeit völlig andere Rhythmen

holen. Das "Midday" ist wichtig, weil man hier die Kolleginnen und Kollegen aus anderen EU-Ländern trifft. Die Fragen der Polen, Portugiesen

oder Griechen machen oft aufmerksam auf neue Stories beziehungsweise andere Interpretationen der eigenen Themen.

In Washington gab es früher, also in der Prä-Trump-Ära, mit dem "Daily Press Briefing" ein ähnliches Ritual, bei dem akkreditierte Journalisten den Regierungssprecher löchern konnten. Wenn Zeit war, lohnte es sich stets, via CNN mitzugucken, aber Pflicht war es nicht, denn dank Push-Meldungen und Twitter-Einstellungen bekam man Wichtiges sofort mit. Heute stellt sich Sarah Huckabee Sanders mitunter 40 Tage lang nicht ans Podium. Sehr viel hat sich in Washington verändert.

Hier muss ein entscheidender Faktor erwähnt werden: die verschiedenen Zeitzonen. In Belgien ist man stets im gleichen Takt wie die Zentralredaktion in Berlin, Düsseldorf oder München, während die Uhren der US-Korrespondenten sechs Stunden zurückgehen. Auf den Alltag hat dies enorme Auswirkungen: Wer von Washington aus für eine Tageszeitung mit Redaktionsschluss zwischen 16.00 und 17.30 Uhr arbeitet, der beginnt nicht nur extrem früh, sondern schreibt regelmäßig über Ereignisse, die mitunter eineinhalb Tage alt

sind, wenn die Zeitung im Briefkasten liegt. Wer für ein Online-Medium arbeitet, muss nicht so früh einsatzbereit sein, aber abends ausharren: Bevor etwa die Vorwahl nicht zu Ende gegangen und der Text nicht über den Atlantik gemailt worden war, war ans Schlafen nicht zu denken.

Kollegiales Verhältnis

Neu ist für mich auch, dass sich die deutschen Journalisten in Brüssel fast täglich sehen. Man begegnet sich beim "Midday" der Kommission oder bei jenen Briefings in den Vertretungen, die fast alle Mitgliedstaaten vor nahezu jedem Ministertreffen wie dem Auswärtigen Rat oder einem Gipfel organisieren, um Tagesordnung sowie nationale Positionen vorab zu erläutern. Hier geht es kollegial zu, man tauscht Mitschriften aus oder erklärt technische Zusammenhänge. In Washington sehen sich die Korrespondenten (der Anteil an Männern liegt jenseits des Atlantiks noch höher als im Machtzentrum der EU) viel sporadischer, wenn die Botschaft einlädt oder ein Minister in Washington weilt und zum Hintergrundgespräch bittet. Anders als in Brüssel haben nur wenige deutsche Medien Büros in Washington angemietet. Sie sind nicht nur enorm teuer, wegen der Zeitverschiebung ist ein Homeoffice schlicht sehr sinnvoll und Familien schätzen oft die Nähe zur in Maryland gelegenen Deutschen Schule.

Auch ich habe in Washington stets von zu Hause aus oder in Cafés (Tryst! Pleasant Pops! Busboys and Poets!) gearbeitet. Je nach Anforderung des Mediums (die Radioleute produzieren permanent) hatte wohl jeder meiner Kollegen einen anderen Alltag, aber einige Gemeinsamkeiten sind doch zu beobachten. In Washington wird mitunter weniger in die Tiefe gegangen als in Brüssel, was nur logisch ist: Die Feinheiten des US-Steuersystems oder die Ausnahmeregelungen der Gesundheitsreform Obamacare sind fürs deutsche Publikum nicht interessant, weil beides keine Auswirkung auf ihren Kontostand hat. Auf EU-Ebene ist dies anders, weil von Brüsseler Richtlinien und Verordnungen oder Gerichtsurteilen aus Luxemburg viele Leser betroffen sind.

Der Blickwinkel ändert sich

Der Anfang als EU-Korrespondent war für mich überwältigender als der Start in Washington, steht in Brüssel doch permanent ein halbes Dutzend großer Themen an: Neben Brexit und Iran-Nukleardeal muss man bei Krisen in Venezuela ebenso durchblicken wie bei den Fusionsplänen von Siemens und Alstom oder den Problemen mit der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, Polen oder Rumänien – und welche Verfahren die EU jeweils wählt.

Oft fühle ich mich in Brüssel wie bei den Parteitagen von Demokraten oder Republikanern zur Kür ihres Präsidentschaftskandidaten: Man will und soll mehrere Geschichten schreiben, parallel finden Dutzende Veranstaltungen statt und man könnte mit Aktivisten, Lobbyisten und Politikern sprechen, um sein Netzwerk aufzubauen. Also muss man Prioritäten setzen (oder die Anweisung der Zentrale befolgen) und im Zweifel am Tag später nachziehen. In den USA ist es meist leichter, die eine große Story zu identifizieren, weil die US-Medien hier doch gleichförmiger sind.

Was fehlt noch? Sowohl in Belgien als auch in den USA machen Bürokratie und Steuersystem einem das Leben schwer, doch diese Hürden lassen sich mit Dienstleistern überwinden. Ins-

gesamt habe ich wunderbare Jahre in Washington verbracht, nach denen ich die heimischen Diskussionen kritischer sehe beziehungsweise überzeugt bin,

Die deutsche Lösung ist nicht immer die einzig mögliche

dass die deutsche Lösung nicht immer die einzig mögliche ist (in Brüssel verstärkt sich das). Erst in den USA habe ich gemerkt, wie stark der (west) deutsche Rahmen ist, durch den ich auf die Welt blickte und dass ich davon ausging, dass Gesellschaft, Bürokratie und Debattenkultur ähnlich wie in Deutschland seien.

Im Laufe der Zeit war ich in Washington auf vielen Abschiedsfeiern. Eigentlich alle wären gerne länger geblieben. Auch hier gibt es einen Spruch eines älteren Vorgängers: "Die USA sind ein extremes und verrücktes Land. Egal, wie gut man Amerika vor dem Umzug kannte, am Ende mag man es noch mehr." Als ich 2017 nach Deutschland zurückkehrte, ging es mir genauso. Damals war Donald Trump erst neun Wochen Präsident. Ich will nicht ausschließen, dass er die Sympathie der deutschen Korrespondenten für die USA nachhaltig beschädigt.



Matthias Kolb arbeitet seit 2018 als Korrespondent für die Süddeutsche Zeitung in Brüssel; zuvor berichtete er mehrere Jahre aus Washington.

Regeln fürs Internet

Die Zeit ist reif für einen "New Deal on Digital Cooperation". Und der Ball dieser globalen Debatte liegt dieses Jahr in Europa

Von Wolfgang Kleinwächter

Instabilität im Cyberspace ist für die Menschheit eine brandgefährliche Angelegenheit. Seit vor 50 Jahren, im Dezember 1969, die erste Internetverbindung zwischen vier Computern in Los Angeles, Santa Barbara, Stanford und Utah funktionierte, wird die Frage kontrovers diskutiert, wer das Internet wie entwickelt, verwaltet, reguliert und "regiert". Diese Auseinandersetzung wird in den kommenden Jahren intensiver, denn die Welt wird weiter digitalisiert. Im jährlichen Risikobericht des Davoser Weltwirtschaftsforums vom Januar 2019 steht deshalb Cybersicherheit ganz oben auf der Agenda.

Im Unterschied zu den Erfindungen des 19. und 20. Jahrhunderts – Telegraph, Rundfunk, Fernsehen, Satellitenkommunikation –, als nationale Gesetze und internationale Verträge neue Kommunikationstechnologien juristisch einhegten, entwickelte sich das Internet in seinen ersten Jahrzehnten im Schatten staatlicher Regulierung und schuf historisch bei-

spiellose Freiräume. Durch das Internet kann heute jeder der rund vier Milliarden Nutzer weltweit mit jedem zu jeder Zeit und von jedem Ort aus in Wort, Ton und Bild ungeachtet von Grenzen kommunizieren.

Beim Internet, so schien es viele Jahre, hatten Regierungen die technische Entwicklung verpasst. Das Internet war nie ein rechtsfreier Raum. Sowohl Völkerrecht als auch Menschenrechte gelten natürlich auch im Cyberspace. Es waren aber zunächst technische Regeln in Form von Codes, Protokollen und Standards, die das Internet "regulierten". Harvard-Professor Lawrence Lessig stellte Ende der 1990er Jahre fest, das es im Cyberspace der "Code" ist, der "reguliert". Hätten früher die "Law Maker" die Räume für technische Innovation definiert, würden im Informationszeitalter die "Code Maker" diese Räume definieren - in denen dann die "Law Maker" aktiv werden müssten. Noch vor 20 Jahren, in der Euphorie des Dotcom-Booms der 1990er Jahre,

116 IP • Mär.

beherrschten optimistische Szenarien die öffentliche Diskussion. John Perry Barlow beschrieb in seiner "Unabhängigkeitserklärung für den Cyberspace" eine "neue Welt", in der Regierungen und "Giganten aus Fleisch und Stahl" nichts zu suchen hätten. So galt in jener Zeit das Internet als ein Wegbereiter für Demokratie im globalen Maßstab.

Dass dies in einer Welt mit 193 unterschiedlichen Jurisdiktionen zu Problemen führen muss, wurde spätestens beim Weltgipfel zur Informationsgesellschaft (WSIS) sichtbar, der 2003 in Genf und 2005 in Tunis stattfand. Der damalige UN-Generalsekretär Kofi Annan nannte in seiner Eröffnungsrede im Dezember 2003 das WSIS-Treffen einen "Gipfel der Zukunft" und einen "Gipfel der Möglichkeiten". Themen wie Überwindung der digitalen Spaltung, Zugang zum Internet, Ausbau der Informationsinfrastruktur, Cybersicherheit, wirtschaftliches Wachstum durch Digitalisierung, neue Jobs und Ausbildung standen dabei im Vordergrund.

Aber bereits damals schieden sich die Geister an der Frage, wie das Internet reguliert werden sollte. Einige Regierungen wollten einen völkerrechtlichen Vertrag; andere lehnten staatliche Internetregulierung grundsätzlich ab, weil sie den freien Fluss von Daten, Ideen und Informationen begrenzen, Zensur und Überwachung Vorschub leisten, Innovation ausbremsen und Kreativität verhindern würde. Internetregulierung würde sich, so die Argumentation, negativ auf wirtschaftliches Wachstum, die Schaffung von zukunftsträchtigen Jobs und Menschenrechte auswirken. "If it isn't broken, don't fix it", war das Argument eines der Väter des Internets, Vint Cerf.

Diese Auffassung setzte sich in der Tunis-Agenda von 2005 durch: Es wurde keine neue "Internet-UN" gegründet. Stattdessen wurde ein Internet Governance Forum (IGF) ge-

schaffen. Das IGF sollte als Diskussionsplattform ohne Entscheidungsbefugnisse Regierungen, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und technische Commu-

Kontrollverlust und Kriminalität bedrohen die Freiheit im Internet

nity zusammenbringen. Damit sollten Wege erkundet werden, die in die Zukunft der Informationsgesellschaft im 21. Jahrhundert weisen.

Auf die Frage aber, wie das Management der technischen Internetressourcen mit den bestehenden Regeln der internationalen Staatengemeinschaft (UN-Charta, UN-Menschenrechtsdeklaration) koexistieren sollte, fand der WSIS-Gipfel keine Antwort. Im Grunde genommen bezog die internationale Staatengemeinschaft 2005 mit der Tunis-Agenda eine "Wait-and-see-Position".

Gefahr für die Demokratie

Nach zwei Jahrzehnten "Wartezeit" sind nun auch die Schattenseiten des Internets deutlich zu erkennen. Das Internet hat nicht nur neue Freiheiten geschaffen, sondern auch die Möglichkeiten des Missbrauchs dieser Freiheiten vergrößert. Kriminelle machen sich im Cyberspace breit. Es droht ein globaler Cyberkrieg. Fake News und Hate Speech setzen die Demokratie einem gewaltigen Stresstest aus. Neonationalistischer Unilateralismus untergräbt das offene und globale Internet und riskiert eine Fragmentierung des globalen Netzwerks in "nationale Internetsegmente" und "wallet gardens" (geschlossene Plattformen). Was wir an Selbstbestimmung durch

Bild nur in Printausgabe verfügbar

die Informationsrevolution gewonnen haben, scheinen wir mit einem dramatischen Kontrollverlust über unsere Privatsphäre und neuer globaler Instabilität bezahlen zu müssen. Verkehren sich die Versprechungen des Informationszeitalters in ihr Gegenteil? Wird das Internet zu einer Gefahr für die Demokratie?

Die "alte Welt", für die John Perry Barlow in seiner Cyberdeklaration keinen Platz mehr sah, ist nicht verschwunden, sondern in der "neuen Welt" aufgegangen. Die Konflikte des 20. Jahrhunderts sind – nun in einem "Cyber- oder Digitalgewand" – in den politischen Alltag des 21. Jahrhunderts zurückgekehrt. Die von Kofi Annan 2003 beschworene Zukunft ist 2019 Gegenwart geworden, allerdings ein bisschen anders, als damals vorhergesagt.

All dies hat zu einem Umschwung der Bewertung von Regulierung im Internet geführt. Selbst große amerikanische Internetunternehmen, die im WSIS-Prozess jedwede Form von Internetregulierung ablehnten, erkennen heute an, dass das Internet einen politisch-rechtlichen Rahmen benötigt, der sowohl Flexibilität als auch Stabilität garantiert. Die von Microsoft initiierte Diskussion um eine Genfer Konvention für den Cyberspace hat zum Beispiel den "Tech Accord" hervorbracht, den knapp 100 große Unternehmen unterschrieben haben. In eine ähnliche Richtung zielt die von Siemens entworfene "Charter of Trust" oder der von Tim Berners-Lee, dem Vater des World Wide Web, angeregte "Contract for the Web".

Will man die Herausforderungen für einen regulierten Cyberspace richtig einordnen, lohnt ein Blick in die Geschichte. Wird das Internet eingeholt von dem jahrhundertealten Debattenmuster über neue Kommunikationstechnologien, Informationsfreiheit und Zensur? Immer mehr Länder, nicht nur autokratische Regime, erlassen Internetgesetze, die

Konsequenzen haben für Meinungsäußerungs- und Kommunikationsfreiheit. Auch von dieser Seite drohen eine Renationalisierung und eine Fragmentierung des globalen, offenen und freien Internets.

Der politische Grundkonflikt, der auf dem WSIS-Gipfel diskutiert wurde, ist bis heute nicht gelöst. Das Multistakeholder-Modell und das IGF haben zwar einen Rahmen geschaffen, wie "Code Maker" und "Law Maker" nicht nur koexistieren, sondern auch kooperieren können. De facto aber sind die Spannungen zwischen der durch das Internet ermöglichten grenzenlosen Kommunikation im Cyberspace und der Existenz von Nationalstaaten, die auf ihre Cybersouveränität pochen, größer geworden.

Angesichts der Komplexität von Internet-Governance ist ein "innovativer Multilateralismus", wie ihn der französische Staatspräsident Emmanuel Macron in seiner Rede beim IGF im November 2018 in Paris beschrieben hat, mehr als notwendig, um dem neonationalistischen Unilateralismus entgegenzutreten. "Wir müssen neue Formen von multilateraler Kooperation entwickeln, die nicht nur Staaten einbeziehen, sondern alle Stakeholder", so Macron.

Dieser "innovative Multilateralismus" basiert einerseits darauf, dass er nichtstaatliche Akteure gleichberechtigt in Politikentwicklung und Entscheidungsfindung einbezieht. Andererseits zielt er auf eine Stärkung von Rechtsstaatlichkeit im Internet und grenzt sich damit ab von einer "autokratischen" oder "Laisser-faire"-Variante des Internets.

Beim Thema "Data Governance" positionierte sich Bundeskanzlerin Angela Merkel in ihrer Rede im Januar 2019 in Davos wie folgt: "Auf der einen Seite haben wir die USA. Dort sind Daten sehr stark in privater Hand, weshalb wir uns sozusagen mühen müssten, Leitplanken einzuziehen, die festlegen, wo die Grenzen liegen. Meine Einstellung ist,

dass wir Regeln, die wir in der analogen Welt hatten, für die digitale Welt nicht einfach ausschließen können, sondern dass wir auch hier klare Leitplan-

Präsident Macron fordert einen innovativen Multilateralismus

ken brauchen. Auf der anderen Seite haben wir China. Dort gibt es einen sehr großen Zugriff des Staates auf alle Daten – auch auf persönliche Daten. Das sind zwei Ansatzpunkte, die noch nicht der Vorstellung entsprechen, der ich anhänge und die auch Deutschland mit seiner Sozialen Marktwirtschaft geprägt hat."

Elemente einer Ordnung

Es ist interessant zu beobachten, dass sich trotz der konzeptionellen Streitereien zwischen den verschiedenen "-ismen" ein Verhandlungsmechanismus herausbildet, der Elemente einer globalen politisch-rechtlichen Rahmenordnung für das Internet vorzeichnet:

1. Im Bereich der Cybersicherheit hat die UN-Vollversammlung im November 2018 zwei neue Arbeitsgruppen gebildet, die bis 2021 Vorschläge unterbreiten sollen. Im Rahmen der UN-Konvention über bestimmte konventionelle Waffen (CCW) gibt es eine Expertengruppe, die sich mit möglichen Regulierungen von tödlichen autonomen Waffensystemen, wie Killerrobotern oder Drohnen, auseinandersetzt. Eine "Global Commission on Stability of Cyberspace" (GCSC) unter Leitung der ehemaligen estnischen

Außenministerin Marina Kaljarund arbeitet an Verhaltensnormen für staatliche und nichtstaatliche Akteure im Cyberspace. Die französische Regierung hat im November 2018 den "Pariser Appell für Vertrauen und Sicherheit im Cyberspace" lanciert, den mittlerweile fast 100 Regierungen und mehr als 500 nichtstaatliche Einrichtungen unterzeichnet haben.

2. Im Bereich der digitalen Wirtschaft haben im Januar 2019 in Davos 76 Mitglieder der Welthandelsorganisation den Beginn globaler Verhandlungen zum digitalen Handel ange-

UN-Generalsekretär kritisiert die isolierten Verhandlungen

kündigt. In den Vereinten Nationen wird über die digitale Komponente der UN-Ziele für nachhaltige Entwicklung diskutiert. Der japanische Minister-

präsident Shinzo Abe hat angekündigt, den weltweiten Datenhandel zu einem Schwerpunkt der G20-Präsidentschaft seines Landes zu machen. Beim G20-Gipfel im Juni 2019 will er den "Osaka Fast Track" starten. Und im Sommer 2019 wird die Internationale Arbeitsorganisation den Bericht der Globalen Kommission zur Zukunft der Arbeit diskutieren.

- 3. Im Bereich der Menschenrechte werden die beiden Sonderberichterstatter des UN-Menschenrechtsrats für Meinungsäußerungsfreiheit, David Kay, und zum Schutz der Privatsphäre im digitalen Zeitalter, Joseph Catanacci, immer aktiver, kommentieren nationale Gesetzgebungsvorhaben und machen Vorschläge für neue ergänzende internationale Abkommen.
- 4. Im Bereich neuer Technologien hat die World Intellectual Property Organisation (WIPO) im Januar 2019 einen umfassenden Bericht

über Künstliche Intelligenz vorgelegt. Frankreich will dieses Thema zu einem Schwerpunkt seiner diesjährigen G7-Präsidentschaft machen. Bei der Internationalen Fernmeldeunion (ITU-T) steht in der Study Group 20 das Thema "Internet der Dinge" auf der Agenda.

Alles gemeinsam betrachten

All das ist thematisch miteinander verquickt, wird aber isoliert voneinander verhandelt. Das Problem ist jedoch, dass Regelungen in einem Bereich, beispielsweise dem der Cybersicherheit, Auswirkungen auf den digitalen Handel haben und zudem Menschenrechte wie freie Meinungsäußerung und Datenschutz berühren.

UN-Generalsekretär António Guterres hat dieses Verharren in isolierten Verhandlungen kritisiert: "Wir dürfen nicht nur Multistakeholder sein, sondern müssen auch multidisziplinär arbeiten. Die Kooperation zwischen verschiedenen Akteuren im digitalen Raum - Industrie, Regierungen und Nutzer - hat nicht mit der Entwicklung neuer Technologien Schritt gehalten. Während digitale Technologien alle Bereiche durchdringen, finden Diskussionen über mögliche Regulierungen immer noch isoliert statt. Dabei wird das Risiko von Konflikten und der Verabschiedung von suboptimalen Richtlinien umso größer, je mehr dieser isolierten Entscheidungsprozesse es gibt."

Das von Guterres gegründete "High Level Panel on Digital Cooperation" unter Leitung von Jack Ma, dem Gründer und Vorsitzenden von Alibaba, und Melinda Gates von der Microsoft Foundation wird im Mai 2019 seinen Bericht vorlegen.

Fasst man alles zusammen, kann man schlussfolgern, dass die Zeit reif ist für einen "New Deal on Digital Cooperation". Ein solcher "New Deal" wird sich aber nicht an der UN-Seerechtskonvention oder dem Pariser Klima-Abkommen in Form eines zentralisierten Verhandlungsstrangs orientieren können. So wie das Internet ein dezentrales Netzwerk von Netzwerken ist, muss ein globaler Internet-Verhandlungsmechanismus als ein Netzwerk von politischen Netzwerken gestaltet werden. Das technische TCP/IP-Protokoll garantiert die Kompatibilität aller Netzwerke im dezentralen Internet. Was in der Politik fehlt, ist ein "politisches Protokoll", das die entsprechenden dezentralen Verhandlungen miteinander kompatibel macht.

Elemente eines "New Deal"

Vor dem Hintergrund der für 2025 geplanten Überprüfungskonferenz der Tunis-Agenda (WSIS+20) könnte ein solcher politischer Vernetzungsmechanismus gefunden werden. Dieser müsste die Schaffung eines globalen politisch-rechtlichen Rahmenwerks gestatten, das das Internet der 2020er Jahre benötigt, um Frieden, wirtschaftliches Wachstum, Menschenrechte und Innovation zu gewährleisten.

Ein solcher "New Deal" könnte dabei die folgenden vier Elemente enthalten:

 einen "digitalen Friedensplan", der Verhaltensnormen im Cyberspace für staatliche und nichtstaatliche Akteure festlegt und ein Wettrüsten im Cyberspace eingrenzt;

- einen "digitalen Marshall-Plan", der hilft, die nächste Milliarde Internetnutzer online zu bringen und dabei einen fairen und freien Datenhandel ermöglicht, der sich an den nachhaltigen UN-Entwicklungszielen orientiert;
- eine Verständigung darüber, wie die seit 1948 für die Offline-Welt existierenden Menschenrechte in der Online-Welt des 21. Jahrhunderts anzuwenden und umzusetzen sind; sowie
- Leitlinien für die Entwicklung technischer Internetprotokolle, von Algorithmen für das Internet der Dinge und für Künstliche Intelligenz.

Eine solche Option ist vor allem auch eine Chance für europäische Politik. Die Zeit ist günstig für Europa. Nach dem Pariser Internet Governance Forum wird Berlin im November 2019 Ausrichter dieser weltgrößten jährlichen Multistakeholder-Internetkonferenz sein. Zwischen den beiden UN-Veranstaltungen findet im Juni 2019 in Den Haag mit EuroDIG 12 das europäische IGF statt. Der Ball der globalen Internetdebatte liegt also für die nächsten Monate in Europa. Es ist nun an den Europäern - Regierungen wie nichtstaatlichen Akteuren -, diese Chance zu nutzen.



Prof. Dr. Wolfgang Kleinwächter lehrte bis Ende 2018 Internet-Politik und -Regulierung an der Universität Aarhus und ist Mitglied der Global Commission on Stability in Cyberspace (GCSC).

IP • März/April 2019

Informationskriege

Staaten versuchen seit jeher, mit Nachrichten die Weltpolitik zu beeinflussen. Der Blick in die Geschichte hilft, mit aktueller Desinformation umzugehen

Von Heidi Tworek

Wir neigen dazu, Informationskriege als ein neues Phänomen zu betrachten – ermöglicht, sicher aber beschleunigt von der engen, globalen Vernetzung im 21. Jahrhundert, die das Internet mit sich gebracht hat. Tatsächlich aber gibt es "information warfare" schon seit Langem. Stets verschwammen dabei die Grenzen zwischen Kriegs- und Friedenszustand. Von Anfang an spielten Kommunikationsinfrastruktur und Nachrichtenplattformen eine wichtige, eng miteinander verknüpfte Rolle.

Heute sind Manipulationen unserer Informationslandschaft durch private Firmen und Regierungen keine Überraschung mehr – denken wir nur an die Aktivitäten der in St. Petersburg ansässigen Internet Research Agency. Vor der amerikanischen Präsidentschaftswahl 2016 eröffneten die Mitarbeiter der auch als "Trollhaus" bekannten, von "Wladimir Putins Koch" Jewgeni Prigoschin finanzierten Firma Tausende "amerikanisch" wirkende Konten auf Facebook und Twitter, die fast alle den Kandidaten Donald Trump unterstützten. Ihre Tweets erlangten eine erstaunliche Reichweite. Eine Studie zeigt, dass fast alle große Medien wie die BBC oder die *Washington Post* solche Tweets mindestens einmal als typisches Beispiel für die Stimmung unter amerikanischen Wählern zitierten, obwohl die Tweets tatsächlich von den russischen Trollen stammten.

Mit ihren Pro-Trump-Botschaften erreichten sie Millionen und investierten dazu für politische Werbung auf Facebook die vergleichsweise geringe Summe von 100 000 Dollar. Inwiefern solche Bemühungen die Entscheidung der amerikanischen Wählerinnen und Wähler beeinflusst haben, bleibt strittig. Weniger umstritten ist die Erkenntnis, dass soziale Medien stark politisiert worden sind.

Medieninfrastruktur und Plattformen

Bei der Betrachtung in historischer Perspektive drängen sich drei Konstanten auf. Erstens sind Informationsstrategien und Kommunikationsinfrastruktur stets eng miteinander verbunden. Zweitens hängt der manipulative Zugriff auf Informationen und die Infrastruktur ihrer Verbreitung von strukturellen Faktoren ab. Ein Land, das den Großmachtstatus anstrebt, bedient sich oft zuallererst der internationalen Informationsnetzwerke, weil sich diese Netzwerke relativ leicht, mit wenig Aufwand und verdeckt manipulieren lassen. Und drittens sind Soft Power und Hard Power bei Informationskriegen nie so fein säuberlich zu trennen, wie es Joseph Nye vor fast 30 Jahren tat. Ganz oft werden Strategien der so genannten weichen Macht angewandt, um die politische oder wirtschaftliche Macht einer anderen Nation zu untergraben.

Was uns dieser Tage als neues Muster erscheint, kennt man als Masche schon aus früheren Zeiten. Und wenn wir heute die Dilemmata diskutieren, die mit der künftigen Gestaltung des Internets verbunden sind, dann kann die Geschichte dazu dienen, bestimmte Muster schneller zu erkennen, den Entscheidungshorizont zu erweitern und die langfristigen, unbeabsichtigten Folgen bestimmter Entwicklun-

Wer Informationen manipuliert, hat die Macht

"Keine weiteren Reuters-Lügen!"

Jürgen Osterhammels großes Geschichtswerk "Die Verwandlung der Welt" (2009) hat uns an die bedeutende Rolle der technologischen Umwälzungen erinnert, die Mitte des 19. Jahrhunderts ihren Lauf nahmen und unser Leben bis heute prägen. Eine der wichtigsten dieser Entwicklungen war das berühmte Unterseekabel, das 1866 beim dritten Versuch endlich erfolgreich zwischen Nordamerika und dem Vereinigten Königreich gelegt wurde. Damals sprach man von der wachsenden transatlantischen Bruderschaft und hoffte auf eine friedliche zukünftige Welt. Noch 1927 lobte Stefan Zweig die Kabellegung als eine der vierzehn "Sternstunden der Menschheit".

gen für die Demokratie und die internationale Politik ernsthafter abzuwägen.

Jedoch stellten sich das transatlantische und die darauffolgenden weltumspannenden Kabel nicht als kommunikatives Allheilmittel für internationale politische Spannungen heraus. Vielmehr entpuppten sich die Wirkungen der Kabelverbindungen als zweischneidig. Auf der einen Seite konnten nun Politiker, Firmen und Journalisten schneller und zuverlässiger Informationen austauschen. Auf der anderen Seite wurde die Kommunikationsinfrastruktur wenige Jahrzehnte später zum Bestandteil des Informationskriegs.

Der Erste Weltkrieg war ganz offensichtlich von Anfang an auch ein solcher Kampf um die Informationen. Gleich nach Kriegsbeginn im August 1914 durchschnitt Großbritannien die meisten Unterseekabel zwischen Deutschland und dem Rest der Welt. Zwischen 1915 und 1917 kappten wiederum die Deutschen alle britischen Kabel außer den transatlantischen. Einmal hinterließen die deutschen Marinesoldaten eine Botschaft für die norwegischen Matrosen, die ein Kabel reparieren mussten: "Keine weiteren Reuters-Lügen auf dieser Linie! Von einem 'Hunnen' und einem 'Piraten'." Es ging den Deutschen also nicht nur um die Kabel. Es ging ihnen auch um die Plattformen, die die Nachrichten verbreiteten. Das waren damals Nachrichtenagenturen wie Reuters, die für damalige Zeiten eine ähnliche, wenn nicht gar größere Wirkungsmacht als Google und Facebook hatten.

Seit Mitte des 19. Jahrhunderts wurden Nachrichtenagenturen zu den zentralen internationalen Medienunternehmen. Die drei mächtigsten Agenturen entstanden kurz bevor die ersten Versuche der Verlegung von Unterseekabeln begannen: die französische Agence Havas in den frühen 1830er Jahren, die deutsche Wolff's Telegraphisches Bureau (Wolff) im Jahre 1849 und die bri-

Agenturen hatten eine Wirkungsmacht wie heute Google

tische Reuters Telegram Company im Jahre 1851. Die drei Nachrichtenagenturen bauten umfangreiche globale Systeme der Nachrichtensammlung auf und wurden zum internationalen Flaschenhals für die Nachrichtenversorgung. Sie benutzten den Telegrafen und das Telefon, um Mitteilungen an möglichst viele Zeitungen zu verschicken. Kommerziell ausgedrückt agierten diese Firmen wie

Großhändler, die ihre Güter an ihre "Einzelhandelskunden" (d.h. die Zeitungen) lieferten, die diese Materialien wiederum in Artikel für ihre jeweiligen Zielgruppen verpackten.

Nur die großen Zeitungen wie die Londoner *Times* oder die *Vossische Zeitung* in Berlin konnten sich Auslandskorrespondenten leisten. Viele Blätter hatten nicht einmal Journalisten in der jeweiligen Hauptstadt ihres Erscheinungslands – 1926 verfügten 90 Prozent aller deutschen Zeitungen nicht über Korrespondenten im Ausland oder in Berlin. Alle ihre nationalen und internationalen Nachrichten erhielten sie von Nachrichtenagenturen oder durch Korrespondenzen. Wenn wir uns heute darüber Sorgen machen, ob Facebook oder Google in Sachen Bereitstellung von Informationen bereits Monopolisten sind, so muss man festhalten, dass die Nachrichtenagenturen bis zur ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts in gewisser Hinsicht eine noch stärkere Position in der Nachrichtenlandschaft entwickelten.

Torwächter des Informationsflusses

Nachrichtenagenturen waren eine Art Torwächter, die den Informationsfluss zu anderen Nachrichtenorganisationen kontrollierten. Die heutigen Plattformen üben in gewisser Art und Weise eine ähnliche Macht aus. Google und Facebook haben im vergangenen Jahrzehnt praktisch ein Online-Werbung-Duopol aufgebaut. Wer heute ein großes Publikum erreichen will, muss auf Twitter, YouTube usw. zurückgreifen. Und wenn Regierungen die Informationspolitik beeinflussen wollen, dann passiert auch das im Moment hauptsächlich auf Twitter und Co. So verwundert es nicht, dass Facebook und Twitter vor kurzem einige Hundert Konten aus Venezuela, Russland und dem Iran löschen mussten. Viele dieser Konten hatten sich als lokale Medien oder soziale Bewegungen getarnt, die westliche Länder, Saudi-Arabien oder Israel kritisierten. Diese gefälschten Nutzerkonten hatten rund zwei Millionen "Follower" im Nahen Osten, in Nordafrika und in den USA.

Abgesehen davon, dass Nachrichten und Informationen eine Form der Macht sind, besteht die schwierigere Aufgabe darin zu erklären, warum sich bestimmte Gruppen oder Nationen zu einem bestimmten Zeitpunkt für Nachrichten interessieren und wie sie versuchen, sie zu beeinflussen. Warum und wann greifen Staaten auf Informationsnetzwerke zurück, um ihre Politik außerhalb der eigenen Grenzen zu betreiben?

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit gibt es zur Genüge. Lange waren es per Satellit verbreitende Nachrichtensender, die als unverzichtbare Werkzeuge der internationalen Politik und Wirtschaft galten. Die Kommunistische Partei Chinas gründete schon 1958 China Central Television (CCTV) als ihr Fernsehsprachrohr. Erst seit 2000 aber existiert der internationale Nachrichtensender China Global Television Network (CGTN), der seinen geografischen und sprachlichen Umfang ständig erweitert. Einhergehend mit den rasend wachsenden wirtschaftlichen Verbindungen zum Beispiel zu afrikanischen Ländern wuchs auch die mediale Verbindung. Seit 2012 existiert eine afrikanische Version von CGTN.

Für das kleine Golf-Emirat Katar sind Nachrichten seit zwei Jahrzehnten Teil einer Soft-Power-Strategie, zu deren Erfolg unter anderem die Ausrichtung der Fußballweltmeisterschaft 2022 zählt. Seit Mitte der 1990er Jahre finanziert der Staat den Nachrichtenkanal Al-Dschasira, der zuerst nur auf Arabisch sendete, seit 2006 auch auf Englisch. Al-Dschasira wurde nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 berühmt-berüchtigt, als es Videos von Osama Bin Laden ausstrahlte. Während des Arabischen Frühlings berichtete der Kanal intensiv über die Proteste.

Die Unabhängigkeit Al-Dschasiras vom katarischen Staat wird oft infrage gestellt und ist insbesondere dem Nachbarn Saudi-Arabien ein Dorn im Auge: Riad ärgert sich immer wieder über Berichte, die die Mächtigen der Region aufs Korn nehmen. Nachdem die saudische Regierung und ihre Golf-Verbündeten 2017 die diplomatischen Beziehungen zu Katar abbrachen und das Land isolierten, forderten sie unter anderem die Einstellung von Al-Dschasira als eine Grundbedingung für die Wiederherstellung der Beziehungen – bislang allerdings ohne Erfolg.

IP • März/April 2019

Wer von staatlich beeinflussten Informationsnetzwerken spricht, kommt auch am russischen Propagandasender RT (früher Russia Today) nicht vorbei. Millionenschwer aus dem Kreml finanziert, bietet RT seit 2014 auch auf dem deutschen Markt eine trübe Mischung aus Manipulationen, obskuren Theorien und gezielter Desinfomation. Moskau dürfte entzückt sein, wie viele Mediennutzer im Westen bereitwillig seinen Kampagnen via RT aufsitzen.

Tatsächlich suchen politische Eliten seit einem Jahrhundert nach den Knotenpunkten der Nachrichtennetzwerke, die sich am schnellsten beeinflussen lassen. Ich selbst habe mich intensiv mit den deutschen Versuchen von 1900 bis 1945 befasst, die internationale Politik und Wirtschaft mit Hilfe von Nachrichtenagenturen zu beeinflussen.

Der Drang nach Weltgeltung

Wie manche heutigen Regierungen hatten sich deutsche Politiker lange nicht für internationale Nachrichten interessiert. In den 1860er und 1870er Jah-

Großmächte wollen immer auch starke Medienmächte sein ren betrachteten nur wenige mit Staatsgeschäften Befasste wie der spätere Reichskanzler Otto von Bismarck und sein Bankier Gerson von Bleichröder Nachrichten als von zentraler Bedeutung für die Gestaltung von Innen- und Außenpolitik. Erst ab 1900 kamen viele Politiker zu der gleichen Ansicht. Im Gegensatz zu Bismarcks europäischem Fokus versuchten sie nun allerdings, Nachrichten

über Europa hinaus zu verbreiten, um die neuen politischen und wirtschaftlichen Ambitionen des deutschen Kaiserreichs widerzuspiegeln, das nach Weltgeltung strebte.

Kurz: Es ging um den "Platz an der Sonne", wie es der damalige Staatssekretär des Auswärtigen Amtes, Bernhard von Bülow, 1897 ausdrückte. Deutschland war unter Bismarck eher eine kontinentaleuropäische Macht. Nun betrachteten viele Deutsche ihr Land als aufstrebende Welt- und Kolonialmacht. Es ging nicht nur um die gewaltsame Eroberung neuer Territorien oder um Handel. Es ging auch um die Kommunikationshoheit.

Die meisten deutschen Politiker, Industriellen, Bürokraten, Militärs und Journalisten waren überzeugt, dass Deutschland nie eine Weltmacht werden könne, ohne gleichzeitig eine Medienmacht zu werden. Und die internationalen Nachrichtenstrukturen schienen die Ambitionen des Kaiserreichs zu unterminieren. Die drei damals größten Nachrichtenagenturen arbeiteten seit Mitte des 19. Jahrhunderts zusammen. Um ihr Monopol zu sichern, hatten sie die Welt untereinander aufgeteilt. Jede Agentur sammelte die Nachrichten in ihren jeweiligen Regionen und tauschte sie mit den anderen Agenturen aus, die die Nachrichten dann an ihre Kunden weiterleiteten. Die deutsche Nachrichtenagentur Wolff hatte eine vergleichsweise schwache Position, da sie die Nachrichten nur in den deutschen Kolonien und in Europa sammelte – in den Augen eines Großteils der deutschen Eliten um 1900 eine unmögliche Situation. Eine Großmacht brauchte auch in der Kommunikationsbranche einen entsprechenden Status.

Genauso wie heute wurden Nachrichten nicht nur als Lieferung von Informationen betrachtet, sondern als ein schneller, effizienter und vergleichsweise

billiger Weg, um die außenpolitische, wirtschaftliche, kulturelle und militärische Macht eines Landes zu stärken. Die Zeitgenossen verstanden, dass es sowohl teuer als auch schwierig war, internationale Nachrichten zu sammeln.

Und die sehr kleine Anzahl von Nachrichtenagenturen war einfacher zu beeinflussen als Tausende von Zeitungen. Informationen von Nachrichtenagenturen erschienen in politischen und unpolitischen Zeitungen, in lokalen Blättern und solchen mit nationaler Reichweite. Hinzu kam, dass Nachrichtenagenturen eine Informationsquelle bildeten, die die meisten Leser nicht verstanden oder

Die Rolle von Nachrichtenagenturen war wenigen bewusst

wahrnahmen. Und diese "Unsichtbarkeit" der Nachrichtenagenturen erschien denjenigen auf deutscher Seite, die auf Einflussnahme sannen, eher als eine Stärke. So ließ sich die öffentliche Meinung womöglich heimlich gestalten, und man konnte sich quasi unmerklich international einmischen.

Die deutschen Eliten waren sich allerdings oft uneins, wie man Nachrichtenagenturen kontrolliert oder welche politischen und wirtschaftlichen Ziele man mit den durch sie verbreiteten Nachrichten erreichen wollte. Einigkeit herrschte allerdings darüber, dass Nachrichten nunmehr eine zentrale Rolle im öffentlichen Leben und in den internationalen Beziehungen spielten.

Der Erste Weltkrieg wirkte dabei als Katalysator, weil viele die deutsche Niederlage gewissermaßen als Informationsniederlage verstanden. So gesehen ist die Dolchstoßlegende auch eine Informationslegende. Hätte man Nachrichten aus Deutschland besser und weiter verbreiten können, so argumentierten nach 1918 viele Gegner des Versailler Vertrags, hätte man vielleicht doch noch den Sieg erringen können.

Falschmeldungen gegen die Sowjetunion

Sowohl die Weimarer Regierungen als auch die Nationalsozialisten investierten danach viel Geld in Nachrichtenagenturen, um die internationale Politik zu beeinflussen. Die Inhalte unterschieden sich zwar dramatisch, aber der Glaube an die Macht der Nachrichten hielt an. Die konservative Telegraphen-Union verbreitete in den 1920er Jahren immer wieder Falschmeldungen, u.a. über Mordanschläge in der Sowjetunion, höchstwahrscheinlich, um die deutsch-sowjetischen Beziehungen zu unterminieren. Beinahe verhinderten solche Nachrichten im April 1926 die Unterzeichnung des Freundschaftsvertrags zwischen Deutschland und der Sowjetunion.

Die von der Weimarer Regierung subventionierte Nachrichtenagentur Transozean benutzte die relativ neue drahtlose Telegrafie, um ihre Nachrichten ins Ausland hinaus zu funken. Im Jahre 1922 beschrieb Chefredakteur Wilhelm Schwedler Transozean als einen "Weg ins Freie" für die junge deutsche Demokratie. Als London diese "Nachrichtenoffensive" bemerkte, beschleunigte Großbritannien den Ausbau der britischen Funknetze.

Nach der Machteroberung 1933 sahen auch die NS-Spitzen Transozean als nützliches Instrument der Außenpolitik und subventionierten die Nachrichtenagentur weiter. In einem britischen Geheimdienstbericht wurde 1936 beklagt, dass Transozean "heute täglich die ganze Welt mit Nachrichten überschwemmt". Die Sowjets verurteilten die deutschen Nachrichten als "ein

IP • März/April 2019

gefährliches Element, das den Interessen des Friedens zuwiderläuft". FBI-Chef J. Edgar Hoover betrachtete Transozean als Tarnung für ein großes Nazi-Spionagenetz in Südamerika und brachte die Agentur im Frühjahr 1941 in den USA vor Gericht. Die Alliierten maßen Transozean nicht ohne Grund Bedeutung zu: So wurde die Agentur während des Zweiten Weltkriegs zum führenden Nachrichtenlieferanten für das von Japan besetzte China. In dieser Situation zahlten sich schließlich die seit 1900 getätigten deutschen Investitionen in internationale Nachrichtennetzwerke gewissermaßen aus.

Die Kommunikationsvergangenheit ist also keine einfache Geschichte der unvermeidlichen anglo-amerikanischen Dominanz der internationalen Me-

Die Kontrolle von Informationen untergräbt Demokratie

dienlandschaft, sei es durch Hollywood, die BBC oder Facebook.

Neben den Deutschen stellten viele andere Staaten, Unternehmen und Einzelpersonen die gewachsenen Strukturen infrage und suchten nach Alternativen. Sie hatten nicht immer Erfolg und waren manchmal nicht demokratisch gesinnt, aber sie stritten gegen die globale Medienlandschaft lange vor Al-Dschasira oder dem St. Petersburger Trollhaus.

Allerdings waren Nachrichten nie ein "nationales Produkt", sondern wurden spätestens Ende des 19. Jahrhunderts Teil der internationalen Politik. Manipulationsversuche warfen stets ihre Schatten. So trugen Versuche der Informationskontrolle zur Untergrabung der deutschen Demokratie in der Zwischenkriegszeit bei.

Karl Bücher, der 1916 das erste Institut für Zeitungskunde in Deutschland gründete, erkannte schon in den 1920er Jahren die darin liegende Gefahr für die Demokratie: "Die Hebel, welche das vielverzweigte, aus zahllosen, im Range mannigfach abgestuften Gliedern sich zusammensetzende, ganze Länder überspannende Zeitungsnetz in Bewegung setzen, liegen an wenigen Stellen. Einer starken Hand kann es nicht schwerfallen, sich ihrer zu bemächtigen und damit einen unberechenbaren Einfluss auf die öffentliche Meinung zu gewinnen – je nachdem zum Segen oder zum Fluche des Volkes", schrieb Bücher 1926. "Dies um so mehr, als viele Herausgeber kleiner Blätter das bequeme Material der ihnen billig oder umsonst angebotenen Korrespondenzen nehmen, ohne auch nur eine Ahnung davon zu haben, wem sie damit dienen."

Das Geschäftsmodell der Nachrichtenagenturen ist zerbrochen

Von einem Informationsmonopol sind die Agenturen heute weit entfernt. Vielfach sind ihre Geschäftsmodelle zerbrochen, weil der reine Transport einer Nachricht nichts mehr wert ist, wenn es Informationen an jeder Ecke umsonst gibt. Sie müssen ihr Geschäft diversifizieren, verdienen Geld mit maßgeschneiderten und hochindividuellen Angeboten oder mit Daten. Die Türme der Gatekeeper sind im Zeitalter der Social Media fast zur Gänze geschliffen, als Torwächter werden Nachrichtenagenturen kaum mehr akzeptiert. Andere Torwächter sind jedoch entstanden, die auf eine andere Art und Weise genauso viel Einfluss ausüben können. Bis heute beeinflussen Netzwerke, Plattformen und Unternehmen, die hinter den Nachrichten stehen, den Nachrichten

konsum und den demokratischen Diskurs weitaus stärker, als meist erkannt wird. Ganz besonders groß ist die Ignoranz unter den überzeugten Zukunftsgläubigen in Silicon Valley; lange verachteten sie sowohl die Politik als auch die Geschichte.

Gefährliche Geschichtslosigkeit

Einer der führenden Entwickler selbstfahrender Autos, Anthony Levandowski, sagte der Zeitschrift *The New Yorker* (22. Oktober 2018): "Das Einzige, was zählt, ist die Zukunft. Ich weiß gar nicht, warum wir Geschichte studieren. Sie ist irgendwie unterhaltsam – die Dinosaurier und die Neandertaler und die Industrielle Revolution und Ähnliches. Aber das, was schon passiert ist, ist von keiner wirklichen Bedeutung. Diese Geschichte muss man nicht kennen, um auf sie aufzubauen. Für die Technologie zählt nur morgen."

Die meisten in Silicon Valley gingen davon aus, das Internet habe die Welt so sehr verändert, dass historisches Wissen den Entscheidungsträgern von heu-

te nicht mehr helfen könne – ein gefährlicher Irrtum. Kein Wunder, dass sie von den russischen Methoden so sehr überrascht wurden. Hätte das Silicon Valley mehr über die Geschichte der Kommunikationstechnologien und der internationalen Beziehungen gewusst, hätten Firmen wie Facebook und Twitter gewisse Muster vielleicht schneller erkannt und wären sich zweierlei bewusst gewesen: Ers-

Das Internet bleibt Schauplatz globaler Informationskriege

tens waren Kommunikationsnetzwerke nie apolitisch. Die internationale Politik so lange zu ignorieren, führte zu den gravierendsten Fehlern der Plattformen, die der politischen Instrumentalisierung ihrer Dienste offenbar ahnungslos gegenüberstanden. Dass das Internet keinen Weltfrieden herbeiführt, hat sehr wenig mit Technologie zu tun und viel mit der Natur der Menschheit. Trotz der Rhetorik einer "weltumspannenden Community" wird das Internet genauso wie frühere Kommunikationstechnologien von Staaten als Mittel der asymmetrischen Informationswettbewerbe betrachtet – und benutzt.

Dies gilt, zweitens, umso mehr für Länder, die sich eingekreist oder international machtlos fühlen. Wie Deutschland zwischen 1900 und 1945 sehen sie in der Kommunikation einen Ausweg. Sie versuchen, Macht und Einfluss zu mehren, indem sie die internationale Politik durch Nachrichten beeinflussen. Eine Manipulation der internationalen Informationsnetzwerke ist billiger, wirksamer, zuverlässiger und "unsichtbarer" als viele andere Methoden.

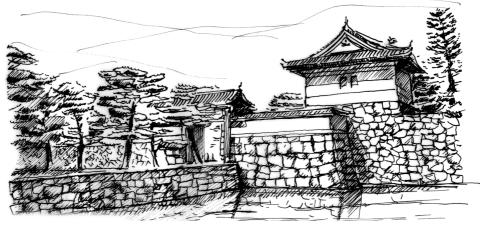
In Silicon Valley ignorieren bis heute zahlreiche Menschen die Geschichte. Ein Internetunternehmer allerdings, der der Zukunft mit aller Macht entgegen-

strebt, weiß um den hohen Wert einer Beschäftigung mit der Vergangenheit. Paypal-, SpaceX- und Tesla-Pionier Elon Musk warb auf Twitter nicht nur für Physik und Ingenieurwissenschaften als Studienfächer, sondern fügte trocken hinzu: "Ein paar geisteswissenschaftliche Kurse schaden nicht, insbesondere Geschichte."



Dr. Heidi Tworek lehrt Geschichte an der University of British Columbia. Soeben erschien ihr Buch "News from Germany: The Competition to Control World Communication 1900–1945".





Brief aus ... Tokio

Risse in der Gesellschaft

Akihito geht, Naruhito kommt: Kann Japans neuer Kaiser die Nation einen?

Christoph Neidhart | Kaiser Akihito musste am Neujahrstag eine Extraschicht schieben. Traditionell wünschen der Tenno und seine Familie am 1. Januar vom Balkon des Palasts aus dem Volk alles Gute fürs neue Jahr. Dieses Jahr hatte das Hofamt fünf Wink-Sessions geplant, drei am Vormittag, zwei am Nachmittag. Doch es strömten 154 000 Menschen in den Palastgarten, mehr als je zuvor. Der Tenno musste am Nachmittag ein sechstes Mal auf den Balkon. Die Menschen waren gekommen, um ihn zu verabschieden, auch viele, die das Kaisertum kritisch sehen.

Am 30. April tritt mit Akihito erstmals seit 1817 ein Tenno zurück, ein Zeitalter geht zu Ende. Am 1. Mai besteigt sein Sohn Naruhito als 126. Kaiser den Thron. Damit endet die so genannte Heisei-Ära und es beginnt eine neue Epoche. Wie sie heißt, wird erst im April bekannt.

Der Generationenwechsel auf dem Thron geschieht angeblich nach Ritualen, die seit Urzeiten befolgt werden. Das stimmt zwar nicht, aber die Regierung hält diese Fiktion aufrecht. Einige Zeremonien wurden im 19. Jahrhundert erfunden - oder

wiedererfunden. So das "Daijosai", die "Vereinigung" des neuen Kaisers mit der Sonnenkönigin Amaterasu. Dieses einst shintoistische Fruchtbarkeitsritual ist zwar fürs 4. Jahrhundert nachgewiesen, wurde dann aber vergessen, bis es zur Inthronisierung des Meiji-Kaisers 1868 reaktiviert wurde. Der frühere Financial Times-Korrespondent Patrick Smith hat das Daijosai einmal als Musterbeispiel dafür genannt, "wie ein moderner Staat die Vergangenheit manipuliert, um sich aus einer Tradition Macht und Autorität zu verschaffen".

Ob Premier Abe sich mit der Manipulation von Traditionen mehr Autorität verschaffen kann, ist äußerst fraglich. In Japan diskutiert man nicht über das Kaiserhaus, in den Medien schon gar nicht. Doch privat bedeuten einem viele Japaner, sie sähen Akihito, diesen sanften Tenno, als sympathischen Gegenpol zu Abe. Von Naruhito erwarten sie, dass er die Rolle des Tenno ähnlich interpretieren werde.

Als Akihito 1989 den Thron bestieg, kostete das Daijosai 15 Millionen Euro. Prinz Akishino, Naruhitos jüngerer Bruder, der mit dessen Thronbesteigung automatisch zum Thronfolger wird, hat vorgeschlagen, die Zeremonie, für die eigens Hütten gebaut und ein spezieller Reis gezogen werden müssen, solle aus der Schatulle des Hofes bezahlt werden. Schließlich sei sie ein Shinto-Ritual, und die Verfassung schreibe die Trennung von Religion und Staat vor. Doch das Hofamt pfiff ihn zurück.

Eine Debatte hat auch das nicht ausgelöst. Viele Japaner schrecken davor zurück, kontroverse Meinungen zu äußern. Gleichwohl nahm man mit einem Schmunzeln zur Kenntnis, dass mit Akishino jemand es wagte, dem Hofamt zu widersprechen.

Meine älteren Nachbarinnen sind anderer Meinung. Sie fanden Akishino vorlaut. Sie klatschen derzeit über den Verlobten seiner Tochter, Prinzessin Mako. Das scheint erlaubt. Der junge Mann hat beim Ex-Freund seiner Mutter rund 35 000 Euro Schulden. Die Wochenblätter walzen diesen Streit mit Vergnügen aus. Meine Nachbarinnen finden, die Harmonie sei damit zu sehr gestört, die Verlobung müsse aufgelöst werden. Den jüngeren Japanern dagegen ist das egal, wie das Kaiserhaus überhaupt.

Statt die Nation zu einen, wird Naruhitos Thronbesteigung Risse in der Gesellschaft sichtbar machen, die man sonst ignoriert. Der Tenno ist nach der Verfassung das "Symbol des Staates und der Einheit des Volkes". Ein Gott ist er seit 1945 nicht mehr, nicht einmal Staatsoberhaupt. Akihito hat diese abstrakt definierte Rolle mit Bescheidenheit, Wärme und Nähe zum Volk ausgefüllt. Er hat sich für die Versöhnung mit den Nachbarländern eingesetzt – soweit das Hofamt dies zuließ.

Die Nationalisten, zu denen Abe und viele Minister gehören, haben diesen Tenno nie gemocht, auch wenn sie das nicht sagen. Auf dem Thron wünschen sie sich einen Tenno mit Macht, keinen sanften Pazifisten.

Akihitos Vater Hirohito war als Staatsoberhaupt und Befehlshaber der Armee für die Aggressionen im Zwei-

ten Weltkrieg mitverantwortlich. Nach dem Krieg hätte sich deshalb eine Mehrheit für die Abschaffung der Monarchie gefunden, wie sich ältere Japa-

Die Nationalisten haben den sanften Tenno nie gemocht

ner erinnern. Hirohito, der bis zu seinem Tod 1989 Tenno blieb, war für sie ein Anachronismus. Akihito dagegen hat das Kaisertum wieder populärer gemacht. Paradoxerweise hadern deshalb ausgerechnet jene, die unbedingt am Kaisertum festhalten wollen, mit dem abtretenden Tenno – und auch bereits mit seinem Sohn. Derweil mögen liberale Japaner Akihito, obwohl sie dem Kaisertum als Institution eigentlich kritisch gegenüberstehen.

Derzeit schreibt man auf amtlichen Formularen in Japan nicht 2019, sondern Heisei-31. "Nengo" nennt man diese an die Regierungszeiten der Kaiser gebundene Zeitrechnung. Als Ausländer muss man da jedesmal umrechnen. 2019 wird also ein Jahr mit zwei Nengo-Namen – Heisei-31 dauert nur vier Monate, und am 1. Mai beginnt die neue Ära, deren erstes Jahr nur acht Monate haben wird. Das lässt sich nicht ändern, heißt es. Aber auch das ist eine erfundene Tradition.



Christoph Neidhart ist Korrespondent der Süddeutschen Zeitung in Tokio.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Internationale Presse

Ein Komiker für die Hoffnung

Die anstehenden Wahlen in der Ukraine sollen zu Veränderungen führen

Ingo Petz | Am 31. März wählen die Ukrainer einen neuen Präsidenten. für Ende Oktober sind Parlamentswahlen geplant. Der durch die russische Regierung gefütterte Krieg in der Ostukraine geht ins sechste Jahr; trotz des Minsk-2-Abkommens vom Februar 2015 sterben auf beiden Seiten weiterhin Soldaten, Kämpfer und Zivilisten. Zum Jahresende zog die Kyiv Post (24. Dezember) eine traurige Bilanz des Jahres 2018: Danach verloren mindestens 134 ukrainische Soldaten und 43 Zivilisten ihr Leben. Mittlerweile hat der Krieg nach Angaben der ukrainischen Regierung und Schätzungen der UN fast 13 000 Opfer auf beiden Seiten gefordert; 1,5 Millionen Menschen verließen ihre Heimat im Donbass und auf der Krim.

Dennoch ist der Krieg nicht mehr das ganz große Thema bei den Menschen. Wer häufig in der Ukraine unterwegs ist, hört in Gesprächen von der Kriegsmüdigkeit. Die Ukrainer wissen aber, dass eine Lösung des Konflikts auch der Schlüssel für viele andere gesellschaftspolitische und wirtschaftliche Herausforderungen im Land ist.

So ist es nicht verwunderlich, dass die Nachrichtenagentur Unian (12. Januar) von einer am Jahresende durchgeführten Umfrage unter 40 000 Ukrainern aus allen Landesteilen berichtet, in der 72 Prozent der Befragten den Krieg als eines der maßgeblichen Probleme der Ukraine angeben. Die Angst vor einer weiteren Eskalation des Krieges wurde geschürt, als Schiffe der russischen Marine Ende November 2018 drei Boote der ukrainischen Marine daran hinderten, die Straße von Kertsch am Zugang zum Asowschen Meer zu passieren. Daraufhin hatte Präsident Petro Poroschenko das Kriegsrecht in zehn Regionen verhängt. Bis zum Ende des Kriegsrechts am 26. Dezember 2018 durften zudem 1650 Russen nicht in die Ukraine einreisen.

In der Presse war die neuerliche russische Provokation das bestimmende Thema. Die Abgeordnete Svitlana Zalishchuk fragt auf dem Onlineportal Novoe Vremja (6. Dezember), wie man die Aggression seitens der russischen Regierung überhaupt bekämpfen könne. Sie fordert Sanktionen gegen russische Unternehmen und Geschäftsleute, die beispielsweise

am Bau der Brücke von Kertsch beteiligt waren. Zudem plädiert sie für ein Ende der Freihandelszone mit der von Russland besetzten Krim, über die sich Oligarchen wie "Firtasch und Co." bereichern. Dagegen argumentiert der bekannte Sicherheitsexperte Iraklij Dzhanaschija ebenfalls auf Novoe Vremja (17. Dezember): "So funktioniert unsere Konfrontation mit Russland. Einerseits ist da die Ukraine, die einen Sieg auf Schritt und Tritt imitiert und dabei selbst in die Grube der Stagnation gerät, und andererseits ist da Russland, das vorgibt, unschuldig und untätig zu sein, während es ruhig und aktiv konkrete Pläne schmiedet und sehr lebhaft handelt."

Dauerthema Korruption

Ein weiteres Dauerthema in den Medien ist die Korruption. In der bereits erwähnten Umfrage nennen 41 Prozent der Befragten Bestechung und Korruption als wesentliche Probleme in ihrem Land. Für das eigene Leben geben die Befragten an, dass niedrige Gehälter und Renten (50 Prozent) und die Inflation (40 Prozent) zu den größten Sorgen gehören. Der Wille, für die Demokratisierung und Westorientierung des Landes weiterhin einen langen, schmerzhaften Weg zu gehen, schwindet bei nicht wenigen.

Auch die Wirtschaft erholt sich nur langsam, zu langsam aber für ein Land, das freien Zugang zu den europäischen Märkten hat. Im vergangenen Jahr betrug die Wachstumsrate gerade mal 3 Prozent. Die Unzufriedenheit und Ernüchterung der Ukrainer sind groß, gerade nach dem verheißungsvollen Aufbruch durch die Kräfte des Euromaidan, der viele neue Akteure in Zivilgesellschaft und

Politik hervorgebracht hat. Diese haben zwar viele, auch erfolgreiche Reformen in Gang gesetzt, aber weder die Korruption in der Politik noch die Machtstrukturen der Oligarchen (gerade im Parlament) konnten entscheidend gebrochen werden.

Auch ist die mangelhafte Unabhängigkeit des Rechtssystems ein tiefgreifendes Problem auf dem Weg zum

Rechtsstaat. Entsprechend groß sind die Hoffnungen der Ukrainer und der internationalen Geldgeber in Bezug auf das Hohe Antikorruptionsgericht

Die Menschen sind äußerst unzufrieden und ernüchtert

(HACC), für das seit Ende 2018 die Auswahl der 39 Richter läuft. Allerdings gibt es auch bei der Auswahl geeigneter Kandidaten zahlreiche Probleme, wie die *Kyiv Post* (4. Januar) berichtet. "Chesno (eine ukrainische Antikorruptions-NGO) zufolge erfüllen mindestens 30 der 113 Kandidaten für das Antikorruptionsgericht nicht die professionellen Standards für Ethik und Integrität."

Ukrainische Medien berichten Tag für Tag über die Reformanstrengungen, über Erfolge und Rückschläge, die zusätzlich in den sozialen Medien ihre Verbreitung finden und lebhaft diskutiert werden. So wundert es nicht, dass die Medien zum fünfjährigen Maidan-Jubiläum Ende November 2018 ihren Lesern kaum große Bilanzartikel präsentierten. Der Kampf um die Revolution und deren Deutung gehört eben zum Alltag. Unter dem Titel "Der neue Feudalismus und das Ende der Revolution" erklärt Dmytro Gnap auf dem Nachrichtenportal Ukrainskaja Pravda (15. Januar), warum er das aktuelle System in der Ukraine für vergleichbar mit dem Feudalismus des Mittelalters hält:

"Wahlen und Gewaltenteilung – diese Attribute der Demokratie verleihen unserem Staatssystem natürlich ein modernes Aussehen. Aber seine Essenz ändert sich nicht. Wenn man genau hinsieht, ist Feudalismus auch in Zeiten von Smartphones, Elektroautos und 4G-Internet durchaus mög-

Die Erwartungen an die Präsidentschaftswahlen sind hoch

lich. Die heutige Ukraine lebt von mittelalterlichen Prinzipien, angepasst an die Errungenschaften der Zivilisation. In den Jahren der Unabhängigkeit

wurde das Feudalmodell so weit perfektioniert, dass wir heute ein hässliches und sehr stabiles sozialpolitisches System erleben – mit der Bezeichnung: neuer Feudalismus."

Gnap ist eine interessante Persönlichkeit. Der 41-Jährige stammt aus Donezk, arbeitete als investigativer Journalist, bis er im Sommer vergangenen Jahres seinen Beruf aufgab, um in die Politik zu gehen. Er ist Mitglied der Partei "Sila ljudej" (Die Kraft der Menschen), die sich 2014 gründete und die versucht, mit jungen und unverbrauchten Leuten die Politik aufzumischen. Gnap wird als Kandidat bei den Präsidentschaftswahlen antreten, ist aber wohl chancenlos.

Für das Nachrichtenportal Novosti Donbassa (11. Januar) setzt sich die Autorin Tatjana Monachova mit der Frage auseinander, ob der Euromaidan die ukrainische Gesellschaft in Bezug auf Homophobie, Sexismus oder Minderheitenrechte verändert habe, ob also "europäische Werte" tatsächlich angekommen seien. Sie kommt zu dem Schluss, dass die ukrainische Gesellschaft, auch aufgrund ihres sowjetischen Erbes, nach wie vor sehr konservativ sei, dass sie sich aber dennoch wandeln würde. Es gebe im-

mer mehr Konferenzen, Veranstaltungen und Publikationen zur Akzeptanz von Minderheiten und "dem Anderen", so Monachova. Zudem böten die sozialen Medien die Möglichkeit, Hate Speech, Sexismus oder Rassismus zu thematisieren und als Korrektiv zur bestehenden Meinung zu etablieren.

Monachova macht das Fernsehen als wirkungsvollste Bremse in Bezug auf die Liberalisierung der Gesellschaft aus: "Die Rhetorik der Fernsehsender des Landes ist voller Hassrede. Aufgrund der hohen Ratings und der politischen Ambitionen von Eigentümern der Sender nimmt die Produktion toxischer Inhalte zu. Die Zuschauer sind Geiseln der Redaktionspolitik und ihrer eigenen Dopamin-Fluten, die von aggressiven Themen und Äußerungen angeheizt werden. Dieser Zustand verstärkt die Polarisierung der Meinungen in der Gesellschaft, die natürlich nicht zum gesellschaftlichen Zusammenwachsen des Landes beiträgt."

Ein ungewöhnlicher Kandidat

Große Hoffnungen für einen weiteren demokratischen Wandel verbinden sich mit den Präsidentschaftswahlen, an denen sich auch ein Mitbewerber beteiligen wird, der eher ungewöhnlich ist und dem zumindest gute Chancen auf den Einzug in die Stichwahl eingeräumt werden. Sein Name: Volodymyr Zelenskiy. Der 40-Jährige ist der bekannteste Komiker des Landes. Berühmt gemacht hat ihn ausgerechnet seine Rolle in der Fernsehserie "Diener des Volkes". Darin steigt er als Lehrer zum unbestechlichen Präsidenten der Ukraine auf.

Gleich nach Bekanntgabe seiner Kandidatur am Silvesterabend begann die Vermutungsmaschinerie, Zelenskiy als Schattenkandidaten des Oligarchen Ihor Kolomovski zu diskreditieren. Diesem gehört schließlich der Fernsehsender 1+1, in dem die meisten von Zelenskiys Programmen laufen. Während Kritiker ihm vorwerfen, dass er keinerlei politische Erfahrung habe, und sich fragen, wer den Wahlkampf des Komikers tatsächlich finanzieren und mit welchem politischen Programm er aufwarten wird, glaubt Wladimir Fesenko auf Novoe Vremja (12. Januar), dass gerade Zelenskiys Status als unverbrauchter Neuling ihm zum Erfolg verhelfen könnte.

Doch gleichzeitig sieht der Kommentator eine eklatante Schwäche des Kandidaten: "Ein Schwachpunkt von Zelenskiy liegt darin - und die Soziologen wissen es -, dass zu seinen Unterstützern vor allem junge Menschen gehören. Und deren Aktivität als Wähler ist normalerweise viel geringer als die anderer Bevölkerungsschichten." Die Sendung "Schemy" (Machenschaften) auf Radio Svoboda deckte am 17. Januar auf, dass Zelenskiy an drei Filmunternehmen beteiligt sei, die ihr Geld in Russland machen - obwohl der Komiker bereits 2014 sagte, dass er keine Geschäfte mehr im Nachbarland unterhalte.

Wenig Hoffnung auf eine Wiederwahl darf sich der amtierende Präsident Poroschenko machen, der in der neuesten Umfrage des Meinungsforschungsinstituts Rejting auf Platz drei (10,8 Prozent) hinter der altbekannten Julija Tymoschenko (13,1) und eben Zelenskiy (14,1) liegt. Der Ausgang der Wahl ist allerdings noch völlig offen. Poroschenko, der unter dem Motto "Armee, Sprache, Glaube" für sich wirbt, wird vorgeworfen, zu wenig gegen Korruption und Oligar-

chentum getan zu haben. Selbst von seinem Einsatz für die Verleihung der kirchenrechtlichen Unabhängigkeit an die neue orthodoxe Kirche in der Ukraine konnte er nicht wesentlich profitieren.

Am 6. Januar 2019 hatte Bartholomaios I., ökumenischer Patriarch der Orthodoxen Kirche.

das Unabhängigkeitsdokument bei einem Festgottesdienst in der Istanbuler Georgskathedrale an Epiphanius, dem Metropo-

Der amtierende Präsident Poroschenko liegt weit hinten

liten von Kiew und der Ukraine, übergeben. Zum Ärger der russischen orthodoxen Kirche und der Regierung in Moskau, die damit weiter an Einfluss in der Ukraine verlieren.

Der ukrainische Journalist Denis Trubetskoy, der für zahlreiche deutsche Medien über seine Heimat berichtet, kommentiert am 5. Januar auf seiner Facebook-Seite die durchaus umstrittene Entscheidung, den ukrainischen Orthodoxen eine kirchliche Unabhängigkeit zuzugestehen: "Für die Zukunft der Ukraine ist mittel- und langfristig vor allem wichtig, dass der Einfluss der immer noch großen Kirche des Moskauer Patriarchats geringer wird. Für die Meinungsbildung im Sinne Moskaus spielte sie oft eine ähnliche Rolle wie das russische Staatsfernsehen. Das habe ich immer wieder in privaten Gesprächen erlebt."



Ingo Petz, der seit 1998 zu osteuropäischen Themen schreibt, lebt als Autor und freier Journalist in Berlin

Netz aus Paralleluniversen

Wie ist es bloß so weit gekommen? Und wo soll das alles hinführen? Martin Burckhardt und Andrew Keen zu Vergangenheit und Zukunft der Digitalisierung

Von Judith Horchert

Wir leben in einer Zeit, die sich ein Schriftsteller vor ein paar Jahrzehnten kaum futuristischer hätte ausmalen können: Wir wohnen mit Robotern zusammen in intelligenten Häusern, tragen permanent einen leistungsstarken Taschencomputer bei uns, Drohnen gibt es im Elektromarkt an der Ecke, die ersten Autos fahren bereits ohne Fahrer. Die Digitalisierung schreitet so atemberaubend schnell voran, dass selten Zeit bleibt, innezuhalten und sich zu fragen: Wie ist es bloß so weit gekommen – und wo soll das alles hinführen?

Diesen Fragen widmen sich zwei neue Sachbücher: "Eine kurze Geschichte der Digitalisierung" von Martin Burckhardt wirft einen Blick zurück, "How to fix the future" von Andrew Keen schaut nach vorn.

Computerweltenschöpfer

Burckhardt erklärt den Weg von der Elektrizität bis zum autonomen Fahren – oder vielmehr von Abbé Jean-Antoine Nollet bis zu Elon Musk. Denn die Geschichte der Digitalisierung ist hier vor allem eine Geschichte von Menschen, die ein Stück nach dem anderen zu diesem großen und unvollständigen Gesamtwerk beigetragen haben.

Verschrobene Genies, kluge Wissenschaftler, mutige Pioniere sind diese "Computerweltenschöpfer", wie sie einst in der Serie des Autors in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung hießen, auf der das Buch zum Teil basiert. Ada Lovelace, Herman Hollerith, Alan Turing, Douglas C. Engelbart und Steve Jobs trifft man im Laufe der Geschichte – oder vielmehr: Sie sind die Geschichte.

Denn nur weil irgendjemand ein Problem, einen Wunsch oder eine Vision hatte, konnte auch in der digitalen Welt etwas Neues entstehen. Das erzählt Martin Burckhardt kenntnisreich und klug, wenn auch nicht im Vorbeigehen. Wer diese Geschichte hören will, sollte keine Furcht haben vor Sätzen wie diesem: "Gibt man der Silizium-Gruppe ein dreiwertiges

Atom zu (wie Aluminium, Arsen oder Bor), entsteht ein Loch – wird ein Zustandswechsel von Plus nach Minus bewirkt." Zum Trost und besseren Verständnis sind aber gleich vor und hinter diesem Satz lachende Silizium-Atome zu sehen; hinreißende Illustrationen, wie sie sich durch das ganze Buch ziehen. Und am Ende dürfen sich die Leser mitfreuen: "Der Transistor ist geboren!"

Zugegeben, manche Textpassage muss man womöglich zweimal lesen. Doch wer sich darauf einlässt, kann angesteckt werden vom Pionier- und Erfindergeist. Dazu trägt auch die anekdotische Erzählweise bei. So erfährt man etwa, dass es während der Arbeiten am frühen Computer Mark II schon einmal zu Abstürzen kam, wenn sich eine Motte zwischen einem Kontakt und einem Schalter verfangen hatte. In so einem Fall half eben nur "Debugging" (Entwanzung), seither ein fester Begriff für das Beheben von Fehlern in Computersystemen.

Doch weil die Geschichte der Digitalisierung eine Geschichte von Menschen ist, hat sie auch viele Schatten. So halfen im Dritten Reich Hollerith-Abteilungen in Konzentrationslagern dabei, das Töten zu organisieren, schreibt Burckhardt: "In der Abstraktion des Todes war die Leidensgeschichte des Einzelnen nicht mehr mit seinem Namen und seiner Geschichte verknüpft, sondern mit der Zahl, welche die Meister des Todes auf seinen Unterarm tätowiert haben. Und weil dies die ID seiner Lochkartenvita war, starben keine Individuen mehr, sondern Nummern."

Es kann also keine Rede davon sein, dass die Digitalisierung stets den Menschen gedient hätte. Manchmal profitierten eben nur sehr bestimmte Menschen und Mächte von ihr - Regierungen, das Militär, jene also, die oft maßgeblich an der Finanzierung der revolutionären Forschung beteiligt waren. Der Computer kommt nicht allein, wie Burckhardt schreibt, sondern er "führt allerlei Gespenster mit sich". Die Geschichte des Computers sei "immer auch die Geschichte von Tod und Teufel, von Engeln, die auf einer Nadelspitze tanzen, irgendetwas zwischen Albtraum und Märchen, Segen und Fluch. Wie hat Nietzsche gesagt? Wo Menschenwerke im Spiel sind, ist auch der Menschenwahnsinn nicht weit."

"Unsere Zukunft ist kaputt"

Genau dieser Wahnsinn macht offenbar Andrew Keen schon längere Zeit zu schaffen. Der Internetkritiker wettert seit Jahren gegen das Silicon Valley und seine berühmtesten Unternehmer, in deren Kreis er selbst es als IT-Unternehmer letztlich nicht geschafft hat. Umso bekannter wurde der britisch-amerikanische Autor mit seinen Mahnungen, dass diese Sache mit dem Internet womöglich gar nicht so toll ist, wie alle meinen.

Diesmal möchte er es allerdings anders angehen: "Nachdem ich drei Bücher geschrieben habe, in denen ich die Abgründe der Digitalen Revolution ausgeleuchtet habe, glaube ich, dass nun der Moment für einen positiveren Ausblick gekommen ist", schreibt er in seinem Vorwort. Jedoch beginnt auch der etwas "positivere Ausblick" erst einmal mit der Feststellung: "Unsere Zukunft ist kaputt."

In der vernetzten Welt des 21. Jahrhunderts hätten wir vergessen, wo der Platz des Menschen ist, schreibt der Autor. Die Digitalisierung habe sich im Laufe der Geschichte mehr



Martin Burckhardt: Eine kurze Geschichte der Digitalisierung. München: Penguin Verlag 2018, 256 S., 20 €



Andrew Keen: How to fix the future. Fünf Reparaturvorschläge für eine menschlichere digitale Welt. München: Deutsche Verlags-Anstalt 2018, 320 S., 22 €

und mehr von den Menschen, denen sie ja eigentlich dienen soll, entfernt.

Gezeichnet wird ein düsteres Bild von einem entfesselten Markt und nach Geld, Macht und Daten gierenden Unternehmen, die zu den wichtigsten der Welt gehören: Google, Amazon, Facebook, Apple und Microsoft. Sie sind in diesem Buch die Mächtigen, deren Geschäftspraktiken die Netznutzer ausgeliefert sind und gegen deren Gebaren es sich zu wehren gilt. Dafür nennt Keen fünf Werkzeuge: staatliche Aufsicht, besseren Wettbewerb, gesellschaftliche Verantwortung, Arbeitnehmer- und Verbraucherinitiativen sowie bessere Bildung.

Mithilfe dieser Methoden sollen die großen Konzerne eingehegt und die Nutzer gestärkt werden: "Um die drängendsten Probleme der Zukunft in den Griff zu bekommen, müssen wir die Menschen in den Mittelpunkt unserer Erzählung stellen", so Keen.

Worauf können wir uns einigen?

Das klingt zunächst vernünftig. Und vieles, was Keen schreibt, muss vielleicht einmal so deutlich ausgesprochen und diskutiert werden. Etwa, wie im Digitalen Geld verdient wird und auf wessen Schultern. Es wird auch Zeit, dass wir, wenn sich die Welt verändert, über weltverändernde Ideen diskutieren – wie ein bedingungsloses Grundeinkommen.

Trotzdem scheint beinahe vergessen, dass nicht nur Gutes dabei herauskommen muss, wenn die Menschen im Mittelpunkt der Erzählung stehen – wie "Eine kurze Geschichte der Digitalisierung" eindrücklich zeigt. Wer "die Menschen" in den Mittelpunkt stellt, muss bedenken, dass sie höchst verschieden sind, was Kenntnis und Zugang zur digitalen

Welt, aber auch, was ihre Bedürfnisse, Erwartungen und Absichten angeht.

Oft lässt sich nicht einmal im Familienkreis eine einheitliche Haltung zu technologischen Errungenschaften ausmachen: Während der Onkel biometrische Erkennungssysteme für Teufelszeug hält, liebt sein Neffe vielleicht den Fingerabdrucksensor am Smartphone. Die einen hassen Alexa und Siri, andere können sich ein Leben ohne digitale Assistenten nicht mehr vorstellen. Manche posten Kinderfotos auf Facebook und kommunizieren exzessiv über WhatsApp, andere haben nicht einmal einen Account.

Da es schon im engsten Kreis keinerlei klare Haltung in digitalen Dingen gibt, gilt das erst recht in einem größeren: Soll die Polizei Gesichtserkennungssoftware an Bahnhöfen nutzen können, um Straftäter zu finden? Darf der Staat vertrauliche Kommunikation entschlüsseln? Soll der Zugang zu Pornografie im Internet erschwert werden? Auf was können wir uns überhaupt einigen?

Und wenn es bereits innerhalb eines Landes keinen gemeinsamen Nenner gibt, werden "die Menschen", von denen Keen schreibt, im internationalen Kontext der Internetnutzung erst recht zu einer diffusen Gruppe. Eine konservative amerikanische Mutter hat möglicherweise andere Vorstellungen als ein Dissident in einer Diktatur, und der wiederum andere als ein Berufs-Spammer oder ein Auftrags-Hacker, der seinen Lebensunterhalt damit verdient, in Systeme einzubrechen oder anderer Leute Passwörter zu erbeuten. In der weltweiten Internetnutzerschaft gibt es keinen Gesellschaftsvertrag. Es kann keinen geben.

Auch eine Unterscheidung zwischen Gut und Böse ist kaum durchzu-

halten. Je nach Lebens- und Nutzungssituation kann der Feind ein anderer sein: Während in manchen Ländern die Bürger dem Staat in digitalen Dingen weitgehend vertrauen – hier nennt Keen etwa Estland –, müssen sich andernorts Nutzer digital vor ihrer Regierung schützen, um zu überleben.

Wieder andere Nutzer fürchten nicht so sehr die umstrittenen Geschäftspraktiken des Silicon Valley, sondern Hackerattacken und Doxing, Identitätsdiebstahl oder andere Angriffe, die ihr Leben zerstören könnten. Oder sie haben Angst, ins Visier von Trollen zu geraten, die im Netz organisiert und anonym hetzen – und nicht etwa auf Facebook, sondern in Chatgruppen, auf Boards wie 4Chan und in den vielen anderen Ecken des Netzes, die das Buch schlicht ausspart.

Gerade diese vermeintlichen Nebenschauplätze gehören aber erst recht zu den Herausforderungen unserer digitalen Zukunft. In manchen Nischen wird sich erst radikalisiert und organisiert, bevor eine Welle überhaupt in die gängigen sozialen Medien schwappt und so sichtbar wird. Und auch die Hater und Trolle sind Menschen. Natürlich ist darüber zu diskutieren, wie Facebook oder Twitter mit Hass und Hetze umgehen und ihrer Verantwortung gerecht werden. Doch die wahren gesellschaftlichen Herausforderungen liegen womöglich ganz woanders.

In beiden Büchern geht es um Eliten, um Pioniere, Konzernbosse, Aktivisten und, ja, Waldorfschüler. Will man jedoch den Menschen wirklich in den Fokus stellen, muss man den Blick weiten. Denn streng von den Nutzern aus gedacht, besteht das Internet aus vielen verschiedenen Paralleluniversen. Und die gilt es im

Blick zu behalten. Wenn Keen zum Schluss seines Buches schreibt, "dass eine schlüssige Karte der Zukunft ein schlüssiges Verständnis der Vergangenheit voraussetzt", bleibt zu ergänzen: und ein schlüssiges Verständnis der digitalen Gegenwart.

Wenn wir geschichts- und gegenwartsbewusst die Zukunft gestalten wollen, reicht es nicht, bloß auf Fehlentwicklungen zu reagieren. Wir sollten nicht nur vor und zurück schauen, sondern auch nach rechts und links, in benachbarte Paralleluniversen und auf die immense Bandbreite von Nutzern und Nutzungen. Statt bestimmte Entwicklungen zu verteufeln, zu verbannen oder zu verbieten, sollte man sich bemühen, sie erst einmal in ihrer Gänze zu erfassen. Wenn wir uns damit auseinandersetzen, wie eine Technologie auch abseits vom Mainstream ge- oder missbraucht wird, wem sie dienen oder schaden kann, lässt sich vielleicht manches Missbrauchspotenzial vorhersehen, manche Machtkonzentration vermeiden und manche Idee wieder beerdigen.

Für den Anfang könnte es reichen, digitale Entwicklungen aus möglichst vielen Perspektiven zu betrachten und immer wieder die Fragen zu stellen: Wer wird das nutzen, wem wird es nutzen – und wer wird benutzt? Bei all diesen Betrachtungen soll der Mensch ruhig im Mittelpunkt stehen. Nur idealerweise jedes Mal ein anderer.



Judith Horchert ist seit 2012 Redakteurin bei Spiegel Online im Ressort Netzwelt, seit 2017 Leiterin des Ressorts.

Die Zeit der Zäune

Besitz sichern, Zuwanderung verhindern, Gruppenidentitäten stärken: Zwei neue Bücher erklären den weltweiten Trend zur Abschottung

Von Victoria Rietig und Jerry Montonen

We need wall", verkündete die amerikanische Heimatschutzministerin Kirstjen Nielsen kürzlich vor dem Kongress. Auch wenn Nielsen anschließend in den sozialen Netzwerken reichlich Spott wegen der fehlenden Präposition über sich ergehen lassen musste, so verdeutlicht ihr Ausspruch doch einen weltweiten Trend: die Normalisierung von Mauerbau und Abschottung.

Terror, Schmuggel, Migration

Woher kommt die weltweite Renaissance der Mauerbau-Mode seit der Jahrtausendwende? Wer sind die Gewinner und Verlierer? Wie sollen wir damit umgehen, dass Politiker auch im Westen in wachsendem Maße auf Abschottung und Ausgrenzung setzen?

Tim Marshall versucht Antworten auf diese Fragen zu geben. In seinem Buch "Abschottung – Die neue Macht der Mauern" beschreibt der britische Journalist und Bestsellerautor eine weltweite Festungsmentalität: Mehr als ein Drittel aller Staaten weltweit haben Barrieren an ihren Grenzen errichtet. Der Trend ist nicht neu, aber er hat sich in den vergangenen Jahren stark beschleunigt: "Die Hälfte aller Grenzbefestigungen, die seit dem 2. Weltkrieg errichtet wurden, datieren aus dem Jahr 2000 und danach."

Der Boom des Mauerbaus in diesem Jahrtausend hat drei Hauptgründe: Terror, Schmuggel und Migration. In Afrika und dem Nahen und Mittleren Osten ist der Schutz vor Terroranschlägen und anderer organisierter Kriminalität oft eine treibende Motivation hinter Grenzbefestigungen. Marokko will sich gegen Terroraus Algerien schützen, Tunesien gegen die Bedrohung aus Libyen, Kenia gegen islamistische Milizen aus Somalia, Saudi-Arabien gegen IS-Kämpfer aus dem Irak und der Iran gegen Schmuggel aus Pakistan.

Regierungen in Nord-, Südamerika und Europa begründen ihren Mauerbau primär mit der Eindämmung illegaler Migration. Die USA wollen Zuwanderung aus Mexiko stoppen, woraufhin Mexiko seine Südgrenze zu Guatemala stärker abschottet. Ungarn will sich gegen Migration aus Serbien und Kroatien schützen, Mazedonien gegen die aus Griechenland, Griechenland und Bulgarien gegen die aus der Türkei und die Türkei gegen die aus Syrien. Der Domino-Effekt findet auch weiter nördlich statt: Grenzkontrollen zwischen Schweden und Dänemark führten wenig später zu solchen zwischen Dänemark und Deutschland.

Migration, Schmuggel und Terror sind natürlich nicht die einzigen Gründe für Mauerbau. Marshall zufolge spielen auch sicherheitspolitische, geopolitische, wirtschaftliche, kulturelle, ethnische oder religiöse Faktoren eine Rolle. Doch am Ende geht es um eine zutiefst menschliche Verhaltensweise: Mauern bestärken Gruppenidentitäten. Sie schaffen ein "Wir" und ein "Die Anderen". Mauern sind daher auch ein Zeichen von Besitzstandswahrung - wobei Besitz nicht nur das Territorium selbst umfasst, sondern auch Errungenschaften wie Sozialleistungen, Sprache, Kultur. Politiker weltweit nutzen die wachsende Angst vor einem Verlust tatsächlicher oder wahrgenommener Schätze eines Landes, um Unterstützer für ihren Abschottungskurs zu gewinnen.

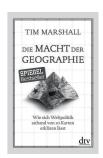
"Gute Zäune machen gute Nachbarn", weiß der Volksmund. Marshall räumt ein, dass Mauern positiv wirken können, etwa wenn sie terroristische Anschläge oder Kriminalität reduzieren. Sie können auch durchaus effektiv darin sein, Migrationsströme kurzfristig und teilweise zu reduzieren oder umzuleiten. Zwar werden Mauern zuweilen als populistisches Möchtegern-Allheilmittel oder Symbolpolitik abgetan, doch auch Symbole können künftige Migranten abschrecken.

Marshalls Buch handelt von mehr als Mauern aus Beton oder Stahl. Wie der Originaltitel "Divided" andeutet, spricht das Buch auch andere Trennlinien an, die unsere Gesellschaften durchziehen. Die Arm-Reich-Schere, der Stadt-Land-Unterschied, die digitale Great Firewall, religiöse Schismen oder die Gräben zwischen Menschen unterschiedlicher Herkunft und Hautfarbe, zwischen Alteingesessenen und Neuankömmlingen. Seine These: Je mehr Angst und Unsicherheit es gibt, umso höher wachsen die Mauern in den Köpfen.

Gewinner und Verlierer

Der von dem Journalisten Marc Engelhardt herausgegebene Band "Ausgeschlossen" basiert auf der gleichen Prämisse wie Marshalls Buch. Er heißt seine Leser "willkommen in der Ära der Mauern". Aneinandergereiht messen die Mauern der Welt rund 41 000 Kilometer; sie würden einmal um die Erde herum reichen. Anders als die Mauern des Kalten Krieges, die darauf abzielten, Menschen einzusperren, sollen die heutigen Mauern Menschen aussperren.

Mauern schaffen Gewinner und Verlierer, schreibt Engelhardt. Wie Donald Trump nur zu gut weiß, sind Mauern kostspielig. Industrie und Bauunternehmen, die den Zuschlag für die Mammutprojekte bekommen, sind daher offensichtliche Gewinner der Mauerbau-Mode. Doch nicht nur Zementmischer freuen sich über die Konjunktur, sondern auch Schmuggler. Je schwieriger die Überquerung einer Grenze, umso wahrscheinlicher, dass Menschen sich Hilfe bei Schmugglern suchen - und umso teurer die Hilfe. Andere Gewinner sind Politiker, die sich als scheinbar hart gegen Immigra-



Tim Marshall: Abschottung. Die neue Macht der Mauern. München: dtv 2018, 336 Seiten, 24 €



Marc Engelhardt (Hrsg.): Ausgeschlossen. Eine Weltreise entlang Mauern, Zäunen und Abgründen. München: DVA 2018, 288 Seiten, 18 €

tion profilieren und dadurch Stimmen gewinnen. Grenzschutz ist daneben eine willkommene Einnahmequelle für korrupte Grenzbeamte, die ihr Gehalt durch informelle Wegzölle und Schweigegeld aufbessern.

Zu den Verlierern des Zeitalters der Zäune zählen Migranten und Flüchtlinge, deren Wege erschwert werden. Sie müssen für Transport und Schmuggel tiefer in die Tasche greifen und überqueren Grenzen auf längeren und gefährlicheren Routen. Auch die Steuerzahler eines Landes leiden, wenn nicht nur der Bau selbst. sondern auch die Instandhaltung und Überwachung exorbitante Summen verschlingen. Bewohner von Grenzgebieten zählen ebenfalls zu den Verlierern, wenn ihre Bewegungsfreiheit und Geschäftsmöglichkeiten eingeschränkt werden.

Deutsche Leser von Engelhardt und Marshall werden viele Mauern wiedererkennen, die die Autoren beschreiben: Israel/Palästina, Nord- und Südkorea, (Nord-)Irland, USA/Mexiko. Das Wissen um diese Grenzen aufzufrischen ist ein hilfreicher Nebeneffekt der Lektüre. Doch ihr vielleicht größerer Nutzen besteht darin, die Aufmerksamkeit auf weniger bekannte Mauern zu lenken. Wer weiß schon aus der hohlen Hand, dass die längste Grenzbefestigung der Welt zwischen Indien und Bangladesch steht? Mehr als 4000 Kilometer lang ist der Bangladesch umschließende Zaun, den Indien seit Ende der 1980er Jahre kontinuierlich festigt, um Migration und Schmuggel einzudämmen. Eine Dimension, die Trumps Mauer nie erreichen wird, denn die US-mexikanische Grenze misst nur gut 3000 Kilometer.

Engelhardt appelliert an seine Leser, sich der eigenen Verantwortung in

einem Klima wachsender Abschottung bewusst zu sein: "Mauern können jederzeit einstürzen. Es lohnt sich, dafür zu kämpfen." Marshalls Fazit prägen hingegen Zwischentöne. Menschen werden weiter Mauern bauen, um sich abzugrenzen und sich - vermeintlich oder tatsächlich - zu schützen. Doch Menschen können auch Brücken bauen. Gerade weil zurzeit Mauerbau und Nationalismus weltweit auf dem Vormarsch sind, benötigen die Versuche, Brücken zu bauen, Unterstützung - sei es im Rahmen von UN, NATO, EU, interkonfessionellen Initiativen oder anderen regionalen und internationalen Organisationen.

Mauern bekämpfen Symptome, keine Ursachen. Eine Lektion aus beiden Büchern ist, dass einer physischen Mauer immer eine Mauer im Kopf vorausgeht. Entsprechend muss dem Abbau einer Mauer ein Denkumschwung vorausgehen. Das Gegenmittel zur "Wir gegen die Anderen"-Mentalität ist der persönliche Kontakt mit den Anderen.

Der Weg von Ronald Reagans "Tear down this wall" zu Donald Trumps "Build this wall" war weit; er umfasste 30 Jahre und zahllose politische und gesellschaftliche Umbrüche. Falls ein Rückweg gelingen sollte, wird er mindestens ebenso weit sein. Marshall und Engelhardt ermutigen uns, den ersten Schritt zu gehen – und festes Schuhwerk mitzubringen.



Victoria Rietig
ist Senior Fellow Migration bei der DGAP und
leitet das Migration
Messenger Projekt. Sie
dankt Jerry Montonen
von der Aalto-Universität in Helsinki für die
Mitarbeit.

Es gibt Alternativen!

Nord Stream 2 zu forcieren, war ein Fehler der Bundesregierung. Denn mit "Germany First" wurde Europa wieder mal entzweit

Für Annegret Kramp-Karrenbauer (AKK) ist die zweite Gazprom-Pipeline durch die Ostsee "sicher kein Herzensprojekt". Nur leider aufgrund der Vertragslage nicht mehr zu stoppen. Man fragt sich, wem in Deutschland – außer einem von Gazprom als Nord Stream 2-Grüßonkel angeheuerten Ex-Bundeskanzler – das Projekt derart Herzensangelegenheit war und ist, dass es gegen den Widerstand der EU-Kommission und aller wichtigen Freunde inklusive der USA durchgezogen wurde.

Ein Grund liegt darin, dass Angela Merkel bei ihren Klimazielen den Verkehrssektor bislang ausgenommen hat. Für Dieter Kempf, Präsident des Bundesverbands der Deutschen Industrie (BDI), ist es "ein Erfolg, dass die Treibhausgasemissionen im Verkehr nahezu konstant geblieben sind". Ähm, nein. Das ist ein Armutszeugnis. Deutsche Autobauer produzieren an der Zukunft vorbei, während die Regierung krampfhaft versucht, die Emissionen im Energiesektor weiter zu drosseln. Deutsche schimpfen über hohe Strompreise und die Verspargelung der Landschaft, während sie in ihren SUVs mit 180 Sachen über die Autobahn brettern.

Will man schon nicht die Verkehrsemissionen senken, muss man bei der Energiegewinnung Kohle durch Gas ersetzen, und sei es nur als Brückentechnologie in die CO₂-freie Zukunft. Warum das russische Gas allerdings durch eine zweite Nordsee-Pipeline fließen soll statt wie bisher durch die Ukraine, ist auch kein Geheimnis. Wie AKK sagt: Russlands Agenda umfasst "auch den Versuch der Destabilisierung Europas und Deutschlands".

Genau. Deshalb war es falsch, Nord Stream 2 im Modus "Germany First" zu forcieren, und Europa dadurch zu entzweien. Damit ist die Bundesregierung jetzt gescheitert. Rat, Kommission und Europäisches Parlament haben sich darauf geeinigt, dass auch für Nord Stream 2 die europäische Gasrichtlinie gelten soll: vor allem das "Unbundling" von Pipelinebesitz und Gaslieferung sowie "Third Party Access", also Nutzung der Rohre durch andere Lieferanten. In einem "Kompromiss", der hierzulande wie ein Sieg gefeiert wurde, wird Deutschland beauftragt, mit Gazprom über die Umsetzung zu verhandeln. Die Bundesregierung bleibt dabei an die EU-Richtlinie gebunden. Ähnliche Bedingungen ließen Gazprom 2014 auf die geplante South-Stream-Pipeline verzichten.

Russland sei für Deutschland "ein großer und wichtiger Nachbar", sagte AKK. Nicht ganz. Zwischen uns und Russland liegen Polen, die baltischen Staaten, die Ukraine und Weißrussland. Besonders die Interessen unserer östlichen EU-Partner sollten uns ein "Herzensprojekt" sein. Zu russischem Gas gibt es Alternativen. Zu europäischer Solidarität nicht.

Alan Posener ist Korrespondent für Politik und Gesellschaft der WELT-Gruppe.

Herausgeber

Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik: Prof. Dr. Joachim Krause Dr. Arend Oetker Dr. Daniela Schwarzer

Chefredakteur

Martin Bialecki (V.i.S.d.P.)

Redaktion

Dr. Henning Hoff, Uta Kuhlmann, Dr. Joachim Staron Projektmanagerin: Charlotte Merkl Redaktionelle Mitarbeit: Mara Bartling, Denise Schwarz

Layout

Thorsten Kirchhoff

Redaktionsanschrift

Rauchstraße 17/18 | 10787 Berlin Tel.: +49 (0)30 25 42 31 46 Fax: +49 (0)30 25 42 31 16 ip@dgap.org

Vorstand der DGAP

Dr. Arend Oetker, Präsident

Dr. Volker Stanzel, Vizepräsident
Dr. Tessen von Heydebreck, Schatzmeister
Jutta Freifrau von Falkenhausen, Syndika
Dr. Michael J. Inacker
Hagen Graf Lambsdorff
Dr. Daniela Schwarzer, Direktorin
Dr. Thorsten Klaßen, Verwaltungsdirektor
Martin Bialecki, Chefredakteur IP und BPJ
Johann Voss, Sprecher der Jungen DGAP

Marketing und Anzeigen

DGAP Consulting GmbH Rauchstraße 17/18 | 10787 Berlin Stefan Dauwe dauwe@dgap-consulting.com Tel.: +49 (0)30 26302065

Druckerei

mediaprint solutions GmbH Eggertstraße 28 | 33100 Paderborn

Pressevertrieb

DPV Deutscher Pressevertrieb GmbH Nordendstraße 2 | 64546 Mörfelden-Walldorf

Erscheinungsweise

sechs Mal jährlich (davon drei Mal mit IP Wirtschaft als Beilage)

Bezugspreise

Einzelpreis Zeitschrift IP	14,90€
Einzelpreis IP Wirtschaft	9,90 €
Jahresabonnement Inland	118,00€
Jahresabonnement Ausland	128,00€
Luftpost	155,00€
Studentenabonnement	73,00€
Studentenabonnement Ausland	83,00 €
(Nachweis erforderlich)	
Probeabonnement (2 Ausg.)	19,50€

Alle Abonnentenpreise inkl. Versandkosten und MwSt. Weitere Preise auf Anfrage. Kündigungen bis vier Wochen vor Ablauf des Bezugszeitraums. Für Mitglieder der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik gelten besondere Bezugspreise.

www.internationalepolitik.de

ISSN 1430-175X

Service

Liebe Leserinnen, liebe Leser,

in allen Fragen und Angelegenheiten rund um Ihr Abonnement der Zeitschrift IP erreichen Sie uns unter:

IP Abonnentenservice PrimaNeo GmbH & Co. KG

Postfach 104040 | 20027 Hamburg Tel.: +49 (0)40 23 67 03 38 Fax: +49 (0)40 23 67 03 01 ip@internationalepolitik.de

Errata

In der Ausgabe 6/2018 sind uns Fehler unterlaufen. Wir bitten um Entschuldigung.

Der frühere Vizepräsident der USA schreibt sich Joe Biden und nicht Jo (S. 98).

Der Iran-Experte Adnan Tabatabai heißt so und nicht Tabatabei (S. 26).

Auf S. 88 waren nicht Luft-Luft-Flugkörper gemeint, sondern Luft-Boden-Raketen.

© Cover: REUTERS/Fabrizio Bensch